



A quoi sert vraiment le nouveau projet de loi asile-immigration ?

Des lois qui s'empilent, un service public qui s'enlise, un recul du droit d'asile

Introduction

Le projet de loi "asile et immigration" présenté fin 2022 s'inscrit dans la continuité des nombreux textes de lois qui l'ont précédé en matière de droit des étrangers. Depuis les années 1970, une trentaine de réformes législatives ont en effet poursuivi les mêmes finalités : lutter contre l'immigration irrégulière et améliorer l'intégration des étrangers. C'est également le huitième projet de loi majeur réformant le droit des étrangers depuis la création du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), il y a seize ans¹. Comme le relève la défenseure des droits, rejointe par le Conseil d'Etat², ces lois ont de fait désorganisé le travail des agents et l'accès des usagers au service public de l'asile et du séjour : « *légiférer à brefs intervalles entraîne une complexification constante du droit applicable aux étrangers et alimente les difficultés des administrations et des juridictions* »³.

Cette surenchère législative est d'autant plus problématique que les conséquences de ces différents textes sont insuffisamment évaluées, le projet de texte se contentant ainsi, dans son étude d'impact relative au projet de loi déposé au Sénat en janvier 2023, de quelques lignes décrivant les mécanismes mis en place par les réformes précédentes. De même, ce projet de loi ne semble pas tenir compte d'une vision à long terme de ce que sera, ou même ce que devrait être, l'immigration en France dans 20 ou 30 ans. L'étude d'impact indique seulement qu'il est nécessaire de « *préparer notre pays aux défis qui l'attendent* »⁴ sans apporter davantage de précisions. Le reproche a d'ailleurs été adressé par le Conseil d'Etat, qui regrette de ne pas retrouver dans le projet de loi et l'étude d'impact « *les éléments permettant de prendre l'exacte mesure des défis à relever dans les prochaines années* »⁵.

Comme souligné par la Défenseure des droits, en plus de manquer de données chiffrées précises et objectives, ce texte repose sur des présupposés qui ne sont pas étayés. Le débat public autour de l'immigration est ainsi « *sous-tendu par des représentations erronées, voire discriminatoires, de l'immigration* »⁶.

¹ Conseil d'Etat, Avis sur un projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », séance du 26 janvier 2023.

² *Ibid.*

³ Défenseure des droits, « Avis 23-02 du 23 février 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ».

⁴ Étude d'impact, projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », 1er février 2023.

⁵ Conseil d'Etat, Avis sur un projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », séance du 26 janvier 2023.

⁶ Défenseure des droits, « Avis 23-02 du 23 février 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ».

La première représentation relève d'une suspicion généralisée de fraude ou de délinquance à l'égard des personnes étrangères, quel que soit leur statut, ce qui transparait dans l'ensemble du texte. Ainsi, à plusieurs reprises, le ministre de l'intérieur a distingué « *les gentils et ceux qui posent des problèmes* » (examen en commission, oct. 2022) ; « *ceux qui travaillent et ceux qui rapinent* » (présentation du projet de loi à l'Assemblée Nationale, 6 déc. 2022), puis demandé aux préfets « *d'appliquer à l'ensemble des étrangers sous obligation de quitter le territoire la méthode employée pour le suivi des étrangers délinquants* » (circulaire, 17 oct. 2022). Or, aucune étude ne trouve d'effet de l'immigration sur la délinquance, comme le soulignent les auteurs du rapport publié en avril 2023 par le centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), rattaché aux services du premier ministre⁷ - ils notent en revanche que « *les immigrés ne sont pas à l'origine d'une augmentation des taux d'infraction dans les pays d'accueil* ».

La seconde représentation sur laquelle s'appuient ces réformes successives est celle du caractère massif de l'arrivée de personnes étrangères en France. Illustrant cette idée devenue un lieu commun des questions de politique migratoire depuis la fin de l'immigration pour le travail en 1974⁸, Emmanuel Macron déclarait en octobre 2022 : « *Notre principal problème, c'est que nous avons eu trop d'arrivées* »⁹. Or, cette idée doit être mise en perspective à l'aune des chiffres internationaux et européens. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) relève que parmi les 89 millions de personnes déracinées à travers le monde en 2021, seulement 7 millions sont accueillies en Europe (dont 3,8 millions de personnes accueillies en Turquie) ; 83% sont accueillies dans des pays à revenus faibles ou intermédiaires, et 72% sont accueillies dans des pays voisins¹⁰. A l'échelle européenne, la France se classe au 20^{ème} rang européen des pays d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés par rapport à sa population (avec 100 réfugiés et demandeurs d'asile enregistrés pour 10 000 habitants, contre 280 en Allemagne ou en Suède, ou 170 aux Pays-Bas)¹¹. Pour répondre à cette idée reçue, les projets de loi ont affiché la volonté de réduire les entrées sur le territoire. Or, l'entrée de personnes migrantes sur le territoire français est globalement stable : les arrivées sont en légère augmentation mais ne sont pas massives. François Héran, sociologue et professeur au collège de France, montre que l'immigration légale est particulièrement stable, le nombre de migrants extra-européens qui ont obtenu des préfectures un premier titre de séjour oscillant, depuis 2002, autour de 200 000 personnes par an¹². La demande d'asile quant à elle, augmente, sans que le Gouvernement ou le Parlement ne soient en mesure de la contenir : elle est un droit fondamental, encadré par des textes internationaux. Enfin, l'immigration clandestine, si elle est très délicate à chiffrer, semble s'établir de 80 000 à 100 000 entrées par an, et ne peut être décorrélée de la politique tendant à restreindre la délivrance des visas par les consulats¹³.

⁷ Étude reprise dans Le Monde, 21 avril 2023 [Immigration : les étrangers pas plus délinquants que les autres, selon une étude \(lemonde.fr\)](#).

⁸ En juillet 1974, le gouvernement annonce suspendre l'immigration en raison des difficultés économiques - même si d'autres restrictions avaient déjà été mises en place auparavant, cette date est retenue comme un point de bascule dans la politique de l'immigration française.

⁹ [Interview](#) d'Emmanuel Macron sur France 2.

¹⁰ UNHCR, [Rapport tendances mondiales 2021](#).

¹¹ Enquête statistique, « [Quels pays accueillent le plus de réfugiés en Europe ?](#) » | Statista

¹² François Héran, Immigration : le grand déni, éditions du Seuil, 2023.

¹³ Les décrets n° 2022-962 et 963 du 29 juin 2022 ont réduit le délai pour contester un refus de visa de 2 mois à 30 jours, restreignant encore un peu plus l'accès au juge alors que la délivrance des visas est

Si les pouvoirs publics ne maîtrisent pas totalement l'entrée et la sortie du territoire, ils maîtrisent le fonctionnement du service public de l'asile et du séjour dont les étrangers sont les usagers. Les éléments indispensables à son bon fonctionnement sont connus : la hausse des financements des institutions chargées de l'asile a permis d'augmenter le nombre d'agents, et de réduire les délais d'examen des demandes. A l'inverse, la baisse des moyens alloués aux préfectures, chargées d'examiner les demandes de titre de séjour et de prononcer et exécuter les mesures d'éloignement du territoire, conduit aux dysfonctionnements des services et à des situations ubuesques (perte d'emploi pour retard dans le renouvellement du titre, augmentation du contentieux et des coûts afférents, etc.). A titre d'illustration, plus de 21 % des affaires enregistrées en contentieux des étrangers au tribunal administratif de Montreuil sont des « référés mesures utiles¹⁴ », seul moyen pour obtenir un rendez-vous en préfecture¹⁵.

À l'aune de ces différents constats, le récent projet de loi présenté par le gouvernement semble manquer sa cible : au lieu de mettre en œuvre des solutions éprouvées, il propose des réformes qui vont conduire à une nouvelle fragilisation du service public de l'asile et du séjour. Les répercussions sont doublement à déplorer tant pour les agents, qui alertent depuis de nombreuses années sur la perte de sens dans leurs fonctions, que pour les usagers dont les droits fondamentaux seront encore moins bien respectés. Enfin, et contrairement aux ambitions annoncées, ce projet de loi ne devrait pas conduire à une modification substantielle des flux d'entrée ou de sortie du territoire.

L'objectif que s'est fixé le collectif Nos Services Publics en rédigeant cette note est d'examiner précisément les conséquences de l'application des dispositions du projet de loi sur le fonctionnement du service public de l'asile et du séjour. Nous décrivons succinctement les mesures du projet de loi (1) avant d'interroger celles qui concernent le service public de l'asile et du séjour. Il nous semble en effet que le projet de loi repose sur une vision simpliste du fonctionnement institutionnel, et n'améliorerait aucunement les difficultés pourtant largement documentées - au contraire, il fragiliserait les services et ne proposerait pas d'outils pour atteindre les objectifs affichés (2). De fait, il s'agit d'une occasion manquée de porter une réforme améliorant réellement l'accès et le fonctionnement des services, alors que les mesures pouvant aller dans ce sens sont connues (3).

devenue très problématique dans un grand nombre de pays, notamment à la suite de l'externalisation de leur traitement auprès d'offices privés.

¹⁴ RMU : référé qui permet de demander au juge en urgence de prendre toute mesure utile pour remédier à la situation du requérant, avant même que l'administration n'ait pris une décision quand celle-ci risque d'intervenir trop tardivement.

¹⁵ La défenseure des droits indique que certaines personnes ont attendu jusqu'à plus d'une année, avant de la saisir pour espérer obtenir un rendez-vous.

1 Le projet de loi propose une succession de mesures qui interrogent quant aux objectifs réels qu'il poursuit

1.1 Asile et séjour, de quoi parle-t-on ?

A valeur constitutionnelle¹⁶ et reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁷, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁸ et la Convention de Genève, le droit d'asile est également reconnu par le droit européen, transcrit en droit français. Selon l'article premier de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, le statut de réfugié est reconnu à toute personne « *qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* »¹⁹.

La loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile²⁰ a ensuite introduit en droit français la protection subsidiaire, issue du droit européen²¹. La protection subsidiaire est accordée à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes : « *la peine de mort ; la torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants ; ou s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international* ».

Une personne souhaitant déposer une demande d'asile en France doit se rendre dès son arrivée sur le territoire dans une structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), qui informe sur la procédure d'asile et attribue un rendez-vous au guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA) territorialement compétent. Le guichet unique - composé d'agents de la préfecture et d'agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) - est chargé de procéder à l'enregistrement de la demande d'asile, de déterminer la procédure dont le demandeur relève, d'évaluer la vulnérabilité et d'attribuer, sous certaines conditions, les conditions matérielles d'accueil (hébergement, allocation pour demandeur d'asile).

¹⁶ [Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#). Alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946 ("Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République"), auquel renvoie le préambule de la Constitution de 1958.

¹⁷ [Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948](#), Article 14 : "Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays".

¹⁸ [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#).

¹⁹ [UNHCR](#).

²⁰ [Loi du 10 décembre 2003](#).

