

TÉMOIGNAGES EN PRÉFECTURE DE GIRONDE

16 mois d'observations
et d'accompagnements
dans le service des étrangers

organismes participants à la rédaction du rapport :

- ASTI Bordeaux - UD CGT 33 - CIMADE groupe local Bordeaux - Collectif Asile Bordeaux -
- Collectif de Soutien aux Travailleurs Sans Papiers Bordelais -
- Comité Tchétchénie Caucase Gironde - Institut de Défense des Etrangers de Bordeaux -
- FSU 33 - LDH 33 - RESF 33 - Union Syndicale SOLIDAIRES 33 -

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1 : LES OBSTACLES À L'ENREGISTREMENT DES DEMANDES	6
1.1 De la difficulté de faire enregistrer sa demande de titre de séjour	6
1.2 De l'absence de preuve du dépôt de la demande	9
1.3 Les recommandations	12
CHAPITRE 2 : DES ARRESTATIONS EN PRÉFECTURE	13
2.1 Arrestations jugées déloyales sur convocation	14
2.2 Non respect de la demande d'aide au retour	15
2.3 Considérations humaines bafouées	15
2.4 Conditions d'arrestation indignes et dégradantes	16
2.5 Les recommandations	18
CHAPITRE 3 : DE LA DEMANDE DE NATURALISATION	19
3.1 L'absence d'aide apportée pour la constitution du dossier	20
3.2 La difficulté d'obtenir un rendez-vous, pourtant obligatoire	20
3.3 Les recommandations	22
CHAPITRE 4 : COMMENT JUSTIFIER D'UN DOMICILE LORSQU'ON N'EN A PAS ?	23
4.1 Les problématiques soulevées par les textes	24
4.2 L'impasse imposée aux demandeurs d'asile déboutés	25
4.3 Les recommandations	26
CHAPITRE 5 : DES CONDITIONS D'ACCUEIL	28
5.1 Un accès au service de plus en plus difficile	29
5.1.1 Files d'attente et numerus clausus	29
5.1.2 Décisions arbitraires dans la prise en charge des dossiers	31
5.1.3 Une permanence fantôme	32
5.2 Entraves à la constitution et au suivi de dossier	33
5.2.1 Dans la constitution du dossier	33
5.2.2 Dans le suivi du dossier	35

5.3 Un certain manque de civilité	36
5.3.1 Suspicion envers les étrangers	36
5.3.2 Le dénigrement des avocats	37
5.3.3 Du manque de courtoisie, de l'attitude parfois trop zélée du personnel de la Préfecture ou de l'aspect arbitraire de certaines approches	38
5.4 Les recommandations	40
CONCLUSION	41
ANNEXE	44

INTRODUCTION

Ce rapport est né d'une mobilisation citoyenne d'organisations et de défenseurs des droits, face à la dégradation constatée de l'accueil et du traitement des dossiers des étrangers aux guichets de la Préfecture de la Gironde.

Les membres de ces organisations et les avocats intervenant auprès des étrangers, ont été et sont en effet témoins de dysfonctionnements, mais aussi d'atteintes aux droits, à la dignité des personnes, dans la pratique des services administratifs concernés. Dès juin 2010, ils ont partagé leurs expériences à cet égard et c'est collectivement qu'ils ont décidé de réagir en créant un groupe de réflexion¹.

Nous avons décidé de procéder à une collecte de témoignages concernant des faits qui se sont déroulés durant plus d'un an. Ils proviennent des usagers eux-mêmes, aussi bien en situation régulière qu'irrégulière, des bénévoles associatifs et des avocats effectuant des accompagnements réguliers aux guichets de la Préfecture.

Nous pouvons, en nous fondant sur ceux-ci, attester qu'à une fréquence significative :

- les services de la Préfecture font obstacle à l'enregistrement des demandes de titre de séjour, apportent des informations différentes et parfois contradictoires, et enfin se dispensent de délivrer les récépissés qui attestent des démarches des étrangers,
- des arrestations ont lieu en Préfecture, parfois de manière déloyale, et qui portent atteinte à la dignité des personnes,
- les dépôts de demandes de naturalisation sont entravés par une organisation inadaptée,
- des obstacles insurmontables sont opposés aux étrangers en demande de régularisation qui ne disposent pas d'un logement ou d'un hébergement pérenne,
- enfin les conditions d'accueil, d'écoute, d'accompagnement dans leurs démarches, des étrangers, sont en contradiction flagrante avec la volonté des pouvoirs publics affichée dans la Charte Marianne et la Charte Qualipref, supposées guider les relations de l'administration préfectorale avec ses usagers.

Ce sont ces expériences de terrain que nous voulons soumettre aux autorités administratives concernées pour que soit mis un terme à ces pratiques.

À cet effet, nous avançons dans ce rapport plusieurs recommandations en regard de chaque problématique pointée afin que les conditions d'accueil des étrangers soient amendées.

¹ En sont membres : ASTI Bordeaux - UD CGT 33 - CIMADE groupe local Bordeaux - Collectif Asile Bordeaux - Collectif de Soutien aux Travailleurs Sans Papiers Bordelais - Comité Tchétchénie Caucase Gironde - FSU 33 - Institut de Défense des Etrangers de Bordeaux - LDH 33 - RESF 33 - Union Syndicale SOLIDAIRES 33.

En second lieu, l'intention qui nous anime est de porter à la connaissance de l'opinion publique cette réalité trop souvent occultée : celle de traitements injustes, méprisant le droit, voire illégaux, dégradant la dignité des personnes, à l'encontre des étrangers vivant en Gironde.

Cette démarche publique fait suite, par ailleurs, à la rencontre d'une délégation de notre groupe avec les autorités préfectorales² lors de laquelle les organisations ont exposé leurs observations et leurs doléances, sans que depuis aucun signe notable d'amélioration n'ait été constaté.

