

Un rapport choc sur la gestion kafkaïenne de l'immigration en France

La commission des lois du Sénat décrit des préfectures asphyxiées, des tribunaux débordés, un droit « illisible ».

JEAN-MARC LECLERCQ @leclercjm

INTÉRIEUR « Un droit des étrangers devenu illisible et incompréhensible » ; « source de difficultés quotidiennes pour les agents de l'État chargés de le faire appliquer » ; « véritable fonds de commerce pour certains cabinets d'avocats ou de juristes qui n'hésitent pas à en exploiter les failles à des fins lucratives ». Le dernier bilan de la commission des lois du Sénat sur la gestion de l'immigration, que Le Figaro livre en exclusivité, ne fait pas dans la litote. Ce rapport, intitulé « Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité » et adopté mardi soir, décrit l'envers du décor dans les préfectures et les tribunaux qui vivent les contrecoups de la crise migratoire. La mission d'information du Sénat était conduite par le président de la commission des lois en personne, le sénateur LR du Rhône, François-Noël Buffet. Elle a pu « prendre la mesure du profond désarroi auquel sont confrontés nos agents publics, de leur épuisement et du sentiment d'une perte de sens de leur métier, certaines des personnes entendues allant même jusqu'à comparer leur quotidien à celui des Shadoks, notamment lorsqu'un étranger, éloigné du territoire national au terme d'une procédure lourde et longue de plusieurs semaines, y revient quelques jours à peine après son départ... »

La demande de titres de séjour occupe plus de la moitié des quelque 4 000 agents des services des étrangers des préfectures.
ARNAUD PAILLARD / HANS LUCAS VIA AFP

anti-robot et la mise en ligne de créneaux à des heures aléatoires, mais « ces efforts sont insuffisants face aux logiciels avancés de piratage utilisés. Bien plus, ils contribuent à renforcer la désorganisation de l'ensemble, en provoquant de la part des étrangers des tentatives de connexion intempestives, à toute heure du jour ou de la nuit ». Selon le rapport, « en plus de l'émergence d'un marché parallèle de vente de créneaux, se sont développés des sociétés proposant un accompagnement à la prise de rendez-vous. Sous des apparences faussement légales de prestation de services, ces sociétés procèdent à la marchandisation des failles du service public ».

Des usagers fantômes au guichet des préfectures

La préfecture du Maine-et-Loire a regretté, lors de la visite de la mission sénatoriale, « l'absentéisme » chez les usagers, « certains n'honorant pas le rendez-vous pris soit qu'ils ont pris par précaution plusieurs rendez-vous, soit qu'ils oublient de se présenter ». Des pratiques préjudiciables largement répandues. « Ainsi, la préfecture des Bouches-du-Rhône souligne que la moitié des rendez-

vous est indue, c'est-à-dire pris par des étrangers qui ne se trouvent pas dans la situation du dépôt d'une première demande de séjour. » Le sénateur Buffet et ses collègues reconnaissent que l'administration n'est pas exempte de reproches, déplorant les « dysfonctionnements liés, notamment, à une saturation des systèmes d'information des préfectures ». Ils s'inquiètent aussi de l'évolution vers le tout-numérique, constatant que le « public hétérogène des demandeurs de titres ne bénéficie pas systématiquement d'outils informatiques personnels connectés au réseau internet, voire est peu à l'aise avec les nouvelles technologies ». Et de souligner « l'incongruité d'une situation où un service d'accompagnement aux démarches numériques n'est lui-même accessible que par l'intermédiaire d'internet ».

De lourdes répercussions contentieuses

Tant d'incurie a ouvert un boulevard aux experts en procédure. Leur objectif : contraindre l'administration à accorder un rendez-vous aux étrangers qui le réclament. Leur arme : le « référé conservatoire », pour que le juge

enjoigne aux préfets de prendre toute « mesure utile ». « La preuve de tentative de rendez-vous pourra être apportée par la production d'une capture d'écran anonyme. » Il est rare que les étrangers saisissent eux-mêmes la justice administrative, mais les associations de défense des droits des étrangers, certains cabinets et syndicats d'avocats, ainsi que le Défenseur des droits sont « à l'origine d'un volume considérable de recours devant les tribunaux administratifs », constate la mission Buffet. Selon elle, « ce contentieux de masse inédit se caractérise (...) par un taux de succès élevé, les tribunaux administratifs faisant droit à la grande majorité de ces référés ». À Paris, 90 % de ces procédures ont abouti en 2021, pour 2838 actions intentées. Les sénateurs s'inquiètent des « conséquences néfastes » d'un tel système.

Un engorgement auto-entretenu des tribunaux

Selon eux, le recours à ces procédures est « désormais quasi systématique », ce qui « tend à faire basculer le rôle du juge administratif vers un rôle de secrétaire de préfecture, chargé de gérer les plannings de rendez-vous et les fi-

les d'attente, et alimente ainsi un fort sentiment de perte de sens chez les magistrats administratifs ». Et d'ajouter, navrés : « Se voyant transférer des charges qui devraient pourtant incomber aux préfets, les tribunaux administratifs deviennent assimilables à des préguichets. » Ainsi, « contentieux et difficultés d'accès au guichet s'auto-entretiennent en un cercle sans fin ».