²¹ [DIRECTIVE 2004/83/CE DU CONSEIL](#), directive européenne dite Qualification du 29 avril 2004 anticipée par la loi du 10 décembre 2003.

Lorsqu'une demande d'asile est déposée et qu'elle relève de la responsabilité de la France²², elle est alors examinée par un établissement public indépendant, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), sous le contrôle juridictionnel de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). L'audition à l'OFPRA est possible dans plus de 154 langues.

Le statut de demandeur d'asile ne permet pas de travailler. Les personnes sont, dans certains cas, éligibles à des conditions matérielles d'accueil, qui doivent se conformer à la directive de l'Union européenne²³ :

- un hébergement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou un centre d'hébergement d'urgence ;
- une allocation mensuelle pour demandeur d'asile (ADA), dont le montant sera adapté à la composition familiale (à titre d'exemple, une personne isolée reçoit 6,80 euros par jour si elle est hébergée en CADA, et 14 euros par jour si elle ne bénéficie d'aucune solution d'hébergement).

En pratique, les associations du secteur relèvent régulièrement des manquements à l'octroi de ces aides matérielles, en partie liés à l'insuffisance du parc d'hébergement.

Le droit au séjour - c'est-à-dire le droit des personnes de nationalité étrangère désireuses de résider ou séjourner en France, est codifié principalement depuis 2005 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), complété par des accords bilatéraux (comme l'accord franco-algérien de 1968). Le droit des étrangers peut être qualifié de droit "en mouvement"²⁴, puisqu'il est un sujet particulièrement politisé et fait l'objet d'une accumulation de textes législatifs ou réglementaires. La dernière refonte du CESEDA est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2021.

Le CESEDA fixe les conditions de l'entrée (politique d'octroi des visas, par exemple), du séjour, de l'accès à un emploi mais aussi de l'éventuel éloignement du territoire français. Les réformes successives ont contraint davantage l'accès des personnes étrangères au territoire français - et ont beaucoup complexifié l'étude des demandes. Hormis les citoyens de l'espace économique européen et de la Suisse, qui peuvent se maintenir sur le territoire français sans titre de séjour, les personnes étrangères doivent être munies d'un visa long séjour ou d'un titre de séjour au-delà de trois mois de présence. Il existe différentes cartes de séjour en fonction de la nationalité et du motif de la présence en France : études, travail, regroupement familial, etc.

Certains visas ou titres sont très courts (par exemple, autorisation provisoire de séjour pour parent d'enfant malade soigné en France, visa étudiant, etc.) et d'autres sont délivrés pour 10 ans (carte de résident). Sauf rares exceptions (par exemple, la première carte pour une personne obtenant le statut de réfugié), obtenir une carte ou son renouvellement coûte

²² En vertu du règlement de Dublin, la demande d'asile en Europe relève du premier pays dans lequel la personne a déposé ses empreintes.

²³ [L_2013180FR.01009601.xml \(europa.eu\)](#).

²⁴ Ribémont, Thomas. Introduction au droit des étrangers en France. De Boeck Supérieur, 2012.

225 euros au demandeur - y compris si la carte est annuelle et doit donc être régulièrement renouvelée, comme c'est le cas des titres octroyés pour les personnes salariées.

1.2 Le projet de loi asile-immigration : une multitude de mesures pour « contrôler l'immigration, améliorer l'intégration »

Le gouvernement a présenté son projet de loi pour « contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » fin 2022, avant de reporter à plusieurs reprises son examen parlementaire. Composé de 27 articles, ce projet de loi annonce un triple objectif : renforcer, par la langue et le travail, l'intégration des immigrés, lutter contre l'immigration clandestine et éloigner les étrangers dont la présence est une menace pour l'ordre public et, enfin, réduire considérablement les délais d'examen des demandes d'asile en engageant une réforme structurelle de notre système de l'asile.

La première mesure du projet de loi prévoit de conditionner la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à la maîtrise d'un niveau minimal de la langue française²⁵, et au respect "des principes et des valeurs de la République"²⁶. En cas de rejet desdits principes, le titre de séjour pourra être retiré ou refusé²⁷.

Le projet de loi prévoit également de faciliter la régularisation des travailleurs sans papiers dans les métiers en tension. À titre expérimental, il est proposé la création d'une carte de séjour d'un an "travail dans des métiers en tension" permettant à des étrangers employés irrégulièrement dans des métiers en tension d'accéder de plein droit à un titre de séjour, sous certaines conditions²⁸. De manière plus pérenne est prévue la création d'une carte de séjour "talent" pour les médecins étrangers. Les demandeurs d'asile originaires des pays les plus à risques - dont la liste sera établie tous les ans - pourront travailler immédiatement²⁹. Enfin, pour lutter contre le travail illégal, les étrangers qui créent une auto-entreprise, notamment pour travailler comme sous-traitant pour des plateformes collaboratives, devront être en situation régulière. Une nouvelle amende administrative de 4 000 euros maximum par salarié sanctionne les employeurs qui emploient des travailleurs irréguliers. Cette amende s'ajoute aux sanctions pénales et administratives qui existent déjà.

Le texte diminue la protection contre l'expulsion dont bénéficient certains étrangers condamnés présents depuis longtemps en France ou qui y ont des attaches personnelles et familiales. De la même manière, le texte facilite le prononcé par les juges de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français. D'autres mesures qui visent à restreindre

²⁵ Aujourd'hui, la carte est délivrée si la personne s'engage à suivre les cours de langue française

²⁶ Se matérialise par la signature du "contrat d'intégration républicain" (CIR)

²⁷ La loi sur le séparatisme du 24 août 2021 avait déjà tenté de créer cette mesure mais le Conseil Constitutionnel l'avait censurée, en raison du flou de la notion de « rejet des principes de la République » pouvant conduire à un risque de décision arbitraire

²⁸ Justification de 3 ans sur le sol national et de 8 mois d'activité pendant les derniers 24 mois dans un métier en tension.

²⁹ Actuellement, les demandeurs d'asile ne peuvent travailler qu'après six mois après le dépôt de leur demande, sous réserve d'en obtenir l'autorisation.

les arrivées sur le territoire complètent le texte : aggravation de la répression contre les passeurs et les "marchands de sommeil", autorisation du recours à la contrainte pour le relevé des empreintes digitales des demandeurs d'asile à la frontière, contrôle visuel possible par la police aux frontières des voitures de particuliers en "zone-frontière".

Tirant les conséquences des difficultés de traitement par la juridiction administrative des volumes que représente le contentieux des étrangers, le projet de loi en propose une réforme s'inspirant des préconisations du rapport du Conseil d'État remis en 2020³⁰. La mise en œuvre de cette réforme réduirait le nombre de procédures contentieuses, et le délai laissé pour introduire le recours.

Enfin, le projet de loi engage une étape supplémentaire dans la réforme du système d'asile, avec deux éléments qui visent à l'accélération des procédures et à leur territorialisation. Il s'agit, d'une part, de créer des « espaces France Asile », où seront présents des agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), au plus près des guichets uniques (GUDA), afin de réduire de trois semaines les délais d'introduction de la demande. D'autre part, une réforme de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui implique la création de chambres territoriales et la généralisation du juge unique, la formation collégiale pouvant être saisie lorsque la complexité de l'affaire le justifiera.

Ces réformes peuvent pour partie sembler de nature à améliorer le service public de l'asile et du séjour pour les personnes étrangères et pour les agents publics concernés. On peut toutefois craindre qu'il n'en soit pas ainsi compte-tenu des modalités d'application retenues dans ce projet de loi, de l'absence d'évaluation des mesures précédentes, et des nombreux impensés qui traversent le texte - laissant présager une application sur le terrain qui apporte davantage de confusion que d'efficacité.

³⁰ <https://www.conseil-etat.fr/actualites/simplifier-le-contentieux-des-etrangers-dans-l-interet-de-tous>

2 Le projet de loi, qui s'inscrit dans la continuité des réformes précédentes, fragilise le service public de l'asile et de l'immigration sans proposer d'outils de nature à servir les objectifs affichés

Si les autorités françaises ne peuvent agir sur les motifs d'admission ou de refus du droit d'asile, qui est un droit international, elles peuvent ajuster le fonctionnement des institutions. C'est ce que prévoit le projet de loi, guidé par deux ambitions qu'il ne pourra a priori pas atteindre compte tenu des moyens prévus : réduire encore les délais (2.1) et déconcentrer les activités de l'OFPRA et de la CNDA (2.2). Les missions relatives à l'accueil et au séjour des étrangers sont prises en charge par les préfetures : admission au séjour, naturalisation, contentieux, éloignement. Ces services ont tous connu une forte augmentation du nombre de dossiers par agent, alors même que les moyens humains diminuent. Pourtant, le projet de loi prévoit encore un nouveau titre sans moyens supplémentaires (2.3), et ne résout pas la question de la non-exécution des obligations de quitter le territoire français (2.4).

2.1 Réduire les délais de l'instruction de la demande d'asile : un objectif louable mais dévoyé

Les délais d'examen de la demande d'asile ont déjà considérablement diminué, grâce à l'augmentation importante des effectifs et celle du nombre de dossiers traités par les agents, tant à l'OFPRA (instruction de la demande) qu'à la CNDA (recours éventuel). Aujourd'hui, les délais moyens d'examen à l'OFPRA sont de quatre mois, et six mois et demi devant la CNDA.

Par nature, l'examen d'une demande d'asile nécessite un temps incompressible. Après son enregistrement en préfecture, la personne demandeuse d'asile transmet son dossier comprenant un récit écrit à l'OFPRA, établissement indépendant situé à Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne). Elle y sera reçue par un officier de protection qui écoute le récit et pose des questions. A la suite de cet entretien, l'officier transmet une proposition de décision à sa hiérarchie, laquelle octroie la protection internationale (statut de réfugié, protection subsidiaire) ou bien la refuse.