Les témoignages réunis ici ne constituent en aucune façon une mise en cause personnelle des fonctionnaires du service des étrangers. Cependant, les organisations et les avocats qui en font état ne peuvent admettre qu'un service qui représente la République dans l'exercice de son pouvoir régalién, ignore trop souvent dans sa pratique les valeurs d'égalité de traitement, de fraternité et d'humanité et plus fondamentalement de l'État de droit.

Aussi ils espèrent que leurs recommandations seront entendues par les autorités préfectorales auxquelles il appartient d'appliquer lois, décrets, circulaires, chartes et d'assurer le simple respect des personnes. Si ce n'était pas le cas, il faudrait y voir plus largement le signe d'une volonté délibérée de décourager et d'empêcher les étrangers d'accéder à leurs droits.

² En annexe : la lettre de demande d'audience à Monsieur le Préfet Schmitt, du 04 mars 2010. Audience du 23 mai 2010 accordée par Mme Dilhac (secrétaire générale de la préfecture de Gironde) en présence de M. Auribault (directeur de la réglementation et des services au public), Mme Muzotte (chef du service de l'immigration et de l'intégration), M. Juzanx (chef du bureau des étrangers) à une délégation de 5 membres du groupe : ASTI / Collectif travailleurs sans papiers, RESF33, Institut de Défense des Etrangers, CIMADE, LDH.

CHAPITRE 1

LES OBSTACLES À L'ENREGISTREMENT DES DEMANDES

1.1 DE LA DIFFICULTÉ DE FAIRE ENREGISTRER SA DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR

Ce que disent les textes

Tout dossier comprenant l'ensemble des pièces requises doit faire l'objet d'un enregistrement et de la remise d'un récépissé autorisant le séjour, dans l'attente de la réponse du préfet.

L'article R 311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose :

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

L'article R 313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose :

« L'étranger qui, n'étant pas déjà admis à résider en France, sollicite la délivrance d'une carte de séjour temporaire présente à l'appui de sa demande :

1° Les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;

2° Les documents, mentionnés à l'article R. 211-1, justifiant qu'il est entré régulièrement en France ;

3° Sauf stipulation contraire d'une convention internationale applicable en France, un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois autre que celui mentionné au 3° de l'article R. 311-3 ;

4° Un certificat médical délivré dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la santé ;

5° Trois photographies de face, tête nue, de format 3, 5 x 4, 5 cm, récentes et parfaitement ressemblantes ;

6° Un justificatif de domicile ».

La préfecture de la GIRONDE a été du reste condamnée pour refus d'enregistrement de demandes de titre de séjour³.

³ Voir pour exemples : TA Bordeaux, 9 juin 2011, n°1101263 - TA Bordeaux, 14 février 2012, n° 1200380 - TA Bordeaux, 3 février 2012, n° 1200359.

Les constats

Les refus d'enregistrement de demande de titre de séjour sont, selon les observations des collectifs, monnaie courante.

Il faut souvent revenir à plusieurs reprises, pour parvenir à la faire enregistrer.

Il n'est souvent pas accusé réception de la demande et la délivrance du récépissé prévue par les textes est aléatoire.

Parfois, seule l'intervention d'une tierce personne, accompagnant associatif, avocat ou même un juge, permet que la demande soit traitée.

Les motifs de refus d'enregistrement, récoltés dans les témoignages recueillis sont très divers. Il n'en reste pas moins que la conséquence d'un refus peut être parfois grave.

« On ne prend plus ces demandes au guichet »

Plusieurs étrangers témoignent du fait que lors de leur présentation en préfecture, munis de l'ensemble des documents réglementaires, il leur a

été indiqué que leur avocat devait faire le nécessaire et l'enregistrement de leur dossier a été refusé.

TÉMOIGNAGE

Réponse à Monsieur X., muni d'un dossier complet, venu le .. octobre 2011 pour faire enregistrer une demande de titre de séjour

« Ce n'est pas à vous de faire la démarche, c'est votre avocat qui doit faire la demande ».

« Vous ne justifiez pas de votre domicile réel »

Nombre d'étrangers qui demandent la régularisation de leur situation administrative se trouvent dans des situations précaires au regard du logement.

Souvent, leur demande de titre de séjour n'est pas enregistrée au motif qu'ils présentent une domiciliation

associative et sont dans l'incapacité de justifier d'un domicile réel.

Mais comment justifier d'un domicile réel lorsqu'on vit en grande précarité, sans domicile stable ou fixe ?

Les refus de remise de l'enveloppe destinée au médecin de l'Agence Régionale de Santé, dans le cadre des demandes de séjour pour raisons de santé

La procédure d'enregistrement d'une demande de titre de séjour en raison de l'état de santé prévoit la délivrance d'une enveloppe dans laquelle les personnes pourront glisser un certificat médical établi par un médecin agréé. Ce document sera transmis sous pli fermé au médecin de l'Agence Régionale de Santé.

Au vu des témoignages récoltés, il apparaît que les refus de délivrance de cette enveloppe se multiplient,

empêchant ainsi l'enregistrement de la demande.

Dans ces cas-là, la réponse apportée est souvent un simple refus, non motivé.

Ainsi en est-il souvent des demandeurs d'asile déboutés, par ailleurs atteints d'affections médicales importantes, qui tentent de porter à la connaissance du préfet le besoin de soins appropriés à leur état de santé.

TÉMOIGNAGE

Monsieur X. s'est présenté le .. décembre 2010 au guichet de la préfecture de la Gironde, où on a refusé de lui remettre l'enveloppe nécessaire au dépôt d'une telle demande. On lui a simplement remis un document portant la mention manuscrite « Vu au guichet ».

Monsieur X. s'est rendu une seconde fois à la préfecture le .. décembre 2010, sans succès encore.

Le .. décembre 2010, Monsieur X. est retourné une troisième fois à la préfecture, accompagné par un bénévole. Là encore, les services préfectoraux ont refusé de leur remettre l'enveloppe destinée au médecin de l'Agence Régionale de Santé. Il leur a été répondu « qu'un courrier lui avait été envoyé ». Il s'agissait de la décision obligeant Monsieur X. à quitter le territoire.

