



N° 669

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2018

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,

En conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

*sur l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au **droit des
étrangers en France***

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. JEAN-MICHEL CLÉMENT ET GUILLAUME LARRIVÉ,

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information relative à l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France est composée de MM. Jean-Michel Clément et Guillaume Larrivé.

SOMMAIRE

Pages

MESDAMES, MESSIEURS,	7
I. FACE AU DÉFI MIGRATOIRE, DES AUTORITÉS PUBLIQUES EN DIFFICULTÉ DANS UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE INSTABLE ET ILLISIBLE	9
A. DES FLUX MIGRATOIRES IMPORTANTS	9
1. Une hausse des visas et des titres de séjour	9
a. Une augmentation régulière des visas accordés	9
b. Un accroissement des titres de séjour délivrés	11
2. L'augmentation du nombre de ressortissants étrangers séjournant régulièrement.....	14
3. Un volume annuel de demandes d'asile supérieur à cent mille	15
4. Une forte pression migratoire à nos frontières.....	16
5. Plusieurs centaines de milliers d'étrangers en situation irrégulière.....	18
6. Des éloignements contraints en faible nombre	19
B. UN ENCADREMENT JURIDIQUE FLUCTUANT ET PARTICULIÈREMENT COMPLEXE	22
1. Une sédimentation de multiples textes au détriment de la cohérence d'ensemble	23
a. Une réforme en moyenne tous les seize mois	23
b. Le dernier état du droit : la loi du 7 mars 2016 et ses textes d'application.....	25
2. Le foisonnement des décisions administratives	26
a. Les titres de séjour	27
b. Les décisions d'éloignement	28
3. Un régime contentieux de plus en plus complexe	31
a. Les recours contre les décisions d'éloignement	31
i. L'éclatement des règles procédurales	31
ii. Des tribunaux administratifs engorgés.....	33
iii. Des cours administratives d'appel encombrées	34
b. La prolongation et la contestation du placement en rétention.....	34
c. La visite domiciliaire chez l'étranger assigné à résidence	37

C. DES AUTORITÉS PUBLIQUES SUR LA DÉFENSIVE.....	37
1. Des agents de préfecture peinant à faire face à la masse croissante des procédures	38
2. Les difficultés rencontrées par les forces de sécurité intérieure	38
a. Les conséquences de la dépenalisation du séjour irrégulier.....	38
b. L'augmentation des escortes	39
3. Des acteurs de la justice pris dans un système tournant en partie à vide.....	40
a. Les magistrats judiciaires	40
b. Les magistrats administratifs.....	41
c. Les avocats	43
II. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR JEAN-MICHEL CLÉMENT	44
A. DES MODIFICATIONS NÉCESSAIRES EN MATIÈRE D'ÉLOIGNEMENT ET DE CONTRÔLE DE LA RÉGULARITÉ DU SÉJOUR	44
1. Augmenter la durée de la retenue administrative pour vérification du droit au séjour.....	44
2. Recourir avec davantage de discernement à l'assignation à résidence.....	45
3. Encourager les retours volontaires.....	45
B. DES SIMPLIFICATIONS À OPÉRER DANS LE RÉGIME DU CONTENTIEUX	46
1. Supprimer l'Obligation de Quitter le Territoire Français dite « six semaines ».....	46
2. Adapter les règles relatives au contentieux de la rétention.....	47
a. Porter à quarante-huit heures le délai donné au JLD pour se prononcer sur le placement en rétention	47
b. Donner cinq jours au juge administratif pour statuer sur la légalité de l'OQTF visant un étranger placé en rétention	47
3. Confier au juge judiciaire le contentieux du maintien en rétention en cas de demande d'asile.....	48
C. UN ÉQUILIBRE À TROUVER QUI PRÉSERVE LA DIGNITÉ DES PERSONNES	49
1. La prise en charge des mineurs étrangers isolés : un impératif humain	50
a. Le défi posé par la présence des mineurs non accompagnés.....	50
b. Mieux garantir les droits d'un public fragile.....	52
2. Améliorer la mise en œuvre des procédures de délivrance ou de renouvellement des titres.....	54
a. La procédure applicable aux étrangers malades	54
b. Les autres procédures.....	55

3. Garantir une protection aux personnes séjournant sans titre et non éloignées	56
a. Protéger les personnes en situation de non-droit	56
b. Abroger la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence	58
TRAVAUX DE LA COMMISSION	61
LISTE DES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR JEAN-MICHEL CLÉMENT	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LES RAPPORTEURS	65
ANNEXE 1 : PROCÉDURES CONTENTIEUSES ET TEXTES APPLICABLES AUX DÉCISIONS D'ÉLOIGNEMENT DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS	71
ANNEXE 2 : PROCÉDURES CONTENTIEUSES ET TEXTES APPLICABLES AUX DÉCISIONS RELATIVES À L'ENTRÉE SUR LE TERRITOIRE ET AU REGROUPEMENT FAMILIAL	80
ANNEXE 3 : PROCÉDURES CONTENTIEUSES ET TEXTES APPLICABLES AUX DÉCISIONS RELATIVES À L'ASILE ET À L'EXTRADITION	85

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission d'information sur l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a été créée par la commission des Lois de l'Assemblée nationale le 13 septembre 2017. Elle avait pour objet, un an après l'entrée en vigueur de la loi ⁽¹⁾, de dresser un premier bilan de l'application de ce texte qui a modifié sur plusieurs points, de façon significative, la législation relative à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers sur le territoire français. Ce texte a ainsi généralisé, à l'issue d'une première année de séjour régulier sur le territoire, des titres de séjour pluriannuels ayant une durée comprise entre deux et quatre ans. Il a créé un nouveau titre de séjour, le « passeport talent », avec pour ambition de renforcer l'attractivité de la France auprès des ressortissants étrangers particulièrement qualifiés à un titre ou à un autre. Il a aussi réformé le régime contentieux de la rétention administrative en transférant le contrôle de la légalité de la décision administrative de placement en rétention du tribunal administratif au juge des libertés et de la détention (JLD) et en prévoyant l'intervention de celui-ci aux fins de prolongation de la rétention à l'issue d'un délai de 48 heures, au lieu de cinq jours auparavant.

Au-delà du bilan à tirer de l'application de la loi, la mission d'information entendait plus largement dresser un état des lieux concernant le droit des étrangers en France. Compte tenu de l'ampleur du sujet, il n'était pas question pour vos Rapporteurs de prétendre à l'exhaustivité. Ils ont donc décidé de concentrer leurs analyses sur un certain nombre de points majeurs du droit de l'immigration tels que les procédures contentieuses, l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, le sort des mineurs étrangers isolés ou encore le séjour des étrangers malades. Ils n'ont en revanche pas fait entrer dans le cadre de leur étude, sinon de façon indirecte, le thème de l'intégration, qui constitue un sujet en soi méritant à lui seul un rapport, pas plus que celui de l'asile, dont la réglementation a été modifiée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Vos Rapporteurs, en particulier, ne se sont pas penchés sur le cas des demandeurs d'asile relevant du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, dit « Dublin », dans la mesure où cette question fait l'objet d'une proposition de loi en cours d'examen par le Parlement ⁽²⁾. Cette proposition de loi vise à remédier à l'actuelle impossibilité de

(1) La loi du 7 mars 2016 est entrée en vigueur, pour l'essentiel de ses dispositions, le 1^{er} novembre 2016.

(2) Proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann permettant une bonne application du régime d'asile européen, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 7 décembre 2017 et modifiée en première lecture par le Sénat le 25 janvier 2018. Cf. rapport n° 427 du 29 novembre 2017 de M. Jean-Luc Warsmann, député, et rapport n° 218 du 17 janvier 2018 de M. François-Noël Buffet, sénateur. Le texte

placer en rétention un étranger faisant l'objet d'une procédure de transfert, résultant de deux arrêts récents de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation⁽¹⁾. Ces deux décisions ont en effet jugé inapplicables les mesures de placement en rétention, en raison de l'absence, dans la loi française, de critères objectifs permettant de caractériser le risque de fuite d'un demandeur d'asile sous procédure « Dublin ».

Le champ de leurs travaux ayant ainsi été défini, vos Rapporteurs ont choisi de consacrer la première partie du présent rapport à une évaluation de l'application de la loi du 7 mars 2016 et à un diagnostic sur la situation présente du droit des étrangers, qu'il s'agisse de l'augmentation des flux migratoires, de l'extrême complexité du droit en vigueur ou des difficultés rencontrées par les autorités publiques et les acteurs de terrain compétents en la matière.

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément a souhaité compléter cette évaluation et ce diagnostic par un certain nombre de préconisations. Il propose d'abord d'apporter un certain nombre d'ajustements à l'état du droit existant, que ce soit en matière d'éloignement et de contrôle de la régularité du séjour ou en ce qui regarde les procédures contentieuses. Il invite ensuite à trouver, dans la législation relative à l'immigration, un équilibre qui préserve la dignité des ressortissants étrangers. Trois défis en particulier sont à relever à ses yeux : un véritable accueil des mineurs étrangers isolés, une délivrance plus performante des titres de séjour et une protection à inscrire dans la loi des personnes séjournant sans titre et non éloignées.

Vos Rapporteurs, chacun avec sa vision propre, espèrent avoir fait œuvre utile et forment le vœu que les conclusions de leurs travaux pourront notamment éclairer leurs collègues, sur quelque banc qu'ils siègent, lors de l'examen du prochain projet de loi relatif à l'immigration.

issu du Sénat a été adopté de façon conforme par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 7 février 2018.

(1) CJUE, arrêt C-528-15 du 7 mars 2017 ; Civ. 1, n° 17-15.160, 27 septembre 2017.

I. FACE AU DÉFI MIGRATOIRE, DES AUTORITÉS PUBLIQUES EN DIFFICULTÉ DANS UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE INSTABLE ET ILLISIBLE

Confrontées à des mouvements migratoires particulièrement accentués depuis 2015, les autorités qui doivent y faire face, qu'elles soient administratives, policières ou judiciaires, sont contraintes d'intervenir dans un environnement juridique d'une grande complexité et en perpétuelle évolution. Il en résulte pour elles des difficultés à assumer de façon satisfaisante leurs missions.

A. DES FLUX MIGRATOIRES IMPORTANTS

Les chiffres publiés par la Direction générale des étrangers en France (DGEF) le 16 janvier 2018⁽¹⁾ montrent une hausse quasi-ininterrompue de l'immigration régulière depuis 2012. À ces flux d'immigration régulière s'ajoute une immigration illégale substantielle, quoique difficile à quantifier.

1. Une hausse des visas et des titres de séjour

a. Une augmentation régulière des visas accordés

Comme le montrent les tableaux ci-dessous, le nombre des visas accordés a augmenté chaque année depuis 2012, à l'exception de 2016. Il est passé de 2 293 084 en 2012 à 3 420 395 en 2017. Ce dernier chiffre est en hausse de plus de 11 % par rapport à 2016 et de près de 50 % par rapport à 2012. Les visas de long séjour, plus spécifiquement, sont passés de 167 237 en 2012 à 210 223 en 2017, soit une augmentation de plus de 25 % en cinq ans.

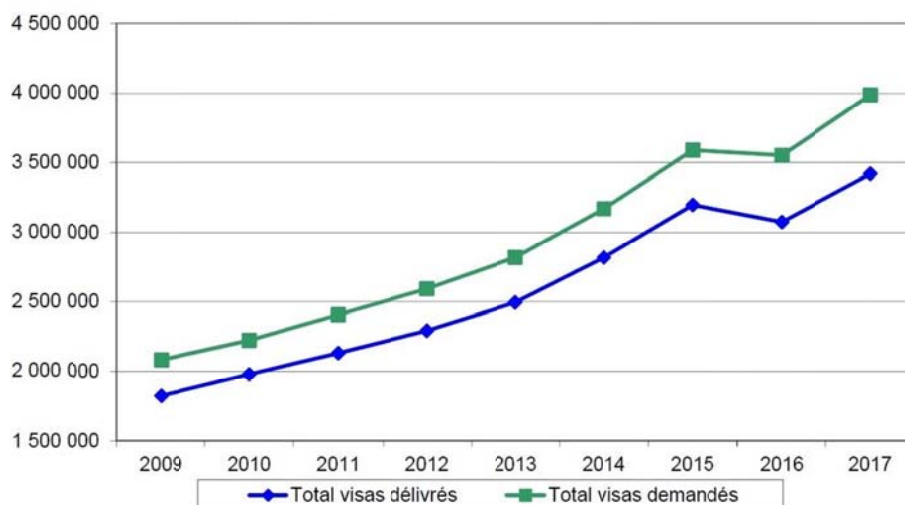
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE VISAS DEMANDÉS ET DÉLIVRÉS

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 provisoire	2017/2016	2017/2012
Total visas demandés	2 592 887	2 818 848	3 169 841	3 589 610	3 551 864	3 988 496	+ 12,3 %	+ 53,8 %
refusés	246 960	274 281	305 052	358 608	390 750	537 769	+ 37,6 %	+ 117,8 %
délivrés	Visa court séjour ou transit	2 125 847	2 323 328	2 635 121	3 007 189	2 879 587	+ 11,5 %	+ 51,0 %
	Visa long séjour	167 237	172 270	182 549	190 316	195 014	+ 7,8%	+ 25,7 %
Total visas délivrés	2 293 084	2 495 598	2 817 670	3 197 505	3 074 601	3 420 395	+ 11,2 %	+ 49,2 %
Évolution	+ 7,5 %	+ 8,8 %	+ 12,9 %	+ 13,5 %	- 3,8 %	+11,2 %		

Source : DGEF janvier 2018

(1) Du fait des délais entre le dépôt d'une demande et la délivrance du titre, certains titres de l'année 2017 ne sont pas encore enregistrés dans la base de gestion nationale des titres de séjour. Ceci explique que certaines données concernant l'année 2017 ne soient pas encore définitives.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE VISAS DEMANDÉS ET DÉLIVRÉS



Source : DGEF janvier 2018

Le nombre de visas de court séjour Schengen s’est accru de 11,5 % en 2017, sous l’effet en particulier de la progression des visas touristiques, notamment pour les ressortissants chinois, indiens et russes. La Chine demeure le premier pays d’origine des titulaires de visas, avec 849 550 visas délivrés en 2017 (+ 18,7 % par rapport à 2016). Elle est suivie de l’Algérie et du Maroc (cf. tableau ci-dessous).

NATIONALITÉS À QUI SONT DÉLIVRÉS LES PLUS GRANDS NOMBRES DE VISAS

Nationalité	Visas délivrés
	2017
Chinoise	849 550
Algérienne	413 976
Marocaine	323 670
Russe	262 543
Indienne	237 155
Tunisienne	136 663
Turque	134 061
Saoudienne	85 100
Egyptienne	58 453
Libanaise	55 994
Indonésienne	54 792
Vietnamienne	51 000
Thaïlandaise	50 170
Philippine	47 997
Koweïtienne	44 856

Source : DGEF janvier 2018

b. Un accroissement des titres de séjour délivrés

La primo-délivrance des titres de séjour ⁽¹⁾ a connu une hausse ininterrompue depuis 2012, comme le fait ressortir le tableau ci-dessous. Elle est passée de 193 120 titres délivrés (tous motifs d'admission confondus) en 2012 à 262 000 en 2017, soit une augmentation de plus de 35 %. La hausse la plus significative concerne les titres délivrés pour motif humanitaire, en augmentation de plus de 118 % sur cinq ans.

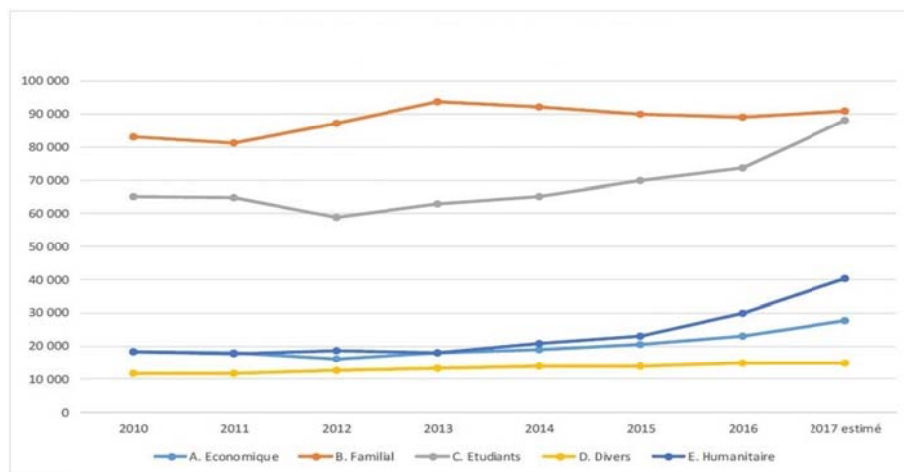
DÉLIVRANCE DES PREMIERS TITRES DE SÉJOUR PAR FAMILLES DE MOTIFS (MÉTROPOLE – PAYS TIERS)

Motifs d'admission	2012	2013	2014	2015	2016 définitif	2017 estimé	2017/2016	2017/2012
A. Économique	16 013	17 800	19 054	20 628	22 982	27 690	+ 20,5 %	+ 72,9 %
B. Familial	87 170	93 714	92 326	90 113	89 124	91 070	+ 2,2 %	+ 4,5 %
C. Étudiants	58 857	62 815	64 996	70 023	73 644	88 095	+ 19,6 %	+ 49,7 %
D. Divers	12 624	13 148	13 742	13 866	14 741	14 840	+ 0,7 %	+ 17,6 %
E. Humanitaire	18 456	17 916	20 822	22 903	29 862	40 305	+ 35,0 %	+ 118,4 %
Total	193 120	205 393	210 940	217 533	230 353	262 000	+ 13,7 %	+ 35,7 %

Source : DGEF janvier 2018

Les graphiques suivants font apparaître l'évolution des délivrances de premiers titres de séjour par familles de motifs.

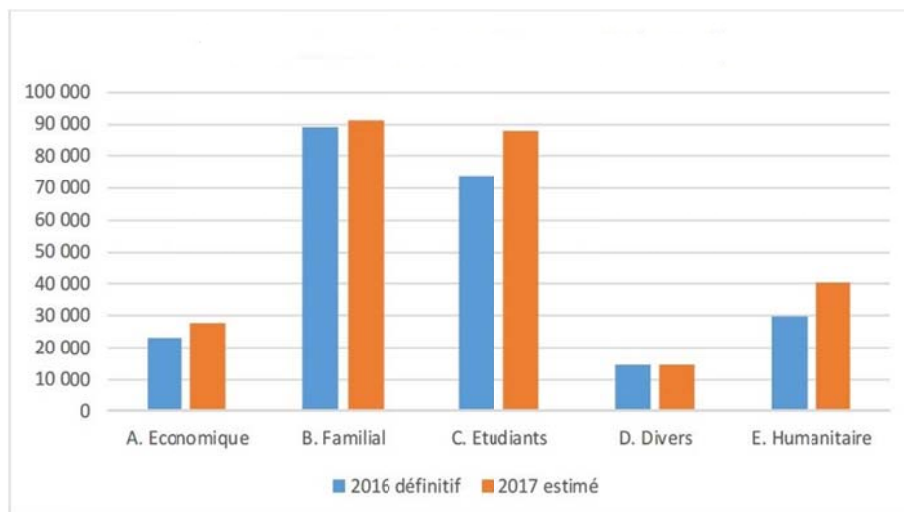
ÉVOLUTION DES PRIMO-DÉLIVRANCES PAR GRANDS MOTIFS (MÉTROPOLE - PAYS TIERS)



Source : DGEF janvier 2018

(1) Les délivrances de premiers titres de séjour correspondent aux titres accordés aux étrangers majeurs en réponse à une première demande de séjour, mais ne tiennent pas compte des renouvellements de titres même lorsque ceux-ci changent de nature. Les données concernant l'année 2016 sont définitives, à la différence de celles portant sur l'année 2017 qui ne reposent que sur une estimation (compte tenu des délais entre le dépôt d'une demande et la délivrance du titre, certains titres ne sont pas encore enregistrés dans la base de gestion nationale des titres de séjour).

PREMIERS TITRES DÉLIVRÉS EN 2016 ET 2017 (ESTIMÉ)



Source : DGEF janvier 2018

L'accroissement de 13,7 % des titres de séjour délivrés en 2017 par rapport à 2016 traduit d'abord l'augmentation des premiers titres de réfugiés et de bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui atteignent 35 825 ⁽¹⁾, en forte hausse (+ 56,5 %). L'immigration professionnelle, quant à elle, a augmenté en 2017 de 20,5 % par rapport à l'année précédente. L'immigration familiale, qui représente la plus grande part du flux migratoire, est en hausse de 2,2 % (91 070 premiers titres de séjour délivrés en 2017). En ce qui concerne les étudiants, 88 095 premiers titres de séjour leur ont été accordés en 2017 (contre 73 600 en 2016), ce qui représente le plus haut niveau jamais atteint. Ces chiffres sont détaillés dans le tableau suivant.

Ce tableau montre par ailleurs, sur une période de cinq ans (2012-2017), une augmentation particulièrement frappante des titres délivrés aux réfugiés et apatrides (+ 135,5 %), aux bénéficiaires de l'asile territorial et de la protection subsidiaire (+ 506,7 %), pour motif économique (+ 72,9 %) ou encore aux étrangers entrés mineurs (+ 45,7 %).

(1) 23 545 pour les réfugiés et apatrides et 12 280 pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

LES PREMIERS TITRES DE SÉJOUR DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS EN MÉTROPOLE

		2012	2013	2014	2015	2016 définitif	2017 estimé	2017/2016	2017/2012
A. Économique	1 – Compétences et talents	286	251	228	220	192	*	- 100 %	
	2- Actif non salarié	169	140	147	169	187	620	+ 231,6 %	+ 266,9 %
	3- Scientifique	2 691	3 036	3 267	3 763	3 317	3 865	+16,5 %	+ 43,6 %
	4- Artiste	160	146	175	199	167	160	- 4,2 %	0
	5- Salarié	11 201	12 881	13 692	14 495	17 237	20 755	+ 20,4 %	+ 185,3 %
	6- Saisonnier ou temporaire	1 506	1 346	1 545	1 782	1 882	2 290	+ 21,7 %	+52,1 %
	Total	16 013	17 800	19 054	20 628	22 982	27 690	+ 20,5 %	+ 72,9 %
B. Familial	1- Famille de Français	52 070	50 245	50 920	50 143	49 559	52 110	+ 5,1 %	+ 0,1 %
	2- Membre de famille	16 581	23 127	23 099	23 786	24 152	23 230	- 3,8 %	+ 40,1 %
	3- Liens personnels et familiaux	18 519	20 342	18 307	16 184	15 413	15 730	+ 2,1 %	- 15,1 %
	Total	87 170	93 714	92 326	90 113	89 124	91 070	+ 2,2 %	+ 4,5 %
C. Étudiants	Total	58 857	62 815	64 996	70 023	73 644	88 095	+ 19,6 %	+ 49,7 %
D. Divers	1- Visiteur	6 389	6 716	6 787	6 745	7 005	6 315	- 9,9 %	- 1,2 %
	2- Étranger entré mineur	4 762	4 993	5 379	5 587	5 826	6 940	+ 19,1 %	+ 45,7 %
	3- Rente accident du travail	39	24	22	13	18	20	+ 11,1 %	- 48,7 %
	4- Ancien combattant	154	257	200	163	298	110	- 63,1 %	- 28,6 %
	5- Retraité ou pensionné	573	547	666	714	834	670	- 19,7 %	+ 16,9 %
	6- Motifs divers	707	611	688	644	760	785	+ 3,3 %	+ 11,0 %
	Total	12 624	13 148	13 742	13 866	14 741	14 840	+ 0,7 %	+ 17,6 %
E. Humanitaire	1- Réfugié et apatride	10 000	9 936	11 483	13 656	17 349	23 545	+ 35,7 %	+ 135,5 %
	2- Asile territorial/protection subsidiaire	2 024	1 956	2 364	2 614	5 542	12 280	+ 121,6 %	+ 506,7 %
	3- Étranger malade	6 396	5 986	6 912	6 555	6 850	4 315	- 37,0 %	- 32,5 %
	4- Victime de la traite des êtres humains	36	38	63	45	74	115	+ 55,4 %	+ 219,4 %
	5- Victime de violences conjugales				33	47	50	+ 6,4 %	
	Total	18 456	17 916	20 822	22 903	29 862	40 305	+ 35,0 %	+ 118,4 %
Total général	193 120	205 393	210 940	217 533	230 353	262 000	+ 13,7 %	+ 35,7 %	

Source : DGEF janvier 2018

* Les cartes compétences et talents ont été supprimées par la loi du 7 mars 2016.

