

DEVANT LA LOI

RESUME DU RAPPORT

SUR LES CONDITIONS D'ACCUEIL EN PREFECTURE

L'observation des conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures, d'information du public et, surtout, d'instruction des dossiers révèle des dysfonctionnements récurrents. Par leur étendue géographique et leur répétition, les dysfonctionnements observés dans les préfectures ne peuvent être considérés comme locaux ou occasionnels. Si la législation favorise ces dysfonctionnements, l'organisation administrative et le manque de consignes globales en sont également responsables.

Conditions d'attente : une organisation défailante, génératrice de tensions

Dans les préfectures de taille importante, le manque de personnel chargé de la réception des étrangers entraîne quotidiennement des refoulements à l'entrée. Les personnes doivent se présenter toujours plus tôt, dès 5 ou 6 heures du matin lorsque ce n'est pas dès le début de la nuit, pour avoir une chance d'être reçues dans la journée. Le manque structurel de moyens provoque des tensions mais, lorsque des incidents surviennent, c'est surtout l'organisation de l'accueil qui est en cause.

Un accès laborieux à l'information

A l'exception de quelques préfectures l'accès à l'information à distance est problématique, qu'il s'agisse d'une information d'ordre général sur la procédure à suivre ou d'une information personnalisée sur l'état d'instruction d'un dossier. Ces difficultés obligent les étrangers à se déplacer au guichet pour obtenir le moindre renseignement, ce qui participe grandement à l'engorgement des préfectures. La qualité des réponses et de l'accueil sont très inégales et dépendent fortement de l'agent. Ceux qui n'obtiennent pas de réponse à leur question reviendront une autre fois en espérant tomber sur un autre agent ou iront se renseigner auprès d'une association.

Liste de pièces à fournir, la grande improvisation

Pour déposer une demande de titre de séjour, les migrants sont invités à présenter à l'administration un nombre important de justificatifs permettant de prouver qu'ils remplissent les conditions définies par la loi. Il arrive que les listes de pièces à fournir, qui ne sont pas établies au niveau national mais par chaque préfecture, comportent des documents qui ne sont pas légalement exigibles. Ces pratiques abusives constituent des obstacles supplémentaires pour le demandeur et démontrent que certaines préfectures ne se contentent pas seulement de vérifier les conditions prévues par la loi. De façon abusive, elles prennent également en compte d'autres considérations.

De plus, le fait que chaque préfecture fixe sa propre liste de justificatifs engendre, d'un département à l'autre, un traitement inégalitaire des situations.

Précarité administrative des demandeurs pendant l'instruction de leur dossier

Pour ceux qui parviennent à déposer leur dossier, le délai de traitement de la demande est un point crucial. Il arrive que les retards dans l'instruction soient considérables et que des étrangers attendent une réponse pendant plusieurs années. Leur vie est alors mise entre parenthèses, suspendue à la décision de la préfecture de leur accorder ou non le droit de vivre en France.

La longueur des délais est d'autant plus durement ressentie que les préfectures ne délivrent pas systématiquement de document attestant des démarches entreprises. Si un récépissé devrait être remis dès le dépôt d'une demande en préfecture, dans les faits cette obligation n'est pas toujours respectée, empêchant l'intéressé de travailler et le privant d'accès à certains droits sociaux.

Arrestations en préfecture : le piège

Généralement les interpellations au guichet sont un moyen pour l'administration de mettre à exécution une mesure d'éloignement préexistante. Si, dans certaines conditions, la mise à exécution d'une procédure d'éloignement ancienne est légale, les tribunaux sanctionnent parfois les préfectures pour le caractère déloyal des interpellations. C'est notamment le cas lorsque l'administration convoque un étranger pour procéder à son arrestation en omettant de préciser l'objet de la convocation ou en mentionnant un motif trompeur.

La préfecture, passage obligé pour déposer une demande de titre de séjour, devient alors un lieu potentiellement risqué. Ces pratiques peuvent dissuader certains étrangers de s'adresser à l'administration, anéantissant leurs chances de régularisation.

Les agents : un travail dévalorisé auprès d'un public déconsidéré

En examinant les conditions d'accueil des étrangers et les conditions de travail des agents il est difficile de ne pas faire le lien entre la déconsidération dont font l'objet les étrangers et le manque de moyens alloués aux services qui en ont la charge. Ces carences structurelles se retournent systématiquement contre les étrangers qui payent le prix des dysfonctionnements administratifs.

La difficulté de changer de poste, la précarité de certains statuts et le manque de formation des agents pèsent directement sur les rapports qui se nouent au guichet.

Malgré une déresponsabilisation des agents favorisée par une segmentation du travail, certains se mobilisent pour protester contre des pratiques qui dévalorisent leur fonction et les empêchent de mener convenablement leur mission de service public à l'égard des usagers.

Quand les lois favorisent l'opacité et l'inéquité

Les dysfonctionnements constatés trouvent en grande partie leur origine dans les lois elles-mêmes qui, en laissant de plus en plus de marge de manœuvre à l'administration, engendrent un traitement inégalitaire des situations. Depuis 2003, les réformes successives de la loi sur l'immigration ont supprimé des droits pour les remplacer par des dispositifs de régularisation discrétionnaire ou humanitaire dans lesquels le préfet a tout pouvoir de décision et les critères selon lesquels cette régularisation est accordée sont de plus en plus flous et subjectifs. Les considérations qui prévalent lors de l'instruction d'un dossier sont aujourd'hui d'autant moins transparentes que l'administration n'est pas toujours tenue de justifier ses décisions. Le cadre législatif étant plus flottant, le contrôle des décisions de l'administration exercé par les juges est amoindri.

Enfin, les possibilités de recours sont très limitées : les recours gracieux et hiérarchiques qui permettaient un réexamen de la situation par l'administration ne sont plus effectifs, les lieux et instances de médiation ont disparu et la saisine des tribunaux, qui est désormais l'unique possibilité de contestation d'une décision de l'administration, passe par des règles de procédures extrêmement complexes.