TÉMOIGNAGE

Monsieur X. a été arrêté au guichet de la préfecture le .. avril 2011, alors qu'il était muni d'un certificat médical indiquant qu'il présentait une pathologie psychiatrique lourde nécessitant des soins dont le défaut pourrait entraîner des conséquences d'une extrême gravité.

A peine arrivé au centre de rétention, Monsieur X. a décompensé et a dû être interné à l'hôpital psychiatrique le plus proche. Il a été libéré par le juge en raison de son état de santé.

1.2 DE L'ABSENCE DE PREUVE DU DÉPÔT DE LA DEMANDE

Ce que disent les textes

L'article R 311-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose :

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

De même, l'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose :

« Toute demande adressée à une autorité administrative fait l'objet d'un accusé de réception [...] »

Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications prévues par le décret mentionné au premier alinéa ».

Les constats

Les refus de délivrance de récépissé ou même d'attestation de dépôt sont, selon les témoignages récoltés, courants. Leur délivrance semble être devenue aléatoire alors qu'elle n'a pas posé de problème pendant longtemps.

Ce type de refus, parfaitement illégal, alors que les dossiers sont complets, a de graves conséquences pour les personnes qui ne peuvent apporter la preuve de la réalité des démarches effectuées et sont démunies de document les autorisant à séjourner en France.

Dans certains cas (conjoint de Français, parents d'enfants français, demande de régularisation par le

travail par exemple⁴...), les personnes sont privées abusivement d'un droit au travail prévu par les textes et sont donc maintenues dans des situations de précarité.

Les motifs de refus de délivrance de récépissés sont aussi variables qu'illégaux et sont toujours donnés verbalement. Toute demande de formulation écrite des motifs est refusée par les agents administratifs.

De plus, l'absence de délivrance d'attestation de dépôt (mentionnant notamment la possibilité d'intervention d'une décision implicite, qui équivaut à un rejet de la demande et

⁴ Article R 311-6 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers

les possibilités de recours contre ces dernières), laissent les personnes dans l'expectative.

Nombreux sont ceux qui attendent de très longs mois, reviennent à plusieurs

reprises au guichet pour s'enquérir de l'avancement du dossier, sans même savoir si celui-ci a bien été enregistré, ni que le silence gardé par l'administration équivaut à un rejet de leur demande.

« Vous recevrez un récépissé lorsque votre dossier sera instruit »

Pourtant les textes et la jurisprudence sont parfaitement clairs, c'est bien en attente de l'instruction de la

demande qu'il est remis un récépissé portant autorisation provisoire de séjour...

TÉMOIGNAGE

Un avocat témoigne :

« Le .. septembre 2011, après avoir remis le dossier complet par écrit, puis directement au guichet de la préfecture, l'agent a d'abord refusé la délivrance du récépissé au motif que son client était algérien et que le CESEDA ne s'appliquait pas dans ce cas. Devant ses protestations argumentées⁵, l'agent a ensuite indiqué que le récépissé serait remis après instruction du dossier. »

« On ne remet des récépissés que pour les demandes de régularisation par le travail »

Cette affirmation est totalement contraire aux textes qui prévoient, nous l'avons vu, la remise d'un récépissé pour tout

étranger admis à souscrire une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour.

TÉMOIGNAGE

Les .. juin, .. et .. août 2011, Madame X, sortant d'un mois d'hospitalisation s'est présentée au guichet de la préfecture trois fois avant de réussir à obtenir une enveloppe lui permettant de saisir le médecin de l'Agence Régionale de Santé. On ne lui a pas remis de récépissé, la laissant dans la terreur d'une arrestation à chaque instant, au motif « qu'on ne délivre de récépissé que pour les articles 40⁶ »

⁵ Conseil d'État 14 avril 1999, N°153468

⁶ Référence à l'article 40 de la loi du 2 novembre 2007, créant l'article L 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

La rétention d'un acte d'état civil en lieu et place de la délivrance d'un récépissé

TÉMOIGNAGE 

Mlle X s'est présentée le .. mai 2011, avec un dossier complet, aux services de la préfecture de la Gironde pour déposer un dossier de demande de titre de séjour.

Son acte de naissance a été retenu et elle n'a reçu aucune preuve du dépôt de sa demande, encore moins de récépissé l'autorisant à résider en France durant l'instruction de sa demande.

1.3 LES RECOMMANDATIONS

Les témoignages ci-dessus, non exhaustifs des réalités rapportées, sont en contradiction avec les textes rappelés en début de chapitre, qui prescrivent que tout dossier doit être instruit. Par ailleurs, les motifs invoqués sont multiples, nous n'en donnons là aussi que quelques exemples.

Le souci majeur est donc que les réponses variant d'un employé de la préfecture à l'autre, l'égalité des personnes devant leurs droits n'est pas la règle.

Les rapporteurs souhaitent insister une nouvelle fois sur la non application de textes pourtant en vigueur et sur l'aspect aléatoire des décisions prises aux guichets.

Comme dans d'autres chapitres, nous constatons que ces pratiques entravent le droit des étrangers. Elles les privent d'informations qui leur sont pourtant indispensables et dues. De ce fait elles font peser sur eux des incertitudes très déstabilisantes en les maintenant dans des situations de précarité parfois inhumaines.

Dans un souci de proposition constructive, il serait souhaitable de pouvoir établir un cahier des charges qui permette lisibilité et transparence.