La loi du 7 mars 2016 a créé une nouvelle catégorie de titre de séjour, le « passeport talent », destiné à dix catégories de « talents » (travailleurs hautement qualifiés, investisseurs économiques, artistes-interprètes, etc.)⁽¹⁾. Les membres de famille des titulaires de ce nouveau titre de séjour bénéficient quant à eux d'un titre portant la mention « passeport talent famille »⁽²⁾. Depuis le 1^{er} novembre 2016, 27 656 titres de séjour de cette catégorie ont été délivrés (8 746 premiers titres et 18 910 titres en renouvellement).

La loi du 7 mars 2016 a par ailleurs généralisé la carte de séjour pluriannuelle⁽³⁾. Après un premier titre de séjour d'un an (carte de séjour

(1) Article L. 313-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) (sauf indication contraire, les articles cités dans le présent rapport se réfèrent à ce code).

(2) Article L. 313-21.

(3) Articles L. 313-17 et suivants.

temporaire ou visa de long séjour valant titre de séjour), une carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de deux ou de quatre ans, suivant les cas, est délivrée lorsque les conditions sont remplies (assiduité aux formations prescrites dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, absence de rejet des valeurs essentielles de la République, conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire remplies). Entre le 1^{er} novembre 2016 et le 31 décembre 2017, 304 000 cartes de séjour pluriannuelles ont été délivrées.

2. L'augmentation du nombre de ressortissants étrangers séjournant régulièrement

Le nombre de ressortissants de pays tiers présents régulièrement en France a augmenté de façon continue entre 2012 et 2017. Il a progressé de 4,8 % en 2017 par rapport à 2016 et de plus de 18 % par rapport à 2012 (cf. tableau ci-dessous).

STOCKS DE TITRES DÉTENUS PAR DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS EN FIN D'ANNÉE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	207/2016	2017/2012
France métropolitaine	2 523 424	2 606 724	2 664 037	2 734 413	2 826 343	2 965 634	+ 4,9 %	+ 17,5 %
DOM	67 989	87 730	93 648	102 543	109 556	111 712	+ 2,0 %	+ 64,3 %
COM	17 443	6 218	6 229	6 282	6 182	5 650	- 8,6 %	- 67,6 %
Total	2 608 856	2 700 672	2 763 914	2 843 238	2 942 081	3 082 996	+ 4,8 %	+ 18,2 %

Source : DGEF janvier 2018

S'agissant de la métropole, le nombre de ressortissants de pays tiers présents régulièrement est passé de 2 523 424 en 2012 à 2 965 634 en 2017. Cette évolution, avec les différents motifs justifiant le séjour, sont détaillés dans le tableau ci-après.

TYPOLOGIE DES TITRES EN MÉTROPOLE : PAR TYPE DE DOCUMENTS

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Carte de résident et résident longue durée	1 270 490	1 312 109	1 348 530	1 378 570	1 412 222	1 475 279
Certificat de résidence pour Algérien	553 801	561 543	556 994	560 024	564 936	579 614
Carte de séjour pluriannuelle					30 202	303 613
Carte de séjour temporaire	450 140	463 695	487 523	500 035	470 852	246 110
Titre communautaire	19 233	21 418	24 485	28 067	31 350	35 249
Retraite	4 216	4 260	4 353	4 543	4 770	4 944
Compétences et talents	1 724	1 713	1 741	1 582	1 527	851
Visa long séjour valant titre de séjour	62 405	64 568	64 418	64 016	60 867	68 324
Documents provisoires	161 415	177 418	175 993	197 576	249 617	251 650
Total	2 523 424	2 606 724	2 664 037	2 734 413	2 826 343	2 965 634

Source : DGEF janvier 2018

Du point de vue des motifs de délivrance, et en se fondant sur des chiffres concernant la métropole, arrêtés à la fin de l'année 2016, il apparaît que les titres dont l'évolution est la plus dynamique sont ceux pour motifs humanitaires (+ 14 % en 2016 par rapport à 2015), compte tenu de la progression des demandes d'asile adressées à la France pendant cette période, ainsi que ceux pour motifs économiques (+ 8,7 % en 2016 par rapport à 2015).

STOCKS DE TITRES DÉTENUS PAR DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS EN MÉTROPOLE

	2012	2013	2014	2015	2016
Économique	102 245	106 183	113 100	123 348	135 115
Familial	990 311	1 018 472	1 059 010	1 086 087	1 115 536
Étudiants	163 868	165 583	163 180	166 494	169 619
Divers	1 055 906	1 089 924	1 094 470	1 103 119	1 109 192
Humanitaire	211 094	226 562	234 277	255 365	296 881
Total	2 523 424	2 606 724	2 664 037	2 734 413	2 826 343

Source : DGEF

Signalons enfin que les « régularisations » d'étrangers en situation irrégulière (c'est-à-dire les admissions au séjour pour motif exceptionnel ou humanitaire) ont connu une hausse substantielle, en application notamment de la circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière (dite circulaire « Valls »). Elles sont passées de 23 294 en 2012 à 30 640 en 2016, puis à 30 089 en 2017⁽¹⁾. Le nombre annuel d'admissions exceptionnelles au séjour s'est donc accru de près de 30 % en cinq ans. Ce sont au total 181 210 ressortissants étrangers séjournant illégalement en France qui ont été régularisés au cours de la période 2012-2017.

3. Un volume annuel de demandes d'asile supérieur à cent mille

En 2017, 100 412 demandes d'asile (incluant les mineurs accompagnants) ont été introduites à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), soit 17 % de plus qu'en 2016. Elles n'étaient que de 61 468 il y a cinq ans. Les trois premiers pays de provenance des premières demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs) sont l'Albanie, l'Afghanistan et Haïti.

Seuls les recrutements effectués par l'OFPRA et l'effort de modernisation de ses modes de fonctionnement effectué à l'initiative de son directeur général, M. Pascal Brice⁽²⁾, ont permis de faire face à cette demande record, qui s'explique en partie par l'importance des mouvements secondaires en provenance d'autres États membres de l'Union européenne.

(1) Les chiffres 2017 sont encore provisoires.

(2) M. Pascal Brice a pu préciser la nature des réorganisations mises en place, en vue notamment de la réduction des délais d'instruction, lors du déplacement de vos Rapporteurs à l'OFPRA le 30 novembre 2017.

En 2017, 89 307 décisions (hors mineurs accompagnants) ont été prises par l'OFPRA, soit une augmentation de 27 % par rapport à 2016, et 47 814 décisions ont été rendues par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), soit une hausse de 11,3 % par rapport à 2016. Au total, le nombre de décisions accordant un statut de protection (réfugié ou protection subsidiaire, hors mineurs accompagnants) prises par l'OFPRA et la CNDA s'établit en 2017 à 32 011, en hausse de 20,8 % par rapport au total des décisions positives de 2016.

Dans ses réponses écrites adressées à vos Rapporteurs, la DGEF indique anticiper une augmentation de la demande d'asile déposée à l'OFPRA de 10 % en 2018, puis de 0 % par an à partir de 2019 jusqu'en 2022. C'est sur cette base qu'a été construit le budget de l'asile pour la période comprise entre 2018 et 2022. Les principales zones géographiques de départ des candidats à l'asile seront vraisemblablement similaires à celles constatées en 2017 : l'Europe centrale, l'Asie centrale, les Caraïbes ainsi que l'Afrique de l'ouest et subsaharienne. La prévision d'une stabilisation de la demande d'asile en 2019 peut susciter le doute, ne serait-ce qu'au vu des incertitudes géopolitiques, doute partagé, par exemple, par M. Sébastien Meurant, sénateur, rapporteur spécial de la mission *Immigration, asile et intégration* du projet de loi de finances pour 2018 : « *La programmation des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » dans le budget triennal 2018-2020 apparaît en décalage avec l'augmentation prévisible des flux sur les deux prochaines années (demandeurs d'asile nationaux et sous procédure Dublin)*⁽¹⁾. »

4. Une forte pression migratoire à nos frontières

Trois indicateurs de flux peuvent être retenus pour donner un éclairage sur la pression migratoire exercée aux frontières métropolitaines. Il s'agit des non-admissions à la frontière, des demandes d'admission au titre de l'asile à la frontière et des maintiens en zone d'attente.

Le premier de ces indicateurs permet de dénombrer les personnes auxquelles une mesure de non-admission a été notifiée lors de leur présentation à la frontière, quelle que soit la suite donnée à cette mesure. Les refus d'admission sont prononcés à la frontière extérieure ou, depuis le 13 novembre 2015, date du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières⁽²⁾, à la frontière intérieure. Leur évolution est retracée dans le tableau ci-dessous.

(1) *Rapport n° 108 (2017-2018) de M. Sébastien Meurant, fait au nom de la commission des finances du sénat, déposé le 23 novembre 2017, p. 17.*

(2) *Le contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen a été prolongé jusqu'au 30 avril 2018 par le gouvernement français.*

MESURES DE NON-ADMISSION NOTIFIÉES DEPUIS 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Non admissions	11 459	11 508	12 030	11 537	15 849	63 845

Source : DCPAF (PAFISA)

Ce tableau montre une forte hausse des non-admissions en 2016 par rapport à 2015, en raison précisément de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

On a pu observer en particulier un fort accroissement des non-admissions prononcées à la frontière franco-italienne. La position géographique de l'Italie fait de cet État une porte d'entrée majeure dans l'espace Schengen. En 2016, ce pays a enregistré un nouveau record du nombre de personnes arrivant par voie maritime (181 313) redevenant ainsi la première porte d'entrée dans l'espace Schengen. Entre janvier et septembre 2017, ce flux, bien qu'en baisse, est demeuré très élevé avec plus de 105 000 débarquements (contre plus de 27 000 en Grèce et 12 000 en Espagne). En conséquence, un nombre important de personnes, après avoir traversé l'Italie, ont cherché à entrer en France, que notre pays soit vu comme une destination finale ou comme un pays de transit vers le Royaume-Uni notamment. En 2016, la frontière franco-italienne a ainsi enregistré plus de 70 % des mesures d'entrée irrégulière terrestre (cumul des réadmissions et des non-admissions) en France. L'entrée a principalement été refusée aux Soudanais (7 919), Erythréens (7 874), Afghans (3 441), Pakistanais (2 030) et Maliens (1 875).

Entre le 1^{er} janvier et le 16 novembre 2017, 42 737 ressortissants étrangers ont essayé de franchir irrégulièrement la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes, soit une augmentation de 40 % par rapport à la même période en 2016. En coopération avec les autorités italiennes et dans le cadre juridique permis par le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures⁽¹⁾, la très grande majorité a fait l'objet d'une mesure de non-admission à la frontière et a été remis aux autorités italiennes. On note sur les neuf premiers mois de 2017 une poussée des ressortissants de la Guinée Conakry et de la Côte d'Ivoire.

Le second indicateur est constitué des demandes d'asile à la frontière. Avec 989 demandes formulées (+ 6 %), l'année 2016 marque une inflexion par rapport à la baisse continue observée depuis plusieurs années.

(1) Articles 25 et 27 du Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, dit « code frontières Schengen ».

DEMANDES D'ASILE À LA FRONTIÈRE ENREGISTRÉES DEPUIS 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/ 2015
Nombre de demandes	2 572	2 223	1 402	1 129	937	989	+ 5,5 %

Source : DCPAF

Le troisième indicateur est constitué des maintiens en zone d'attente. Si les maintiens en zone d'attente ont connu une baisse de 5,7 % en 2016 (année au cours de laquelle 8 198 étrangers ont été maintenus en zone d'attente), celle-ci fait toutefois suite à deux années consécutives de hausse.

S'agissant plus précisément de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, le nombre moyen quotidien de décisions de placement en zone d'attente a été de 18,6 en 2016 contre 19 en 2015. En 2016, 6 789 personnes ont été placées en zone d'attente à Roissy contre 6 932 personnes en 2015, ce qui représente une baisse de 2 % de la fréquentation de la zone d'attente. À ce sujet, la DGEF a précisé à vos Rapporteurs qu'une proportion importante d'étrangers ne remplissant pas les conditions d'entrée en France et dans l'espace Schengen fixées par le Code-frontières Schengen et la loi française, et placés en zone d'attente à la suite d'une décision de non-admission prononcée par la Police aux frontières (PAF), étaient *in fine* autorisés à entrer sur le territoire national par le juge des libertés et de la détention (JLD) du tribunal de grande instance de Bobigny.

Ces trois indicateurs, et plus particulièrement le premier, manifestent la persistance d'une forte pression migratoire à nos frontières.

5. Plusieurs centaines de milliers d'étrangers en situation irrégulière

Il est malaisé d'évaluer le nombre de personnes séjournant actuellement de manière irrégulière sur notre territoire. Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), dispositif permettant à certains étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins, peut contribuer à une première approche. Celle-ci est attribuée sous conditions de résidence stable (trois mois de résidence ininterrompue en France) et de ressources. L'encadrement de ce dispositif a été renforcé par deux initiatives. Le titre annuel d'admission à l'AME est désormais sécurisé et remis en main propre au bénéficiaire. Par ailleurs, une base nationale de données des bénéficiaires de l'AME a été créée par la caisse nationale d'assurance maladie. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'AME.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT (AME) AU 31 DÉCEMBRE

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/ 2015
Bénéficiaires de l'AME, au 31/12	208 974	252 437	282 425	294 298	316 314	311 310	1,6 %

Source : CNAMTS

311 310 personnes ont ainsi bénéficié de l'AME en 2016. Ce chiffre corrobore l'évaluation avancée par la Police aux frontières (PAF) qui estime le nombre d'étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire français proche de 300 000 ou 400 000. Outre le nombre de bénéficiaires de l'AME, la PAF a indiqué à vos Rapporteurs se fonder sur les éloignements prononcés et exécutés au cours des dernières années. Elle a ainsi rappelé que, du 1^{er} janvier 2012 au 30 septembre 2017, 539 832 mesures d'éloignement avaient été prononcées à l'égard d'étrangers en situation irrégulière (ESI) et que 120 555 éloignements avaient été exécutés. Sur cette période, 419 277 personnes sont donc restées sur le territoire sans titre de séjour.

6. Des éloignements contraints en faible nombre

Les éloignements forcés d'étrangers en situation irrégulière sont passés de 13 908 en 2009 à 13 386 en 2012, puis à 15 161 en 2014 et à 14 859 en 2017 (ce qui représente une hausse de 14,6 % par rapport à 2016). Ces chiffres montrent, sur neuf années, une relative stabilité du volume annuel d'éloignements contraints (cf. tableaux ci-après).

MESURES EXÉCUTÉES

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Éloignements non aidés	retours forcés RPT*	8 253	6 401	4 015	4 136	4 656	6 515	7 039	6 539	6 903	5,6%
	dort vers pays tiers	8 230	6 374	3 992	4 127	4 650	5 675	6 311	6 166	6 596	7,0%
	réadmissions RPT*		3 504	5 728	6 316	6 038	5 314	5 014	3 338	4 589	37,5%
	renvois forcés RUE**	1 499	2 129	2 804	2 934	3 382	3 332	3 432	3 084	3 367	9,2%
	Total éloignements forcés	13 908	12 034	12 547	13 386	14 076	15 161	15 485	12 961	14 859	14,6%
	retours spontanés RPT*	3 172	3 437	5 363	6 645	5 377	4 060	2 791	2 150	1 860	-13,5%
	renvois spontanés RUE**	434	855	1 418	1 810	1 400	721	597	537	360	-33,0%
Total éloignements spontanés	3 606	4 292	6 781	8 455	6 777	4 781	3 388	2 687	2 220	-17,4%	
Total éloignements non aidés		17 514	16 326	19 328	21 841	20 853	19 942	18 873	15 648	17 079	9,1%
Éloignements aidés	retours aidés RPT*	2 198	2 137	2 397	1 988	1 382	1 465	1 079	809	1 066	31,8%
	renvois aidés RUE**	1 342	1 159	1 202	2 983	518	82	39	32	12	-62,5%
Total éloignements aidés		3 540	3 296	3 599	4 971	1 900	1 547	1 118	841	1 078	28,2%
Total éloignements (A)		21 054	19 622	22 927	26 812	22 753	21 489	19 991	16 488	18 157	10,1%
Départs volontaires aidés	départs volontaires RPT* aidés	1 644	2 422	3 923	4 269	3 329	2 710	2 950	2 504	3 734	49,1%
	départs volontaires RUE** aidés	6 634	5 982	6 062	5 741	999	220	143	123	44	-64,2%
Total départs volontaires aidés (B)		8 278	8 404	9 985	10 010	4 328	2 930	3 093	2 627	3 778	43,8%
Départs spontanés (C)		3 187	6 512	5 591	5 438	5 591	5 591	5 591	5 438	5 438	-2,7%
Total sorties du territoire (A) + (B) + (C)		29 332	28 026	32 912	36 822	27 081	27 606	29 596	24 707	27 373	10,8%

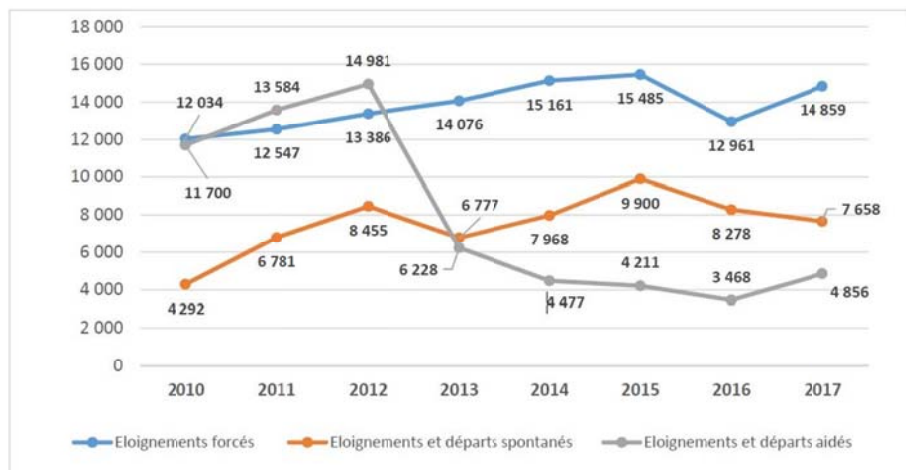
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eloignements forcés	13 908	12 034	12 547	13 386	14 076	15 161	15 485	12 961	14 859
Eloignements et départs spontanés	3 606	4 292	6 781	8 455	6 777	7 968	9 900	8 278	7 658
Eloignements et départs aidés	11 818	11 700	13 584	14 981	6 228	4 477	4 211	3 468	4 856

Source : DGEF janvier 2018

* RPT : ressortissant de pays tiers.

**RUE : ressortissant de l'Union européenne.

ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS EXÉCUTÉS



Source : DGEF janvier 2018

La proportion d'éloignements forcés exécutés par rapport à ceux prononcés est très faible, comme l'indique le tableau ci-dessous. Ainsi, en 2016, 81 628 obligations de quitter le territoire français (OQTF) ont été prononcées et seulement 11 653 exécutées, soit une proportion de 14,3 %. Sur les neuf premiers mois de 2017, ce sont 60 707 OQTF qui ont été prononcées et seulement 8 750 qui ont été exécutées, soit 14,4 %.

MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES ET EXÉCUTÉES DE 2012 À SEPTEMBRE 2017 PAR TYPES DE MESURE

		2012	2013	2014	2015	2016	2017 (9 mois)
Prononcées	libellé mesures						
	APRF	365	656	797	957	1 056	0
	OQTF	82 535	89 134	88 225	79 750	81 628	60 707
	ITF	1 578	1 133	869	994	953	851
	OQTF Sortie territoire			0			
	READMISSION	6 204	6 287	6 178	7 154	8 279	12 537
	Retours volontaires	0					
	EXPULSION	186	187	160	136	160	176
	Dpts volontaires aidés	0	0	0	0	0	0
Dpts spontanés			0	0	0	0	
Mesures exécutées	APRF	849	471	446	400	462	56
	OQTF	18 441	15 213	13 629	13 518	11 653	8 750
	ITF	1 050	880	810	923	897	762
	OQTF Sortie territoire			1 136			
	READMISSION	6 316	6 038	5 314	5 014	3 338	3 513
	Retours volontaires	9 953					
	EXPULSION	156	151	154	136	139	155
Dpts volontaires aidés	57	4 328	2 930	3 093	2 627	2 674	
Dpts spontanés			3 187	6 512	5 591	4 046	
Total Prononcées		90 868	97 397	96 229	88 991	92 076	74 271
Total Mesures exécutées		36 822	27 081	27 606	29 596	24 707	19 956

Source : DGEF

Compte tenu de la faible proportion d'OQTF exécutées, vos Rapporteurs attirent l'attention sur l'effet d'optique susceptible d'être induit par l'augmentation au cours des derniers mois des OQTF prononcées ou des arrêtés de placements en rétention ⁽¹⁾.

Les comparaisons avec l'Allemagne et le Royaume-Uni ne paraissent pas à l'avantage de la France, si l'on se réfère au tableau ci-dessous, même si les comparaisons chiffrées doivent être maniées avec une grande prudence (les statistiques d'Eurostat ci-dessous incluent les retours forcés, les retours volontaires assistés et, lorsqu'ils sont enregistrés de manière fiable, les retours volontaires non assistés ⁽²⁾ ; elles comprennent aussi, s'agissant du Royaume-Uni, les non-admissions, contrairement aux statistiques présentées plus haut concernant la France).

RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS AYANT EFFECTIVEMENT QUITTÉ LE TERRITOIRE À LA SUITE D'UNE DÉCISION ADMINISTRATIVE OU JUDICIAIRE OU D'UN ACTE DÉCLARANT QUE LEUR SÉJOUR EST ILLÉGAL ET IMPOSANT L'OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE

Pays/Année	2012	2013	2014	2015	2016
Allemagne	13 855	19 180	21 895	55 340	75 815
Royaume-Uni	54 180	54 960	49 920	51 765	47 020

Source : Eurostat

L'un des principaux freins aux éloignements tient à la difficulté d'obtenir des laissez-passer consulaires (LPC). Selon la PAF, le taux d'obtention est très variable d'un pays à l'autre et les liens historiques ou diplomatiques avec certains pays ne sont pas un gage de facilitation des démarches en la matière (en ce qui concerne le Mali, par exemple, le taux de délivrance est de 6 %.) Lorsqu'ils sont obtenus, les LPC le sont parfois postérieurement à l'expiration du délai de placement en rétention, certains États faisant manifestement en sorte de les délivrer juste après les 45 jours maximum prévus par l'article L. 552-7.

La PAF a certes recours de façon non négligeable aux vols groupés. En 2017, à la date d'audition de M. Fernand Gontier, directeur centrale de la police aux frontières, c'est-à-dire au 9 novembre, 38 vols groupés avaient été organisés en liaison avec Frontex. À titre d'exemple, entre le 1^{er} janvier et le 9 novembre 2017, la PAF a reconduit 2 000 Albanais, dont 1 000 sur vols groupés.