Afin de diminuer les délais d'instruction, les effectifs de l'OFPRA ont considérablement augmenté ces dernières années : +120% en dix ans, soit +200 ETPT en 2020³¹. Cette augmentation a permis de rendre les décisions plus rapidement et de réduire le stock de dossiers pendants, qui est passé de près de 84 000 dossiers au 31 décembre 2020 à un peu plus de 49 000 au 31 décembre 2021, soit une baisse de 42%. Cet effort reste à nuancer : il n'a pas concerné les personnels chargés d'établir l'état civil des personnes protégées, qui est pourtant l'acte indispensable à l'ouverture des droits (logement, santé, etc.). L'atteinte de ces objectifs a aussi pour effet de dégrader les conditions de travail, du fait de la forte pression sur le nombre de dossiers instruits par officier. Les dispositions actuelles portent l'objectif d'une nouvelle baisse de 159 à 60 jours³² d'instruction pour 2023, cible que la Cour des comptes a qualifiée de « particulièrement optimiste »³³. Les documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2024 indiquent ces objectifs-cibles :

Tableau 1 : objectif de réduction des délais d'instruction de la demande d'asile à l'OFPRA

	2020	2021	2022	2023 (cible)	2024 (cible)	2025 (cible)
Nombre de décisions rendues dans l'année (Total)	89 602	139 513	134 454	160 000	155 000	160 000
Nombre de décisions rendues dans l'année (par équivalent temps plein d'agent instructeur)	259	339	349	384-387	404-412	404-412
Délai moyen de traitement d'un dossier par l'OFPRA (en jours)	262	261	159	60	60	60

Annexe au projet de loi pour 2024 : programme 303, indicateur 2.1

De la même manière, la CNDA a connu une diminution notable de ses délais de jugement. La cour, aujourd'hui située à Montreuil en Seine-Saint-Denis, est principalement chargée d'examiner les recours des demandeurs d'asile déposés à la suite d'un refus opposé par l'OFPRA. La cour enregistre 25 040 recours en 2009 et 38 674 en 2015, elle en a enregistré 61 552 en 2022 (et 68 243 en 2021). Après une période de deux ans d'activité exceptionnelle caractérisée par la chute brutale de la demande d'asile en 2020 sous l'effet de la crise

³¹ cf. [Rapports d'activités de l'OFPRA](#), notamment 2013 et 2021. ETPT : équivalent temps plein annuel travaillé.

³² Projet annuel de performance du programme 303 - Immigration et asile, PLF pour 2023, p. 12.

³³ Cours des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire de la mission Immigration et asile 2022, p. 30.

sanitaire, puis par un effort de rattrapage important de traitement des dossiers engagé par l'OFPPRA en 2021, le nombre de recours a atteint en 2022 son plus haut niveau d'avant Covid-19. En 2022, la cour a jugé plus d'affaires qu'elle n'a enregistré de recours, ce qui lui a permis de réduire significativement le nombre d'affaires en instance, qui est passé de 33 353 en 2021 à 27 763 en 2022, soit moins de cinq mois d'activité pour la Cour. Sur les 67 142 affaires jugées en 2022, 48 752 l'ont été au cours d'une audience, ce qui représente 73 % du nombre total de décisions. 79 % de ces 48 752 décisions ont été prises par une formation collégiale et 21 % par une formation à juge unique. Dans le même temps, le délai moyen de jugement est en baisse : alors qu'il s'établissait à 15 mois et 9 jours en 2009, à 8 mois et 26 jours en 2013, il s'est établi à 6 mois et 16 jours en 2022. Pour les affaires relevant de la procédure normale, il atteint 7 mois et 5 jours contre 8 mois et 16 jours en 2021. En revanche, pour les affaires relevant de la procédure accélérée³⁴, il passe à 5 mois et 8 jours contre 4 mois en 2021. Le délai en procédure accélérée a été affecté par le mouvement de protestation des avocats en début d'année. Comme à l'OFPPRA, la baisse du délai moyen de jugement malgré une hausse importante de l'activité de la cour s'explique par une augmentation des effectifs (+100% en dix ans) - ainsi qu'un redimensionnement des locaux (+10 salles d'audience en 2021). Des travaux sont en cours pour accueillir la Cour dans un bâtiment plus vaste de Montreuil à l'horizon 2026. La réduction des délais a donc été très largement amorcée.

Tableau 2 : Recours, décisions rendues et délai moyen de traitement à la CNDA

	2020	2021	2022
Nombre de recours dans l'année (Total)	46 043	68 243	61 552
Nombre de décisions rendues dans l'année (total)	42 025	68 403	67 142
Délai moyen de traitement d'un dossier par la CNDA (en jours)	251	221	199

Source : *Rapport d'activité 2022 de la cour nationale du droit d'asile*

³⁴ Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit de nombreux cas de placement en procédure accélérée (articles L. 531-24, L. 531-26 et L. 531-27) dont les principaux sont les suivants : demandeur originaire d'un pays d'origine sûr ; demande de réexamen ; demandeur est déjà protégé dans un autre pays de l'Union européenne ; demande tardive ; demande dilatoire ; fraude ; refus de déposer ses empreintes ; demandeur qui représente une menace à l'ordre public.

Poursuivre plus encore la réduction des délais, comme le prévoit le projet de loi, pourrait avoir pour conséquence de dégrader les conditions d'examen de la demande d'asile pour les usagers comme pour les agents publics concernés. Ainsi un récit incomplet ou un motif de persécutions mal défini lors de l'introduction de la demande auprès peut engendrer des demandes de compléments de la part de l'institution, ainsi que des recherches supplémentaires qui vont elles aussi rallonger le délai d'instruction.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur les objectifs sous-jacents à celui de réduire les délais. D'une part, au travers des mesures budgétaires de la loi de finances pour 2023 : prendre plus rapidement les décisions permettra de réduire le délai de versement de l'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA), octroyée pendant le temps des démarches. Pour 2023, les crédits de l'ADA sont ainsi en baisse de 36%. D'autre part, au-delà de la question budgétaire, le ministre de l'intérieur a aussi clarifié les intentions dans un entretien donné avec le ministre du travail au journal *Le Monde* : « *il ne faut pas laisser le temps de créer des droits qui viendraient contredire les décisions prises légitimement par les préfetures* » (2 novembre 2022). L'objectif affiché est de réduire le délai total (examen par l'OFPRA et recours éventuel auprès de la cour) à six mois. Or, les mesures déployées afin d'atteindre cet objectif nous semblent avoir pour conséquence une de porter atteinte au bon fonctionnement du service public de l'asile³⁵ :

- C'est notamment pour servir cet objectif de réduction des délais que s'est imposé, depuis les années 1980, le principe de différenciation des procédures de demande d'asile, avec la catégorisation de demandes considérées par les pouvoirs publics comme dilatoires, devant être traitées prioritairement. Mise en œuvre initialement de façon résiduelle, la procédure prioritaire, devenue procédure accélérée³⁶ à la suite de la loi du 29 juillet 2015, s'est peu à peu étendue pour concerner 46% des demandes introduites devant l'OFPRA en 2021. Les principaux motifs de placement en procédure accélérée par la préfecture sont les réexamens, l'origine d'un pays considéré comme sûr et les demandes considérées comme frauduleuses ou tardives. La procédure accélérée implique des délais d'examen réduits devant l'OFPRA (96 heures en rétention, 8 jours pour les réexamens, 15 jours pour les autres procédures) et devant la CNDA (5 semaines). Cette différenciation des procédures pèse fortement sur le fonctionnement du service public de l'asile. D'une part, elle impose des contraintes irréalistes de délai pour l'instruction des demandes placées en procédure accélérée, ce qui a pour conséquence de détériorer l'organisation du travail. D'autre part, ce placement en procédure accélérée n'est pas sans conséquence pour les demandeurs d'asile. Certains motifs de placement (tardiveté, fraude, procédure Dublin) conduisent à des refus de conditions matérielles d'accueil par l'OFII sans fondement juridique, laissant ainsi les demandeurs dépourvus de toute aide et sans autorisation de travailler, dans des conditions de précarité extrême tout au long de la procédure. Outre ces problématiques humanitaires évidentes - auxquelles d'autres services publics devront faire face³⁷, cette situation a de fortes conséquences sur la capacité des

³⁵ La Cimade, "La résistible ascension des procédures accélérées", 13 octobre 2022, <https://www.lacimade.org/demande-dasile-la-resistible-ascension-des-procedures-accelerees/>

³⁶ Voir note 31

³⁷ Par exemple, l'accueil d'urgence des services de la cohésion sociale, et les évacuations de campements (très coûteuses) par les services de police.

demandeurs à verbaliser les craintes qu'ils éprouvent en cas de retour dans leur pays, complexifiant encore l'étude de leur situation. D'autres motifs de placement en procédure accélérée (rétention, réexamen, pays d'origine sûr) permettent l'éloignement des personnes dès la décision négative de l'OFPPRA, rendant ainsi le droit au recours ineffectif et faisant donc peser l'entière responsabilité de la décision définitive sur les services de l'OFPPRA.

- C'est la même logique de réduction des délais qui avait abouti à la mise en place à la CNDA, en 2009, des « ordonnances nouvelles », qui permettent de rejeter les demandes « *qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision* » de l'OFPPRA sans avoir auditionné au préalable le requérant. De même, dans la loi de juillet 2015 a été mis en place un délai de jugement de cinq mois pour les dossiers en procédure normale et de cinq semaines pour les dossiers en procédure accélérée. Or, ces délais cibles ont des conséquences sur le travail des agents de la cour - le baromètre social et l'inspection des juridictions administratives ont déjà relevé la trop forte charge de travail qui pèse sur les équipes.
- Enfin, toujours dans la même logique, la mise en place d'un juge unique a délité le fonctionnement collégial pourtant précieux de la cour depuis son installation en 1952 : un juge professionnel siège aux côtés de deux assesseurs nommés respectivement par le Conseil d'Etat et le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR). Si la collégialité est essentielle dans tous les domaines du droit, elle est indispensable dans le contentieux de l'asile où les juges sont chargés, le plus souvent à partir des seules déclarations d'une personne, d'apprécier la crédibilité d'un parcours de vie et la réalité de craintes de persécutions en cas de retour. Par ailleurs, l'instauration du juge unique a été mal calibrée. En effet, le placement en procédure accélérée n'étant pas lié à la complexité d'un dossier, certains requérants originaires de pays pour lesquels il est nécessaire d'avoir des connaissances fines ou qui font valoir des craintes particulièrement difficiles à apprécier sont entendus par des juges statuant seuls.

2.2 La territorialisation du service public de l'asile : les moyens ne répondent pas à l'ambition

Territorialiser le service public de l'asile - aujourd'hui présent uniquement en région parisienne, à Fontenay-sous-Bois pour l'OFPPRA et à Montreuil pour la CNDA - présente un intérêt, celui de rapprocher les personnes en demande d'asile des services chargés d'y répondre. L'ambition du projet de loi est aussi de poursuivre l'orientation directive des personnes qui demandent l'asile en région parisienne, afin que leur demande soit étudiée dans d'autres territoires et que l'hébergement soit ainsi mieux réparti. La déconcentration des services de l'OFPPRA et de la CNDA s'inscrit dans ce contexte, mais il apparaît que les modalités ne sont ni précises, ni concertées, ni adaptées - à l'image de l'orientation directive, qui fonctionne mal.

Le projet de loi prévoit de déconcentrer l'activité d'accueil de l'OFPRA via la création de pôles « *France Asile* ». Ceux-ci regrouperont les services préfectoraux chargés d'enregistrer la demande, les antennes territoriales de l'OFII chargées de fournir les conditions matérielles d'accueil (allocation et hébergement, le cas échéant), et l'OFPRA, chargé de l'introduction de la demande. Aujourd'hui, une fois la demande enregistrée en préfecture, la personne dispose de trois semaines (21 jours) afin de compléter son dossier et de le transmettre à l'OFPRA par voie postale, marquant ainsi le début de la procédure au sein de l'office et, en conséquence, le délai s'y rapportant. Avec les nouveaux pôles, la personne sollicitant l'asile rencontrera un personnel de l'OFPRA au sein de la préfecture au moment de son enregistrement, et devra dès ce stade motiver sa demande, ce qui engagera le délai. Le projet de loi et son étude d'impact calculent l'économie générée par ce fonctionnement, qui permet de ne pas verser l'ADA pendant 21 jours : 18 millions d'euros - auxquels il faudra soustraire 10 à 12 millions de frais de fonctionnement supplémentaires pour l'OFPRA en termes de personnel et d'interprétariat³⁸, soit une économie de 6 millions d'euros, sans compter les dépenses d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de la réforme. En revanche, ils ne précisent aucunement les conditions de cet accueil territorialisé, et de travail des personnels appelés à l'assurer.