Ainsi, afin d'offrir un service qui soit égalitaire pour tous, il paraît absolument nécessaire de :

- ▷ **Délivrer, à chaque personne se présentant pour demander un titre de séjour, un document listant, pour chaque type de demande et de manière exhaustive, les documents nécessaires à l'enregistrement de la demande**
- ▷ **Délivrer une convocation pour procéder au dépôt de la demande et à défaut, un document écrit précisant les motifs de refus de délivrance de cette convocation**
- ▷ **Délivrer, lors de la convocation pour le dépôt de la demande :**
 - **soit un récépissé si la demande de titre de séjour est complète, ainsi qu'un document indiquant les délais de réponse implicite, ainsi que les délais et voies de recours (art.R311-4 du CESEDA, art.19 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000)**
 - **soit un document comportant un numéro de dossier et indiquant quels éléments sont manquants, ainsi qu'une nouvelle convocation**

CHAPITRE 2

DES ARRESTATIONS EN PRÉFECTURE

Ce que disent les textes

Le préfet peut, dans certains cas, interpellé des migrants en situation irrégulière, même au guichet de la préfecture. Il n'en reste pas moins que ces arrestations au guichet sont très précisément encadrées et contrôlées par les juges.

La Cour de Cassation, et ce faisant le Juge des Libertés et de la Détention, contrôlent les conditions qui entourent ces arrestations et vérifient si elles ne se sont pas déroulées dans des conditions déloyales, contraires à l'article 5 § 1 de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Ainsi, « l'administration ne peut utiliser la convocation à la préfecture d'un étranger, faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière, qui sollicite l'examen de sa situation administrative nécessitant sa présence personnelle, pour faire procéder à son interpellation en vue de son placement en rétention. »

A contrario, l'arrestation réalisée sur convocation de l'étranger en préfecture n'est pas non plus déloyale dès lors que la convocation mentionne expressément qu'elle a pour objet l'exécution d'une mesure d'éloignement⁷.

Les constats

Des arrestations ont été jugées déloyales en cela qu'il y était procédé suite à une convocation à la préfecture et non suite à la venue spontanée du demandeur.

D'autres sont faites en dépit du respect de la loi par les étrangers : leur acceptation de l'aide au retour n'a pas été prise en compte et leur arrestation n'en est que plus violente et inacceptable.

Certaines arrestations se font avant même que le dossier n'ait été examiné, privant ainsi les demandeurs de toute possibilité de faire

valoir leur droit au séjour et quand bien même leur situation personnelle revêt une exceptionnelle gravité : le risque assumé de les mettre en danger au vu de leur état de santé va à l'encontre de tous les textes traitant des droits de l'homme et de la vocation initiale d'une préfecture.

Les arrestations de personnes au guichet, dans l'enceinte de la préfecture, menottes aux poignets, à la vue de tous les usagers, bafouent de façon indigne les droits les plus élémentaires de tout être humain.

⁷ Cf. arrêt du 11 mars 2009 de la 1^{ère} Chambre Civile de la Cour de Cassation

Les témoignages mentionnés ci-dessous ne sont que des exemples parmi ceux que le groupe de travail a reçus pour l'élaboration de ce rapport.

Ils ne reflètent qu'une part de la réalité et n'ont pas vocation à l'exhaustivité. Au delà des procédés déloyaux utilisés pour arrêter les étrangers qui se présentent en préfecture, ce

sont aussi les conditions, parfois humiliantes et choquantes, que ce rapport souhaite souligner.

Les droits de l'homme, les droits fondamentaux de la personne, la dignité due à tout être humain, sont mis à mal par ces pratiques qui mettent au rang de délinquants des personnes à qui il est reproché, pour tout crime, de ne pas disposer de papiers.

2.1 ARRESTATIONS JUGÉES DÉLOYALES SUR CONVOCATION

TÉMOIGNAGE

Le cas de Mademoiselle X.

Le .. août 2010, Mademoiselle X. répond à une convocation de la Préfecture de Bordeaux. Elle est interpellée par des policiers en civil et retenue dans un petit bureau attendant aux guichets. On lui défend d'avertir sa mère, sa seule famille, venue l'accompagner. Menottée alors qu'elle n'oppose aucune résistance, elle est transférée au centre de rétention de Toulouse.

La Cour d'appel de TOULOUSE considérera la procédure d'arrestation comme « déloyale » et libérera la jeune femme aux motifs que :

- celle-ci répondait à une convocation de la Préfecture elle-même et ne s'y rendait donc pas spontanément

- l'intéressée n'était pas informée que la Préfecture avait contacté la PAF dès le .. août afin d'organiser l'arrestation quelques jours plus tard.

TÉMOIGNAGE

Le cas de Monsieur X.

Le .. mai 2010, M. X. se présente à la Préfecture afin de solliciter l'asile. Le .. juin 2010, on lui notifie que ses empreintes ont été retrouvées dans un autre pays. Suit une série de six convocations en Préfecture, auxquelles il se présente.

Le .. octobre 2010, M. X. est arrêté en Préfecture et transféré au Centre de rétention de Toulouse. Il est libéré par le Juge des Libertés de Toulouse.

2.2 NON RESPECT DE LA DEMANDE D'AIDE AU RETOUR

TÉMOIGNAGE

Le cas des époux Y. et de leur jeune enfant.

Le .. novembre 2010, les époux Y., qui relèvent de la procédure Dublin II, ne veulent pas retourner en Pologne en raison des risques encourus. Ils ont demandé l'aide au retour prévue par la loi et ce, afin de ne pas être enfermés comme des « criminels » (dixit) dans un centre de rétention. Ils souhaitent repartir libres sans attirer l'attention sur eux.

La Préfecture de Gironde n'entend pas leur demande qui aurait dû être légalement respectée. Arrêtés tous trois au petit matin dans leur chambre d'hôtel, ils sont expulsés le même jour.

2.3 CONSIDÉRATIONS HUMAINES BAFOUÉES

TÉMOIGNAGE

Le cas de Monsieur X.

Le .. avril 2011, M. X. s'apprête à présenter un certificat médical de son médecin psychiatre en date du .. avril 2011. Il n'avait jamais pu encore transmettre ce document à la Préfecture de Gironde.