Il reste que les nationalités des Balkans sont les plus facilement éloignées dans la mesure où le taux d'obtention des LPC les concernant avoisine les 100 %,

(1) Selon la Cimade, interrogée par vos Rapporteurs, le nombre de personnes placées en rétention aurait doublé depuis l'attentat de la gare Saint-Charles à Marseille le 1er octobre 2017 par rapport à la même période en 2016. Du 2 octobre au 8 novembre 2017, 1 058 personnes auraient été placées en rétention, contre 569 l'année précédente à la même période. Dans le même temps, le taux d'annulation par les JLD aurait grimpé à 41 % sur cette même période dans les centres de rétention administrative (CRA) où elle intervient.

(2) Elles ne comprennent pas, en revanche, les personnes transférées d'un État membre à un autre selon le mécanisme établi par le règlement de Dublin.

comme l'a indiqué à vos Rapporteurs M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex. De la part de nombreux autres pays, la PAF se heurte à un refus d'organisation de vols groupés. C'est le cas des trois pays du Maghreb ⁽¹⁾ alors même que ceux-ci représentent 50 % des éloignements. La PAF est donc contrainte de recourir à des vols commerciaux (qui ne sont pas adaptés pour cela) ainsi qu'à des escortes ⁽²⁾. L'éloignement peut se révéler particulièrement problématique lorsque le ressortissant étranger éloigné est un sortant de prison, pose des problèmes d'ordre public ⁽³⁾, etc. La politique d'éloignement serait moins ardue si les autorités françaises parvenaient à négocier avec un ou plusieurs de ces pays, dans des conditions à définir, l'organisation de vols groupés.

D'après M. Fernand Gontier, pas plus que vers l'Afrique du nord, aucun vol groupé n'a été organisé en 2017 vers les États d'Afrique de l'ouest ou les pays du Sahel. Le directeur central de la police aux frontières reconnaît pourtant que, compte tenu des enjeux en termes d'éloignements vers cette partie du continent africain, de tels vols groupés seraient particulièrement nécessaires. Il cite le Sénégal, le Mali et la Guinée comme les trois pays qui le préoccupent principalement. Ceux-ci opposent une très forte résistance, à la fois en termes de délivrance de LPC et d'organisation de vols groupés.

Ces difficultés posent des questions d'ordre diplomatique, tenant à l'opportunité ou non de mettre en place des politiques de conditionnalité des visas ou de l'aide publique au développement en direction de ces pays ⁽⁴⁾.

B. UN ENCADREMENT JURIDIQUE FLUCTUANT ET PARTICULIÈREMENT COMPLEXE

La législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers s'est progressivement dessinée par l'adoption de multiples lois, complétant ou modifiant les textes précédents, en partie sous l'influence du droit communautaire et de la jurisprudence constitutionnelle et européenne. Le droit de l'immigration souffre ainsi d'un manque de cohérence d'ensemble qui se traduit par un foisonnement de décisions administratives et une grande complexité des règles applicables au contentieux.

(1) C'est le cas également du Pakistan ou de certains pays d'Afrique sub-saharienne.

(2) La DCPAF possède une unité dédiée aux escortes aériennes, composée de 150 policiers.

(3) C'est le cas, par exemple, des personnes faisant l'objet d'un arrêté ministériel d'expulsion.

(4) Un plan d'actions conjoint du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères et du développement international a été mis en œuvre à partir de 2015. Il a pour objectif la mobilisation des ambassadeurs de dix pays à enjeux, afin d'améliorer leur coopération en vue d'une meilleure délivrance des laissez-passer consulaires. Ces dix pays identifiés comme prioritaires ont été choisis en raison des forts volumes de mesures d'éloignement prononcées à l'encontre de leurs ressortissants, combinés à de faible taux de délivrance des LPC (Algérie, Maroc, Tunisie, Mali, Bangladesh, Sénégal, Pakistan, Égypte, Inde, Mauritanie). Depuis 2015, les ambassadeurs et les consuls généraux des dix pays ciblés ont été sensibilisés à cette problématique. Parallèlement, des démarches auprès des autorités centrales de ces pays sont organisées soit en bilatéral, soit dans le cadre de l'Union européenne.

1. Une sédimentation de multiples textes au détriment de la cohérence d'ensemble

a. Une réforme en moyenne tous les seize mois

Longtemps régies par une ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ont été modifiées significativement par la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981, celle-ci ayant introduit des garanties procédurales nouvelles pour l'étranger. Depuis lors se sont succédé de multiples modifications législatives. 27 lois relatives à l'immigration au total ont été votées entre 1980 et 2016, ce qui correspond à une réforme en moyenne tous les seize mois⁽¹⁾. Comme l'a souligné un rapporteur public du tribunal administratif de Poitiers rencontré par votre rapporteur Jean-Michel Clément, les différents acteurs du droit des étrangers (magistrats, agents de préfecture, avocats, associations) ont à peine le temps de s'approprier une réforme que celle-ci est suivie d'une autre.

(1) Tous les dix-huit mois depuis 2011.

L'encadré suivant donne une liste, non exhaustive, des principaux textes adoptés en matière d'immigration depuis 1989.

Principales réformes du droit de l'immigration depuis 1989

— La loi n° 89-548 du 2 août 1989 crée la possibilité d'un recours juridictionnel contre les mesures d'éloignement.

— La loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 restreint les conditions d'acquisition de la nationalité française pour les personnes d'origine étrangère nées sur le sol français, en supprimant l'acquisition de plein droit de celle-ci entre seize et vingt-et-un ans.

— Les lois n° 93-992 du 10 août 1993 et n° 93-1027 du 24 août 1993 allègent le cadre juridique des contrôles d'identité aux abords des frontières intérieures de l'espace Schengen et restreignent les conditions du regroupement familial.

— La loi n° 98-349 du 11 mai 1998 impose la motivation du refus de titre de séjour dans certains cas, notamment celui des enfants de moins de vingt-et-un ans ou à charge de ressortissants français, au nom du droit à mener une vie familiale normale.

— La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 augmente la durée maximale de rétention administrative de douze à trente-deux jours.

— L'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 codifie la partie législative du droit des étrangers.

— La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 crée la procédure de l'OQTF et rend obligatoire le contrat d'accueil et d'intégration.

— La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 introduit, pour la procédure du regroupement familial, un examen de connaissance de la langue française et des valeurs de la République, des seuils en matière de ressources exigibles ainsi qu'une formation sur les droits et devoirs des parents et le respect de l'obligation scolaire.

— La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 transpose trois directives européennes sur les conditions d'entrée et de séjour des immigrés pour un emploi hautement qualifié, sur les sanctions à l'encontre des employeurs de main-d'œuvre sans papier et sur les conditions de retour des immigrés en situation irrégulière. Elle porte en outre à quarante-cinq jours la durée maximale de rétention de l'étranger, avec intervention du juge administratif avant le JLD.

— La loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 transpose des dispositions de la directive européenne du 16 décembre 2008 dite « directive retour » en instituant une retenue pour vérification de situation d'une durée maximum de seize heures qui remplace le régime applicable de la garde à vue.

— La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile parachève la transposition de la directive « accueil » du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 et transpose la directive « procédures » du 26 juin 2013 ainsi que la directive « qualification » du 13 décembre 2011.

— La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers généralise les titres de séjour pluriannuels et réforme le régime contentieux de la rétention administrative.

b. Le dernier état du droit : la loi du 7 mars 2016 et ses textes d'application

La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France est venue s'inscrire dans le contexte d'un droit en perpétuelle évolution. Ce texte a, entre autres dispositions ⁽¹⁾ :

— prévu la signature par l'étranger qui souhaite se maintenir durablement en France d'un contrat d'intégration républicaine par lequel il s'engage à suivre les formations civique et linguistique prescrites par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;

— généralisé le titre de séjour pluriannuel de deux ou quatre ans après un an de séjour en France et créé le titre de séjour « passeport talent » ;

— imposé la motivation de tous les refus de visa ;

— institué des délais de recours et de jugement différenciés selon les motifs d'OQTF ;

— tendu à faire de l'assignation à résidence la règle, en subordonnant le placement en rétention à l'existence d'un risque de fuite, en conformité avec les dispositions de la directive « retour » ;

— étendu la compétence du juge judiciaire à la contestation de la décision de placement en rétention qui relevait jusque-là du juge administratif ;

— prévu, en matière de prolongation de la rétention, l'intervention du JLD à l'issue d'un délai de 48 heures (au lieu de 5 jours), puis après l'écoulement de 28 jours (pour une nouvelle période d'une durée maximale de 15 jours) ;

— réformé le dispositif applicable aux étrangers malades en transférant l'évaluation médicale des demandes de cartes de séjour pour soins des agences régionales de santé (ARS) à un collège de médecins de l'OFII et en conditionnant la délivrance du titre à l'absence d'accès effectif à un traitement approprié dans le pays d'origine ;

— organisé un droit d'accès des journalistes aux centres de rétention et aux zones d'attente.

La loi du 7 mars 2016 a fait l'objet de sept décrets d'application. Un décret en Conseil d'État prévu par la loi ⁽²⁾ demeure encore en attente de publication. Il doit définir les conditions de mise en œuvre progressive à Mayotte de la formation

(1) La loi du 7 mars 2016 a également eu pour objet de transposer la directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier et la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.

(2) Article 61 II 6°.

linguistique et du niveau relatif à la connaissance de la langue française (prévus dans le cadre du contrat d'intégration républicaine). L'entrée en vigueur du contrat d'intégration républicaine à Mayotte a été reportée au 1^{er} janvier 2020 par l'article 146 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Les décrets d'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016

— Le décret en Conseil d'État n° 2016-872 du 29 juin 2016 a défini les modalités de réception et d'instruction des déclarations de nationalité française prévues par les articles 21-13-1 et 21-13-2 du code civil ;

— Le décret en Conseil d'État n° 2016-900 du 1^{er} juillet 2016 a précisé les conditions de signature du contrat d'intégration républicaine, son contenu et les modalités de déroulement de la formation civique et linguistique ;

— Le décret en Conseil d'État n° 2016-1456 du 28 octobre 2016 a précisé les conditions de délivrance de la carte de séjour pluriannuelle générale délivrée après un premier document de séjour, de celle portant la mention « passeport talent » et de celle portant la mention « travailleur saisonnier » ;

— Le décret en Conseil d'État n° 2016-1457 du 28 octobre 2016 a notamment précisé les conditions d'intervention du JLD sur le contrôle de légalité et la prolongation de la rétention et les conditions matérielles dans lesquelles peuvent être retenus les étrangers accompagnés d'enfants mineurs ;

— Le décret en Conseil d'État n° 2016-1459 du 28 octobre 2016 a défini les conditions de mise en œuvre de la contribution spéciale prévue à Mayotte pour l'employeur ayant embauché un travailleur étranger non autorisé à travailler ;

— Le décret n° 2016-1461 du 28 octobre 2016 a fixé la liste des domaines pour lesquels l'étranger qui entre en France afin d'y exercer une activité salariée pour une durée inférieure ou égale à trois mois est dispensé d'autorisation de travail ;

— Le décret n° 2016-1463 du 28 octobre 2016 a, d'une part, assoupli les conditions d'accès au marché du travail pour les ressortissants étrangers ayant achevé avec succès des études supérieures en France et trouvant un emploi qualifié et, d'autre part, déterminé le seuil de rémunération au-delà duquel le détenteur de l'autorisation provisoire de séjour prévue à l'article L. 311-11 peut obtenir une carte de séjour pour un motif professionnel sans que la situation de l'emploi ne lui soit opposable.

2. Le foisonnement des décisions administratives

La succession depuis 1980 d'une trentaine de réformes de la législation relative aux étrangers a entraîné, pour reprendre les mots de M. François Lamontagne, président du tribunal administratif de Poitiers ⁽¹⁾, une « *complexité extrême* » d'un droit qui « *n'a pas été conçu globalement mais par sédimentations* ». Cette complexité se manifeste dans la multiplicité à la fois des documents de séjour et des décisions relatives à l'éloignement.

(1) Déplacement de votre Rapporteur Jean-Michel Clément à Poitiers le 18 décembre 2017.

a. Les titres de séjour

La loi du 7 mars 2016 a généralisé la carte de séjour pluriannuelle et a créé, au sein de cette catégorie, la carte « *passport talent* ». Elle a également, entre autres dispositions relatives aux titres de séjour, inscrit dans la loi ⁽¹⁾ le « *visa de long séjour valant titre de séjour* », qui ne faisait jusqu'alors l'objet que de dispositions réglementaires.

L'encadré suivant donne la liste des titres de séjour possibles, à jour de la loi du 7 mars 2016, prévus par le CESEDA.

Titres de séjour possibles prévus par le CESEDA

- visa de long séjour valant titre de séjour (article L. 211-2-1) ;
- carte de séjour temporaire portant la mention « *visiteur* » (article L. 313-6) ;
- carte de séjour temporaire portant la mention « *étudiant* » (article L. 313-7) ;
- cartes de séjour temporaire portant les mentions « *stagiaire* », « *stagiaire ICT* », « *stagiaire ICT (famille)* », « *stagiaire mobile ICT* » et « *stagiaire mobile ICT (famille)* » (articles L. 313-7-1 à L. 313-7-2) ;
- carte de séjour temporaire portant la mention « *salarié* » (article L. 313-10) ;
- carte de séjour temporaire portant la mention « *vie privée et familiale* » (époux de Français, parent d'enfant français, liens personnels et familiaux en France, apatride, étranger malade, titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français, etc.) (articles L. 313-11 à L. 313-13) ;
- carte de séjour pluriannuelle générale délivrée après un premier document de séjour ⁽²⁾ (articles L. 313-17 à L. 313-19) ;
- carte de séjour pluriannuelle portant la mention « *passport talent* » (articles L. 313-20 à L. 313-22) ;
- carte de séjour pluriannuelle portant la mention « *travailleur saisonnier* » (article L. 313-23) ;
- carte de séjour pluriannuelle portant la mention « *salarié détaché ICT* » (article L. 313-24) ;
- carte de résident et carte de résident portant la mention « résident de longue durée-UE » (articles L. 314-1 à L. 314-7-1) ;
- carte de résident permanent (article L. 314-14) ;
- cartes de séjour portant les mentions « *retraité* » ou « *conjoint de retraité* » (article L. 317-1).

À ces multiples titres de séjour inscrits dans le CESEDA s'ajoutent les titres spécifiques prévus par les accords bilatéraux conclus par la France avec

(1) Article L. 211-2-1.

(2) La carte de séjour pluriannuelle porte la même mention que la carte de séjour temporaire dont l'étranger était précédemment titulaire.

l'Algérie, la Tunisie, le Maroc et certains États d'Afrique sub-saharienne en matière de circulation, de séjour et d'emploi de leurs ressortissants.

Comme l'a souligné le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA), auditionné par vos Rapporteurs, le droit de l'immigration souffre d'une « *illisibilité de la politique d'accueil et de séjour des étrangers, compte tenu de la forte volatilité du droit en ce qui concerne la délivrance de certains titres (notamment pour les étrangers malades)* ».

b. Les décisions d'éloignement

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 avait fait de l'OQTF la mesure de droit commun d'éloignement des étrangers en séjour irrégulier ou dont le séjour est refusé. L'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) était limité au cas où l'étranger, résidant en France depuis moins de trois mois, menaçait l'ordre public ou occupait un emploi sans autorisation. Avec la loi du 7 mars 2016, l'APRF a été intégré dans le périmètre de l'OQTF, cette intégration constituant incontestablement une mesure de simplification appréciable.

La loi du 7 mars 2016 a par ailleurs :

— systématisé dans certains cas l'interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) : désormais, une OQTF est systématiquement (sauf « *circonstances humanitaires* ») assortie d'une IRTF lorsqu'aucun délai de départ volontaire n'a été accordé à l'étranger ou lorsque l'étranger n'a pas satisfait à cette obligation dans le délai imparti ; sa durée maximale est alors de trois ans ⁽¹⁾ ; dans les autres cas, la possibilité d'une IRTF maximale de deux ans est maintenue ;

— créé l'interdiction de circulation sur le territoire français (ICTF) à l'encontre des citoyens de l'Union européenne ou des membres de leur famille ⁽²⁾ ; assortissant une OQTF, elle emporte interdiction d'entrée et de séjour en France et est prise pour une durée de trois ans au plus.

L'encadré suivant donne la liste des décisions susceptibles d'être prises en matière d'éloignement, à jour de la loi du 7 mars 2016 ⁽³⁾. Cette liste n'inclut pas les décisions de refus d'entrée, de maintien en zone d'attente, de refus de visa, de refus d'autorisation de regroupement familial, etc. ⁽⁴⁾.

(1) Article L. 511-1 III.

(2) Article L. 511-3-2.

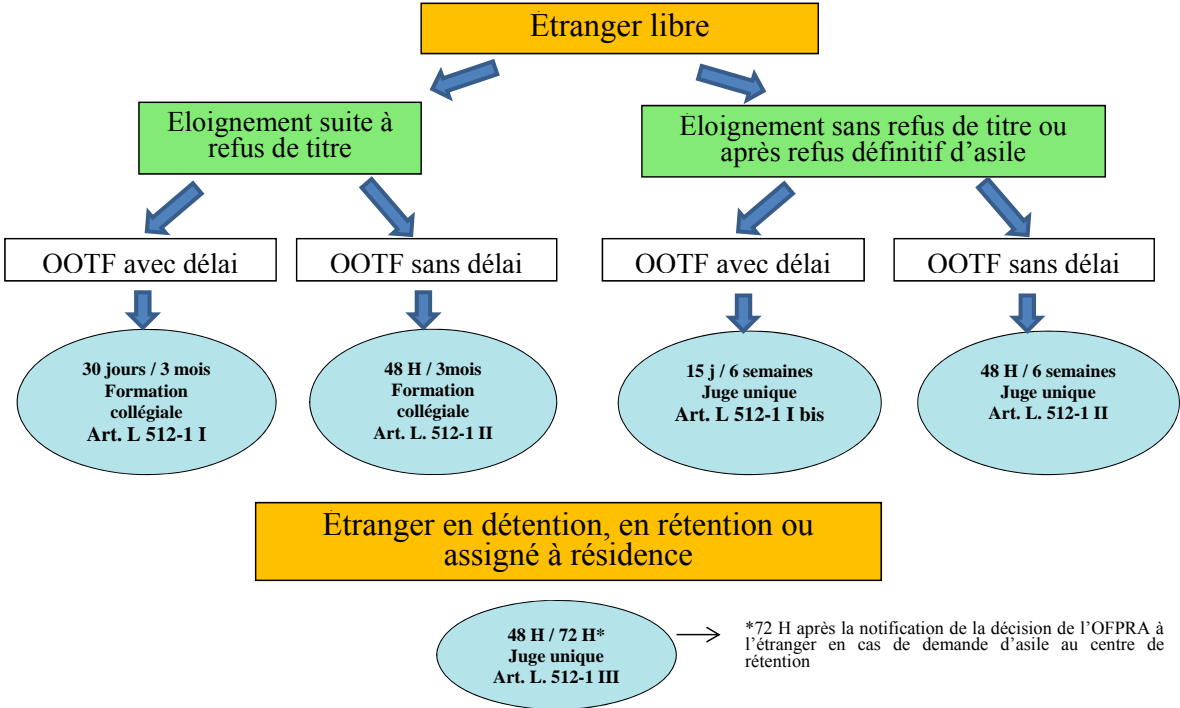
(3) Cf. également annexe 1.

(4) Cf. annexe 2.

Décisions possibles en matière d'éloignement

- refus ou retrait de titre de séjour ou d'autorisation provisoire de séjour, sans éloignement (articles L. 311-1 et suivants et R. 311-1 et suivants) ;
- refus ou retrait de titre de séjour assorti d'une OQTF (article L. 511-1 du CESEDA et article R. 776-1 du code de justice administrative (CJA)) ;
- OQTF avec délai de départ volontaire sur le fondement des 3^o, 5^o, 7^o ou 8^o de l'article L. 511-1 (articles L. 511-1 I [non ressortissant UE] et L. 511-3-1 [citoyen UE] du CESEDA, articles L. 776-1 et L. 776-2 et R. 776-1 à R. 776-28 du CJA) ;
- OQTF avec délai de départ volontaire sur le fondement des 1^o, 2^o, 4^o ou 6^o de l'article L. 511-1 (article L. 511-1 I) ;
- OQTF prise sur le fondement des 3^o, 5^o, 7^o ou 8^o de l'article L. 511-1 sans délai de départ volontaire (articles L. 511-1 I [non ressortissant UE] et L. 511-3-1 [citoyen UE] du CESEDA, articles L. 776-1 et L. 776-2 et R. 776-1 à R. 776-28 du CJA) ;
- OQTF prise sur le fondement des 1^o, 2^o, 4^o ou 6^o de l'article L. 511-1, sans délai de départ volontaire (le cas échéant après suppression de ce délai) (article L. 511-1 II du CESEDA, articles L. 776-1, L. 776-2 et R. 776-1 à R. 776-28 du CJA) ;
- OQTF sans délai de départ volontaire, avec placement simultané en rétention ou assignation à résidence (articles L. 511-1 et L. 551-1) ;
- OQTF avec délai de départ volontaire, avec placement en rétention ou assignation à résidence après expiration du délai de départ volontaire (articles L. 511-1 et L. 551-1) ;
- OQTF d'un étranger en détention (article L. 512-1 IV) ;
- décision fixant le pays de renvoi (articles L. 513-2 du CESEDA et R. 776-1 4^o du CJA) ;
- décision relative au délai de départ volontaire (article L. 511-1 II) ;
- interdiction administrative de retour sur le territoire français (IRTF) notifiée simultanément à l'OQTF (article L. 511-1 III) ;
- IRTF prise après expiration du délai de départ volontaire et prolongation de l'IRTF (6^{ème} alinéa du III de l'article L. 511-1) ;
- interdiction de circulation pour les citoyens UE (article L. 511-3-2) ;
- décision de réadmission hors mesure de surveillance (article L. 531-1) ;
- décision de réadmission avec rétention, assignation ou détention (article L. 531-1) ;
- transfert vers l'État responsable de l'examen de la demande d'asile présentée sur le territoire, sans rétention ou assignation (article L. 742-4 I) ;
- transfert vers l'État responsable de l'examen de la demande d'asile présentée sur le territoire, avec rétention ou assignation (article L. 742-4 II) ;
- reconduite de l'étranger signalé, sans assignation ou rétention (article L. 531-3) ;
- reconduite de l'étranger signalé, avec assignation ou rétention (article L. 531-3 du CESEDA et article R. 776-1 du code de justice administrative [procédure OQTF applicable]) ;
- expulsion (articles L. 521-1 à L. 524-4 et R. 521-1 à R. 524-2) ;
- interdiction judiciaire du territoire français (IJTF) (articles L. 541-1 à L. 541-4 et L. 623-2 du CESEDA et articles 702-1 et 703 du code de procédure pénale) ;
- décision de fixation du pays de retour par le préfet en exécution d'une IJTF (articles L. 513-2, L. 551-1 3^o [rétention] et L. 561-1 5^o [assignation à résidence]) ;
- interdiction administrative de territoire français (articles L. 214-1 à L. 214-8).
- interdiction administrative de territoire français avec reconduite à la frontière. (articles L. 214-1 à L. 214-8).

Réforme du contentieux des étrangers loi du 7 mars 2016



Source : Secrétariat général du Conseil d'État

3. Un régime contentieux de plus en plus complexe

À cette multiplicité de titres de séjour et de décisions possibles liées à l'éloignement, fruit de trente ans de réformes successives et de transpositions de textes européens, correspond un régime contentieux particulièrement complexe. Pour reprendre les termes de M. François Lamontagne, président du tribunal administratif de Poitiers, on se trouve face à un « *droit purement proclamatif* » dans lequel « *il n'y a pas de logique d'ensemble* » et qui est marqué par un « *enchaînement paroxystique* » des procédures ⁽¹⁾.

a. Les recours contre les décisions d'éloignement

i. L'éclatement des règles procédurales

Ayant la nature de décisions administratives se rattachant à la catégorie des mesures de police, les obligations de quitter le territoire français (OQTF) peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif.