Le projet de loi vise par ailleurs à réduire les délais d'instruction par la territorialisation de la CNDA. Celle-ci implique la délocalisation d'une partie de ses chambres au sein des ressorts des cours d'appel. Or, sur ce point, les certitudes qu'il énonce semblent davantage relever de l'incantation que fondées sur des éléments objectifs. La baisse des délais résulterait de la diminution du nombre de renvois, qui serait liée à différents facteurs : les requérants seraient moins affectés par des problèmes de transport et la généralisation du juge unique diminuerait les risques de renvoi en raison de l'absence d'un membre de la formation de jugement ou pour heure tardive. En réalité, ces arguments appellent la même réponse : s'il n'est pas impossible que ces deux éléments entraînent une baisse, à la marge, du nombre de renvois, rien ne permet d'affirmer que cela conduirait à une diminution significative du délai d'instruction. En revanche, la création de chambres isolées dans le ressort des cours administratives d'appel pourrait conduire à ce qu'elles ne fonctionnent pas à plein régime. En effet, si, à l'heure actuelle, des agents d'autres chambres peuvent combler les manques en cas d'absence d'un ou plusieurs agents d'une autre chambre, cette possibilité disparaîtrait dans les chambres territorialisées, ce qui pourrait conduire à une augmentation significative des stocks et du délai d'instruction dans certaines chambres. Cette situation, préjudiciable pour les demandeurs d'asile qui verraient les délais de jugement de leur recours augmenter, pourrait également créer de la souffrance au travail pour les agents de la chambre territorialisée qui seraient contraints, afin de ne pas affecter les délais de jugement, de prendre à leur charge davantage de dossiers.

La volonté de déconcentrer la cour afin de permettre aux requérants d'être entendus plus près de leur lieu de domiciliation sans avoir à voyager jusqu'à Paris est récurrente dans les projets de loi récents relatifs à l'asile. La loi du 10 septembre 2018, portée par G. Collomb, prévoyait ainsi la possibilité de tenir des audiences en vidéo et, depuis 2021, ces audiences ont été mises en place à Lyon et à Nancy sous réserve du consentement exprès des requérants. Toutefois, on s'aperçoit à l'usage, même si la mise en place est relativement

³⁸ Etude d'impact projet de loi, 1er février 2023, https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-304-ei/pjl22-304-ei.html#_Toc126076736

récente, que ces dispositifs peinent à convaincre les demandeurs d'asile (crainte de ne pas entendre, de ne pas réussir à s'exprimer, avocat non présent car resté aux côtés du juge à Paris, etc.).

Le projet de territorialisation apparaît, par ailleurs, en contradiction avec la spécialisation géographique des chambres de la CNDA. La spécialisation des chambres par pays d'origine, qui a été expérimentée en 2019 avant d'être progressivement généralisée, porte sur environ trente pays sur lesquels une ou plusieurs chambres sont spécialisées, en fonction de la difficulté des situations propres à ces pays et du nombre de demandeurs d'asile qui en sont originaires. La possibilité de spécialiser des chambres est pérennisée par le projet de loi qui indique, dans son article 20, que le président de la chambre peut « *spécialiser les chambres en fonction du pays d'origine et des langues utilisées* ». Or, rien n'est dit sur l'articulation entre la territorialisation de la cour et la spécialisation géographique des chambres. Pour prendre un exemple concret, le projet ne permet pas de savoir si un ressortissant de nationalité éthiopienne résidant à Marseille devra se rendre à Montreuil où une chambre resterait spécialisée sur l'Ethiopie, ou si son dossier sera examiné à Marseille faisant fi du principe de spécialisation géographique des chambres. En l'état, il semble impossible de faire coexister la territorialisation de la cour et la spécialisation des chambres tout en respectant l'objectif initial de rapprocher le juge du justiciable.

Les questions relatives au fonctionnement du service d'interprétariat restent également irrésolues alors que les interprètes sont indispensables au bon fonctionnement de la cour³⁹. A l'heure actuelle, un service unique sous-dimensionné⁴⁰ est chargé de la passation et de l'exécution des marchés publics relatifs à l'interprétariat. Il serait impossible de reconstituer, dans chaque chambre territorialisée, des réserves d'interprètes similaires à celle qui se trouve à Montreuil : comme l'indique l'étude d'impact du projet de loi, la « localisation effective des interprètes »⁴¹ est aujourd'hui en Ile-de-France. S'il est envisageable de s'acquitter des frais de transport pour les interprètes qui vivent en région parisienne, cela contribuerait à renchérir les coûts tout en augmentant le risque que l'audience ne puisse se tenir en raison d'un problème de transport. Par ailleurs, certaines langues rares ne sont parlées que par un ou deux interprètes⁴², certaines audiences ne pourraient se tenir simultanément dans plusieurs villes de France. L'autre solution envisageable, qui est d'ailleurs retenue dans l'évaluation préalable, serait de ne proposer certaines langues qu'à Montreuil, et donc de ne pas appliquer le principe de territorialisation de la cour aux locuteurs concernés. Toutefois, cela contribuerait un peu plus à vider de sa substance l'objectif de rapprocher le juge du justiciable tout en complexifiant la clé de répartition du contentieux de l'asile sur le territoire.

L'objectif final de la territorialisation, qui vise à une meilleure répartition sur le territoire des personnes hébergées et/ ou en demande d'asile, semble difficile à atteindre dans les

³⁹ Selon le rapport annuel 2022 de la CNDA, « *La Cour dispose, grâce au marché public qui la lie à ses partenaires, d'un vivier d'environ 600 interprètes susceptibles d'intervenir en audience dans près de 150 langues* ».

⁴⁰ Mission d'inspection de juridictions administratives, mission CNDA, septembre 2018 - avril 2019, p. 35.

⁴¹ Étude d'impact, projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », 1er février 2023.

⁴² A titre d'illustration les langues Ibgo (Nigéria) Chakma (Bangladesh) ou Rundi-Kirundi (Burundi) ne comptent que très peu d'interprètes

conditions prévues par le projet de loi. La capacité d'accueil francilienne est de 22%, par rapport au nombre de places disponibles sur le territoire français, or 36% des personnes percevant l'ADA résident sur ce territoire, et 47% des demandes d'asile déposées en France, le sont en Ile-de-France. Plus de 40% des allocataires ne sont pas hébergés, et à cela s'ajoutent les demandeurs d'asile qui ont renoncé à faire valoir leurs droits à percevoir l'ADA. Seules 19 000 orientations en région ont été faites en 2022⁴³, parmi lesquelles les retours vers Paris ne sont pas comptabilisés. En effet, les campements de Calais puis de Paris ont été démantelés avec des orientations faites en région : certaines personnes n'avaient pas été informées de leur destination, ni des modalités de leur accueil et de l'instruction de leur demande, elles ont donc rapidement regagné la région francilienne. Dans son rapport de décembre 2022, le comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies s'inquiète d'ailleurs des « *insuffisances du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, notamment concernant les difficultés pour accéder à des lieux d'hébergement et les mauvaises conditions de ceux-ci* »⁴⁴. Finalement, le projet de loi ne résout aucune de ces difficultés, pourtant largement documentées.

2.3 “Être gentil avec les gentils” : les ambiguïtés d'un nouveau titre de séjour qui vient s'ajouter à une instruction rendue défailante par le manque de moyens

Le Gouvernement a plusieurs fois rappelé sa volonté d'un texte “équilibré” - le ministre du travail incarnant le volet social via la création d'un nouveau titre de séjour lié à l'exercice d'un métier dit “en tension”. Les “gentils⁴⁵” renvoyant implicitement aux personnes qui viennent combler le déficit en main d'œuvre que connaissent certains secteurs d'emploi.

Le droit actuel permet à une personne de demander une admission exceptionnelle au séjour (AES⁴⁶) par le travail si elle peut prouver plus de trois années de présence en France, et qu'elle peut justifier de 24 fiches de paie, dont 8 dans les 12 derniers mois, ainsi que d'une promesse d'embauche. L'employeur doit justifier de l'impossibilité de recruter une personne de nationalité française ou ayant déjà un titre de séjour en cours de validité. Même dans le cas où ces pièces seraient produites, la réponse relève du pouvoir discrétionnaire du préfet, c'est-à-dire qu'il peut octroyer ou non le titre quand bien même le dossier est complet. Le refus doit être motivé ; dans les faits, nombreuses sont les préfectures qui ne motivent plus - voire ne répondent plus - faute de ressources humaines suffisantes.

En effet, les demandes de titres de séjour sont en hausse mais les effectifs qui sont consacrés à leur traitement sont en baisse. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans

⁴³ L'ensemble de ces données est disponible dans le rapport d'activité de l'OFII

⁴⁴ Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales (CERD), Nations Unies, 14 décembre 2022, consultable ici [CERD/C/FRA/CO/22-23](https://www.unhcr.org/fr/refugees/cerd/CERD/C/FRA/CO/22-23) ([defenseurdesdroits.fr](https://www.defenseurdesdroits.fr)).

⁴⁵ Interview conjointe donnée au journal *Le Monde*, novembre 2022

⁴⁶ AES, Article L. 335-1 du CESEDA, régi par la circulaire Valls du 28 novembre 2012.

son rapport⁴⁷ sur les effectifs de l'État territorial, si ceux alloués aux institutions de l'asile ont fortement augmenté ces dix dernières années, ce n'est pas le cas des services de l'accès au séjour. Sur la même période, on observe une baisse de 14% de l'effectif total des préfectures avec une forte tension sur les services des étrangers.

Tableau 2 : demandes de titre de séjour ventilées par public

	2018	2019	2020	2021 définitif	2022 estimé	2022/2021
Economique	33 041	38 545	26 466	36 272	52 570	+ 44,9 %
Familial	91 016	90 534	76 017	86 394	90 385	+ 4,6 %
Etudiant	83 699	90 339	73 040	88 235	108 340	+ 22,8 %
Humanitaire	34 979	37 869	32 988	40 631	40 490	- 0,3 %
Divers	16 189	20 179	14 582	21 828	28 545	+ 30,8 %
Total (hors britanniques)	258 924	277 466	223 093	273 360	320 330	+17,2 %
Britanniques	11 181	22 423	7 686	99 695	10 386	

Source : AGDREF / DSED

Champ : France métropolitaine/Ressortissants Pays Tiers (y compris britanniques)

Fin décembre 2021, les services « étrangers » des préfectures comptaient 3 967 ETPT, dont 87,5 % étaient titulaires de la fonction publique, 11,1% contractuels et 18,7 % vacataires. Les services chargés du séjour représentent plus de la moitié des effectifs de l'ensemble de ces services (2 148 ETPT), tandis qu'un tiers des effectifs est constitué par les services chargés respectivement de l'éloignement, de la naturalisation et du contentieux.