Le docteur Y, praticien hospitalier, précise que pour M. X., « une rupture des soins entraînerait un retour immédiat vers une nouvelle décompensation qui se pérenniserait et se chroniciserait en une maladie grave et handicapante. »

Ce jour, le .. avril 2011, M. X. est arrêté en Préfecture. Son transfert vers le centre de rétention de Toulouse déclenche ce dont le docteur Y. attestait, à savoir une décompensation entraînant un internement d'urgence. Admis à l'hôpital psychiatrique à Purpan en service fermé, M. X. ne put en sortir que le .. mai suivant.

Entre temps, le juge des Libertés avait ordonné sa libération au motif que « son état de santé est actuellement incompatible avec la prolongation de la mesure de rétention administrative. »

TÉMOIGNAGE

Le cas de Madame Y.

La convocation écrite que la Préfecture de Gironde adresse à Mme Y. précise à celle-ci qu'elle doit s'y rendre « pour son séjour » et qu'elle doit apporter les documents nécessaires à la constitution de son dossier.

Le 20 mai 2011, Mme Y. est priée par l'agent du guichet d'attendre, puis elle est renvoyée vers un autre guichet. Personne pour la recevoir. Trois policiers arrivent alors, fouillent son sac où ils découvrent les médicaments qu'elle a toujours avec elle car elle est atteinte de deux pathologies graves. Ils ont en main le dossier de Mme Y. Ils l'arrêtent pour la conduire à l'Hôtel de police. Sur place, celle-ci est alors prise d'une forte crise de tremblements et de vomissements ininterrompus.

Les représentants d'association qui accompagnent Mme Y. ressortent avec elle de l'Hôtel de police. Ils reçoivent un récépissé de document de voyage d'une validité d'un mois. Mme Y. n'est plus en possession ni de ses documents personnels ni de son passeport.

2.4 CONDITIONS D'ARRESTATION INDIGNES ET DÉGRADANTES

TÉMOIGNAGE

Vendredi matin 19 novembre 2010, j'accompagnais, en tant que représentant d'association, X, jeune demandeur d'asile, à la préfecture [...]

Au bout d'une demi-heure environ, X qui revient des toilettes, est vivement interpellé, menotté dans l'espace public entre guichet et zone assise d'attente, puis emmené [...]

Au début de notre attente, au guichet voisin, j'entends une femme demander à l'employée si elle peut partir et laisser la personne qu'elle accompagne et qu'elle loge car elle doit rejoindre son lieu de travail et ne peut plus attendre. Il est dit que cette personne attend un dossier « d'étranger malade ». Environ un quart d'heure plus tard, je me retourne et je vois trois policiers emmener l'homme qu'ils viennent de menotter au guichet.

TÉMOIGNAGE 

Le 18 avril 2011 Monsieur et Madame X, ainsi que leurs trois enfants sont arrêtés au guichet de la préfecture, dans le cadre de leur remise d'office aux autorités hongroises Ils sont kosovars, demandeurs d'asile, et la Hongrie est responsable du traitement de leur demande.

Le même jour, ils sont placés au centre de rétention administrative de Toulouse et renvoyés de force le lendemain matin vers la Hongrie dans un avion militaire spécialement affrété pour eux, alors qu'une audience doit se tenir deux heures plus tard devant le juge administratif afin de statuer sur la légalité de leur renvoi.

2.5 LES RECOMMANDATIONS

Certaines arrestations vont donc à l'encontre du droit et cela est particulièrement intolérable. Par ailleurs, les mesures d'éloignement, quand bien même elles sont légales, sont exécutées parfois de façon humiliante et impitoyable.

Si les arrestations évoquées ne relèvent pas du domaine de la violence physique, elles n'en sont pas moins brutales et parfois « déloyales ». Elles se pratiquent sans considération de la

dimension humaine et sans faire aucun cas des conséquences notamment psychiques qu'elles peuvent engendrer.

Nous n'oublions pas, évidemment, que le même sort est réservé à des enfants lorsque ce sont des familles qui sont concernées.

▷ **L'unique recommandation que l'ensemble des organisations rédactrices de ce rapport puisse adopter, est l'abandon des pratiques d'arrestations en préfecture.**

Celle-ci est en effet la seule institution à laquelle peuvent s'adresser les étrangers pour accéder à leurs droits et il n'est pas acceptable qu'ils ne puissent s'y rendre sans craindre d'y être arrêtés, dans les conditions ci-dessus mentionnées.

CHAPITRE 3

DE LA DEMANDE DE NATURALISATION

Ce que disent les textes

La procédure de demande de naturalisation a été déconcentrée et confiée à l'ensemble des préfet-ctures en France depuis le 1^{er} juillet 2010⁸.

L'article 21-25-1 du Code Civil dispose :

« La réponse de l'autorité publique à une demande d'acquisition de la nationalité française par naturalisation doit intervenir au plus tard dix-huit mois à compter de la remise de toutes les pièces nécessaires à la constitution d'un dossier complet contre laquelle un récépissé est délivré immédiatement.

Le délai visé au premier alinéa est réduit à douze mois lorsque l'étranger en instance de naturalisation justifie avoir en France sa résidence habituelle depuis une période d'au moins dix ans au jour de cette remise.

Les délais précités peuvent être prolongés une fois, par décision motivée, pour une période de trois mois ».

L'article 35 du décret n° 93-1362 du 30 Décembre 1993 modifié par décret n°210-725 du 29 Juin 2010 relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française prévoit :

« La demande en vue d'obtenir la naturalisation ou la réintégration est déposée à la préfecture du département où le postulant a établi sa résidence effective, à Paris à la préfecture de police.

Lors du dépôt de la demande, le postulant est informé que si au terme d'un délai de six mois il n'a pas fourni la totalité des pièces nécessaires à son examen sa demande sera classée sans suite ».

La circulaire du 27 Juillet 2010, relative à la déconcentration de la procédure d'acquisition de la nationalité française indique :

« Les délais de traitement des demandes ont été réduits de manière significative : quatre mois contre dix dans l'année précédente pour les décisions défavorables et cinq mois contre douze pour les décisions de naturalisation ».