En distinguant la procédure contentieuse applicable aux OQTF selon leurs motifs et en créant les OQTF dites « six semaines », la loi du 7 mars 2016 a notablement accru la complexité du régime contentieux des éloignements. Les règles applicables peuvent aujourd'hui être résumées comme suit.

Pour certaines OQTF avec délai de départ volontaire (notamment dans les cas de refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour), le délai de recours est de 30 jours et le délai de jugement de **3 mois** ⁽²⁾. L'affaire est examinée par une formation collégiale. Il s'agit de la procédure « normale ».

Pour les autres OQTF avec délai de départ volontaire (notamment en cas d'entrée irrégulière et de « débouté définitif » du droit d'asile ⁽³⁾), le délai de recours est de 15 jours, avec un délai de jugement de **6 semaines**. L'affaire est jugée par un juge unique, sans rapporteur public ⁽⁴⁾. Il s'agit d'une procédure que l'on peut qualifier de « moyenne urgence ».

Pour les OQTF sans délai de départ volontaire, le délai de recours est de 48 heures ⁽⁵⁾. Dans certains cas (notamment dans ceux de refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour), le délai de jugement est de **3 mois** et l'affaire est examinée par une formation collégiale. Dans les autres cas (notamment ceux

(1) Cf. annexe 1.

(2) Article L. 512-1 I.

(3) La catégorie des déboutés définitifs du droit d'asile a été créée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 qui prévoit que la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire peut être définitivement refusée à un étranger.

(4) Article L. 512-1 I bis.

(5) Article L. 512-1 II.

d'entrée irrégulière et de « débouté définitif » du droit d'asile), le délai de jugement est de **6 semaines** et l'affaire est jugée par un juge unique.

Lorsque l'étranger est en rétention ou assigné à résidence, des règles particulières s'appliquent. L'intéressé peut demander au président du tribunal administratif l'annulation de l'OQTF, dans un délai de 48 heures à compter de la notification de celle-ci, lorsque cette décision est notifiée avec la décision de placement en rétention⁽¹⁾. Le juge administratif statue alors à juge unique, sans conclusions de rapporteur public, et avec un délai de jugement de **72 heures** à compter de sa saisine. La loi du 7 mars 2016 a étendu cette procédure d'« extrême urgence » aux étrangers en détention⁽²⁾.

Précisons que, comme l'a rappelé le Conseil d'État⁽³⁾, les dispositions régissant les recours contre les décisions d'éloignement ne privent pas les requérants de la possibilité de présenter en référé une demande de suspension à l'encontre de la décision de refus de séjour ou de refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour, sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative. Précisons aussi qu'un étranger peut se prévaloir, à l'encontre d'une OQTF, des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatives au droit au respect de la vie privée et familiale⁽⁴⁾.

(1) Article L. 512-1 III.

(2) Il est également statué selon cette procédure sur le recours dirigé contre l'OQTF par un étranger qui est l'objet en cours d'instance d'une décision de placement en rétention. Le délai de 72 heures pour statuer court à compter de la notification par l'administration au tribunal de la décision de placement en rétention.

(3) CE, 28 novembre 2007, A, n° 305285.

(4) CE, 19 octobre 2007, B et A, n° 306821.

Les différentes procédures applicables aux recours contre les OQTF sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

LES DIFFÉRENTES PROCÉDURES SELON LES CAS DANS LESQUELS UN ÉTRANGER PEUT FAIRE L'OBJET D'UNE OQTF

Article L. 512-1 CESEDA	OQTF L. 511-1 I, 3°, 5°, 7° ou 8°, avec délai de départ volontaire, sauf avant dernière colonne	OQTF L. 511-1 I, 1°, 2°, 4° ou 6°, avec délai de départ volontaire + art. L. 512-1, Ibis, sauf avant dernière colonne	OQTF L. 511-1 I, 3°, 5°, 7° ou 8° sans délai de départ volontaire, sauf avant dernière colonne	OQTF L. 511-1 I, 1°, 2°, 4° ou 6° sans délai de départ volontaire, sauf avant dernière colonne	-Rétention, -Assignment à résidence, -Détenition	Rétention annulée par le JLD
Délai de recours	30 jours	15 jours	48h	48h	48h	48h
Formation de jugement	Collégiale, avec rapporteur public (dispense possible)	Juge unique, sans rapporteur public	Collégiale, avec rapporteur public (dispense possible)	Juge unique, sans rapporteur public	Juge unique, sans rapporteur public	Selon le rattachement à l'une des 4 premières colonnes
Délai de jugement	3 mois	6 semaines	3 mois	6 semaines	72h	Id ci-dessus

Source : Conseil d'État, *Étude de la Mission d'inspection des juridictions administratives*

L'éclatement des délais de recours et de ceux pour statuer et la variation dans la composition dans la formation de jugement rendent le régime contentieux en matière d'éloignements particulièrement illisible. Lors de son audition, le Conseil national des Barreaux (CNB) a confirmé que les différences de délais de saisine, en particulier, étaient sources de « *grosses difficultés* ». M. Jean-François Moutte, président du tribunal administratif de Lyon, de son côté, a souligné à quel point l'OQTF dite « six semaines » avait tout particulièrement complexifié le droit applicable ⁽¹⁾.

ii. Des tribunaux administratifs engorgés

Excessivement complexe, le droit des étrangers constitue en même temps un contentieux de masse pour les tribunaux administratifs, comme l'a rappelé M. Jean-François Moutte. Le volume total des entrées en cette matière représente 30 % de l'ensemble des affaires enregistrées en 2016 dans ces tribunaux, ce qui constitue de loin le premier contentieux en volume (en chiffres bruts, cela représente environ 59 000 dossiers en 2016) ⁽²⁾. Sur la période 2011-2016, ce flux a progressé de près d'un point pour les tribunaux administratifs. D'après le président de la 9^e chambre du tribunal administratif de Lyon (chambre spécialisée en droit des étrangers), rencontré par vos Rapporteurs, la plus grande partie du contentieux concerne les OQTF prononcées à la suite d'un refus de titre de séjour.

(1) Déplacement de vos Rapporteurs du 13 novembre 2017.

(2) Rapport d'activité du Conseil d'État, relatif à l'année 2016.

Le contentieux de l'éloignement des déboutés du droit d'asile et celui des étrangers appréhendés en situation irrégulière viennent en second lieu.

En conséquence, pour le Syndicat des avocats de France (SAF), « *la mise en œuvre des nouveaux dispositifs et l'engorgement des juridictions administratives ont contraint souvent les étrangers concernés à avoir recours à des procédures de référé-suspension notamment* ».

iii. Des cours administratives d'appel encombrées

D'après le Secrétariat général du Conseil d'État, le taux d'appel en matière de droit des étrangers a été de 25,1 % en 2016. Du 1^{er} janvier au 30 septembre 2017, il a été de 25 %. Au tribunal administratif de Poitiers, d'après ce qui a été indiqué à votre Rapporteur Jean-Michel Clément, le taux d'appel est environ de 20 % en moyenne et de 25 % pour le droit des étrangers.

Il existe certes à la cour administrative d'appel un mécanisme d'ordonnance de rejet, assuré par le président ou par le président de chambre. Cette procédure de tri des appels n'est d'ailleurs pas spécifique au droit des étrangers. Depuis le 1^{er} janvier 2017, les présidents de formation de jugement de ces cours ont la possibilité de rejeter par ordonnance « *les requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement* » sur le fondement de l'article R. 222-1 dernier alinéa du code de justice administrative. Cette possibilité est particulièrement utilisée en contentieux des étrangers : du 1^{er} janvier au 31 octobre 2017, les cours administratives d'appel ont ainsi rejeté 31 % des requêtes enregistrées. L'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA), auditionnée par vos Rapporteurs, juge d'ailleurs cette proportion un peu excessive.

Quoi qu'il en soit de l'usage de cette procédure de tri, les cours administratives d'appel n'en paraissent pas moins engorgées que les juridictions de première instance par le contentieux relatif aux étrangers. Le volume total des entrées en matière de contentieux des étrangers représente 45 % des requêtes enregistrées en 2016 dans les cours administratives d'appel (14 000 dossiers environ en 2016) ⁽¹⁾. Sur la période 2011-2016, ce flux a progressé de cinq points pour les cours administratives d'appel.

b. La prolongation et la contestation du placement en rétention

Sous l'empire de la loi du 16 juin 2011, le JLD intervenait déjà, mais uniquement sur saisine du préfet pour prolonger la rétention, à l'issue d'un délai de cinq jours ⁽²⁾. En pratique, cela aboutissait à reporter l'intervention du JLD après celle du juge administratif statuant sur la légalité d'une mesure d'éloignement visant un étranger en rétention. 40 % des éloignements

(1) *Rapport d'activité du Conseil d'État, relatif à l'année 2016.*

(2) *Sous l'empire de la loi du 16 juin 2011, l'article L. 552-1 disposait que, « quand un délai de cinq jours s'est écoulé depuis la décision de placement en rétention, le juge des libertés et de la détention est saisi aux fins de prolongation de la rétention ». Antérieurement, ce délai était de 48 heures (loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile).*

intervenaien avant les cinq jours. La loi du 7 mars 2016 a ramené à 48 heures le délai d'intervention du JLD pour prolonger la rétention.

Pour le Syndicat des avocats de France (SAF), auditionné par vos Rapporteurs, le fait que le juge des libertés et de la détention se prononce dès 48 heures est une bonne chose. La rétention administrative demeure une privation de liberté et il est indispensable que ses conditions de mise en œuvre soient examinées à très bref délai par le juge judiciaire. Lors de son audition, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) s'est également félicitée, par la voix de sa présidente, Mme Christine Lazerges, de cette intervention du JLD plus en amont.

La loi du 7 mars 2016 a par ailleurs transféré du tribunal administratif au JLD le contrôle de la légalité de la décision administrative de placement en rétention ⁽¹⁾. Le juge administratif n'a désormais plus la possibilité de se prononcer sur cette décision pourtant purement administrative.

Les dispositions régissant le contentieux de l'arrêté de placement en rétention, désormais transféré exclusivement au juge judiciaire, sont résumées dans le tableau suivant.

DISPOSITIONS APPLICABLES AU CONTENTIEUX DE L'ARRÊTÉ DE PLACEMENT EN RÉTENTION

Texte	Décision demandée au JLD	Délai de saisine	Juridiction compétente	Délai pour statuer
L. 512-1 III	Annulation de l'arrêté de placement en rétention (à la demande de l'étranger concerné)	Dans les 24 heures	JLD	Renvoi à L. 552-1 (24 heures)
L. 552-1	Prolongation du placement en rétention (à la demande du préfet)	À l'expiration de 48 heures	JLD du TGI dans le ressort duquel se situe le centre de rétention administrative	24 heures

Source : tribunal de grande instance de Lyon

Le transfert du tribunal administratif au JLD du contrôle de la légalité de la décision administrative de placement en rétention n'a pas eu, d'après la DGEF, un impact jurisprudentiel considérable. On a pu certes observer quelques hésitations postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, en particulier sur la question de savoir si le juge judiciaire pouvait, à l'occasion du contentieux sur la rétention, se saisir par voie d'exception de la légalité de l'OQTF. Ce point a toutefois été tranché par la Cour de cassation qui a précisé que « *le juge*

(1) Article L. 512-1 III : « La décision de placement en rétention ne peut être contestée que devant le juge des libertés et de la détention, dans un délai de **quarante-huit heures** à compter de sa notification (...) dans une audience commune aux deux procédures, sur lesquelles le juge statue par ordonnance unique lorsqu'il est également saisi aux fins de prolongation de la rétention ».

administratif est seul compétent pour connaître de la légalité des décisions relatives au séjour et à l'éloignement, quand bien même leur illégalité serait invoquée par voie d'exception à l'occasion de la contestation, devant le juge judiciaire, de la décision de placement en rétention »⁽¹⁾. Le JLD ne peut pas estimer que l'irrégularité de l'OQTF vicierait la décision de placement en rétention, quand bien même elle en constitue le fondement.

Le Syndicat national des magistrats Force Ouvrière⁽²⁾, auditionné par vos Rapporteurs, a souligné à quel point cette décision de la Cour de cassation lui semblait justifiée. Au demeurant, les moyens soulevés à l'encontre de l'OQTF sont bien plus nombreux et redoutables que ceux soulevés à l'encontre des placements en rétention. La grande majorité des JLD ne semble pas désireuse d'étendre, même par voie d'exception, leur compétence à l'appréciation de la légalité des OQTF. L'Union syndicale des magistrats (USM), pour sa part, a jugé cette jurisprudence révélatrice de la difficulté posée par la loi du 7 mars 2016 pour délimiter la compétence du juge administratif et celle du juge judiciaire. Selon elle, l'arrêt de la Cour de cassation permettra aux JLD de « *répondre aux moyens régulièrement soulevés devant eux par certains justiciables et leurs conseils (...) visant à étendre la compétence du juge judiciaire à la totalité du contrôle des décisions, y compris le contrôle de la légalité de l'OQTF et du refus du titre de séjour, par voie d'exception.* ». Le Syndicat de la magistrature a, en revanche, trouvé particulièrement contestable cette jurisprudence qui, selon lui, « *emporte des conséquences lourdes : la personne étrangère, qui se trouve privée de liberté, est ainsi contrainte à exercer deux recours distincts, alors même que ceux-ci doivent l'être dans un délai très court (48 heures)* ».

Le transfert de compétence du tribunal administratif au JLD n'aurait pas entraîné, d'après la DGEF, d'augmentation sensible du taux de libération des personnes placées en rétention (au-delà de l'effet induit par le passage de cinq jours à 48 heures, s'agissant de la demande de prolongation). En revanche, il semble qu'il ait pu y avoir une variabilité plus forte d'une juridiction à l'autre dans la mesure où la discipline jurisprudentielle n'est sans doute pas la même dans les deux ordres de juridiction. Pour le dire autrement, quelques JLD peuvent avoir un taux de mainlevée très supérieur à la moyenne de l'ensemble de leurs collègues.

Il reste que le régime contentieux de la rétention est désormais rendu particulièrement complexe par un double croisement de procédures :

— un premier croisement, comme l'a souligné le Syndicat des avocats de France (SAF), entre la procédure judiciaire relative au placement en rétention et la procédure administrative relative à la décision d'éloignement ;

— un second croisement entre la requête de l'étranger en annulation de l'arrêté de placement et celle de l'administration en prolongation de la rétention ;

(1) Civ. 1^{ère}, 27 sept. 2017 n° 17-10.207 et n° 16-50.062.

(2) Désormais dénommé « Unité Magistrats ».

pour un seul retenu, il y a ainsi deux requêtes ; l'article L. 512-1 III demande alors au JLD de joindre les deux procédures et de rendre une ordonnance unique au cours de la même audience ⁽¹⁾.

c. La visite domiciliaire chez l'étranger assigné à résidence

La loi du 7 mars 2016 a donné compétence au JLD pour autoriser l'autorité administrative, en cas d'impossibilité d'exécution d'office de la mesure d'éloignement résultant de l'obstruction volontaire de l'étranger assigné à résidence, à requérir les services de police ou les unités de gendarmerie pour qu'ils visitent le domicile de l'étranger afin de s'assurer de sa présence et de le reconduire à la frontière ou, si le départ n'est pas possible immédiatement, de lui notifier une décision de placement en rétention ⁽²⁾. Si l'intervention du juge judiciaire n'était pas nécessairement obligatoire dans le cadre de l'exécution d'une mesure de police administrative, le choix du législateur de 2016 de confier un tel rôle au JLD témoignait néanmoins de sa volonté de prendre en compte la jurisprudence européenne ⁽³⁾.

La procédure mise en place en 2016, s'inspirant des dispositions prévues en matière de perquisitions et de saisies par les articles 56 à 59 et 76 du code de procédure pénale, visait à empêcher l'étranger assigné à résidence de se prévaloir de l'inviolabilité du domicile pour pouvoir faire obstacle à l'exécution de son éloignement.

Au final, cette disposition de la loi du 7 mars 2016 ne semble avoir été quasiment pas appliquée, comme l'a indiqué par exemple l'Union syndicale des magistrats (USM). Ce jugement est confirmé par la PAF pour qui le dispositif « est une évolution positive mais reste peu usité car complexe à mettre en œuvre pour les préfetures ».

C. DES AUTORITÉS PUBLIQUES SUR LA DÉFENSIVE

Face à l'ampleur des mouvements d'immigration régulière et irrégulière, d'une part, et au caractère à la fois instable et complexe du droit des étrangers, de l'autre, les autorités de l'État et les acteurs de la justice se disent largement désemparés et las. Les expressions de « système à bout de souffle » et de « droit de papier » reviennent de façon récurrente. Cette situation devient difficilement supportable, du point de vue à la fois de la non-atteinte des objectifs de politique publique et du non-respect des droits des ressortissants étrangers eux-mêmes.

(1) Cependant, lorsque le JLD est saisi par l'étranger dans les premières heures de son placement en rétention, les délais de comparution imposés par la loi peuvent entraîner la tenue de deux audiences à délais très rapprochés (cf. circulaire du 31 octobre 2016 d'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et du décret d'application n° 2016-1457 du 28 octobre 2016, NOR : JUSC1631527C).

(2) Article L. 561-2 II.

(3) Cf. CEDH, 15 octobre 2013, req. n° 34529/10, Gutsanovi c/ Bulgarie.

1. Des agents de préfecture peinant à faire face à la masse croissante des procédures

Les agents des préfectures rencontrés par vos Rapporteurs, que ce soit à Lyon ou à Poitiers, ont fait part des grandes difficultés liées à l'exercice de leurs missions, à trois égards.

En premier lieu, le très faible taux d'exécution des OQTF, de l'ordre de 14 ou de 15 %, leur donne le sentiment de préparer en pure perte les dossiers d'éloignement des étrangers séjournant illégalement en France. Rappelons par exemple qu'en 2016, sur 81 628 OQTF prononcées, 69 975 n'ont jamais été exécutées. D'après les indications fournies à Poitiers, 10 % environ des personnes ayant fait l'objet d'une OQTF et placées en centre de rétention administrative sont au final effectivement éloignées.

En deuxième lieu, la complexité du droit des étrangers oblige à une très grande technicité dans la rédaction et la motivation des décisions d'éloignement, souvent longues de plusieurs pages. Les services de l'immigration et de l'intégration des préfectures, déjà extrêmement mobilisés par leur activité de délivrance et de renouvellement des titres de séjour, paraissent sous-dimensionnés pour répondre à l'ampleur de la tâche. Ce point a été signalé à votre Rapporteur Jean-Michel Clément lors de sa venue à la préfecture de Poitiers. Pour éviter les erreurs ou les oublis dans la rédaction des OQTF, les services préfectoraux peuvent avoir tendance à utiliser des arrêtés-types joints à des circulaires du ministère de l'intérieur et à viser un spectre inutilement large d'articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ce qui n'est pas un gage de simplification de la procédure.

Enfin, s'agissant des procédures contentieuses devant le juge administratif comme devant le juge judiciaire, les agents des préfectures, agissant dans des délais resserrés avec des moyens limités, « *défendent dans l'urgence, voire après la clôture de l'instruction* », comme l'a indiqué à vos rapporteurs le Secrétariat général du Conseil d'État.

2. Les difficultés rencontrées par les forces de sécurité intérieure

a. Les conséquences de la dépenalisation du séjour irrégulier

Dans deux arrêts *El Dridi* du 28 avril 2011⁽¹⁾ et *Achughbabian* du 6 décembre 2011⁽²⁾, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) avait considéré que la directive « retour » de 2008, qui autorise les États membres à prendre un certain nombre de mesures administratives, y compris de nature coercitive, afin d'assurer l'éloignement effectif d'un étranger en situation irrégulière, ne leur permet pas de sanctionner d'une peine d'emprisonnement le seul fait, pour un étranger, de séjourner irrégulièrement sur son territoire.

(1) CJUE, 28 avr. 2011, C-61/11, *Hassen El Dridi alias Soufi Karim*.

(2) CJUE, 6 déc. 2011, C-329/11, *Alexandre Achughbabian c/ Préfet du Val de Marne*.

La première chambre civile de la Cour de cassation avait tiré les conséquences de cette jurisprudence par trois arrêts du 5 juillet 2012⁽¹⁾, considérant que, désormais, les services de police et de gendarmerie n’avaient plus la possibilité de placer en garde à vue un étranger en situation irrégulière auquel nulle autre infraction n’était reprochée. En effet, la garde à vue constituait jusqu’alors la principale procédure permettant aux services de police ou de gendarmerie de retenir un étranger pour faire le point sur sa situation et, le cas échéant, décider de le placer en rétention administrative en vue de son éloignement.

C’est pour tenir compte de ces décisions, la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012⁽²⁾ a instauré une retenue pour vérification de situation d’une durée maximum de 16 heures, qui se substitue à la garde à vue et qui est d’une durée inférieure à celle-ci⁽³⁾. Cette retenue est placée sous le contrôle du procureur de la République – qui peut y mettre fin à tout moment – et est assortie de garanties : droit à l’interprète, à l’avocat, au médecin et à l’aide juridictionnelle.

Le passage d’une durée de 24 heures à une durée de 16 heures a contribué selon la PAF à une moindre efficacité dans la vérification du droit de circulation et de séjour et à des risques de fragilisation des procédures. Cette difficulté a également été relevée par M. Stéphane Bouillon, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, lors de sa rencontre avec vos Rapporteurs. De façon encore plus problématique, la disparition du caractère délictuel de l’entrée et du séjour irréguliers a rendu difficile pour la PAF la prise des empreintes digitales des personnes concernées et l’inscription de celles-ci au Fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), en vue de faire obstacle à l’utilisation successive de nombreux alias. L’article L. 611-1-1 ne permet la prise d’empreintes que si l’étranger ne fournit pas d’éléments permettant d’apprécier son droit de circulation ou de séjour, si celle-ci constitue l’unique moyen d’établir la situation de cette personne et après information du procureur de la République.

b. L’augmentation des escortes

La modification du séquençage de la rétention administrative par la loi du 7 mars 2016 (placement initial décidé par l’autorité administrative fixé à deux jours maximum contre cinq auparavant), mis en œuvre depuis le 1^{er} novembre 2016, a entraîné une augmentation significative du nombre des escortes policières liées au contentieux de la rétention.

Ainsi, selon la PAF, du 1^{er} novembre 2015 au 31 octobre 2016 (JLD à cinq jours), ce sont 15 098 présentations au JLD qui ont été effectuées par les policiers

(1) Civ. 1, 5 juill. 2012, n° 11-30.371, 11-19.250 et 11.30-530 : *JurisData* n° 2012-014962, 2012-014964 et 2012-014965.

(2) Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d’aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

(3) Article L. 611-1-1.

des centres de rétention administrative gérés par la PAF en métropole⁽¹⁾. Du 1^{er} novembre 2016 au 31 octobre 2017 (JLD à deux jours), ce sont 19 801 présentations qui ont dû être mises en place⁽²⁾, soit une hausse de 31 %. Le taux de transfert devant le JLD est passé de 804 pour 1 000 retenus à 962 pour 1000 retenus. Dans le même temps, la charge des escortes liées au contentieux des OQTF devant le juge administratif n'a pas diminué.

La double intervention du juge judiciaire et du juge administratif, et le chevauchement dans certains cas des audiences, posent au demeurant des problèmes de disponibilité des escortes.

Le poids représenté par ces escortes, ajouté au sentiment d'inutilité résultant de la très faible exécution au final des OQTF, est de nature à nourrir un sentiment de découragement chez les membres des forces de sécurité intérieure.

3. Des acteurs de la justice pris dans un système tournant en partie à vide

a. Les magistrats judiciaires

Les JLD rencontrés par vos Rapporteurs, notamment lors de leur déplacement à Lyon, leur ont avant tout fait part des grandes difficultés suscitées par l'obligation de statuer dans le délai de 24 heures tant pour les demandes de prolongation du placement en rétention⁽³⁾ que pour les requêtes aux fins d'annulation des arrêtés de placement⁽⁴⁾. Ce délai, figurant à l'article L. 552-1, résulte de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011. Antérieurement, cet article ne prévoyait aucun délai pour le juge ; celui-ci devait statuer sans délai, ce que la jurisprudence comprenait comme sans délai autre que celui d'un temps de réflexion raisonnable pendant le temps strictement nécessaire à la tenue de l'audience et au prononcé de l'ordonnance.