Répartition des effectifs des services étrangers dans les préfectures

	Nombre d'ETP	Ratio
<i>Séjour</i>	2 148	54,1 %
<i>Éloignement</i>	498	12,5 %
<i>Naturalisation</i>	461	11,6 %
<i>Contentieux</i>	331,5	8,3 %
<i>Demandeurs d'asile hors GUDA</i>	299	7,5 %
<i>Demandeurs d'asile en GUDA</i>	139,5	3,5 %
<i>Instruction des demandes d'autorisation de travail</i>	90	2,2 %
Total services étrangers	3 967	100 %

Source : DGEF / ANAPREF

Dans les préfectures et en particulier dans les services étrangers, le recours aux vacataires est ainsi devenu la norme pour compenser les plafonds d'emploi contraints, situation qui génère de la précarité et désorganise le fonctionnement des services. A titre

⁴⁷ Rapport de la Cour des comptes sur l'emploi territorial, mai 2022

d'exemple, la préfecture des Hauts-de-Seine a réalisé un schéma d'emploi de -82 ETPT en trois ans, mais a vu son recours aux vacataires passer de 494 mois en 2019 à 689 mois en 2021, soit 57,4 ETPT. L'essentiel est affecté au service des étrangers, où les vacataires représentent 31% des effectifs du bureau du séjour et 47% du bureau de l'asile. La préfecture signe des contrats jusqu'au 30 décembre, où tous les contrats expirent afin de ne pas peser sur le schéma d'emploi.

Certains services ont vu leurs effectifs diminuer puis ré-augmenter, sans aucun lien avec la demande de titres de séjour évaluée sur le territoire, le plus souvent dans le cadre de réallocations d'effectifs d'autres services préfectoraux. Le projet de loi de finance 2023 entend rééquilibrer la répartition des emplois entre les préfectures pour prendre en compte la réalité des besoins de territoires exposés à des enjeux particuliers, mais les augmentations d'effectifs annoncées ne sont pas suffisantes : le schéma d'emplois prévoit un renfort de +210 ETPT sur trois ans en préfecture, dont +48 ETPT en 2023, +110 ETPT en 2024 et +52 ETPT en 2025. Si ces renforts sont les bienvenus, ils ne seront pas destinés uniquement aux services étrangers et ils ne viennent pas compenser la hausse de l'activité : il est donc très peu probable que cela améliore de façon notable l'accueil des étrangers.

C'est dans ce contexte déjà complexe et défaillant que le projet de loi entend créer un nouveau titre, dont l'objet - outre de satisfaire d'importants besoins en main d'œuvre - serait de lutter contre l'emploi illégal des étrangers en situation irrégulière. Cet objectif indispensable vise à prévenir les violations des droits des personnes étrangères sans papiers, souvent victimes des emplois précaires et à la merci d'employeurs peu scrupuleux. Cependant, au-delà de l'effet d'annonce, le dispositif présenté s'appuie largement sur des mécanismes de régularisation par le travail qui existent et risque au contraire d'en complexifier le fonctionnement.

Cette nouvelle carte de séjour pourrait être demandée par la personne étrangère sans le concours de son employeur, et devrait a priori être délivrée sous réserve de la preuve, apportée par tout moyen, d'une ancienneté de résidence sur le territoire national ainsi que d'une expérience professionnelle salariée dans un emploi figurant sur la liste des métiers en tension (liste qui sera fixée par décret). Le titre sera délivré de plein droit, supprimant le pouvoir discrétionnaire du préfet. En revanche, il reste très restrictif car d'une durée d'un an, et ne deviendrait pluriannuel que si son titulaire est en CDI durant cette première année.

Cette nouvelle procédure doit compléter le dispositif d'admission exceptionnelle au séjour, seule procédure permettant actuellement la régularisation des personnes irrégulièrement présentes sur le territoire. Le Gouvernement semble espérer que cette procédure réoriente une partie des demandes d'AES vers la carte de séjour qui sera ainsi créée. Difficile de comprendre comment cela sera rendu possible : le demandeur devra toujours présenter à l'administration des bulletins de salaire, des déclarations sur l'honneur, des justificatifs professionnels, autant de pièces difficiles à obtenir lorsque l'on n'est pas autorisé à travailler.

En outre, ce moyen nouveau semble contredire l'un des objectifs poursuivis par le Gouvernement, à savoir lutter contre le travail illégal : le projet de loi prévoit l'ouverture d'une enquête dans le cadre de l'instruction de la demande de régularisation, afin de vérifier que

l'employeur se plie aux obligations du code du travail. Cette mesure semble en l'état être un frein aux régularisations : on peut craindre en effet une pression à venir des employeurs, bien que leur concours ne soit plus requis, pour empêcher les personnes sans-papiers de déposer une demande, sous peine de sanction. Le projet de loi prévoit de plus une nouvelle amende administrative qui s'ajoute à celle pouvant être prise par l'OFII et à d'autres sanctions existantes (fermeture d'établissement, etc.). Ainsi, le paradoxe de la régularisation par le travail demeure : il faut prouver son statut salarié alors que les contrôles et les sanctions des employeurs qui embauchent des travailleurs en situation irrégulière s'accroissent.

2.4 « Être méchant avec les méchants » : un argument démagogique qui se heurte à un principe de réalité

Au-delà de la formulation déplacée du ministre de l'intérieur⁴⁸, la promesse de relever le nombre d'exécutions des obligations de quitter le territoire (OQTF) reste démagogique et sa mise en place coûteuse et inefficace. En effet, les autorités ne semblent pas en mesure d'augmenter la proportion des étrangers éloignés du territoire français : selon Vincent Tchen, professeur de droit public à l'université de Rouen, « même calculé avec la plus extrême bienveillance, le taux global d'exécution » des obligations de quitter le territoire français (OQTF), « n'a jamais excédé 25% »⁴⁹. Ce chiffre a même fortement chuté en 2022, le taux d'exécution des OQTF s'établissant à 6,9%⁵⁰. Le rapport Buffet a procédé à une estimation comparative du taux d'exécution des OQTF en 2019 entre l'Italie, l'Espagne, la France, la Grèce et le Danemark. Le nombre de mesures prononcées est beaucoup plus élevé en France (plus de 120 000, contre 38 000 en Espagne par exemple), dès lors, même si le nombre d'éloignements est plus élevé en France, le taux d'exécution reste plus faible. Les membres du collectif *Nos Services Publics* engagés dans ces missions font part de leur découragement face à des règles changeantes et inefficaces, à appliquer dans des délais toujours plus courts - ce que confirme le rapport sénatorial. Le même document souligne en outre que certains contentieux liés aux OQTF sont jugés dans des délais allant jusqu'à trois ans, en raison du manque d'effectifs, ce qui rend presque caduc l'objectif de la mesure.

L'obligation de quitter le territoire français (OQTF)

L'obligation de quitter le territoire français (ou OQTF) est délivrée par la préfecture, en cas de refus de la protection internationale (asile), de refus de titre de séjour ou de son non-renouvellement, ou de contrôle ayant montré le séjour irrégulier.

L'OQTF peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif, sous 48H si le départ est immédiat, et sous un mois si le départ est assorti d'un délai afin d'organiser un départ volontaire. Le recours est suspensif. La personne peut être laissée libre ; être assignée à résidence avec obligation de se présenter au commissariat ; ou bien retenue dans un centre de rétention administrative (CRA) avant d'être expulsée.

⁴⁸ Interview au Monde, novembre 2022 puis à France Info, le 5 septembre 2023

⁴⁹ Vincent Tchen, « Droit des étrangers », 17 février 2022

⁵⁰ [Commission des lois](#), chiffres issus du ministère de l'intérieur

L'OQTF indique le pays de retour. Elle peut être assortie d'une interdiction de retour sur le territoire français.

Le rapport d'enquête sur les migrations des députés Nadot et Krimi déposé en 2021 souligne plusieurs réalités s'opposant de fait à la massification des OQTF, parmi lesquelles le fait que les retours forcés nécessitent une réadmission autorisée par le pays d'origine. A titre d'exemple, le rapport relève que « *les autorités considèrent, en particulier, que le départ de ressortissants irakiens n'est pas une question prioritaire. La coopération franco-iraquienne sur le retour et la réadmission est à l'arrêt. Il a été indiqué à la délégation [de la mission d'enquête] qu'au cours du premier semestre 2021, un seul retour forcé avait été opéré et qu'un second était envisagé prochainement, alors que 1 087 mesures d'éloignement ont été prononcées sur les 5 premiers mois de l'année* »⁵¹.

La massification des OQTF est par ailleurs une mesure onéreuse. Plusieurs rapports parlementaires tentent de chiffrer le coût des mesures d'éloignement, de contrôles aux frontières intérieures. Ainsi, la commission des finances a estimé à 470 millions d'euros par an le coût des éloignements forcés (dont près de 200 millions d'euros par an pour le seul coût de la rétention administrative)⁵²; le rapport d'enquête des députés Nadot et Krimi a évalué à 160 millions d'euros par an le coût pour la seule frontière franco-britannique. Par extrapolation au regard des effectifs présents, des journalistes ont évoqué le chiffre de 188 millions d'euros par an pour la frontière franco-italienne (plus de 700 agents) et 102 millions d'euros par an pour la frontière franco-espagnole. Or, les associations d'observation aux frontières s'entendent pour dire que toutes les personnes parviennent *in fine* à franchir la frontière - en prenant de plus en plus de risques pour leurs vies. A titre d'exemple, l'association qui accueille les personnes exilées à Briançon près de la frontière franco-italienne de Montgenèvre, a compté quelque 15 000 personnes entre 2017 et 2021⁵³. A l'inverse, le nombre de retours volontaires (beaucoup moins onéreux qu'un éloignement forcé) est très faible en France - l'OFII en comptabilise moins de 3 000 en 2021.

Le durcissement des conditions d'arrivée en France, ou de l'accès au droit à l'asile et au séjour, n'a jamais découragé les personnes souhaitant y trouver une plus grande sécurité : si les arsenaux législatifs successifs ont, depuis plusieurs dizaines d'années, complexifié le droit au séjour et à se maintenir sur le territoire, le nombre de demandes n'a pas diminué pour autant.

⁵¹ Rapport de la commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France (Mme Sonia Krimi et M. Sébastien Nadot) (assemblee-nationale.fr).

⁵² Commission des finances, 2019 (annexe 28 au rapport) Immigration, asile et intégration (assemblee-nationale.fr).

⁵³ Rapport d'activité accessible en ligne : [Le rapport d'activités – Association Refuges Solidaires](#).