⁸ [Décret n°2010-725 du 29 juin 2010](#)

Concernant la constitution du dossier de demande de naturalisation, cette même circulaire expose :

« Les agents chargés de l'accueil doivent être en mesure d'apporter une aide pour la constitution du dossier. [...] ».

Les constats

3.1 L'ABSENCE D'AIDE APPORTÉE POUR LA CONSTITUTION DU DOSSIER

Contrairement à ce qui est indiqué, le retrait des dossiers de naturalisation ne se fait pas, à Bordeaux, auprès d'agents en mesure d'apporter une aide pour la constitution des dossiers, mais auprès des hôtesses d'accueil qui délivrent les imprimés ou par téléchargement sur internet (comme en témoignent le portail de la préfecture et les demandeurs eux-mêmes).

Ceci engendre une difficulté à fournir un dossier complet pour les personnes moins aptes à démêler les complexités administratives ou à accéder à Internet et savoir l'utiliser.

L'accès aux droits se trouve mis à mal malgré l'affirmation, dans les textes, de rechercher « le respect de l'égalité de traitement des postulants, première condition de la réforme [de la déconcentration] »⁹.

3.2 LA DIFFICULTÉ D'OBTENIR UN RENDEZ-VOUS, POURTANT OBLIGATOIRE

La prise de rendez-vous pour déposer le dossier se fait par l'intermédiaire d'un standard ouvert uniquement deux heures par semaine, le mercredi de 10h à 12h.

Les diverses associations recevant au sein de leurs activités des étrangers ont eu de multiples remontées de l'impossibilité de joindre ce service,

qui est en permanence occupé durant des semaines voire des mois.

De nombreux bénévoles de ces associations ont eux-mêmes tenté d'appeler ce numéro et abouti aux mêmes constats.

⁹ Circulaire du 27 Juillet 2010

Lors de l'audience accordée par Mme Dilhac, Secrétaire Générale de la Préfecture de Gironde, le 23 mai 2011, (voir introduction), la délégation reçue avait insisté sur cette carence d'accès au service. Il avait été dit par les représentants de la préfecture qu'un nouveau dispositif téléphonique devrait, dès la fin mai permettre de mesurer précisément le nombre d'appels refoulés, afin d'adapter si nécessaire la réponse apportée dans ce domaine.

Au vu de l'absence d'amélioration de la procédure de rendez-vous, une lettre rédigée par les membres de la délégation a été adressée en octobre à Mme Dilhac.

À ce jour, nous n'avons pas reçu de réponse.

L'« amélioration » visible apportée a été d'ouvrir le standard téléphonique pendant deux heures au lieu d'une, mais elle ne permet toujours pas de couvrir les demandes, au dire des usagers et des associations.

- ▶ Les documents demandés pour la constitution des dossiers ne sont pas pérennes, ce qui contraint les demandeurs à les renouveler plusieurs fois.
- ▶ La réponse de l'autorité à la demande de naturalisation étant fixée à 18 mois, les retards entraînés par cette procédure ne font qu'accroître le temps nécessaire à l'obtention de la nationalité.

[étant] à proscrire (circulaire du 27 juillet 2010)», les demandeurs sont donc confrontés à des procédures qui non seulement sont susceptibles de les décourager mais ne leur permettent pas d'exercer en temps et en heure leurs droits.

Le constat qui en résulte est que ces pratiques sont en contradiction avec le bilan positif de la circulaire du 27 juillet 2010 qui se réjouit d'une réduction significative des délais de traitement des dossiers suite à la déconcentration expérimentée. Déconcentration qui a été généralisée pour « rendre un meilleur service aux administrés, tout en assurant une parfaite égalité du traitement de leurs dossiers ».

La préfecture étant seule habilitée à gérer les dossiers de naturalisation, « toute pratique tendant à confier la constitution ou l'instruction des dossiers à d'autres administrations

3.3 LES RECOMMANDATIONS

Ce chapitre présente la particularité de concerner un public spécifique. Si une personne fait une demande de naturalisation fondée, c'est qu'elle aspire à une intégration dans la société française parfois déjà effective¹⁰ : elle doit satisfaire à des critères qui en seront des preuves manifestes.

Or, ce droit de demander la citoyenneté française se transforme en une course d'obstacles. Il lui faut faire montre d'une obstination méritoire pour ne pas se laisser décourager : prises de rendez-vous impossibles, documents exigés qui évoluent dans le temps...

Les organisations rédactrices du rapport souhaitent, pour pallier ces constats :

- ▷ **L'amélioration de l'accueil et de l'aide apportée aux demandeurs**
- ▷ **L'augmentation de l'amplitude horaire du standard téléphonique**
- ▷ **La clarification des documents à produire en fournissant leur liste précise.**

¹⁰ Le dépôt d'une demande de naturalisation est conditionné par un séjour régulier en France d'au moins cinq années.

CHAPITRE 4

COMMENT JUSTIFIER D'UN DOMICILE LORSQU'ON N'EN A PAS ?

Ce que disent les textes

L'article R 313-1 - 6° dispose :

« L'étranger qui, n'étant pas déjà admis à résider en France, sollicite la délivrance d'une carte de séjour temporaire présente à l'appui de sa demande :

1° - Les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;

2° - Les documents, mentionnés à l'article R. 211-1, justifiant qu'il est entré régulièrement en France ;

3° - Sauf stipulation contraire d'une convention internationale applicable en France, un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois autre que celui mentionné au 3° de l'article R. 311-3 ;

4° - Un certificat médical délivré dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la santé ;

5° - Trois photographies de face, tête nue, de format 3, 5 x 4, 5 cm, récentes et parfaitement ressemblantes ;

6° - Un justificatif de domicile ».

La circulaire du 6 Décembre 2000 relative aux pièces justificatives pour la délivrance des titres de séjour prévoit le cas où l'étranger est locataire, le cas où il est propriétaire, le cas où il est hébergé de façon stable.