Ces difficultés à statuer dans le délai de 24 heures ont été confirmées à vos rapporteurs par la DGEF. Elles se traduisent notamment par des cas de

(1) 19 centres de rétention administrative sont sous la responsabilité de la DCPAF en métropole et 4 en outre-mer.

(2) Source : logiciel LOGICRA.

(3) Article L. 552-1 : « Quand un délai de quarante-huit heures s'est écoulé depuis la décision de placement en rétention, le juge des libertés et de la détention est saisi aux fins de prolongation de la rétention. Le juge statue dans les vingt-quatre heures de sa saisine par ordonnance au siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se situe le lieu de placement en rétention de l'étranger (...) après audition du représentant de l'administration, si celui-ci, dûment convoqué, est présent, et de l'intéressé ou de son conseil, s'il en a un (...) Si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, le juge statue dans cette salle. »

(4) Article L. 512-1 : « (...) La décision de placement en rétention ne peut être contestée que devant le juge des libertés et de la détention, dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification, suivant la procédure prévue à la section 1 du chapitre II du titre V du présent livre et dans une audience commune aux deux procédures, sur lesquelles le juge statue par ordonnance unique lorsqu'il est également saisi aux fins de prolongation de la rétention en application de l'article L. 552-1 (...) ».

dessaisissement du juge, signalés par les préfetures qui s’y trouvent confrontées et les signalent de manière assez récurrente, sans toutefois de chiffrage possible.

D’après le Syndicat national des magistrats FO, le délai de 24 heures, courant à compter de l’enregistrement de la requête au greffe du CRA, engendre du stress et des erreurs. Une requête enregistrée à 22 heures ne pourra être examinée que le lendemain. L’un des JLD auditionnés par vos Rapporteurs leur a indiqué avoir déjà dû statuer en quinze minutes. Si le délai est dépassé d’une minute, le JLD est dessaisi et la personne est libérée, ce qui n’est pas sans poser problème lorsqu’on sait qu’un certain nombre de personnes placées en rétention sont fichées S⁽¹⁾. Par comparaison, la cour d’appel, elle, dispose de 48 heures pour statuer sur les appels des ordonnances des JLD⁽²⁾.

Pour le Syndicat de la magistrature, « *le délai de 24 heures pour statuer est très court, d’autant que dans beaucoup de juridictions, un seul JLD est chargé chaque jour de statuer à la fois sur ce contentieux, sur celui de la détention provisoire et des placements en hospitalisation d’office, sans oublier les compétences de plus en plus larges attribuées à ce juge pour autoriser des actes d’enquête.* »

Ce délai se révèle particulièrement délicat pour apprécier les moyens de légalité externe et interne que soulèvent les avocats et qui se rattachent au droit administratif. À ce sujet précisément, les JLD rencontrés par vos Rapporteurs ont insisté sur le fait qu’il s’agissait là d’un contentieux que le juge judiciaire ne connaît pas et qui sort de sa compétence habituelle. Ils semblent n’avoir reçu, préalablement à l’exercice de cette nouvelle mission, qu’une simple formation d’une heure et demie donnée par un conseiller de tribunal administratif.

De manière générale, la plupart des JLD avec lesquels vos Rapporteurs ont échangé ne semblent pas avoir été demandeurs de l’exercice de cette nouvelle compétence qui a demandé aux juridictions des efforts importants d’adaptation et d’organisation. Au tribunal de grande instance de Lyon, la mise en œuvre de la loi du 7 mars 2016 a nécessité de porter les effectifs des JLD de 4 à 6 magistrats. Les six JLD traitent le contentieux des étrangers à tour de rôle. En cas de grand afflux de requêtes provenant des préfets ou des ressortissants étrangers, un JLD vient en renfort. Le service du JLD est bien entendu un service de permanence, fonctionnant y compris les week-ends et les vacances.

b. Les magistrats administratifs

Les magistrats administratifs rencontrés par vos Rapporteurs ont d’abord souligné le poids considérable représenté par le contentieux des étrangers dans l’activité des juridictions administratives. L’USMA évalue à un chiffre compris entre 30 % et 40 % le poids du contentieux des étrangers dans l’activité des

(1) Le JLD précité auditionné par vos Rapporteurs a été confronté à une dizaine de cas au CRA du Mesnil-Amelot entrant dans sa compétence.

(2) Article L. 552-9 alinéa 1^{er}.

tribunaux administratifs. Au tribunal administratif de Lyon, il représente 38 % des entrées et des sorties. D'après le Secrétariat général du Conseil d'État, ce contentieux affleure les 50 % dans certains tribunaux.

Les juges administratifs déplorent l'effet d'éviction sur les autres contentieux tels que l'urbanisme et la fiscalité. Selon le Secrétariat général du Conseil d'État, *« entre les permanences 72h – 6 semaines et les OQTF 3 mois, les magistrats de certains tribunaux administratifs peuvent consacrer jusqu'à la moitié de leurs audiences annuelles au contentieux des étrangers, ne traitant plus pendant ce temps les dossiers des matières principales de leur chambre »*. La grande majorité des juridictions ayant une proportion de contentieux des étrangers supérieure à la moyenne nationale (soit plus d'un tiers de leurs entrées) ont également un délai moyen constaté pour les affaires « ordinaires » (c'est-à-dire hors urgences et délais contraints) très supérieur à la moyenne nationale. Pour le Syndicat de la juridiction administrative (SJA), de son côté, l'impact de la loi du 7 mars 2016 *« réside sans doute moins dans l'influence qu'il a eu sur le volume des requêtes (encore qu'il est certain que ce dernier n'a pas sensiblement diminué) que sur la perturbation du fonctionnement des juridictions, qui ont dû s'adapter, d'ailleurs en ordre dispersé, à la gestion d'un contentieux de masse à délais contraints, ce qui a eu un effet défavorable sur le traitement des autres contentieux et sur la charge de travail des magistrats et des greffes »*.

L'USMA se montre très critique sur l'extension du champ d'intervention du juge statuant seul opérée par la loi du 7 mars 2016 alors que, traditionnellement, le juge unique n'a vocation à intervenir que dans des contentieux d'urgence ou de faible importance (par exemple, en matière indemnitaire, les litiges inférieurs à 10 000 euros). Selon cette organisation, le juge statuant seul, du fait même de sa solitude et de l'urgence dans laquelle il est amené à se prononcer, n'offre pas les mêmes garanties qu'un débat collégial puisqu'il ne peut, par la confrontation constructive des points de vue, éprouver son interprétation des textes et son appréciation des situations dans un cadre collégial. Statuant seul, il est plus susceptible de commettre des erreurs. C'est un juge qui, ensuite, doit assumer seul des décisions souvent humainement difficiles, quelles que soient les raisons de la présence irrégulière du justiciable. Plus prosaïquement, le juge qui statue seul est un juge qui est de permanence, c'est-à-dire qui voit son travail collégial ordinaire et, s'agissant des procédures d'urgence « 72 heures », sa vie personnelle, perturbés par des périodes de plus en plus nombreuses où il doit être disponible alors même qu'il ne bénéficie pas du système d'astreinte. En résumé, pour l'USMA, l'accroissement du champ d'intervention du juge statuant seul *« est à l'origine de lourdes difficultés d'organisation dans nos tribunaux, porte atteinte à l'image de notre justice et nuit à la qualité des jugements que nous rendons »*.

Les magistrats administratifs pointent également la complexité extrême atteinte par le droit des étrangers. Comme l'a souligné la greffière en chef du tribunal administratif de Poitiers, les services de la préfecture ont tendance à viser le maximum d'articles du code afin de tenter de sécuriser leurs OQTF. À leur tour,

nombre d'avocats utilisent des requêtes stéréotypées soulevant de manière systématique plusieurs dizaines de moyens, essentiellement de forme. Le juge administratif rend ensuite, en conséquence de ce qui précède, des jugements excessivement longs consacrés principalement à répondre aux moyens de régularité procédurale et plus accessoirement aux arguments de fond.

L'USMA résume bien cette complexité du droit des étrangers : « *Les textes sont tant enchevêtrés qu'il devient difficile de comprendre les conséquences d'une modification de celui-ci. La systématisation des interdictions de retour sur le territoire français par la loi de 2016 a conduit à des difficultés d'interprétation sur la teneur de leur motivation qui, un an après, ne sont pas encore résolues et donnent donc lieu à des appréciations différentes en fonction des préfets et des tribunaux.* »

Enfin, le défaut très généralisé d'exécution des OQTF participe du sentiment de lassitude des magistrats administratifs. Selon l'USMA, ces magistrats s'interrogent sur le sens de leur travail dès lors que des milliers d'OQTF prises par les préfectures et qui pour une bonne part leur sont soumises ne sont pas exécutées. Les juges administratifs voient ainsi revenir régulièrement devant leur juridiction les mêmes personnes, avec des refus de titre pour des motifs différents à chaque fois. M. François Lamontagne, président du tribunal administratif de Poitiers, a évoqué « *un contentieux qui tourne à vide* ». Un magistrat du tribunal administratif de Poitiers a résumé la situation ainsi : « *Pour le tiers de son activité, la juridiction administrative s'occupe de droit des étrangers. Pour ce tiers, elle travaille pour rien. Il y a un sentiment d'épuisement et d'inutilité. S'il n'y a pas d'exécution ensuite, un tiers du budget de la juridiction administrative ne sert à rien.* »

c. Les avocats

Les avocats rencontrés à Poitiers par votre Rapporteur Jean-Michel Clément ont à leur tour souligné la complexification croissante des procédures et des contentieux, avec une tendance au resserrement des délais de contestation des décisions d'éloignement.

La loi du 7 mars a ainsi consacré, par exemple, la naissance de l'OQTF (avec délai de départ volontaire) contestable dans les 15 jours, avec un délai de jugement de 6 semaines (notamment en cas d'entrée irrégulière et de « débouté définitif » du droit d'asile). Pour le Syndicat des avocats de France, auditionné par vos Rapporteurs, ce « *délai de quinze jours laissé pour contester la décision est extrêmement court et ne permet pas d'assurer efficacement une défense tenant notamment l'exigence de preuve à laquelle est soumise l'étranger* ». S'agissant de ce même type d'OQTF, la législation ne prévoit pas que le dépôt du dossier d'aide juridictionnelle suspende le délai de recours. En conséquence, soit l'avocat accepte d'intervenir sans garantie d'être indemnisé, soit il refuse d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle, privant ainsi de toute défense un étranger déjà précarisé. Ce point a également été relevé par le Conseil national des barreaux lors de son audition.

Si la complexité du droit applicable nuit à l'efficacité de l'action publique, elle est également préjudiciable aux droits des ressortissants étrangers, comme l'a souligné le Syndicat des avocats de France : « *la multiplicité des délais distincts et des mesures de plus en plus nombreuses à contester rend l'accès au juge pour le moins compliqué voire impossible, principalement pour les étrangers détenus qui sont soumis à des délais extrêmement courts pour saisir le juge et qui bien souvent ne peuvent matériellement pas déposer de recours. Bien plus, les étrangers ne comprennent parfois pas les voies et délais de recours qui ne leur sont pas expliqués clairement lors de la notification* ».

II. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR JEAN-MICHEL CLÉMENT

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément propose d'apporter un certain nombre d'ajustements aux règles applicables en matière d'éloignement et de contrôle de la régularité du séjour des étrangers ou pour ce qui regarde les procédures contentieuses dans ce domaine. Il invite ensuite à rechercher, dans la législation relative à l'immigration, un équilibre qui préserve la dignité des personnes concernées. Trois défis en particulier doivent trouver une réponse : un véritable accueil des mineurs étrangers isolés, une délivrance plus performante des titres de séjour et une protection inscrite dans la loi des personnes séjournant sans titre et non éloignées.

A. DES MODIFICATIONS NÉCESSAIRES EN MATIÈRE D'ÉLOIGNEMENT ET DE CONTRÔLE DE LA RÉGULARITÉ DU SÉJOUR

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément propose tout d'abord un certain nombre d'ajustements qui lui paraissent de nature à améliorer le droit existant en matière d'éloignement et de contrôle de la régularité du séjour.

1. Augmenter la durée de la retenue administrative pour vérification du droit au séjour

La durée maximale de seize heures prévue par l'article L. 611-1-1 pour la retenue administrative d'un étranger aux fins de vérification de son droit au séjour est jugée insuffisante par les forces de police et de gendarmerie.

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément préconise de porter cette durée à vingt-quatre heures et d'élargir la possibilité à cette occasion de relever et d'enregistrer immédiatement les empreintes digitales de la personne, dans une optique de lutte contre l'utilisation d'alias successifs.

<p>Proposition n° 1 : Augmenter la durée de la retenue administrative pour vérification du droit au séjour et élargir la possibilité dans ce cadre de prise et d'enregistrement des empreintes digitales</p>

2. Recourir avec davantage de discernement à l'assignation à résidence

La loi du 7 mars 2016 a clarifié le cadre juridique de l'assignation à résidence, conformément aux dispositions de la directive « retour » de 2008. Aux termes de l'article L. 551-1, seul « *l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque [de fuite]* » peut être placé en rétention. Il en va ainsi notamment lorsque l'étranger assigné à résidence « *n'a pas respecté les prescriptions liées à l'assignation à résidence ou qu'à l'occasion de la mise en œuvre de la mesure d'éloignement il a pris la fuite ou opposé un refus* ». L'enchaînement éventuel des procédures d'assignation à résidence et de rétention a ainsi été précisé.

Dans les faits, comme l'a indiqué par exemple le Syndicat des avocats de France (SAF), il semble que certaines préfectures tendent à faire de la rétention le principe. Il y a là un point de vigilance sur lequel votre Rapporteur Jean-Michel Clément souhaite attirer l'attention.

Du point de vue d'une meilleure mise en œuvre des OQTF, l'assignation à résidence n'est pas à négliger. Si son efficacité est moindre que celle du placement en rétention ⁽¹⁾, elle n'en est pas pour autant dénuée de tout caractère coercitif et de toute effectivité.

3. Encourager les retours volontaires

Lors de son audition, M. Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), a suggéré que l'organisme qu'il dirige puisse proposer l'aide au retour volontaire dans les centres de rétention administrative. Il conviendrait, dans cet esprit, que l'OFII soit davantage destinataire des OQTF. M. Didier Leschi a souligné à quel point un retour volontaire coûtait moins cher à l'État qu'un retour forcé. À titre de comparaisons internationales, il a indiqué que le Royaume-Uni pratiquait beaucoup plus que la France le retour volontaire et qu'en Belgique ce sont les mêmes équipes qui proposent soit le retour volontaire, soit le retour forcé.

Bien entendu, le fait qu'un étranger sollicite une aide au retour après son placement en rétention ne pourrait justifier à lui seul que le juge mette fin à cette rétention.

Proposition n° 2 : Prévoir la possibilité d'accorder l'aide au retour volontaire à un étranger placé en rétention

(1) 70 % des éloignements contraints exécutés en 2016 l'ont été à la suite d'un placement en rétention.

B. DES SIMPLIFICATIONS À OPÉRER DANS LE RÉGIME DU CONTENTIEUX

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément préconise ensuite d'apporter un certain nombre de modifications aux règles régissant le contentieux des étrangers, qu'il s'agisse de la décision d'éloignement ou du placement en rétention.

1. Supprimer l'Obligation de Quitter le Territoire Français dite « six semaines »

Introduite en 2016, l'OQTF dite « six semaines », c'est-à-dire à l'encontre de laquelle le recours (qui doit être introduit dans un délai de quinze jours) est jugé par le tribunal administratif dans un délai de six semaines⁽¹⁾, est largement décriée. Comme l'a souligné par exemple le Secrétariat général du Conseil d'État, ces procédures sont les plus insatisfaisantes dans la mesure où les étrangers souvent n'ont pas rencontré leur avocat et ne sont pas présents à l'audience et où le dossier peut se révéler extrêmement maigre si la préfecture n'assure pas non plus de défense.

De nombreuses personnalités auditionnées se sont prononcées en faveur de la suppression de cette catégorie particulière d'OQTF. M. François Lamontagne, président du tribunal administratif de Poitiers, de même que le Syndicat des avocats de France (SAF), se sont dits favorables à la mise en place de deux procédures : une procédure normale à trois mois et une procédure « d'extrême urgence » à 72 heures.

La suppression de l'OQTF « six semaines » irait au demeurant dans le sens des axes de simplification du contentieux avancés par le Syndicat de la juridiction administrative (SJA). Celui-ci suggère en effet une réforme du contentieux administratif des étrangers selon les principes suivants⁽²⁾. Lorsque le requérant ferait l'objet d'une mesure de privation de liberté (assignation à résidence, rétention) ou d'un transfert vers l'État membre responsable de sa demande d'asile, le délai unique de recours serait de 48 heures, le délai unique de jugement de 72 heures et la formation de jugement serait constituée d'un magistrat statuant seul. Dans tous les autres cas, le délai unique de recours serait de 30 jours, le délai unique de jugement de trois mois et la formation de jugement serait une formation collégiale.

La suppression de l'OQTF « six semaines » présenterait certes l'inconvénient de ramener la catégorie des déboutés du droit d'asile dans la procédure classique « trois mois ». Les déboutés du droit d'asile disposeraient alors, non plus de quinze jours comme aujourd'hui⁽³⁾, mais de trente jours, pour

(1) Article L. 512-1 I bis.

(2) <http://www.lesja.fr/index.php/la-vie-du-sja/communiqués/696-proposition-de-simplification-du-contentieux-des-etrangers>.

(3) Article L. 512-1 I bis : « L'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sur le fondement [du] (...) 6° du I de l'article L. 511-1 (...) peut, dans un délai de **quinze jours** à compter de sa

contester l'OQTF. Ceci pourrait paraître manquer de cohérence avec l'effort des autorités publiques qui a précisément consisté au contraire à tenter de réduire les délais pour les personnes auxquelles la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire ont été définitivement refusés. En d'autres termes, la suppression de l'OQTF « six semaines » aboutirait à allonger les délais de recours et de jugement vis-à-vis d'une catégorie qui alimente particulièrement l'immigration irrégulière. Le fait qu'une proportion importante des déboutés du droit d'asile demeure sur le territoire français de manière illégale fait en effet incontestablement perdre une partie de son sens au dispositif français du droit d'asile.

Il reste que la défense à tout prix de la procédure de l'OQTF « six semaines » n'a guère de sens dès lors que le juge administratif rencontre de toute façon des difficultés à tenir le délai imparti et que la procédure se déroule souvent dans les conditions insatisfaisantes rappelées plus haut. Votre Rapporteur Jean-Michel Clément reprend à son compte cette proposition de suppression allant dans le sens de la simplification et d'une plus grande facilité de gestion des flux par la juridiction administrative.

Proposition n° 3 : Supprimer l'Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF) dite « six semaines »

2. Adapter les règles relatives au contentieux de la rétention

a. Porter à quarante-huit heures le délai donné au JLD pour se prononcer sur le placement en rétention

L'insuffisance du délai de 24 heures imparti depuis 2011 au JLD pour trancher sur la rétention a été soulignée par le Syndicat national des magistrats FO, les juges rencontrés à Lyon ou encore le Secrétariat général du Conseil d'État, lesquels suggèrent en général un doublement de cette durée.

Proposition n° 4 : Porter à quarante-huit heures le délai donné au JLD pour se prononcer sur le placement en rétention

b. Donner cinq jours au juge administratif pour statuer sur la légalité de l'OQTF visant un étranger placé en rétention

L'article L. 512-1 III dispose que, en cas de placement en rétention, l'étranger peut demander au président du tribunal administratif l'annulation de l'OQTF dans un délai de 48 heures à compter de sa notification, lorsque cette

notification, demander au président du tribunal administratif l'annulation de cette décision, ainsi que l'annulation de la décision mentionnant le pays de destination et de la décision d'interdiction de retour sur le territoire français qui l'accompagnent le cas échéant (...) ».

Article L. 511-1 I : « L'autorité administrative peut obliger à quitter le territoire français un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (...) 6° Si la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été définitivement refusé à l'étranger (...) ».

décision est notifiée avec la décision de placement en rétention. Le juge administratif statue au plus tard 72 heures après sa saisine. Il est également statué selon cette procédure en cas de recours dirigé contre une OQTF par un étranger qui est l'objet en cours d'instance d'une décision de placement en rétention, le délai de 72 heures courant alors à compter de la notification par l'administration au tribunal de la décision de placement en rétention.

Plusieurs personnalités auditionnées ont souligné le caractère trop bref de ce délai de 72 heures. Pour l'USMA, l'intervention du JLD, voire de la cour d'appel, avant le juge administratif conduit parfois ce dernier à ne pas respecter le délai de 72 heures. Si celui-ci n'en est pas pour autant dessaisi, le non-respect du délai prévu par la loi n'en est pas moins regrettable.

Selon le Secrétariat général du Conseil d'État, le délai de 72 heures imposé au juge administratif le contraint à organiser des audiences avec interprète et avocat commis d'office pour des dossiers qui peuvent basculer au dernier moment vers une procédure plus longue si le JLD ayant statué dans les 48 heures de la rétention a libéré l'étranger. Le délai fixé au juge administratif pourrait être utilement reporté à cinq jours.

Proposition n° 5 : Donner cinq jours au juge administratif pour statuer sur la légalité de l'OQTF visant un étranger placé en rétention

3. Confier au juge judiciaire le contentieux du maintien en rétention en cas de demande d'asile

Le transfert au juge judiciaire du contrôle de la légalité du placement en rétention, opéré par la loi du 7 mars 2016, a résulté d'un amendement parlementaire. Comme on l'a vu plus haut, l'intervention de juges appartenant aux deux ordres de juridiction pose un certain nombre de difficultés. Au demeurant, des voix se sont élevées lors des auditions pour indiquer que de nombreux JLD souhaitaient que ce contentieux soit restitué au juge administratif, en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs ⁽¹⁾.

Un retour à la compétence du juge administratif en matière de rétention pourrait toutefois se révéler problématique, compte tenu de la jurisprudence européenne rendue dans ce domaine. En effet, dans arrêt *A.M. c/ France* rendu le 12 juillet 2016, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que le fait que la compétence du juge administratif, saisi d'un recours contre l'arrêté de placement en rétention, soit limitée à la vérification de la légalité interne et externe de l'acte, mais ne s'étende pas au contrôle de la régularité des actes accomplis avant la rétention, constituait une violation du droit au recours effectif garanti par l'article 5 § 4 de la convention ⁽²⁾. Quoi qu'il en soit, pour votre Rapporteur Jean-

(1) *Décret du 16 fructidor an III*.

(2) *Arrêt A.M. c. France*, n° 56324/13, § 42: « La Cour observe cependant que le juge administratif saisi, comme en l'espèce, d'un recours contre un arrêté de placement en rétention, n'a le pouvoir que de vérifier

Michel Clément, il n'est pas illégitime que la compétence du juge judiciaire soit reconnue, s'agissant d'une privation de liberté, la compétence du juge administratif, étant sauve, concernant la légalité de la mesure d'éloignement et ses accessoires.

De ce point de vue, toutefois, on peut juger illogique que la compétence pour se prononcer sur la décision de maintien en rétention prise par l'autorité administrative lorsqu'elle estime qu'une demande d'asile est présentée dans le seul but de faire échec à une mesure d'éloignement soit toujours confiée au président du tribunal administratif par l'article L. 556-1. Rejoignant sur ce point l'analyse du Secrétariat général du Conseil d'État, votre Rapporteur Jean-Michel Clément considère que ce contentieux pourrait être traité par le JLD dès lors que son objet principal porte sur une question de liberté et qu'il n'y a pas d'obligation constitutionnelle de l'attribuer au tribunal administratif.