3 Ce projet constitue une occasion manquée d'améliorer réellement le service public de l'asile et du séjour, tant pour leurs usagers que pour les agents qui en sont chargés

Le collectif Nos Services Publics constate que les équipes chargées du droit d'asile et de l'immigration perdent peu à peu le sens de leur mission et se découragent face à une réglementation morcelée et inefficace, tant dans l'octroi des titres que dans l'éloignement des personnes non autorisées à se maintenir sur le territoire. Elles connaissent une forte rotation, ce qui aggrave la situation : formation insuffisante des personnels, recrutement de vacataires sur des contrats courts, vacances de postes, augmentation de la charge de travail, etc. Pourtant, le projet de loi apporte de nouvelles complexités sans même avoir évalué les conséquences des précédentes réformes (3.1), n'apporte aucune réponse aux difficultés d'accès au service public maintes fois documentées (3.2) ni aux problématiques liées à la dématérialisation et aux délais d'instruction des demandes de séjour, alors que d'autres modalités de travail ont déjà été proposées (3.3). Enfin, ces dysfonctionnements majeurs ont aussi un impact sur les conditions d'accueil de l'ensemble des personnes et en particulier sur l'hébergement de celles qui en ont besoin (3.4). Ce faisant, c'est toute l'intégration des personnes au cœur de la société qui s'en trouve abîmée.

3.1 Le projet est de nature à apporter davantage de confusion dans le travail quotidien des agents publics, déjà mis à mal par la multiplication des réformes précédentes toujours en attente d'évaluation

Ce projet de loi participe de nouveau à complexifier le droit des étrangers. Le Conseil d'Etat a plusieurs fois relevé que « *s'emparer d'un sujet aussi complexe à d'aussi brefs intervalles rend la tâche des services chargés de leur exécution plus difficile, diminue sensiblement la lisibilité du dispositif et risque d'entraîner à son tour d'autres modifications législatives pour corriger l'impact de mesures, qui faute de temps, n'a pu être sérieusement évalué* »⁵⁴.

En premier lieu, la généralisation du juge unique à la CNDA ne procède pas d'une réflexion étayée par une évaluation préalable. Dans la continuité de la loi du 29 juillet 2015, le

⁵⁴ Avis consultatif du Conseil d'Etat sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, février 2018, cité dans *immigration, le grand déni*, François Héran, 2023.

projet de loi actuel prévoit la généralisation du juge unique à la CNDA. Or, comme l'explique la défenseure des droits dans un avis publié le 23 février 2023, cette réforme a pour conséquence, d'une part, « *d'altérer significativement la richesse des échanges avec le demandeur durant l'audience* » et d'autre part, de « *vide[r] de sa substance le délibéré qui constitue un gage d'impartialité de la justice* »⁵⁵. La défenseure des droits est rejointe dans sa critique par de nombreuses organisations d'origines diverses (dont la Cimade, le Gisti, les deux syndicats de magistrats administratifs, le syndicat de la juridiction administrative⁵⁶ et l'union syndicale des magistrats administratifs⁵⁷ ou encore l'association des rapporteurs et anciens rapporteurs de la Cour nationale du droit d'asile⁵⁸).

Le manque d'évaluation des politiques antérieures s'illustre également par l'impensé qui demeure autour de l'articulation entre la généralisation du juge unique et le maintien des deux procédures d'examen distinctes de la demande d'asile – la procédure normale et la procédure accélérée. En effet, ces deux procédures impliquent des délais de convocation (respectivement 1 mois/15 jours), de clôture d'instruction (5 jours / 3 jours), et de lecture des décisions (3 semaines / 1 semaine) différenciés. A l'heure actuelle, les dossiers en procédure accélérée, examinés par un juge unique, et les dossiers en procédure normale, examinés par une formation collégiale, sont convoqués à des audiences distinctes. Avec la généralisation du juge unique, la cour, mise sous pression d'accélérer le traitement des dossiers, pourrait être tentée de convoquer des dossiers placés sous deux procédures distinctes à des audiences communes. Cela rendrait très complexe le travail des agents de la cour, tant pour les secrétaires d'audience, les chefs de chambre, les rapporteurs que pour les magistrats.

En second lieu, la manière dont la territorialisation est envisagée soulève des interrogations. Afin qu'elle fonctionne, trois incertitudes doivent impérativement être levées relativement au rôle et à l'indépendance de l'OFPPRA. Les agents chargés de ces politiques déconcentrées seront-ils suffisamment nombreux, formés et accompagnés⁵⁹ ? Les futures conditions d'accueil permettront-elles aux demandeurs d'asile de présenter leurs motifs sans craindre d'être entendus par les autres usagers et agents de la préfecture ? N'y a-t-il pas un risque d'ingérence des services du préfet au cœur des missions de l'OFPPRA - lesquelles doivent être exercées en toute indépendance, au regard du droit international ? Sur ce dernier point, le risque apparaît d'autant plus marqué que le préfet est responsable des missions relatives au séjour (qui peut être sollicité lorsque l'asile n'a pas été octroyé), et celle de l'éloignement lorsque le séjour ou l'asile n'est pas accordé. En outre, la possibilité pour l'OFPPRA d'exercer son activité au plus près des personnes existe déjà : l'OFPPRA conduit régulièrement des missions dites "foraines", c'est-à-dire sur site (par exemple, sur un lieu de

⁵⁵ Défenseure des droits, « Avis 23-02 du 23 février 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ».

⁵⁶ [Syndicat de la justice administrative](#), « Audition par le cabinet du ministre de l'intérieur. Débat sur la réforme de l'immigration », 29 novembre 2022.

⁵⁷ [USMA](#), « Audition au Sénat sur le projet de loi « contrôler l'immigration et améliorer l'intégration », 6 mars 2023.

⁵⁸ Association des rapporteurs et anciens rapporteurs de la Cour nationale du droit d'asile, communiqué du 6 août 2022.

⁵⁹ Il n'existe pas d'indications sur le cadre d'emploi de ces agents, s'ils seront en contrats courts ou longs, s'ils seront spécialement formés à l'accueil de ce public ou appuyés par des travailleurs sociaux, etc.

campement), lorsque cela s'avère nécessaire. Elles sont ainsi très adaptées à la situation précise à laquelle elles viennent répondre.

On peut en outre craindre que le projet de territorialisation de la CNDA tel qu'il est présenté souffre de nombreux écueils organisationnels. Il n'est pas certain que des chambres fixées dans le ressort des cours administratives d'appel soient en mesure de réunir un stock de dossiers suffisant pour qu'elles fonctionnent à plein régime. L'Ile-de-France représente toujours près de 40% des domiciliations des requérants et, même si l'Etat s'attache à mieux répartir l'offre d'hébergement, de nombreux territoires qui ne sont pas situés en Ile-de-France sont bien mieux desservis par les gares parisiennes que par celles des villes qui hébergent les cours administratives d'appel. En tout état de cause, si l'on manque de données chiffrées pour apprécier la pertinence du projet sous cet angle, on ne peut que regretter que celles-ci ne soient pas fournies dans l'étude d'impact du projet de loi tel qu'il a été présenté. Rappelons que cette absence de précisions quant à l'organisation de terrain vient s'ajouter aux difficultés déjà relevées (interprétariat, spécialisation géographique des chambres, etc.). De plus, la territorialisation de la cour viendra éclater la communauté de travail qui fait vivre aujourd'hui le contentieux de l'asile. Les agents affectés dans les chambres situées dans les ressorts des cours administratives d'appel seront privés des formations et des temps d'échange informels qui sont indispensables, d'une part, pour acquérir et conserver des compétences géopolitiques et juridiques actualisées, et d'autre part, pour parler entre collègues des difficultés rencontrées dans son travail, ce qui permet, alors que les agents sont confrontés quotidiennement à des récits de vie dramatiques, de prévenir les risques psycho-sociaux. Par ailleurs, ils ne pourront plus bénéficier d'un contact direct avec les services supports, qui demeureront à Montreuil, ce qui amplifiera leur isolement et portera atteinte à leurs conditions de travail. Ces risques doivent être pris au sérieux en raison de la nature du travail des agents de la cour, notamment des rapporteurs. En effet, comme l'indiquait justement le rapport de la Mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) en 2019, « *alors que le travail est solitaire, l'appartenance à une communauté juridictionnelle est essentielle en termes de soutien et de motivation* »⁶⁰.

3.2 Faciliter l'accès au service public de l'asile et du séjour : une hausse des moyens plutôt qu'une diminution des délais

Il paraît essentiel d'ouvrir une réflexion plus approfondie sur la nécessité de porter comme premier objectif celui de la réduction des délais, au regard de son impact tant sur le traitement de la demande d'asile d'hommes et de femmes vulnérables que sur le sens du travail des agents qui traitent le contentieux de l'asile. Le communiqué d'appel à la grève de l'association ELENA France⁶¹, rédigé le 19 avril 2023, fustigeait ainsi « *une obsession pathologique des délais* » en regrettant que les juges soient parfois tellement attachés à la volonté de réduire les délais qu'ils en oublient des principes d'humanité élémentaires. Le

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Association qui regroupe des avocats spécialisés en droit d'asile, [Elena France \(maisondesrefugies.paris\)](https://www.maisondesrefugies.paris/)

collectif d'avocats citait notamment les exemples de juges qui refusent de prononcer le renvoi du dossier de parents d'un enfant atteint d'un cancer et opéré quatre jours plus tôt ou qui hésitent à renvoyer à une audience ultérieure le dossier d'un ressortissant kurde au lendemain d'un séisme qui a emporté sa famille. Cette logique de rendements rejaillit également sur les agents qui doivent appliquer les consignes données par la cour et participer, parfois à tout prix, à la réduction des délais de jugement.

Or, le temps laissé à l'écriture du récit et à l'instruction est un temps de travail précieux. La volonté de le réduire encore risque de provoquer l'effet inverse : un récit incomplet ou un motif de persécutions mal défini lors de l'introduction de la demande auprès de l'OFPRA engendre des demandes de compléments de la part de l'institution, ainsi que des recherches supplémentaires qui vont finalement rallonger le délai d'instruction. De même, l'audiencement très rapide de certains dossiers à la CNDA, parfois moins de deux mois après la réception de leur recours, pose des difficultés matérielles, notamment s'agissant de la nécessité d'obtenir des rendez-vous et des certificats médicaux ou de traduire des pièces justificatives, notamment judiciaires, par des traducteurs assermentés⁶².

Il serait donc opportun de davantage fonder les projets de réforme sur un examen rigoureux des difficultés rencontrées par les personnes qui demandent l'asile, et de repenser leur accompagnement, notamment psychologique, plutôt que de fixer comme priorité la réduction des délais d'instruction. Un tel changement de perspective devrait viser à, d'une part, permettre aux requérants d'acquérir les outils leur permettant de restituer leur parcours de vie, et d'autre part, faciliter le travail des officiers de l'OFPRA puis des agents de la cour, et des membres de la formation de jugement, pour établir la réalité des faits et statuer sur les craintes du demandeur en cas de retour.