La circulaire du 22 avril 2005, point 2.2, qui concerne uniquement les demandeurs d'asile, prévoit :

« En cas de précarité extrême du demandeur ou si la situation de ce dernier est particulièrement instable eu égard à son aptitude à recevoir effectivement le courrier qui lui est adressé dans le cadre de la procédure de traitement de sa demande d'asile, vous veillerez toutefois à procéder au renouvellement de son récépissé au vu d'une domiciliation postale auprès d'une association dans le cadre défini par l'article 14-4o du décret du 30 juin 1946 modifié »

4.1 LES PROBLÉMATIQUES SOULEVÉES PAR LES TEXTES

Le texte du CESEDA évoque « un justificatif de domicile » sans précision particulière.

La circulaire du 6 Décembre 2000 énumérant les pièces justificatives pour la délivrance des titres de séjour ne prend pas en compte la population sans domicile stable: elle n'y fait aucune allusion.

L'état de précarité est néanmoins pris en considération, à juste titre, pour les demandeurs d'asile, en leur accordant le droit à une domiciliation auprès d'une association pour le renouvellement d'un récépissé.

Il existe ici un vide juridique, dans la mesure où aucun texte n'évoque ce que doit être le justificatif de domicile d'une personne qui n'est ni locataire, ni propriétaire, ni hébergée.

Les constats

Face à l'absence de directives claires concernant la justification du domicile pour les personnes en situation de grande précarité, les situations deviennent ubuesques.

Posséder une domiciliation est la seule manière d'avoir la possibilité de recevoir son courrier. Pour les étrangers en demande de titre de séjour, l'accès à ce service est essentiel pour réceptionner les courriers officiels en rapport avec leur situation. Mais elle est aussi fondamentale pour toutes les démar-

ches administratives qu'ils doivent entreprendre.

Or, l'exigence d'une adresse personnelle n'est pas tenable pour les personnes en situation précaire qui changent régulièrement d'hébergement quand elles ne sont pas à la rue. Cet aspect humain n'est pas retenu. En conséquence, le refus d'acceptation d'une domiciliation délivrée par un organisme ou une association agréée conduit à une privation de leurs droits.

TÉMOIGNAGE

M. X s'est rendu à la préfecture en 2010 pour retirer le récépissé de son titre de séjour en tant qu'étranger malade. On lui confirme au guichet qu'il bénéficie bien de ce titre, mais que le récépissé ni aucun autre document ne lui sera délivré en raison de sa domiciliation au CAIO¹¹.

¹¹ CAIO « Centre d'Accueil d'Information et d'Orientation ». Jusqu'en 2010, il gérait la Plateforme Locale d'Accueil des Demandeurs d'Asile (PADA)

Puisque débouté du droit d'asile : il ne peut plus se prévaloir de cette domiciliation. Or, M. X n'a pas de possibilité de fournir une autre domiciliation car il est sans domicile fixe.

Par ailleurs, les refus de retrait ou de dépôt de dossiers par les agents de la préfecture se fondent de façon récurrente sur l'absence d'un domicile personnel.

TÉMOIGNAGE

Mme X se présente en 2010 à la préfecture, à trois reprises, avec un dossier complet pour retirer un dossier « étranger malade ». Après deux refus de délivrance de dossier, elle y retourne une 3ème fois, accompagnée par une bénévoles. Il leur est répondu que la domiciliation de l'ASTI n'est pas valable car l'attestation d'un hébergement chez une personne physique doit être présentée. Mme X était dans l'impossibilité d'en fournir une au vu de sa situation personnelle.

4.2 L'IMPASSE IMPOSÉE AUX DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUÉS

Quant aux demandeurs d'asile déboutés, qui étaient hébergés par un centre d'accueil pour demandeurs d'asile mais qui ne peuvent plus s'y maintenir du fait du rejet de leur demande, ils se trouvent confrontés à des situations sans issue.

Une fois sortis du CADA, ils ne peuvent s'adresser qu'à une association pour attester d'une domiciliation. Cette dernière étant refusée par les services préfectoraux, ils ne disposent en conséquence d'aucun document d'hébergement les autorisant à faire enregistrer une quelconque autre demande de titre de séjour.

Sans cette preuve d'enregistrement, ils n'ont pas non plus l'opportunité de trouver un hébergement. C'est le serpent qui se mord la queue. Leur destinée est donc vouée pour la plupart à se retrouver à la rue.

Une nouvelle fois, les conditions imposées conduisent des demandeurs à faire face à des situations insoutenables, dégradantes et humainement inacceptables.

Le contexte est d'autant plus douloureux qu'il s'agit le plus souvent de familles en souffrance, qui plus est avec enfants.

4.3 LES RECOMMANDATIONS

Cette problématique, lourde de conséquences pour les demandeurs étrangers, avait été soulevée dès 1996 dans une question écrite adressée au ministre de l'intérieur de l'époque par M. A. Warhouver. Le député s'inquiétait que les sans domicile fixe étrangers ne bénéficiaient pas du décret qui permet aux sans domicile fixe français d'avoir

recours à une domiciliation dans un organisme agréé par le préfet. La réponse faite par le ministre soulignait l'existence d'« un vrai problème » et le fait que « ses services [devaient] étudier attentivement la suggestion afin d'éviter d'accroître encore la marginalisation des personnes concernées ».

(JOAN Q 21 octobre 1996p. 5553)

M. Aloyse Warhouver interroge M. le ministre de l'intérieur sur la situation des étrangers, sans domicile fixe, qui souhaitent le renouvellement de leur titre de séjour. Jusqu'à présent, ce renouvellement n'est possible que si les résidents étrangers déclarent un domicile. Pour les sans domicile français, le décret no 94-876 du 12 octobre 1994 a résolu le problème en leur permettant d'obtenir une carte d'identité grâce à une domiciliation dans un organisme agréé par le préfet. Ne serait-il pas possible de s'inspirer du même décret pour la délivrance de la carte de séjour?