Proposition n° 6 : Confier au juge judiciaire le contentieux du maintien en rétention en cas de demande d'asile

C. UN ÉQUILIBRE À TROUVER QUI PRÉSERVE LA DIGNITÉ DES PERSONNES

Votre rapporteur, Jean-Michel Clément, arrivé au terme d'un travail complet d'auditions, a pu mesurer, à travers celles-ci, combien il ressortira toujours un sentiment d'inachevé, à vouloir s'en tenir à une énième réforme, alors même que celle de 2016, animée des meilleures intentions, n'a pas su résoudre des problématiques déjà connues.

À n'en pas douter, vouloir seulement procéder à des ajustements techniques de nature à améliorer le travail de chacun des intervenants, même si cela est nécessaire, n'y suffira pas. Le phénomène migratoire dépasse notre seule législation interne. Devenu une réalité récurrente, ce phénomène appelle d'autres solutions, de nouvelles ambitions et une certaine forme de courage que notre pays a su porter en d'autres temps et dans d'autres domaines.

Votre rapporteur Jean-Michel Clément invite à trouver, dans l'élaboration du droit relatif à l'immigration, un équilibre qui préserve la dignité des ressortissants étrangers. Trois défis en particulier sont ici à relever : un véritable accueil des mineurs étrangers isolés, une délivrance plus performante des titres de

la compétence de l'auteur de cette décision ainsi que la motivation de celle-ci, et de s'assurer de la nécessité du placement en rétention. Il n'a, en revanche, pas compétence pour contrôler la régularité des actes accomplis avant la rétention et ayant mené à celle-ci. Notamment, il ne peut contrôler les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'interpellation de l'étranger. Ce faisant, il n'est pas en mesure de contrôler que les modalités de l'interpellation ayant conduit à la rétention sont conformes au droit interne ainsi qu'au but de l'article 5 qui est de protéger l'individu contre l'arbitraire. La Cour estime en conséquence qu'un tel contrôle est trop limité au regard des exigences de l'article 5 § 4 dans le cadre d'une privation de liberté relevant de l'article 5 § 1 f. »

séjour et une protection à inscrire dans la loi des personnes séjournant sans titre et non éloignées.

1. La prise en charge des mineurs étrangers isolés : un impératif humain

a. Le défi posé par la présence des mineurs non accompagnés

Les mineurs isolés étrangers, désormais appelés « mineurs non accompagnés » (MNA), sont des étrangers âgés de moins de 18 ans, qui arrivent en France sans leurs parents et sans adulte titulaire de l'autorité parentale. Ils bénéficient d'une protection contre l'éloignement ⁽¹⁾. Cette protection est la contrepartie de la dispense de titre de séjour dont tout mineur bénéficie en vertu de l'article L. 311-1 alinéa 1^{er}.

Il est difficile d'obtenir des chiffres et des données précis concernant cette population. En termes de « flux », d'après le rapport annuel d'activité 2016 de la Mission mineurs non accompagnés (MMNA) ⁽²⁾, 2 555 personnes ont été déclarées mineures isolées étrangers du 1^{er} juin au 31 décembre 2013, 5 033 du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014, 5 990 du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015 et 8 054 entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016. Pour l'année 2017, au 22 décembre, ce sont, d'après la DGEF, plus de 14 600 mineurs non accompagnés qui ont été confiés par décision judiciaire à l'aide sociale à l'enfance (ASE). En termes de « stock », selon un rapport d'information sénatorial du 28 juin 2017 ⁽³⁾, « *le nombre de mineurs pris en charge par les conseils départementaux était de 13 008 au 31 décembre 2016, contre environ 10 194 au 31 décembre 2015. Selon l'assemblée des départements de France (ADF), en juin 2017, ce « stock » atteignait 18 000 mineurs* ». D'après le Conseil départemental de la Vienne, dont votre Rapporteur Jean-Michel Clément a rencontré les représentants, ce sont 25 000 à 30 000 mineurs se disant non accompagnés qui seraient arrivés sur le territoire français en 2017, soit le double de 2016.

D'après la Cimade, ces mineurs viennent essentiellement d'Afrique de l'ouest, et secondairement d'Afrique centrale, du Maghreb et d'Asie (Pakistan, Afghanistan, Bangladesh en majorité). Ils ont généralement entre 15 et 18 ans, bien qu'un certain rajeunissement soit perceptible sur la période récente. Près de 95 % d'entre eux sont des garçons. Les flux d'arrivées se concentrent pour l'essentiel sur les départements frontaliers, principalement ceux qui comprennent des villes à forte densité, ainsi que ceux du littoral abritant une zone portuaire importante et d'Île-de-France. Toutefois, l'augmentation de ces flux est constatée

(1) Article L. 511-4 : « Ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français : 1° L'étranger mineur de dix-huit ans (...) ».

Article L. 521-4 : « L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion. »

(2) *Au sein de la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation (SDMPJE), la mission mineurs non accompagnés (MMNA) coordonne le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs non accompagnés.*

(3) *Rapport d'information n° 598 du Sénat du 28 juin 2017 sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, par Mme Élisabeth Doineau et M. Jean-Pierre Godefroy, p. 23.*

sur tous les départements. Le département de la Vienne, par exemple, est particulièrement concerné depuis deux ans et demi par l'arrivée de jeunes originaires de Guinée-Conakry.

Sur ce sujet des mineurs isolés, deux positions s'affrontent, que votre Rapporteur Jean-Michel Clément résumera à partir de l'expérience de Poitiers où il a rencontré les différentes parties prenantes.

Le Conseil départemental de la Vienne souligne, pour sa part, que le budget qu'il consacre aux mineurs non accompagnés est passé de 2 millions d'euros en 2015 à 8 millions d'euros⁽¹⁾ en 2017. Globalement, selon les estimations de l'Assemblée des départements de France (ADF), les départements auront accueilli en 2017 environ 25 000 jeunes pour un coût total d'1,25 milliard d'euros⁽²⁾. Le Conseil départemental de la Vienne a mis en place une évaluation relativement rapide de la minorité, reposant notamment sur un ou deux entretiens de deux heures avec des éducateurs spécialisés⁽³⁾. Une fois la détermination de la minorité effectuée, à partir d'un faisceau d'indices, le Conseil départemental suggère au procureur de la République une décision sur la minorité, toujours suivie en pratique. D'après le Conseil départemental et les services de la préfecture, il apparaîtrait, après évaluation, que 70 % de ces « jeunes » ne sont en réalité pas mineurs et ne se sont déclarés tels que pour éviter une mesure d'éloignement et obtenir un titre de séjour.

À l'inverse, les avocats du barreau de Poitiers spécialisés en droit des étrangers et les associations locales reprochent au département de refuser trop fréquemment et de manière injustifiée de reconnaître la minorité, même lorsque le jeune a un document d'identité et une carte consulaire, au motif qu'il ne dispose pas des moyens d'héberger l'ensemble des jeunes concernés. Ceci les amène à saisir très souvent le juge des enfants en vue d'obtenir une ordonnance de placement provisoire à l'aide sociale à l'enfance. Dans l'attente d'une décision définitive sur leur minorité ou d'un placement à l'ASE, les jeunes, logés à l'hôtel et souvent en errance autour de la gare, sont aidés par des associations remarquables telles que *La Maison des 3 Quartiers*.

Les critiques ainsi formulées rejoignent celles émises par la Cimade. Celle-ci incrimine notamment l'hétérogénéité, d'un département à l'autre, des pratiques d'évaluation menées surtout à partir de l'apparence physique (arrondi du

(1) Dont 2 millions d'euros pour le financement des chambres d'hôtels. La compensation assurée par l'État s'élève à environ 300 000 euros, correspondant au financement de cinq jours pendant la période d'évaluation.

(2) Lors de son audition le 7 février 2018 par la Délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, M. Dominique Bussereau, président de l'ADF, a précisé que l'État assurait un remboursement aux départements correspondant à cinq jours d'évaluation, à raison de 250 euros par jour, alors que la durée moyenne du séjour des jeunes concernés en période d'évaluation est comprise entre 40 et 60 jours.

(3) Une consultation du logiciel Visabio (logiciel enregistrant les demandes de visas auprès des autorités françaises ainsi que les empreintes digitales) est également effectuée ainsi qu'un examen de l'authenticité des documents d'identité dont le jeune est éventuellement porteur. Le Conseil départemental n'utilise pas en revanche le test osseux mais celui-ci est parfois demandé par le juge des enfants, saisi d'une contestation.

visage, pilosité faciale et corporelle, pomme d'Adam, morphologie), de la maturité, de la tonalité de la voix, de l'acné, etc. Certains mineurs bénéficient de plusieurs entretiens, d'autres d'un seul, le plus souvent en l'absence d'équipe pluridisciplinaire.

Les observations formulées par votre Rapporteur Jean-Michel Clément rejoignent le constat alarmant dressé par M. le préfet Stéphane Bouillon lors de sa rencontre avec vos Rapporteurs. Le département du Rhône et la métropole de Lyon sont « dépassés » par le nombre de mineurs isolés. La phase d'évaluation, censée se dérouler en cinq jours, prend dans la métropole plusieurs semaines.

b. Mieux garantir les droits d'un public fragile

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément partage la demande de la Cimade tendant à ce que les pratiques d'évaluation soient davantage harmonisées, avec des méthodes et des critères communs d'évaluation ⁽¹⁾, ce qui empêcherait la remise en cause de la minorité lorsqu'un jeune change de département.

<p>Proposition n° 7 : Renforcer l'harmonisation des pratiques d'évaluation des mineurs non accompagnés</p>

À l'hétérogénéité dans les pratiques d'évaluation s'ajoute une disparité en termes de mise à l'abri et de prise en charge. Selon la Cimade, dès la contestation de l'authenticité (très fréquente) des documents d'identité, les jeunes, parfois en cours de scolarité, sont exclus immédiatement de l'aide sociale à l'enfance. L'existence de fortes disparités territoriales a également été relevée par le Défenseur des droits dans son avis du 15 décembre 2017 rendu à la demande de Vos Rapporteurs ⁽²⁾. Selon lui, il n'est pas rare que les jeunes « *se voient opposer un refus de prise en charge et d'évaluation sans justification, qu'ils disposent ou non d'un document d'identité (...)* D'autres jeunes obtiennent un rendez-vous pour une évaluation de leur situation, avec parfois des délais assez longs, et sans pour autant bénéficier d'une mise à l'abri à titre conservatoire, avec pour conséquence qu'ils restent à la rue. Enfin, certains sont mis à l'abri dans des conditions particulièrement précaires (dans des hôtels insalubres, avec peu de moyens financiers pour vivre), ne bénéficiant que rarement à ce stade d'une visite médicale. »

Là aussi, il conviendrait d'uniformiser les pratiques entre les départements en précisant ce que doit être la prise en charge, celle-ci étant souvent très insuffisante en termes de suivi socio-éducatif.

(1) Un progrès en ce sens a été accompli avec la publication de l'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

(2) Avis du Défenseur des droits n° 17-14 du 15 décembre 2017 sollicité par les rapporteurs de la mission d'information sur l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, de la commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 18.

Proposition n° 8 : Garantir, pour tout étranger en demande de prise en charge, se disant mineur et isolé, une mise à l’abri dans des conditions dignes et au moins un entretien avec les services compétents mandatés par le département

Ces préconisations s’imposent aux yeux de votre Rapporteur Jean-Michel Clément, compte tenu de la fragilité de la population concernée, proie bien souvent de réseaux criminels et soumise à de forts risques d’agressions, y compris sexuelles ⁽¹⁾.

Il est clair que les départements ne sauraient porter seuls le poids financier de l’évaluation et de la prise en charge des mineurs non accompagnés, sous peine que l’augmentation continue des arrivées ne porte leurs capacités d’accueil à saturation. Une plus grande intervention de l’État dans le dispositif, selon des modalités qui restent à définir, est indispensable, d’autant plus au vu de l’arrêt du 8 novembre 2017 du Conseil d’État ⁽²⁾. Celui-ci a jugé que, si la protection des mineurs étrangers isolés relève de la compétence du service de l’aide sociale à l’enfance des départements dans les conditions prévues par l’autorité judiciaire, il n’en demeure pas moins que « *cette compétence de principe (...) ne fait pas obstacle à l’intervention de l’État, pour la prise en charge, à titre exceptionnel, des mineurs, dès lors qu’une telle intervention est nécessaire, lorsqu’il apparaît que le département est manifestement dans l’impossibilité d’exercer sa mission de protection des mineurs* ». M. Dominique Bussereau a demandé au Premier ministre, au nom de l’Assemblée des départements de France (ADF), que l’État prenne à sa charge financièrement l’évaluation et l’hébergement des jeunes étrangers concernés jusqu’à la déclaration de minorité ou de majorité ⁽³⁾. La prise en charge et l’accompagnement socio-éducatif des mineurs seraient ensuite assurés par les services de la protection de l’enfance, selon la clé de répartition entre départements instituée en 2013. Si la contribution de l’État, est indispensable, elle ne doit pas pour autant conduire à sortir les mineurs isolés du dispositif de la protection de l’enfance.

(1) Selon l’agence Europol, plus de 10 000 mineurs non accompagnés auraient disparu entre la mi-2014 et le début de l’année 2016. L’agence Europol a exprimé ses craintes que nombre d’entre eux ne soient exploités, notamment sexuellement, par le crime organisé (Service de presse d’Europol, 31 janvier 2016).

(2) CE, 8 novembre 2017, Groupe d’information et de soutien des immigré-e-s (GISTI) et autres, n° 406256, B.

(3) cf. Motion de l’Assemblée des départements de France (ADF), 87^{ème} Congrès, 18, 19 et 20 octobre 2017 : « les présidents des départements de France sont prêts à ouvrir des discussions avec le Gouvernement concernant la baisse des dépenses publiques à quatre conditions *sine qua non* : (...) Que l’État assure le financement de l’évaluation de la minorité jusqu’à la mise à l’abri des jeunes non accompagnés arrivant sur le territoire national (...) l’afflux de MNA asphyxie les infrastructures d’accueil des départements dans leurs missions d’aide sociale à l’enfance et ne permet plus d’accueillir ces jeunes dans des conditions suffisantes de dignité et de sécurité. La prise en charge de ces jeunes atteint aujourd’hui le milliard d’euros et n’est plus soutenable pour les finances départementales. L’État doit donc en assumer le coût. »

2. Améliorer la mise en œuvre des procédures de délivrance ou de renouvellement des titres

a. La procédure applicable aux étrangers malades

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément salue, à l'instar notamment de la CNCDH, l'introduction par la loi du 7 mars 2016 de la notion d'absence d'accès « effectif » à un traitement médical dans le pays d'origine, apprécié « *eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays* »⁽¹⁾. Il reste que le bilan de la réforme de la procédure « étranger malade » est particulièrement mitigé, en particulier en ce qui concerne la demande de renouvellement du titre de séjour portant cette mention, comme l'a souligné Mme Geneviève Jacques, présidente de la Cimade, lors de son audition devant la mission.

De nombreuses préfectures refusent en effet de délivrer le récépissé de demande de renouvellement de ce titre de séjour dès le dépôt de la demande. Ce point a notamment été relevé par l'Association service social familial migrants (ASSFAM) lors de son audition. Cette pratique de certaines préfectures entraîne des ruptures de droits et contraint les étrangers à former des recours devant les juridictions administratives.

Comme l'a relevé le Défenseur des droits dans son avis du 15 décembre 2017⁽²⁾, « *pour guider les préfectures et l'OFII (...), le ministère de l'intérieur a émis une information en date du 29 janvier 2017 dans laquelle il est prévu que le récépissé de renouvellement du titre de séjour délivré pour raisons médicales ne soit délivré qu'après que la préfecture a été informée, par le service médical de l'OFII, de la transmission du rapport médical au collège de l'OFII. Ce délai dans la délivrance des récépissés, outre qu'il est contraire aux dispositions de l'article R. 311-4 du CESEDA⁽³⁾, occasionne des ruptures des droits alors même que les personnes malades qui sollicitent le renouvellement de leur titre n'ont aucune prise sur le temps que le service médical de l'OFII mettra à transmettre son rapport au collège de l'OFII. Cette situation est d'autant plus inquiétante que les délais d'instruction de l'OFII apparaissent pour l'heure excessivement longs* ».

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément s'associe à la préconisation du Défenseur des droits tendant à ce qu'un récépissé soit délivré, à la date

(1) Article L. 313-11 : « (...) la carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" est délivrée de plein droit : (...) 11° À l'étranger résidant habituellement en France, si son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, **eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire**, il ne pourrait pas y bénéficier **effectivement** d'un traitement approprié (...) ».

(2) Avis précité du Défenseur des droits n° 17-14 du 15 décembre 2017, p. 3 et 4.

(3) Article R. 311-4 alinéa 1^{er} : « Il est remis à tout étranger admis à souscrire une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour un récépissé qui autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour la durée qu'il précise. Ce récépissé est revêtu de la signature de l'agent compétent ainsi que du timbre du service chargé, en vertu de l'article R. 311-10, de l'instruction de la demande. »

d'expiration de leur titre de séjour, aux étrangers malades qui en sollicitent le renouvellement.

Proposition n° 9 : Prévoir la délivrance d'un récépissé, à la date d'expiration de leur titre de séjour, aux étrangers malades qui sollicitent le renouvellement de ce titre

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément tient également à attirer l'attention sur la précarité de la situation des parents d'enfant étranger malade dès lors que seules des autorisations provisoires de séjour de six mois renouvelables leur sont délivrées, ce qui rend leur accès au marché de l'emploi particulièrement difficile. À l'instar du Syndicat des avocats de France (SAF), il lui semble que les intéressés devraient avoir un accès direct à un titre de séjour d'un an, portant autorisation de travail.

Proposition n° 10 : Prévoir la délivrance d'un titre de séjour d'un an renouvelable aux parents d'enfant étranger malade

b. Les autres procédures

Au-delà du cas spécifique de la procédure applicable aux étrangers malades, les acteurs associatifs déplorent de manière générale que les délais de rendez-vous fixés aux ressortissants étrangers en vue de la délivrance des titres de séjour soient trop longs.

Introduisant régulièrement des référés-libertés en ce domaine, les avocats du Barreau de Poitiers, par exemple, imputent à la préfecture un manque d'empressement dans l'enregistrement des demandes. Maître Emmanuel Breillat, coordinateur local du droit des étrangers, a indiqué à votre rapporteur Jean Michel Clément que le tribunal administratif avait, à plusieurs reprises, annulé des refus implicites de délivrance de titres et prononcé des injonctions à l'encontre de la préfecture d'avoir à donner des rendez-vous.

À ce phénomène s'ajoute le fait qu'il est de plus en plus souvent malaisé, voire impossible, d'avoir un accès direct au guichet des préfectures, l'essentiel des démarches devant s'effectuer par internet. Comme l'a fait valoir le Syndicat des avocats de France (SAF), auditionné par la mission, « *les étrangers sont souvent empêchés de fait de déposer des demandes de titre de séjour alors même qu'ils en ont la volonté par le fait qu'il est aujourd'hui extrêmement compliqué voire impossible d'avoir un accès direct au guichet des préfectures, l'essentiel des démarches devant s'effectuer de manière dématérialisée* ».

Votre rapporteur Jean-Michel Clément ne peut que déplorer tous les dysfonctionnements qui affectent la chaîne de traitement des questions relatives à l'immigration dès lors qu'ils ne font qu'ajouter, aux problèmes dénoncés précédemment, des atteintes en matière de dignité qui affectent des personnes souvent fragilisées.

Cette question touche aussi celle des moyens mis à la disposition des préfetures qui constitue la cause de trop nombreuses procédures inutiles ou inappropriées.

3. Garantir une protection aux personnes séjournant sans titre et non éloignées

a. Protéger les personnes en situation de non-droit

Il existe en France une population qui, sans titre de séjour, demeure cependant sur le territoire. Les personnes concernées peuvent faire l'objet d'un refus de titre de séjour et d'une décision d'éloignement mais cette dernière n'est pas exécutée pour diverses raisons. Certains États refusent en effet de reconnaître leurs nationaux, soit par absence de volonté de coopération, soit parce que la personne a fait l'objet d'une condamnation en justice, ou bien encore parce que la personne a quitté le pays en question sans être munie d'un passeport. D'autres sont simplement dans l'incapacité de les reconnaître, du fait d'une défaillance de leur administration.

Certains pays n'ont plus d'État identifié ; certaines populations sont tiraillées entre plusieurs États et sont souvent contraintes à la fuite pour échapper à une mort certaine ; d'autres États, s'ils se reconstruisent peu à peu, n'ont plus d'administration et les guerres ont détruit la mémoire de celle-ci. Cette réalité ne saurait être ignorée plus longtemps. Il ne saurait être raisonnable, ni de bonne politique, de vouloir traiter de la même manière toutes les questions relatives à l'immigration par un texte qui voudrait seulement la contenir.

Des personnes, séjournant sur notre territoire sans titre et sans perspectives d'éloignement, se trouvent dans une situation de non-droit. Elles peuvent être acculées à une grande fragilisation sociale et sanitaire et être poussées, dans certains cas, au travail illégal ou à des formes de délinquance.

Ces observations rejoignent celles formulées par le Défenseur des droits dans son avis du 15 décembre 2017 ⁽¹⁾. Il s'y déclare préoccupé de la « *multiplication inquiétante des cas d'étrangers dits "ni régularisables, ni expulsables"* ». Il s'agit parfois de personnes qui ne parviennent pas à obtenir la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour, faute pour elles d'être en mesure de prouver leur nationalité, comme l'exige désormais l'article R. 311-2-2 ⁽²⁾. Elles ne sont pas pour autant susceptibles d'être éloignées dès lors qu'elles ont établi en France le centre de leurs attaches familiales (de sorte que leur éloignement porterait une atteinte excessive à leur droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de

(1) Avis précité du Défenseur des droits n° 17-14 du 15 décembre 2017, p. 4.

(2) L'article R. 311-2-2, créé par le décret n° 2016-1456 du 28 octobre 2016, dispose : « L'étranger qui demande la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour **présente les documents justifiant** de son état civil et **de sa nationalité** et, le cas échéant, de ceux de son conjoint, de ses enfants et de ses ascendants. »

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) et, à plus forte raison, dès lors que leur nationalité n'est pas établie. L'association *Le Toit du monde* a ainsi signalé à votre Rapporteur Jean-Michel Clément le cas de jeunes Arméniens ayant grandi en France mais à qui les consulats d'Arménie refusent de renouveler leur passeport, faute pour eux d'avoir accompli leurs obligations militaires, et qui pour cette raison ne peuvent prouver leur nationalité ⁽¹⁾.

Un type de problème analogue, signalé par l'association *Osons Poitiers*, concerne des personnes originaires du Maghreb : il semble, d'un côté, que les consulats d'Algérie et du Maroc exigent, pour renouveler le passeport de leurs nationaux, un titre de séjour en France en cours de validité, et que, d'un autre côté, la préfecture en France réclame désormais un passeport en cours de validité pour pouvoir délivrer un titre de séjour. Les personnes concernées, prises ainsi dans un cercle vicieux, ne parviennent pas à obtenir un document de séjour.

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément invite à réfléchir aux moyens de conférer une existence juridique, impliquant la reconnaissance d'un certain nombre de droits, aux personnes séjournant sans titre, de façon momentanée ou plus durable, et non éloignées.

En effet, nous ne pouvons pas nous dispenser d'une réflexion profonde sur les conditions psychologiques et morales dans lesquelles les étrangers vivent leurs premiers mois dans notre pays, entre le moment où ils arrivent sur notre territoire et celui où il est décidé de les accueillir légalement ou de les éloigner. Le respect et la dignité que la France doit à tous nous obligent à éviter que les étrangers, dans l'attente d'une décision consolidée, d'accueil ou d'éloignement, ne soient pas dans une errance personnelle, en proie à toutes les dérives et à toutes les déviances. Ne pourrions-nous pas conceptualiser un état temporaire qui permettrait à tous ceux qui espèrent vivre dans notre pays d'être intégrés dans l'attente des décisions les concernant ? Ne préférerions-nous pas que ces personnes puissent vivre librement, avec des droits (travail, logement, scolarisation des enfants, etc.) et des devoirs, au lieu de les voir se plonger dans la clandestinité, dans la peur et dans la violence qui les accompagnent très souvent ? Reconnaître des droits, même temporaires, à ceux qui ont vécu la terreur est le moindre des messages que peut leur adresser notre pays.