En outre, si le projet de loi avait pour objectif de réduire les délais au profit d'une réponse plus rapide pour la personne demandeuse d'asile, alors il faudrait s'attaquer aux dysfonctionnements nombreux, et bien documentés, qui retardent les procédures.

En effet, depuis plusieurs années, la première difficulté pour l'accès au service public de l'asile et du séjour, est celui de l'accès en préfecture. A titre d'illustration, le rapport de la commission d'enquête présidée par le député Sébastien Nadot relève ainsi : « *lorsque la commission d'enquête s'est déplacée à Briançon et au col de l'Echelle, frontière avec l'Italie, nous avons pu mesurer la mesquinerie de l'État français. Des Irakiens et Afghans qui étaient arrivés au Refuge solidaire, lieu associatif à peine ouvert, à peine fermé, à quelques centaines de mètres de la sous-préfecture de Briançon, nous avaient dit vouloir demander l'asile et souhaitaient donc se rendre à Paris. Interrogeant la préfète des Hautes-Alpes pour avoir des explications sur l'absence d'un guichet de sous-préfecture dédiée, au plus près des demandeurs, la première réponse obtenue, habituelle : « nous n'avons pas les moyens en personnels pour des irréguliers». Pas davantage de guichet à Gap, la préfecture ; c'est à Marseille qu'ils doivent aller pour demander l'asile. Pas de train direct, pas de bus direct, avec une probabilité d'y trouver un guichet*

⁶² Aux termes de l'article R.532-7 du CESEDA, « *les pièces en langue étrangère doivent être accompagnées d'une traduction en langue française. S'agissant des actes d'état civil ainsi que des actes judiciaires ou de police, cette traduction doit être certifiée conforme à l'original par un traducteur assermenté* ».

ouvert à peu près égale à zéro, sachant que contrairement aux propos de la préfète qui connaît mal le droit, ces étrangers ne sont pas en situation irrégulière⁶³ »⁶⁴.

Pourtant, le projet de loi asile-immigration n'introduit aucune disposition visant à réduire ces délais ou à faciliter l'accès aux guichets. Il faut rappeler que les délais d'examen de la demande d'asile mentionnés dans les rapports du ministère de l'intérieur et dans les contrats d'objectifs et de performance de l'OFII ne tiennent pas compte des délais antérieurs à la prise de rendez-vous - délais pendant lesquels le demandeur, invisible, ne perçoit aucune aide et ne dispose d'aucun document attestant de sa situation. Si la loi impose un délai de trois jours ouvrés pour l'enregistrement de la demande, porté à dix jours en cas de grand nombre de demandes simultanées⁶⁵, force est de constater que selon les territoires et les périodes, ce délai peut s'allonger considérablement. Ainsi par exemple, en Guyane en 2022, un délai de quarante jours pour l'enregistrement de la demande a été constaté.⁶⁶ En Ile-de-France, des associations constatent régulièrement un allongement des délais et ont saisi le Conseil d'Etat.⁶⁷

Dès lors, les pistes visant à améliorer l'accès à une décision de protection dans les meilleurs délais, et à fluidifier les dispositifs d'accueil franciliens, ne semblent pas résider dans la réduction des délais permis par une territorialisation telle qu'elle est aujourd'hui prévue par le projet de loi. Elles relèvent - à l'image de bien d'autres services publics - de recrutements massifs dans les services d'accueil du public en préfecture, du respect des délais quant à l'octroi des conditions matérielles d'accueil, des récépissés et des titres de séjour, de la mise en œuvre d'alternatives efficaces à la dématérialisation, du maintien de l'expertise et de l'indépendance de l'OFPRA et d'une réelle simplification de l'accès au séjour. Ces facteurs d'amélioration seront vraisemblablement mis à mal par ce projet de loi à court terme.

⁶³ Une personne qui arrive en France sans visa par une frontière terrestre et y demande l'asile (ou rejoint un guichet unique de demande d'asile, n'est pas en situation irrégulière sur le territoire.

⁶⁴ [Rapport de la commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France \(Mme Sonia Krimi et M. Sébastien Nadot\) \(assemblee-nationale.fr\).](#)

⁶⁵ CESEDA, article L521-4, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042776129

⁶⁶ MoNews, « On est obligé de s'adapter en permanence à des flux qui sont un peu en montagnes russes », 16 février 2023, <https://monewsguyane.com/2023/02/16/didier-leschi-directeur-general-de-lofii-on-est-oblige-de-sadapter-en-permanence-a-des-flux-qui-sont-un-peu-en-montagnes-russes/>

⁶⁷ La Cimade, "Enregistrement des demandes d'asile : le Conseil d'Etat enjoint au ministère de l'Intérieur de respecter le délai en Ile de France", 3 janvier 2022, <https://www.lacimade.org/enregistrement-des-demandes-dasile-le-conseil-detat-saisi-pour-faire-respecter-le-delai-legal/>

3.3 Réformer en profondeur l’instruction des demandes : faciliter la relation entre l’usager et l’administration, et instaurer un examen multifactoriel des demandes de titre de séjour

Depuis 2017, les pouvoirs publics proposent finalement une réforme des seules modalités de saisine de l’administration pour fluidifier les demandes de titre de séjour et des refus afférents, plutôt qu’une augmentation des effectifs et une revue en profondeur de l’instruction des demandes. A partir de 2020, le ministère de l’intérieur s’est appuyé sur la limitation de l’accès aux préfectures en raison de la crise sanitaire pour accélérer le mouvement de dématérialisation. Celle-ci devrait être achevée à l’horizon 2024 grâce au déploiement total de « *l’administration numérique des étrangers en France* » (ANEF), un téléservice qui a vocation à concentrer toutes les demandes de titre de séjour - et à générer des économies de fonctionnement d’environ 15 millions d’euros par an : « *ces économies résultent de la réduction des indus sur l’allocation pour demandeurs d’asile (ADA), de l’accélération du traitement des convocations par l’OFPRA, de la suppression des récépissés et titres provisoires émis au cours de la procédure de demande de titres de séjour notamment* »⁶⁸.

Or, les fragilités de cette politique ont été rappelées par la commission d’enquête sénatoriale (2022) conduite par le sénateur François-Noël Buffet⁶⁹ qui souligne i) l’accompagnement insuffisant des demandeurs de titres de séjour, qui n’ont pas toujours accès à internet, et sont parfois peu à l’aise avec l’outil numérique, et/ou avec la langue française⁷⁰ ; ii) les défaillances du service support, pouvant mener à des dysfonctionnements dans le traitement des dossiers ; iii) l’importance du risque contentieux en raison de l’absence de modalités alternatives de saisine de l’administration.

Cette logique de dématérialisation est peu adaptée au public concerné (souvent allophone), et dans la plupart des préfectures, aucune alternative n’est mise en place malgré l’obligation rappelée par une décision du Conseil d’Etat⁷¹ - qui a seulement abouti à un décret⁷² ne précisant aucunement les modalités d’un accueil physique. Dans son avis sur le projet de loi, la Défenseure des droits note d’ailleurs qu’ « *entre 2019 et 2022, les réclamations relatives*

⁶⁸ Le montant du déploiement du système d’information et du MCO est estimé à 85 millions d’euros dans le PLF 2023 contre 53 millions d’euros au lancement (PLF pour 2023, JPE du BOP 216).

⁶⁹ Services de l’État et immigration : retrouver sens et efficacité, Rapport d’information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 mai 2022.

⁷⁰ Au-delà de la barrière de la langue et du non accès aux outils numériques, le défenseur des droits rappelle que des travaux récents sur les phénomènes d’exclusion numérique estiment, aujourd’hui comme en 2019, à 13 millions le nombre de personnes en difficulté avec le numérique dans notre pays (rapport sur la dématérialisation, 2022).

⁷¹ "Pour certaines démarches particulièrement complexes et sensibles, le texte qui impose l’usage obligatoire d’un téléservice doit prévoir une solution de substitution : tel est le cas pour les demandes de titres de séjour", Conseil d’Etat, n°461694, lecture du 3 juin 2022. Un décret a depuis été publié (mai 2023) : il renvoie les modalités à un arrêté paru en août 2023 mais encore peu appliqué, souvent faute d’effectifs disponibles.

⁷² Décret 2023-191 du 22 mars 2023, [Décret n° 2023-191 du 22 mars 2023 créant une solution de substitution au téléservice mentionné à l’article R. 431-2 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

aux droits des étrangers ont augmenté de 23 %, et le droit des étrangers est devenu le premier motif de saisine de l'institution, passant de 10 % des réclamations reçues par l'institution à 24 %. Cet accroissement concerne essentiellement l'obtention de rendez-vous, les difficultés en lien avec la dématérialisation des guichets et les délais d'instruction excessifs ». La députée Blandine Brocard (Modem), rapporteure du titre "immigration" du projet de loi de finances pour 2023, relève également que les associations, mais aussi les agents en préfecture, font part de très nombreux dysfonctionnements du site web.

En outre, dans son fonctionnement actuel, la dématérialisation des procédures ne fait que substituer, dans certaines grandes métropoles, les files d'attente devant les préfectures par des "files d'attente virtuelles", engendrant un marché illégal de reventes de rendez-vous sur Internet. Aussi, on constate un peu partout sur le territoire national l'augmentation des délais d'instruction des demandes de titre de séjour. La Défenseure des droits a documenté ces faits à plusieurs reprises : *« dans un nombre conséquent de départements, la saturation des plannings est quasi permanente. Cela contraint les usagers à devoir sans cesse tenter de se connecter au site internet de la préfecture, et ce à toute heure du jour et de la nuit puisque les mises en ligne des rendez-vous sont souvent réalisées à des horaires aléatoires pour tenter de lutter contre la captation illicite de rendez-vous à des fins commerciales (...). Les personnes qui saisissent le Défenseur des droits de ces difficultés ont généralement passé plusieurs mois, voire parfois plusieurs années, à tenter d'obtenir un rendez-vous en préfecture »*⁷³. Un rapport de la Cour des comptes note que : *« de nombreuses préfectures, y compris parmi les plus importantes, ne parviennent plus à accueillir les personnes et à instruire les demandes liées à l'immigration dans des conditions satisfaisantes »*⁷⁴. La Défenseure des droits recommande d'ailleurs d'accompagner la dématérialisation d'effectifs supplémentaires dans toutes les préfectures où les délais de traitement sont actuellement trop longs⁷⁵.

La situation est d'autant plus alarmante que de nombreuses personnes étrangères en situation régulière perdent leurs droits sociaux ou leur emploi, faute de réponse de l'administration dans des délais raisonnables. Cette situation prive non seulement les personnes de leurs droits fondamentaux mais également d'une stabilité administrative, pourtant condition indispensable à leur intégration en France. A l'heure où le Gouvernement entend durcir les critères de régularisation, il serait de bonne administration de pouvoir garantir à ces usagers d'accéder à un service public fonctionnel.