Cette dérive kafkaïenne désorganise l'ensemble de la chaîne administrative. Au-delà même des services de préfecture au bord de la crise de nerfs, « en 2021, les tribunaux administratifs ont été saisis de 100 332 requêtes relatives au droit des étrangers (dont environ 80 000 portant sur les titres et les visas de séjour) sur un total de 240 384 affaires enregistrées, ce qui représente 41,6 % de leur activité ». En appel, c'est plus de 50 % des affaires ! Sans même parler des demandes d'asile, traitées à part. Le seul coût annuel de la défense des étrangers au titre de l'aide juridictionnelle dépasse désormais les 60 millions d'euros par an. Réponse publique parfaite, donc. Le rapport Buffet contient 32 mesures pour tenter d'enrayer un naufrage annoncé. ■



La demande de titres de séjour à saturation

Selon la mission Buffet, « les services de l'État sont confrontés à un nombre toujours plus élevé de demandes d'admission au séjour » (271 675 premiers titres délivrés en 2021). Cette spécialité occupe plus de la moitié des quelque 4 000 agents des services des étrangers des préfectures. La « tension » y est telle que le rapport propose de mutualiser d'urgence ces services entre les départements (et encore le rapport fait-il l'impasse sur la situation en outre-mer, mais aussi sur le regain d'activité occasionné par l'accueil des Ukrainiens). C'est qu'en métropole, la dématérialisation des procédures pour les étrangers est loin d'avoir produit les gains escomptés. Le rapport pointe « la transformation des files d'attente physiques en files d'attente virtuelles », la prise de rendez-vous en ligne se heurtant à l'« insuffisance des créneaux offerts ». En clair : l'administration est à la peine. Elle ne compte même plus les demandes, se contentant de livrer les chiffres des seuls dossiers traités. La machine est noyée.

Un trafic massif de rendez-vous administratifs

Phénomène en cascade : « La rareté des créneaux offerts a suscité l'apparition d'un phénomène inédit et massif de vente sur internet des rendez-vous en préfectures, constitutif d'un véritable trafic. » Ainsi, « des individus peu scrupuleux captent les rendez-vous disponibles (le plus souvent grâce à des logiciels de piratage des modules électroniques des préfectures) afin de les revendre ensuite de façon parfaitement illégale aux étrangers, à des tarifs allant de 20 à 600 euros par rendez-vous ». Beauvau a bien tenté de déjouer ces manœuvres par un dispositif

Le faible taux d'expulsion des clandestins grève le système

Les magistrats administratifs rencontrés par la mission d'information ont fait part de leur perplexité, et parfois même d'un certain découragement

EXTRAIT DU RAPPORT DE LA MISSION D'INFORMATION SUR L'IMMIGRATION DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

LA MISSION d'information sur l'immigration de la commission des lois du Sénat, présidée par le sénateur LR du Rhône, François-Noël Buffet, a le sens de la formule pour décrire le contentieux des étrangers en France. Selon son dernier rapport, adopté ce mardi, le « byzantinisme procédural » a « atteint ses limites » et « cet état du droit est avant tout une source d'insécurité juridique ». « Au regard du faible taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), il interroge également sur le sens de l'action du juge, sommé bien souvent de se prononcer dans des délais brefs alors que les perspectives d'un éloignement effectif de l'étranger du territoire national sont faibles. »

Le rapport contient cette confidence : « Les magistrats administratifs rencontrés par la mission

d'information ont ainsi fait part de leur perplexité, et parfois même d'un certain découragement face à la complexité de ces règles procédurales, dont le caractère nécessaire ne s'impose pas toujours avec évidence. » Pour le sénateur Buffet et ses collègues, il faut « tout remettre à plat ». Un objectif qui mobilise Emmanuel Macron depuis plusieurs mois.

Contexte international défavorable

Placé à la présidence tournante de l'Union européenne jusqu'au 30 juin, le chef de l'État tente de relancer d'importantes réformes, comme celles de Schengen et de Dublin, pour mieux coordonner l'action de pays membres. Le ministre de l'Intérieur, Gérard Darmanin, s'est battu également pour améliorer l'efficacité de son admini-

stration, mais les marges de manœuvre restent faibles, vu le contexte international.

Sur les 100 000 demandeurs d'asile qui arrivent chaque année en France, un tiers relève de la procédure Dublin. En clair : un autre pays membre de l'UE devait en principe s'en occuper. Mais le rapport Buffet révèle que « moins de 3 000 demandeurs d'asile sont effectivement transférés chaque année vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande d'asile » en 2021.

Pour les éloignements d'illégaux, la délivrance d'un laissez-passer consulaire reste la pierre d'achoppement de toute politique de fermeté. Il faut que l'État d'origine du clandestin accepte de le reprendre. Le taux de délivrance varie selon les États. Parmi les plus coopératifs : la Géorgie (100 % en

2021), l'Arménie (98 %) et la Moldavie (94 %). Parmi les plus rétifs : outre les États du Maghreb (Algérie, Maroc et, dans une moindre mesure, la Tunisie), la police aux frontières française a désigné à la mission Buffet la Bosnie-Herzégovine (30 %), la Mauritanie (11 %) et Haïti (0 %).

Les centres de rétention administratifs (CRA) sont « des éléments pivots », selon le rapporteur : 40 % d'éloignements effectifs pour leurs pensionnaires contre moins de 10 % pour les illégaux laissés libres. Mais les places manquent en CRA, regrette la mission Buffet. Selon elle, la première cause d'échec de l'éloignement aujourd'hui en France est le refus par le clandestin de se plier au test PCR que réclame son pays d'origine pour le reprendre et le refus d'embarquer dans l'avion, la seconde. ■