Enfin, votre Rapporteur Jean-Michel Clément fait sienne la déclaration du sociologue Alain Touraine pour qui, « *la défense de la dignité de tous devrait constituer un chantier politique fondamental* ⁽²⁾ ». Celui-ci ajoute : « *Une véritable démocratie a pour nom les droits humains : liberté, égalité, dignité. Elle n'est réelle que si ces principes sont respectés dans tous les domaines de la vie sociale et dans les lois et règlements qui concernent tous les groupes minoritaires* ⁽³⁾. » Votre Rapporteur Jean-Michel Clément est de ceux qui pensent aussi qu'il nous

(1) En raison notamment du conflit au Haut-Karabakh.

(2) Alain Touraine, *Macron par Touraine, Éditions de l'Aube, février 2018.*

(3) *ibid.*

reste des progrès à faire dans ce domaine, plus particulièrement pour toutes les personnes en situation de non-droit, dont nous connaissons l'existence mais que nous persistons à ne pas vouloir reconnaître.

Proposition n° 11 : Réfléchir aux moyens de reconnaître juridiquement et de mieux garantir les droits des personnes dépourvues de titre de séjour et non éloignées

b. Abroger la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence

Le ministre de l'intérieur et le ministre de la cohésion des territoires ont publié le 12 décembre 2017 une circulaire relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence ⁽¹⁾.

Cette circulaire, tout en rappelant certes le principe d'inconditionnalité d'accès à l'hébergement d'urgence ⁽²⁾, demande surtout aux préfets de bâtir localement un dispositif de « *suivi administratif robuste* » des personnes étrangères en hébergement d'urgence et de « *veiller (...) à des orientations adaptées* », soit vers le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, soit vers le logement pour ceux qui ont droit au séjour, soit vers un transfert ou un retour pour ceux qui ne remplissent aucune condition de droit au séjour. Elle leur demande de mettre en place, à cette fin, des « *équipes mobiles chargées de l'évaluation administrative des personnes hébergées* » qui auront vocation à « *intervenir dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence, y compris hôtelières, financées sur le programme 177* ». Chaque équipe mobile « *devra s'entretenir avec les personnes de nationalité étrangère, déterminer leurs conditions légales de séjour en France et s'assurer qu'elles ont pu faire valoir l'ensemble de leurs droits* ».

Votre Rapporteur Jean-Michel Clément partage la critique de cette circulaire exprimée par plusieurs grands acteurs de l'accueil des étrangers tels que Médecins du monde, la Cimade, la Fédération nationale des acteurs de la solidarité (Fnars) ou encore Emmaüs. Il rejoint également le Défenseur des droits dans sa décision rendue le 18 janvier 2018 ⁽³⁾. Pour le Défenseur des droits, « *le seul critère pour la mise en œuvre de l'accueil inconditionnel dans l'hébergement d'urgence est la vulnérabilité des personnes, sans que puisse être pris en compte la régularité du séjour, contrairement à ce que prévoit la circulaire* ⁽⁴⁾ ». La

(1) *Circulaire du ministre de l'intérieur du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence (NOR : INTK1721274J).*

(2) *Article L. 345-2-2 alinéa 1^{er} du code de l'action sociale et des familles* : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. » *Cet accès n'est pas, s'agissant des étrangers, subordonné à une condition de régularité du séjour.*

(3) *Décision du Défenseur des droits n° 2018-023 portant recommandation à l'attention du ministre de l'intérieur en vue du retrait de la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence.*

(4) *Communiqué de presse du 19 janvier 2018 (<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiquede-presse/2018/01/le-defenseur-des-droits-recommande-le-retrait-de-la-circulaire-sur>).*

légalité de l'intervention de l'OFII, sans autorisation, ni contrôle juridictionnel, apparaît incertaine, l'hébergement d'urgence relevant du seul cadre de l'action sociale.

En effet, sans préjuger des intentions de chacun, il est clair que cette circulaire offre les moyens de détecter dans le cadre de l'hébergement d'urgence, les personnes sans titre de séjour pour leur appliquer des mesures coercitives. Ceci va à l'encontre du principe d'inconditionnalité d'accès à l'hébergement d'urgence rappelé plus haut et risque d'avoir des effets pervers en dissuadant les ressortissants étrangers de se rendre dans les centres d'hébergement, par peur d'être « contrôlés ». On risque ainsi de voir se reconstituer les campements indignes de ces derniers mois et années.

Proposition n° 12 : Abroger la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 14 février 2018, la commission des Lois a examiné ce rapport d'information et en a autorisé la publication. ⁽¹⁾

(1) Ces débats ne font pas l'objet d'un compte rendu écrit et sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5551053_5a83f1914bc43.commission-des-lois--asile-et-immigration-14-fevrier-2018

LISTE DES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR JEAN-MICHEL CLÉMENT

- **Proposition n° 1 :** Augmenter la durée de la retenue administrative pour vérification du droit au séjour et élargir la possibilité dans ce cadre de prise et d'enregistrement des empreintes digitales
- **Proposition n° 2 :** Prévoir la possibilité d'accorder l'aide au retour volontaire à un étranger placé en rétention
- **Proposition n° 3 :** Supprimer l'Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF) dite « six semaines »
- **Proposition n° 4 :** Porter à quarante-huit heures le délai donné au JLD pour se prononcer sur le placement en rétention
- **Proposition n° 5 :** Donner cinq jours au juge administratif pour statuer sur la légalité de l'OQTF visant un étranger placé en rétention
- **Proposition n° 6 :** Confier au juge judiciaire le contentieux du maintien en rétention en cas de demande d'asile
- **Proposition n° 7 :** Renforcer l'harmonisation des pratiques d'évaluation des mineurs non accompagnés
- **Proposition n° 8 :** Garantir, pour tout étranger en demande de prise en charge, se disant mineur et isolé, une mise à l'abri dans des conditions dignes et au moins un entretien avec les services compétents mandatés par le département
- **Proposition n° 9 :** Prévoir la délivrance d'un récépissé, à la date d'expiration de leur titre de séjour, aux étrangers malades qui sollicitent le renouvellement de ce titre
- **Proposition n° 10 :** Prévoir la délivrance d'un titre de séjour d'un an renouvelable aux parents d'enfant étranger malade
- **Proposition n° 11 :** Réfléchir aux moyens de reconnaître juridiquement et de mieux garantir les droits des personnes dépourvues de titre de séjour et non éloignées
- **Proposition n° 12 :** Abroger la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ⁽¹⁾ ET DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LES RAPPORTEURS

Personnes entendues

- **Syndicat de la magistrature**
 - Mme Laurence Blisson, secrétaire générale
 - Mme Katia Dubreuil, secrétaire nationale
- **Syndicat de la juridiction administrative (SJA)**
 - Mme Hélène Bronnenkant, vice-présidente
- **Ministère de l'intérieur, direction centrale de la police aux frontières**
 - M. Fernand Gontier, directeur central
 - Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe
- **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**
 - Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté
- **Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST)**
 - M. Julien Gentile, chef de l'OCRIEST
- **Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères**
 - Mme Clélia Chevrier Kolačko, sous-directrice de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - Mme Sandrine Lelong-Motta, adjointe au sous-directeur de la politique des visas
- **Conseil national des barreaux ⁽²⁾**
 - Mme Marianne Lagrue, experte auprès de la commission Libertés et Droits de l'Homme
 - Mme Corine Méric, juriste en charge de la commission Libertés et Droits de l'Homme

(1) Les auditions sont énumérées par ordre chronologique.

(2) Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

- **Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)**
 - M. Ivan Pertuy, membre du conseil syndical
- **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)**
 - Mme Christine Lazerges, présidente
 - Mme Catherine Teitgen-Colly, professeure à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
 - Mme Geneviève Jacques, présidente de la CIMADE
 - Mme Ophélie Marrel, conseillère juridique au secrétariat général
- **Syndicat national des magistrats FO (Unité Magistrats)**
 - M. Tony Skurtys, secrétaire général adjoint
 - M. Marc Lifchitz, suppléant au bureau national
- **Table ronde d'associations :**
 - **Association service social familial migrants (ASSFAM)**
 - . Mme Céline Guyot, responsable du pôle juridique
 - . Mme Martine Bendahan, déléguée territoriale
 - **CIMADE**
 - . Mme Sarah Belaisch, directrice des pôles thématiques nationaux
 - . Mme Clémence Richard, responsable de la thématique expulsion
 - **Forum réfugiés – Cosi**
 - . M. Laurent Delbos, chef de mission plaidoyer
 - **GISTI**
 - . M. Christophe Pouly, avocat, membre du GISTI
 - **Ordre de Malte**
 - . Mme Clotilde Giner, Directrice adjointe, chargée du pôle migrants
 - . M. Mathias Venet, responsable national de la coordination des CRA

- **Ministère de l'intérieur, direction générale des étrangers en France**
 - M. Pierre-Antoine Molina, directeur général
 - M. Guillaume Toutias, chargé de mission juridique cabinet du directeur général
 - M. Frédéric Joram, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière
 - Mme Agnès Fontana, directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité
- **Union syndicale des magistrats (USM)**
 - Mme Marie-Jane Ody, vice-présidente
 - Mme Nathalie Leclerc-Garret, trésorière nationale
 - M. Laurent Fekkar, conseiller national
- **Conseil d'État**
 - M. David Moreau, secrétaire général adjoint, chargé des juridictions administratives
 - Mme Corinne Ledamoisel, secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- **Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**
 - M. Didier Leschi, directeur général
- **Agence Frontex** ⁽¹⁾
 - M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif
 - M. Thibault de La Haye Jousselin, directeur de cabinet
- **Syndicat des avocats de France (SAF)**
 - M. Patrick Berdugo, avocat au Barreau de Paris
 - Mme Laurence Roques, avocate au Barreau du Val-de-Marne

(1) Entendue en visioconférence.

Déplacements effectués

- **Déplacement à Lyon**

- M. Stéphane Bouillon, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône
- M. Emmanuel Aubry, préfet, secrétaire général, préfet délégué pour l'égalité des chances
- M. Étienne Stoskopf, préfet délégué pour la défense et la sécurité
- Mme Caroline Gadou, sous-préfète, directrice de cabinet
- Mme Amel Hafid, sous-préfète, secrétaire générale adjointe
- Mme Sarah Guillon, directrice des migrations et de l'intégration
- M. Thierry Polle, président du tribunal de grande instance (TGI) de Lyon
- Mme Brigitte Vernay, première vice-présidente du TGI de Lyon
- Mme Claire Jacquin, première vice-présidente du TGI de Lyon, juge des libertés et de la détention
- M. Jean-François Moutte, président du tribunal administratif de Lyon
- M. Sami Boubakeur, directeur territorial de l'OFII
- Mme Géraldine Semoulin, directrice territoriale adjointe de l'OFII
- Mme Gordana Tadic, directrice territoriale adjointe de l'OFII
- Mme Bénédicte Beaupère, médecin coordonnateur de zone sud-est de l'OFII
- M. Jocelyn Pillot, commandant de police, chef du centre de rétention administrative (CRA) de Lyon Saint-Exupéry
- Mme Karine Gourdain, capitaine de police, chef de CRA adjointe

- **Déplacement à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**

- M. Pascal Brice, directeur général

- **Déplacement à Poitiers (M. Jean-Michel Clément)**

- Mme Isabelle Dilhac, préfète de la Vienne
- M. Émile Soumbo, secrétaire général
- Mme Cécile Geneste, directrice de cabinet

- Mme Paquita Banner-Gauthier, directrice de la citoyenneté et de la légalité
- M. Nicolas Sebileau, directeur adjoint de la citoyenneté et de la légalité
- Mme Nadège Roche, cheffe de bureau (guichets séjour et asile)
- M. Emmanuel Crespin, chef de bureau (sections éloignements et contentieux)
- Mme Rose-Marie Berteaud, cinquième vice-présidente du Conseil départemental de la Vienne, chargée de l'action sociale, de l'enfance et de la famille
- M. François Lamontagne, président du tribunal administratif de Poitiers
- M. Emmanuel Breillat, avocat au Barreau de Poitiers, coordinateur droit des étrangers
- Mme Émilie Hay, avocate au Barreau de Poitiers
- Mme Aurélie Masson, avocate au Barreau de Poitiers
- Mme Christiane Fraysse, élue municipale de Poitiers, porte-parole du groupe *Osons Poitiers*
- M. Jacques Arfeuillère, élu municipal de Poitiers (groupe *Osons Poitiers*)
- Mme Marie-Madeleine Joubert, élue municipale de Poitiers (groupe *Osons Poitiers*)
- Mme Chantal Luque, directrice de l'association *Le Toit du monde*
- M. Nicolas Chassaing, accompagnateur social « accès aux droits » (*Le Toit du monde*)
- M. Alexandre Motard, directeur de l'association *La Maison des 3 quartiers*
- M. Daniel Senovilla-Hernandez, ingénieur de recherche en droit des migrations (*La Maison des 3 quartiers*)
- M. Corentin Ménard, coordonnateur du projet RémiV (*La Maison des 3 quartiers*)

ANNEXE 1 : PROCÉDURES CONTENTIEUSES ET TEXTES APPLICABLES AUX DÉCISIONS D'ÉLOIGNEMENT DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS

Décision attaquée	Dispositions applicables	Recours	Recours administratif préalable	Délai de recours contentieux	Juridiction compétente	Formation de jugement	Délai spécial de jugement	Caractère suspensif du recours	Voies de recours contre la décision de 1ère instance	Remarques sur les procédures de référé
Refus et retrait de titre de séjour ou d'autorisation provisoire de séjour (sans éloignement)	L. 311-1 et suivants R. 311-1 et suivants CESEDA	REP / Référés	Non	Délai de 2 mois (droit commun)	Tribunal administratif		Non	Non	Appel ouvert devant la CAA puis cassation ; délai de 2 mois	Référé suspension : CE, Section, 14 mars 2001, Min. c/ Aneur, n° 229773 CE, 3 novembre 2006, Min. c/ Oujoura, n° 291066
Refus et retrait de titre de séjour assorti d'une OQTF	L. 511-1 du CESEDA ; R. 776-1 du CJA	Procédure de contestation des OQTF (article L. 512 -1 CESEDA) ; cf. ci-dessous (attention, en cas de placement en rétention ou d'assignation, le titre de séjour reste en formation collégiale R. 776-17 CJA)								
OQTF avec délai de départ volontaire sur le fondement des 3°, 5°, 7° ou 8° de L. 511-1 CESEDA	L. 511-1 I du CESEDA (non ressortissant UE) L. 511-3-1 du CESEDA (citoyen UE) L. 776-1 et L. 776-2 CJA R. 776-1 à R. 776-28 CJA	Procédure de contestation des OQTF (article L. 512-1 I du CESEDA)	Non Absence de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif (R. 776-5 CJA)	30 jours à compter de la notification (délai franc) (I du L. 512-1 CESEDA et R. 776-2 CJA)	Tribunal administratif du lieu de résidence (R. 312-8 CJA)	Collégiale - dispense de RAPU	Délai indicatif de 3 mois (L. 512-1, I CESEDA ; R. 776-13 CJA)	Oui (sur l'éloignement)	Appel non suspensif devant la CAA puis cassation Délai de 1 mois (article R. 776-9 et L. 821-1 CJA) CE, 30 juillet 2003, M. Djelida, 256600, A: possibilité de demander sursis à exécution du jugement de rejet-	
OQTF avec délai de départ volontaire sur le fondement des 1°, 2°, 4° ou 6° de L. 511-1 CESEDA	L. 511-1 I CESEDA	Procédure de contestation des OQTF (L. 512-1 I bis du CESEDA)	Non Absence de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice	15 jours (L. 512-1 I bis et R. 776-2 CJA) L'expiration du délai ne fait pas obstacle à la régularisation	Tribunal administratif du lieu de résidence (R. 312-8 CJA)	JU-sans RAPU	Délai indicatif de 6 semaines (L. 512-1 I bis ; R. 776-13-3 CJA)	Oui (sur l'éloignement)	Appel non suspensif devant la CAA puis cassation Délai de 1 mois (article R. 776-9 et L. 821-1	

			d'un recours administratif (R. 776-5 CJA)	d'une requête dépourvue de moyens et n'emporte pas fermeture des causes (R. 776-5 CJA) Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)					CJA) CE, 30 juillet 2003, M. Djelida, 256600, A: possibilité de demander sursis à exécution du jugement de rejet
OQTF prise sur le fondement des 3°, 5°, 7° ou 8° de L. 511-1 CESEDA sans délai de départ volontaire	L 511-1 I du CESEDA (non ressortissant UE) L. 511-3-1 du CESEDA (citoyen UE) L 776-1 et L 776-2 CJA R 776-1 à R 776-28 CJA	Procédure de contestation des OQTF (L. 512-1 II puis renvoi au L.512-1 I du CESEDA)	Non Absence de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif (R. 776-5 CJA)	48 heures à compter de la notification (article L. 512-1 II CESEDA) pas de prorogation possible (R 776-5 CJA) L'expiration du délai ne fait pas obstacle à la régularisation d'une requête dépourvue de moyens et n'emporte pas fermeture des causes (R. 776-5 CJA) Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)	Tribunal administratif du lieu de résidence (R. 312-8 CJA)	Collégiale - dispense de RAPU	Délai indicatif de 3 mois (L. 512-1, I CESEDA; R. 776-13 CJA)	Oui (sur l'éloignement)	Appel non suspensif devant la CAA puis cassation Délai de 1 mois (article R. 776-9 et L. 821-1 CJA) CE, 30 juillet 2003, M. Djelida, 256600, A: possibilité de demander sursis à exécution du jugement de rejet

<p>QOTF prise sur le fondement des 1°, 2°, 4° ou 6° de L. 511-1 CESEDA sans délai de départ volontaire (le cas échéant après suppression du DDV)</p>	<p>L. 511-1 II du CESEDA L 776-1 et L 776-2 CJA R 776-1 à R 776-28 CJA</p>	<p>Procédure de contestation des QOTF (L. 512-1 II du CESEDA puis renvoi au L. 512-1 I bis)</p>	<p>Non Absence de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif (R. 776-5 CJA)</p>	<p>48 heures à compter de la notification (L. 512-1 II CESEDA; R. 776-2 CJA) pas de prorogation possible (R 776-5 CJA) L'expiration du délai ne fait pas obstacle à la régularisation d'une requête dépourvue de moyens et n'emporte pas fermeture des causes (R. 776-5 CJA) Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)</p>	<p>Tribunal administratif du lieu de résidence (R. 312-8 CJA)</p>	<p>JU sans RAPU</p>	<p>Délai indicatif de 6 semaines (L. 512-1 I bis CESEDA; R. 776-13-3 CJA)</p>	<p>Oui (sur l'éloignement)</p>	<p>Appel non suspensif devant la CAA puis cassation Délai de 1 mois (article R. 776-9 et L. 821-1 CJA) CE, 30 juillet 2003, M. Djelida, 256600, A: possibilité de demander sursis à exécution du jugement de rejet</p>	
<p>QOTF sans délai de départ volontaire avec placement simultané en rétention ou assignation à résidence</p>	<p>L. 511-1 et L. 551-1 du CESEDA</p>	<p>L. 512-1 III du CESEDA</p>	<p>NonAbsence de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours gracieux et hiérarchique (R. 776-5 CJA)</p>	<p>48 heures à compter de la notification (L. 512-1 III du CESEDA; R. 776-4 CJA)L'expiration du délai n'emporte pas fermeture des causes (R. 776-5 CJA)Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de</p>	<p>Tribunal administratif du lieu de rétention ou d'assignation à résidence au moment de l'introduction de la requête. Si placé /assigné postérieurement à l'introduction : lieu de résidence. Possibilité de transmettre en cas de changement de lieu de rétention(article R. 776-16 CJA)</p>	<p>JU - sans RAPUOrdonnances possibles (R. 776-15 CJA)</p>	<p>72 heures (oqtf, décision sur le délai de départ volontaire, interdiction de retour, pays de destination, arrêtés de reconduite et interdiction de circulation) : article L. 512-1 III CESEDA et R. 776-21 CJA Lecture sur le siège (R. 776-27 CJA)</p>	<p>Oui (sur l'éloignement)</p>	<p>Appel ouvert devant la CAA, non suspensif (L. 513-1 CESEDA) puis cassation Délai de 1 mois(article R. 776-9 et L. 821-1 CJA)</p>	<p>CE, 30 décembre 2013, Bashardost, n° 367533 = Non:Sauf changement de circonstances :CE, 11 juin 2015, Min. c/ M. Khizaneishvili, n° 390704</p>

				chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)						
OQTF avec délai de départ volontaire avec placement en rétention ou assignation à résidence après expiration du délai de départ volontaire	L. 511-1 et L. 551-1 du CESEDA	L. 512-1 III du CESEDA	Non Absence de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif (R. 776-5 CJA)	48 heures à compter de la notification (L. 512-1 III du CESEDA; R. 776-4 CJA) Aucune prorogation possible L'expiration du délai ne fait pas obstacle à la régularisation d'une requête dépourvue de moyens et n'emporte pas fermeture des causes (R. 776-5 CJA) Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)	Tribunal administratif du lieu de rétention ou d'assignation à résidence au moment de l'introduction de la requête. Si placé /assigné postérieurement à l'introduction : lieu de résidence. Possibilité de transmettre en cas de changement de lieu de rétention (article R. 776-16 CJA)	JU - sans RAPU Ordonnances possibles (R. 776-15 CJA)	72 heures (oqtf, décision sur le délai de départ volontaire, interdiction de retour, pays de destination, arrêtés de reconduite et interdiction de circulation) : article L. 512-1 III CESEDA et R. 776-21 CJA Lecture sur le siège (R. 776-27 CJA)	Oui (sur l'éloignement)	Appel ouvert devant la CAA , non suspensif (L. 513-1 CESEDA) puis cassation Délai de 1 mois (article R. 776-9 et L. 821-1 CJA)	<u>CE, 30 décembre 2013, Bashardost, n° 367533 = Non Sauf changement de circonstances : CE, 11 juin 2015, Min. c/ M. Khizaneishvili, n° 390704</u>
OQTF d'un étranger en détention	L. 512-1 IV CESEDA	L. 512-1 III du CESEDA		48 heures L'expiration du délai ne fait pas obstacle à la régularisation d'une requête dépourvue de moyens et n'emporte pas fermeture des causes (R. 776-5 CJA) Si une des décisions notifiées	TA du lieu de la détention	JU - sans RAPU Ordonnances possibles (R. 776-15 CJA, par renvoi de R. 776-29)	72 heures Lecture sur le siège (R. 776-27 CJA, par renvoi de R. 776-29)	Oui (sur l'éloignement)	Appel ouvert devant la CAA , non suspensif (L. 513-1 CESEDA) puis cassation Délai de 1 mois (article R. 776-9 et L. 821-1 CJA)	

				simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)						
Décision fixant le pays de renvoi	L 513-2 CESEDA R 776-1, 4° CJA	L. 513-3 CESEDA	Procédure de contestation des OQTF (L. 512-1 du CESEDA) y compris lorsque la décision fixant le pays de renvoi est notifiée postérieurement à l'OQTF (CE, 14 décembre 2015, M. Ali, n° 393591)							
Décision relative au délai de départ volontaire	L 511-1, II CESEDA	L. 512-1 CESEDA et R. 776-1 2° et R. 776-2 CJA	Procédure de contestation des OQTF (L. 512-1 du CESEDA)							
Interdiction administrative de retour sur le territoire français (IRTF) notifiée simultanément à l'OQTF	L. 511-1 III CESEDA	L. 512-1 CESEDA L. 776-3 CJA	Procédure de contestation des OQTF (L. 512-1 du CESEDA)							
IRTF prise après expiration du délai de départ volontaire et prolongation de l'IRTF	6ème al. du III de L. 511-1 CESEDA	I bis de L. 512-1 CESEDA R. 777-3 CJA	15 jours (R. 777-3 CJA)	Tribunal du lieu de résidence (R. 431-8 CJA)	JU sans RAPU	6 semaines			Appel ouvert devant la CAA , non suspensif, puis cassation Délai de 1 mois (article R. 776-9 et L. 821-1 CJA)	
Interdiction de circulation pour les citoyens UE	L. 511-3-2 CESEDA	L. 776-1 CJA: procédure applicable aux OQTF (L. 512-1 du CESEDA)								
Décision de réadmission hors mesure de surveillance	L. 531-1 CESEDA	REP / Référés	Non	2 mois	TA résidence (R. 312-8 CJA)	Collégiale avec RAPU	Non	Non	Appel puis cassation	CE, 17 mars 2010, Larkhawi, n° 332585, B
Décision de réadmission avec rétention, assignation ou détention	L. 531-1 CESEDA	L 512-1 III CESEDA		48 heures.L'expiration du délai ne fait pas obstacle à la régularisation d'une requête dépourvue de moyens et n'emporte pas fermeture des causes (R. 776-5 CJA)Si une des décisions notifiées	Tribunal administratif du lieu de rétention ou d'assignation à résidence au moment de l'introduction de la requête ou de détention. Si placé /assigné postérieurement à l'introduction : lieu de résidence.	JU - sans RAPUOrdonnances possibles (R. 776-15 CJA)	72 heures (oqtf, décision sur le délai de départ volontaire, interdiction de retour, pays de destination, arrêtés de reconduite et interdiction de circulation) : article L. 512-	Oui (sur l'éloignement)	Appel ouvert devant la CAA , non suspensif (L. 513-1 CESEDA) puis cassationDélai de 1 mois(article R. 776-9 et L. 821-1 CJA)	CE, 30 décembre 2013, Bashardost, n° 367533 = NonSauf changement de circonstances :CE, 11 juin 2015, Min. c/ M. Khizaneishvili, n° 390704

				simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)	Possibilité de transmettre en cas de changement de lieu de rétention(article R. 776-16 CJA)		1 III CESEDA et R. 776-21 CJA Lecture sur le siège (R. 776-27 CJA)			
Transfert vers l'État responsable de l'examen de la demande d'asile présentée sur le territoire <u>sans</u> rétention ou assignation	L. 742-4 I CESEDA			15 jours suivant la notification de la décision L.742-4 I CESEDA R.777-3-1 I CJA Aucune prorogation possible (R 777-3-2 CJA) ; L'expiration du délai de recours ne fait pas obstacle à la régularisation d'une requête dépourvue de moyens et n'emporte pas fermeture des causes juridiques (R. 777-3-2 CJA)	Tribunal administratif du lieu de résidence (R. 312-8 CJA)	Juge unique Sans RAPU Ordonnances possibles (R. 777-3-6 CJA par renvoi)	15 jours à compter de la saisine du TA L.742-4 I CESEDA R.777-3-7 CJA	Oui (L. 745-2 CESEDA)	Appel non suspensif devant la CAA Délai d'1 mois R. 777-3-3 CJA	Aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de transfert (donc pas de référé) : L.742-4 3ème al CESEDA
Transfert vers l'État responsable de l'examen de la demande d'asile présentée sur le territoire <u>avec</u> rétention ou assignation	L. 742-4 II CESEDA	Procédure de l'article L. 512-1 III du CESEDA		48 h suivant la notification de la décision L.742-4 II CESEDA R.777-3-1 II CJA Aucune prorogation possible (R 777-3-2 CJA) L'expiration du délai de recours ne fait pas obstacle à la régularisation d'une requête dépourvue de moyens et n'emporte pas fermeture des causes juridiques (R. 777-3-2 CJA)	Tribunal administratif du lieu de rétention ou d'assignation à résidence. En cas de transfert du retenu, pour une bonne administration de la justice, la requête peut être transférée (R.777-3-9 CJA par renvoi à la section 3 du chapitre VI - R. 776-16 CJA)	Juge unique Sans RAPU Ordonnances possibles (R. 777-3-9 CJA)	72h à compter de la saisine du TA (ou de la notification de la mesure de surveillance si notifiée en cours d'instance. Lecture sur le siège (R. 777-3-9 CJA par renvoi)	Oui (L. 742-5 CESEDA)	Appel non suspensif devant la CAA Délai d'1 mois R. 777-3-3 CJA	CE, 6 octobre 2014, Min. int. c/ Duraki, 381573, B: Non

<p>Décision de placement en rétention et décision de prolongation de la rétention</p>	<p>L 551-1 à L. 552-7 CESEDA</p>	<p>L. 512-1 III CESEDA</p>	<p align="center">L. 512-1 III du CESEDA: compétence exclusive du JLD</p>							
<p>Maintien en rétention en cas de demande d'asile pour faire échec à la mesure d'éloignement</p>	<p>L. 556-1 du CESEDA et L.777-2 CJA</p>	<p>L. 777-2 CJA: Procédure de l'article L. 512-1 III du CESEDA</p>		<p>48 heures à compter de la notification (R. 777-2 CJA et L. 512-1 III CESEDA). Aucune prorogation possible (R 777-2-1 CJA) ; L'expiration du délai ne fait pas obstacle à la régularisation d'une requête dépourvue de moyens et n'emporte pas fermeture des causes juridiques (R. 777-2-1 CJA)</p>	<p>Tribunal administratif du lieu de rétention. En cas de transfert du retenu, pour une bonne administration de la justice, la requête peut être transférée (R.777-2-3 CJA par renvoi au R. 776-16 CJA)</p>	<p>JU sans RAPU (ordonnances possibles R. 777-2-3, par renvoi à R. 776-15 CJA)</p>	<p>72h Mais après la notification de la décision de l'OFPPRA au demandeur (R. 777-2-2 CJA: l'administration n informe le psdt du TA des date et heure de notification); Lecture sur le siège (R. 777-2-3 CJA par renvoi au R. 776-27)</p>	<p>Oui (sur l'éloignement)</p>	<p>Appel non suspensif devant la CAA puis cassation Délai de 1 mois (article R. 777-2-5 et L. 821-1 CJA)</p>	<p>CE, 30 décembre 2013, Bashardost, n° 367533</p>
<p align="center">L. 556-1 CESEDA: "Cette décision de maintien en rétention n'affecte ni le contrôle du juge des libertés et de la détention exercé sur la décision de placement en rétention en application de l'article L. 512-1 ni sa compétence pour examiner la prolongation de la rétention en application du chapitre II du titre V du livre V. ».</p>										
<p>Décision d'assignation à résidence</p>	<p>L 561-2 CESEDA</p>	<p>Procédure de l'article L. 512-1 III du CESEDA</p>		<p>48 heures à compter de la notification (article L. 512-1 III CESEDA)</p>	<p>Tribunal administratif du lieu de résidence (R. 312-8 CJA)</p>	<p>JU - sans RAPU Ordonnances possibles (R. 776-15 CJA) <u>Office du juge si assignation postérieure à l'OQTF</u> CE, 8 mars 2016, Mme Larhouati, n° 397206, B: il peut relever que de nouvelles circonstances de fait ou de droit font obstacle à l'exécution de l'OQTF et en suspendre les effets</p>	<p>72 heures</p>	<p>Oui (sur l'éloignement)</p>	<p>Appel ouvert devant la CAA puis cassation Délai de 1 mois (article R. 776-9 et L. 821-1 CJA)</p>	<p>CE, 30 décembre 2013, Bashardost, n° 367533 Sauf changement de circonstances : CE, 11 juin 2015, Min. c/ M. Khizaneishvili, n° 390704 et JRCE, 8 mars 2016, Mme Larhouati, 297206, B</p>
<p>Reconduite de l'étranger signalé sans assignation/rétention</p>	<p>L. 531-3 CESEDA</p>	<p>REP Référé</p>		<p>Délai de droit commun de 2 mois</p>	<p>TA du lieu de résidence</p>	<p>Collégiale Dispense de conclusions du RAPU possible (R.732-1-1 CJA)</p>	<p>Non</p>	<p>Non</p>	<p>Appel non suspensif devant la CAA puis cassation Délai de 2 mois</p>	<p>Référé liberté : Oui (CE, Réf. 2 mars 2012, M. Scheikh-Magomed MINKAILOV, ° 357129)</p>

Reconduite de l'étranger signalé avec assignation ou rétention	L. 531-3 CESEDA Procédure OQTF applicable (R. 776-1 CJA)	Procédure de contestation des OQTF si mesure de surveillance (R. 776-1 CJA)		Si mesure de surveillance : 48h à compter de la notification (L. 512-1, III CESEDA)	TA du lieu d'assignation ou de rétention	JU	72 heures	Oui	Appel : 1 mois (R. 776-9 CJA), non suspensif, puis cassation	Non : CE, 30 décembre 2013, Bashardost, n° 367533
Arrêtés préfectoraux de reconduite (L. 533-1 CESEDA)	L. 533-1 du CESEDA	Ces dispositions sont abrogées (article 27 IV de la loi n°2016-274 du 7 mars 2016). Les hypothèses qu'elles recouvraient entrent maintenant dans le champ des OQTF (7° et 8° de L. 511-1 I)								
Expulsion	L. 521-1 à L. 524-4R. 521-1 à R. 524-2 du CESEDA	REPRéféré		Délai de droit commun de 2 mois à compter de la notification de l'arrêté d'expulsion	En cas de recours contre un arrêté préfectoral d'expulsion : TA du lieu de résidence ou d'emprisonnement à la date de la mesure (article R. 312-8 CJA)En cas de recours contre un arrêté ministériel d'expulsion : TA du siège de l'autorité, soit celui de Paris (article R. 312-1 CJA)	Collégiale Dispense de conclusions du RAPU possible (R.732-1-1 CJA)	Non	Non	Appel non suspensif devant la CAA puis cassation Délai de 2 mois(article L. 821-1 CJA)	Référé liberté : CE, 30 octobre 2001, Ministre de l'intérieur contre Tliba, n°238211 Référé suspension : CE, 18 février 2008, Min. c/ M. Bourakkadi Idrissi, n° 306238
Interdiction judiciaire du territoire français (IJTF)	Articles L. 541-1 à L. 541-4 et L. 623-2 CESEDA et article 702-1 et 703 CPP	Si peine complémentaire : Demande de relèvement Si peine principale : recours en grâce		Si peine complémentaire : après un délai de 6 mois suivant la décision de condamnation	Si peine complémentaire : juridiction pénale qui a prononcé la sanction Si peine principale : Président de la république					
Pays de retour fixé par le préfet en exécution d'une IJTF	L. 513-2 du CESEDA L. 551-1 3° CESEDA (rétention) L. 561-1 5° du CESEDA (assignation à résidence)	CE, Avis, 29 octobre 2012, Ayari, n° 360584 : Procédure L. 512-1 I ou L. 512-1 III du CESEDA (si assignation à résidence ou rétention)								
Interdiction administrative de territoire français	L. 214-1 à L. 214-8 CESEDA	REP Référé		Délai de droit commun de 2 mois	TA du lieu de résidence	Collégiale Dispense de conclusions du RAPU possible (R.732-1-1 CJA)	Non	Non	Appel non suspensif devant la CAA puis cassation Délai de 2 mois	

Interdiction administrative de territoire français avec reconduite à la frontière	L. 214-1 à L. 214-8 CESEDA	CE, 13 avril 2016, CIMADE, n° 394114, C: Procédure L. 512-1 I ou L. 512-1 III du CESEDA (si mesure de surveillance)
--	-------------------------------	---

Source : Secrétariat général du Conseil d'État

ANNEXE 2 : PROCÉDURES CONTENTIEUSES ET TEXTES APPLICABLES AUX DÉCISIONS RELATIVES À L'ENTRÉE SUR LE TERRITOIRE ET AU REGROUPEMENT FAMILIAL

	Décision attaquée	Dispositions applicables	Recours	Recours administratif préalable	Délai de recours contentieux	Jurisdiction compétente	Formation de jugement	Délai spécial de jugement	Caractère suspensif du recours	Voies de recours contre la décision de 1 ^{ère} instance	Remarques sur les procédures de référé
ENTRÉE SUR LE TERRITOIRE	Visa	<p>Visa de court séjour (dit visa Schengen) : règlement CE 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas</p> <p>L. 211-2-1 à L. 211-2-2 du CESEDA</p>	<p>REP / Référé</p> <p>R. 211-4 à R. 211-10 du CESEDA</p> <p>R. 311-8 du CJA</p>	<p>Obligatoire devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRV) (art. D. 211-5 du CESEDA)</p> <p>Délai de 2 mois (art. D. 211-6 CESEDA)</p>	<p>Délai de 2 mois (droit commun)</p>	<p>Tribunal administratif de Nantes (art. R. 312-18 CJA)</p>	<p>Collégiale</p> <p>Dispense de conclusions du RAPU possible (R. 732-1-1 CJA)</p>	<p>Non</p>	<p>Non</p>	<p>Appel ouvert devant la CAA puis cassation</p> <p>Délai de 2 mois</p> <p>Possibilité de demander le sursis à exécution (voir par exemple CAANT, 27 novembre 2015, Ministre de l'intérieur, 15NT02368)</p>	<p><u>Référé suspension</u> : CE, 9 juin 2005, Bahri, n° 280820, C = oui</p> <p><u>Référé liberté</u> : CE, Réf, 9 août 2004, M. et Mme Yilmaz, n° 270860 = oui</p>
		<p><u>Retrait ou abrogation de visa (visa de court séjour Schengen ou visa de long séjour valant titre de séjour) par le préfet</u></p> <p><u>Visas de court séjour</u>: Art. 34 du code comm. des visas et R. 321-6 et R. 321-7 CESEDA</p> <p><u>Visa de long séjour valant titre de séjour</u>: R. 311-3 CESEDA</p>	<p>REP / Référé</p> <p>Pour les visas Schengen, par renvoi aux voies de recours nationales par l'article 34 §7 du code comm. des visas</p>	<p>Non</p>	<p>Délai de 2 mois (droit commun)</p>	<p>Tribunal administratif du lieu de résidence (R. 312-8 CJA)</p>	<p>Collégiale</p> <p>Dispense de conclusions du RAPU possible (R. 732-1-1 CJA)</p>	<p>Non</p>	<p>Non</p>	<p>Appel ouvert devant la CAA puis cassation</p> <p>Délai de 2 mois</p>	<p><u>Référé-suspension</u>: JRCE, 22 octobre 2010, M. et Mme El Hajami, 334207 = Oui</p>

<p>Attestation d'accueil</p>	<p>Refus de validation de l'attestation d'accueil (pour les visas Schengen)</p>	<p>Art. 14 §4 du code comm. des visas L. 211-3 à L. 211-10 CESEDA et R. 211-11 à R. 211-26 CESEDA</p>	<p>REP / Référé NB: Aucun recours prévu dans le code comm. des visas, l'attestation étant un élément de preuve de la suffisance des moyens de subsistance, condition de délivrance du visa (art. 21§5 et 32 du code comm. des visas)</p>	<p>Art. R. 211-17 CESEDA: RAPO devant le préfet territorialement compétent dans le délai de 2 mois (aucun recours prévu dans le code communautaire des visas)</p>	<p>Délai de 2 mois (droit commun)</p>	<p>Tribunal administratif du domicile du requérant (R. 312-8 CJA) ou du siège de l'auteur si le requérant est domicilié à l'étranger (R. 312-1 CJA)</p>	<p>Collégiale R. 732-1-1 CJA : dispense de RAPU</p>	<p>Non</p>	<p>Non</p>	<p>Appel ouvert devant la CAA puis cassation Délai de 2 mois</p>	<p>Référé suspension ou liberté</p>
<p>Refus d'entrée</p>	<p>Refus d'entrée</p>	<p>L. 213-1 et L. 213-2 du CESEDA R. 213-1 CESEDA</p>	<p>REP / Référé suspension et référé liberté</p>	<p>Absence de RAPO</p>	<p>Délai de 2 mois (droit commun)</p>	<p>CE, 21 avril 2000, Ramadan, 188548, B: alors même que la décision attaquée n'a pas été prise sur le territoire français, elle émane d'une autorité dont le siège n'est pas situé hors du territoire. c'est donc le TA du siège de l'autorité qui a pris la</p>	<p>Collégiale R. 732-1-1 CJA : dispense de RAPU</p>	<p>Non</p>	<p>Non</p>	<p>Appel ouvert devant la CAA puis cassation Délai de 2 mois</p>	<p><u>Référé liberté</u> : CE, 29 septembre 2004, Min. c. Mlle Aubame Schouffa, n° 272584 <u>Référé-suspension</u> : CE, 26 juillet 2006, M. Guberman, n° 290505</p>

						décision qui est compétent					
	Refus d'entrée au titre de l'asile et le cas échéant décision de transfert vers l'EM responsable de la demande d'asile	L. 213-8-1 et L. 213-9, L. 742-3 du CESEDA R. 213-2 du CESEDA L. 777-1 et s. du CJA	REP prévu à L. 213-9 du CESEDA Aucun autre recours	Absence de RAPO	Délai de 48 h. Aucune prorogation possible (article L. 213-9 et R. 777-1-1 du CJA) L'expiration du délai de recours n'emporte pas fermeture des causes juridiques (R. 777-1-1 CJA)	Tribunal administratif Compétence territoriale : R. 312-1 du CJA (siège de l'auteur) ou, si la zone d'attente est en dehors de l'IDF, TA dans le ressort duquel elle se trouve (article R. 777-1-2 CJA)	Magistrat désigné (L. 213-9 CESEDA et R. 777-1-5 CJA) Ordonnances possibles pour désistement, incompétence, NLAS, irrecevabilités manifestes (L. 213-9 CESEDA)	72 heures à compter de la saisine (L. 213-9 CESEDA et R. 777-1-5 CJA), Lecture sur le siège (R.777-1-4 par renvoi au R.776-27)	Oui (L. 213-9 CESEDA) mais pas sur le maintien en zone d'attente le cas échéant (// rétention)	Appel ouvert le président de la CAA territorialement compétente Délai de 15 jours (R.777-1-6 CJA) Appel non suspensif Dispense de conclusion possible en appel Cassation possible selon droit commun	Recours L. 213-9 du CESEDA exclusif, irrecevabilité des autres recours (CAA Paris, 27 janvier 2009, M. Ganeshu Kantharupan, n° 08PA03870)
Maintien en zone d'attente	Décision initiale de maintien	L. 221-1 à L. 221-5 du CESEDA R. 221-1 à R. 221-3 CESEDA	REP / Référé suspension et liberté	Absence de RAPO	Délai de 2 mois (droit commun)	CE, 21 avril 2000, Ramadan, 188548, B: alors même que la décision attaquée n'a pas été prise sur le territoire français, elle émane d'une autorité dont le siège n'est pas situé hors du territoire. C'est donc le TA du siège de l'autorité qui a pris la décision qui est compétent.	Collégiale R. 732-1-1 CJA : dispense de RAPU	Non	Non	Appel ouvert devant la CAA puis cassation Délai de 2 mois	<u>Référé liberté</u> : JRCE, 29 septembre 2004, Min. c. Mlle Aubame Schouffa, n° 272584 (refus d'entrée <u>pas</u> au titre de l'asile) <u>Référé-suspension (ex.)</u> : JRCE, 21 juillet 2011, Min. int. c. Moussodou-Mam, n°350965 (refus d'entrée <u>pas</u> au titre de l'asile)

		Prolongation du maintien	L 222-1 et s du CESEDA R. 222-1 et s. du CESEDA	Autorisation par le JLD	NSAP	24 heures				Appel contre la décision du JLD prolongeant le maintien en zone d'attente devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Le Parquet peut demander que l'appel soit suspensif. Cassation	Rappr. CE, 15 avril 2016, Kalali, 398550, B: incompétence de la juridiction administrative sur les conclusions tendant à ce que soit mis fin à la rétention, dès lors que le maintien en rétention a été autorisé par le JLD	
REGROUPEMENT FAMILIAL	Regroupement familial	Refus d'autorisation de regroupement familial	L. 411-1 à L 441-1 R 411-1 à R 431-1 CESEDA	REP / Référé	Non	Délai de 2 mois (droit commun)	Tribunal administratif Lieu de résidence si recours introduit par le demandeur (R. 312-8 CJA) et éventuellement lieu du siège de l'autorité (R. 312-1 CJA) si le requérant est à l'étranger		Non	Non	Appel ouvert devant la CAA puis cassation Délai de 2 mois	Référé suspension = oui Référé liberté = non (condition de l'atteinte grave à une liberté fondamentale non remplie) : JRCE, 27 janvier 2003, Karbouh, n°253603 ; JRCE, 20 juillet 2005, Mme Mohammad, n° 282524

Source : Secrétariat général du Conseil d'État

ANNEXE 3 : PROCÉDURES CONTENTIEUSES ET TEXTES APPLICABLES AUX DÉCISIONS RELATIVES À L'ASILE ET À L'EXTRADITION

	Décision attaquée	Dispositions applicables	Recours	Recours administratif préalable	Délai de recours contentieux	Juridiction compétente	Formation de jugement	Délai spécial de jugement	Caractère suspensif du recours	Voies de recours contre la décision de 1 ^{ère} instance	Remarques sur les procédures de référé
A S I L E	Refus de reconnaître la qualité de réfugié (L. 711-1 à L. 711-3), décisions mettant fin au statut de réfugié (L. 711-4), refus d'accorder la protection subsidiaire ou y mettant fin (L. 712-1 à L. 712-3) (y compris par décision d'irrecevabilité et sur demande de réexamen) NB: au 1 ^{er} nov. 2016, ajout de la cptione CNDA pour les décisions de refus/retrait du statut de réfugié motivées par menace à sûreté de l'Etat ou crime grave prévues à l'article L. 711-6	Art. L. 711-1 à L. 713-6, L. 723-1 à L. 724-3, R. 711-1, R. 721-1 et R. 723-1 à R. 723-22 CESEDA	Recours de plein contentieux (Art. L. 731-2 à L. 733-2 et R. 733-1 à R. 733-34-8 CESEDA)	Non	Délai d'un mois à compter de la notification de la décision de l'OFPPRA (art. L. 731-2 CESEDA)	Cour nationale du droit d'asile (CNDA)	Formation collégiale Magistrat désigné si procédure accélérée (L. 723-2 CESEDA) ou décision d'irrecevabilité (L. 723-11 CESEDA) de l'OFPPRA (art. L. 731-2 CESEDA)	5 mois (art. L. 731-2 CESEDA) 5 semaines si procédure accélérée ou décision d'irrecevabilité (art. L. 731-2 CESEDA)	Recours suspensif sur l'éloignement (L. 743-1 CESEDA) prévoit le droit de se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de rejet de la CNDA) sauf hypothèses prévues à l'art. L. 743-2 CESEDA	Recours en cassation, dans les conditions de droit commun (dispositions de R. 821-1 s. CJA applicables par renvoi de R. 733-25 CESEDA)	Le livre V du CJA (référé) n'est pas applicable à la CNDA (CE, 30 mai 2012, OFPPRA c. Adam, n° 355594, B). Le CESEDA ne prévoit pas de référé devant la CNDA.
E X T R A D I T I O N	Décret d'extradition	Articles 696 et suivants CPP	REP / Référé	Non	Délai d'un mois (article 696-18 du CPP)	CE (article R. 311-1 CJA)		Non	Non (art. 696-18 CPP)	-	Référé suspension : oui (CE, 4 septembre 2001, M. Gelli, n° 237106, B) Référé-liberté : oui (CE, 29 juillet 2003, M. Peqini, n° 258900, A)

Source : Secrétariat général du Conseil d'État