Les conséquences de ces lacunes sont très visibles : la hausse significative des saisines des tribunaux administratifs par les usagers (hausse de 27 % des requêtes entre 2020 et 2021 pour le contentieux des étrangers) est une externalité négative directe des tentatives de réformes des voies d'accès légales à un titre de séjour. Ce contentieux d'accès au service public transforme l'office du juge administratif en guichet de préfecture, chargé de gérer les plannings de rendez-vous et les délivrances de titres. Cela génère aussi une hausse des condamnations de l'État au titre des frais irrépétibles⁷⁶. En effet, dans ces dossiers, l'Etat perd presque systématiquement et doit donc s'acquitter de frais irrépétibles (800 euros par affaire

⁷³ Rapport du défenseur des droits du 15 février 2022 - "Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?".

⁷⁴ [Rapport - L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères \(ccomptes.fr\)](#).

⁷⁵ id., p56.

⁷⁶ Les frais irrépétibles représentent les frais engagés par une partie à l'occasion d'un procès.

en moyenne). Même s'il est difficile à estimer précisément, le coût du contentieux du séjour est en forte augmentation comme le révèle le relèvement des crédits de paiements à hauteur de 18,5 millions d'euros pour l'année 2023, contre 12 millions d'euros pour l'année 2019. Le rapport de l'Assemblée nationale sur les crédits de l'immigration indique même que des créneaux de rendez-vous sont réservés aux référés mesure utile⁷⁷, ce qui signifie que les préfectures conservent des créneaux consacrés aux usagers ayant saisi la juridiction administrative faute d'avoir pu obtenir un rendez-vous auprès de l'administration - ce qui fait mécaniquement baisser le nombre de rendez-vous disponibles, et donc augmenter le contentieux.

Cette situation entraîne une forte perte de sens pour les agents de ces services. Comme dans d'autres services préfectoraux, le lien aux usagers se dégrade, l'afflux de demandes ne permet plus de fournir un travail de qualité, et la complexification des procédures génère un contentieux démoralisant.

Cela est d'autant plus dommageable que des solutions existent et ont déjà été documentées. En particulier, l'examen multifactoriel des demandes de titre de séjour, parfois présenté comme une "instruction à 360 degrés", qui vise à examiner toutes les possibilités d'octroi du séjour dès la première demande, plutôt que par motif successif, comme c'est le cas aujourd'hui, est une piste intéressante. D'une part, cela représenterait un réel gain de temps pour l'utilisateur, afin d'obtenir une réponse (qu'elle soit positive ou négative) dans des délais raisonnables. Cela éviterait ce que l'on constate aujourd'hui : les demandes restent longtemps sans réponse, prolongeant les dysfonctionnements jusqu'à les institutionnaliser. D'autre part, cela permettrait de mieux valoriser les métiers des agents au sein des préfectures. Examiner l'entièreté d'un recours et non plus une succession de demandes parfois laissées de côté faute de temps redonnera du sens aux métiers, et ce faisant revalorisera ces fonctions, aujourd'hui peu attractives.

3.4 Revoir les conditions d'accueil, qui ne sont pas aujourd'hui un facteur d'intégration

En dernier lieu, si les personnes étrangères éprouvent de nombreuses difficultés à obtenir une réponse de l'administration, elles sont aussi souvent accueillies dans des conditions mauvaises. Or, si elles ne découragent aucune installation, les modalités d'accueil en France, remises en cause à de multiples reprises⁷⁸, ne favorisent aucunement un parcours d'intégration.

⁷⁷ [Immigration, asile et intégration : Immigration, asile et intégration \(assemblee-nationale.fr\)](https://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/immigration).

⁷⁸ on peut citer à titre d'exemple le rapport final de mission de la rapporteure spéciale des Nations Unies [Déclaration de fin de mission de la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable présente ses observations préliminaires au terme de sa visite en République française du 2 au 11 avril 2019 | OHCHR](#)

En ce qui concerne l'hébergement et l'accompagnement des personnes qui demandent l'asile ou le séjour en France, l'Etat s'appuie sur des opérateurs associatifs qu'il met en concurrence par des appels à projets⁷⁹. La mise en concurrence et la manière dont elle est pilotée rencontrent de nombreux écueils : prix revus à la baisse pour obtenir les projets, prise en compte de consignes contraires à l'éthique des professionnels par peur de se voir retirer des financements, absence de visibilité permettant de construire des projets à long terme, etc.

Cette situation est aggravée par le manque de solution en aval pour les personnes qui ont obtenu le droit au séjour, en particulier parce que les délais d'obtention du titre de séjour (indispensable pour travailler), numéro de sécurité sociale, ouverture des droits aux allocations le cas échéant, sont extrêmement longs. Le dysfonctionnement du service public de l'accès au séjour est tel que de nombreuses personnes se maintiennent dans des structures d'hébergement, alors même qu'elles ont obtenu le droit au séjour et travaillent, parce que leur situation n'est pas totalement régularisée, qu'elles disposent de titres de séjour trop courts, ou encore qu'elles ont connu une rupture de droits à l'occasion d'un renouvellement qui a trop tardé⁸⁰. La DIHAL estime que près d'un quart des personnes à droits incomplets hébergées en Ile-de-France travaillent : elles ont ainsi les ressources qui leur permettraient d'accéder à un logement de manière autonome.

Le système mis en place en perspective des jeux olympiques et paralympiques⁸¹ illustre cette absence de pilotage efficace. Afin de libérer de la capacité hôtelière en région parisienne⁸², les personnes sont transférées dans des « SAS d'accueil » en régions sans avoir aucune information sur le lieu où elles seront *in fine* orientées, et ce même si leurs enfants sont scolarisés en Ile-de-France - ce qui inexorablement conduit à des retours à Paris. En outre, compte-tenu du manque de places, on assiste déjà à des remises à la rue en régions, pour laisser de la place aux personnes qui seraient "davantage vulnérables⁸³", orientées depuis Paris.

Par ailleurs, récemment, la délégation interministérielle à l'hébergement et au logement a demandé que les personnes en situation irrégulière présentes dans les centres d'hébergement soient signalées, que les personnes déboutées du droit d'asile ne puissent plus bénéficier d'une orientation par le 115 (appel d'urgence pour bénéficier d'un hébergement), ou encore que les personnes isolées se voient notifier des fins de prise en charge, afin de fermer les places correspondantes. Ces consignes, qui visent à atteindre l'objectif de fermeture de

⁷⁹ Plusieurs travaux décrivent les conséquences du fonctionnement par appel à projets, parmi lesquels le rapport de la commission des finances du Sénat sur la mission "solidarité, insertion, égalité des chances" - [Politique de conventionnement avec les associations intervenant dans le champ de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Sénat \(senat.fr\)](#)

⁸⁰ La Cimade a publié en 2021 une campagne sur ce thème ("comment la France fabrique des sans-papiers" : [En 2021 La Cimade reste mobilisée pour la régularisation des personnes sans-papiers - La Cimade](#)).

⁸¹ il a été beaucoup documenté par la presse, par exemple ici : [À l'approche des JO, des familles expulsées d'hôtels sociaux qui misent sur le tourisme | Mediapart](#)

⁸² Plus de 50 000 personnes sont mises à l'abri à l'hôtel chaque soir, faute de place en centre d'hébergement

⁸³ Le logiciel qui gère la demande d'hébergement d'urgence dresse un "score de vulnérabilité" (personne malade, famille avec enfants en bas-âge, par exemple).

places proposé par le ministère du budget et des comptes publics, contreviennent très clairement à la loi qui prévoit l'inconditionnalité de l'accueil⁸⁴. Elles ont d'ailleurs été retirées une première fois après les alertes des associations, pour être à nouveau transmises par courriers préfectoraux en juin 2023⁸⁵.

En conclusion, avant de mettre en place de nouvelles réformes et modalités de travail, ce qui va créer davantage de confusion et de découragement au sein des services en charge, plusieurs mesures déjà identifiées par les agents de terrain pourraient être mises en œuvre afin de doter le service de l'asile et du séjour des moyens nécessaires, d'améliorer leur lisibilité, et d'être les premiers vecteurs d'un accueil serein et efficient dans le respect du droit en vigueur.

Conclusion

Les mesures portées par le projet de loi, et les instructions récentes sur ce sujet transmises par le ministère de l'intérieur, montrent un pilotage de cette politique publique par les seuls prismes de la répression et de la réduction budgétaire. En tant qu'agents publics ou contractuels affectés à l'OFPRA, à la CNDA, dans les services de préfecture, de tribunaux administratifs, de directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités, ou simplement inquiets de ce qui s'y déroule, nous voulons faire émerger une parole claire, et une lecture du projet de loi au regard de la réalité de terrain.

Les rapports des missions d'inspection et les baromètres sociaux ont mis en évidence que la multiplication des procédures ainsi que la flexibilité et l'exigence d'adaptation permanente demandées aux agents, qui répondent notamment à des logiques de réductions des délais et des coûts, font perdre le sens du travail. Or, ces mêmes rapports notent que ces institutions reposent sur le dévouement et la fierté de travailler pour ces politiques publiques à fort impact. Mais ces considérations, pourtant essentielles au bon fonctionnement des services, sont totalement occultées tant dans les projets de réforme que dans l'expression publique du Gouvernement et des parlementaires de la majorité.

Il est difficile de poursuivre des missions - qui sont engageantes sur le plan psychologique, si l'on doit absorber de nouvelles réformes dont on sait pertinemment, puisque nous en avons l'expertise, qu'elles n'atteindront aucun des objectifs fixés mais désorganiseront un peu plus des services déjà dysfonctionnels.

Finalement, plutôt que de revoir en profondeur le fonctionnement des services en pertes de repères, le projet de loi vient ajouter une nouvelle complexité qui n'aura aucun des effets

⁸⁴ Code de l'action sociale et des familles, L. 345-2-2

⁸⁵ "les personnes isolées n'ont pas vocation à être maintenues à l'hôtel (...) j'ai demandé un état des lieux des personnes hébergées à l'hôtel (...) pour procéder le cas échéant à des fins de prise en charge", courrier d'un-e préfet-e, juin 2023

annoncés, compte-tenu de l'absence de ressources humaines et de moyens permettant d'agir concrètement. En revanche, on peut craindre que le service public rendu par les agents en préfecture, de même que celui des agents en charge des politiques de santé-précarité, d'accès aux droits sociaux, de l'insertion et de l'hébergement, se dégrade à nouveau. Cela a inévitablement un impact sur les usagers de ces services publics, mais aussi sur l'ensemble de la société qui se trouve fragmentée en raison d'assertions fausses relayées par une partie des pouvoirs publics.

Cela est d'autant plus frustrant que des solutions existent et ont été documentées par des organismes différents (la Cour des comptes, des rapports parlementaires des députés de la majorité et de l'opposition, les missions d'inspections administratives, le Conseil d'Etat, etc.) : l'augmentation des effectifs - en particulier en préfecture, ou encore l'instruction de l'ensemble des motifs de droit au séjour dès la première demande.