Réponse :

En vertu des articles 3 et 5 du décret no 46-1574 du 30 juin 1946, tout étranger doit déposer sa demande de carte de séjour à la préfecture du département de sa résidence ou à défaut au commissariat ou à la mairie de sa résidence. En l'absence d'une telle résidence, la compétence du préfet n'est pas clairement déterminée et celui-ci peut refuser d'instruire la demande de renouvellement du titre de séjour. Or il arrive que des ressortissants étrangers, titulaires d'une carte de résident, perdent leur emploi puis leur résidence. Lorsqu'ils viennent demander le renouvellement de leur titre de séjour, ils se voient opposer un refus de la préfecture qui se considère incompétente, et ne peuvent obtenir le renouvellement de leur titre. La situation de ces étrangers pose donc un vrai problème. Afin de remédier à des situations délicates et éviter d'accroître encore la marginalisation des personnes concernées, le ministre de l'intérieur a demandé à ses services d'étudier attentivement la suggestion de l'honorable parlementaire.

On peut, en effet, raisonnablement s'interroger sur le fait que les justificatifs de domicile délivrés par les organismes agréés ne sont pas reconnus valides par la préfecture pour des retraits ou dépôts de demande de titre de séjour : ils autorisent pourtant à ouvrir un

compte bancaire, à recevoir le versement de prestations sociales et le courrier personnel. Ce questionnement semble d'autant plus légitime que la facture d'une seule nuit d'hôtel, elle, est acceptée comme preuve de domicile personnel.

Lors de l'audience accordée par Mme Dilhac, Secrétaire Générale de la Préfecture de Gironde, le 23 mai 2011, cette problématique a été soulevée. Réponse : la Préfecture considère que les demandeurs doivent pouvoir fournir une adresse de leur lieu d'hébergement ou bien l'adresse de la personne qui les héberge, à défaut une attestation fournie par le foyer ou le responsable de l'hôtel, ne serait-ce que pour une seule nuit. L'hypothèse d'une domiciliation auprès d'une association agréée ou reconnue pour leur accompagnement a été écartée. Suite aux discussions engagées, les représentants de la Préfecture ont concédé, qu'à titre exceptionnel, celle-ci pourrait accepter un autre type de justificatif.

L'exigence d'un hébergement personnel semble donc essentiellement liée à une décision arbitraire des services préfectoraux.

▷ **Il apparaît que, pour permettre aux étrangers d'exercer pleinement leurs droits en matière de titre de séjour, la notion actuelle de « justificatif de domicile » mériterait d'être élargie : toute personne en grande difficulté devrait se voir accorder la possibilité de présenter une domiciliation faite par tous les organismes qui disposent de l'agrément préfectoral pour les délivrer.**

C'est d'ailleurs ce que prévoient les articles L 264-2 et D264-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles qui encadrent spécifiquement la domiciliation des personnes sans domicile.

On notera aussi que pour les demandeurs d'asile, l'exigence d'un justificatif de domicile est également prévue par les textes et que la domiciliation associative est acceptée, pour les personnes en grande précarité (La circulaire du 22 avril 2005, point I 2.2 précise qu' « en cas de précarité extrême du demandeur ou si la situation de ce dernier est particulièrement instable eu égard à son aptitude à recevoir effectivement le courrier qui lui est adressé dans le cadre de la procédure de traitement de sa demande d'asile, vous veillerez toutefois à procéder au renouvellement de son récépissé au vu d'une domiciliation postale auprès d'une association dans le cadre défini par l'article 14-40 du décret du 30 juin 1946 modifié»).

Pour les personnes en grande précarité, l'acceptation de la justification du domicile par une domiciliation délivrée par un organisme agréé, constituerait un compromis qui mettrait un terme aux disparités de traitement des dossiers des étrangers selon leur situation personnelle (demandeur d'asile ou non, hébergé ou locataire ou propriétaire, ou sans domicile).

Cette solution paraîtrait avant tout logique, humaine et conforme à l'esprit de la loi.

CHAPITRE 5

DES CONDITIONS D'ACCUEIL

L'objet de ce chapitre est de fournir un aperçu des conditions d'accueil des étrangers essentiellement au guichet, dans la salle d'attente et à l'entrée de la préfecture mais aussi lors d'appels téléphoniques.

Ce que disent les textes

Initiée en 2005, la charte Marianne avait pour but d'imposer des normes d'accueil des usagers dans les services publics de l'État. Ce texte est devenu le « référentiel Marianne », comportant une liste de 19 engagements qui sont la condition d'obtention du label Marianne attribué par la Direction Générale de la Modernisation de l'État (DGME).

Les objectifs du référentiel affichés au public se déclinent ainsi :

- ❖ « *Vous souhaitez des services plus disponibles : nous nous engageons à optimiser nos conditions d'accès en fonction de vos besoins* »
- ❖ « *Vous attendez un accueil plus attentif : nous nous engageons à vous recevoir avec courtoisie et efficacité* »
- ❖ « *Vous souhaitez un traitement plus rapide de vos demandes : nous nous engageons à répondre dans les délais annoncés* »
- ❖ « *Vous attendez que vos suggestions et réclamations soient mieux prises en compte : nous nous y engageons* »

Plus exigeante que le référentiel Marianne, la charte QUALIPREF, appliquée par seulement une dizaine de préfectures et sous-préfectures revendique les engagements suivants :

- ❖ un accueil attentif et courtois ;
- ❖ une réponse compréhensible aux demandes dans un délai annoncé et respecté, dès lors que le dossier est complet ;
- ❖ une réponse systématique aux réclamations ;
- ❖ une écoute attentive pour progresser ;
- ❖ un accueil téléphonique courtois et efficace ;
- ❖ un accès plus facile aux services grâce à un point d'accueil fonctionnel et informatif ;
- ❖ un point d'accueil pour mieux orienter les administrés ;
- ❖ un site Internet informatif à jour pour la préfecture ;
- ❖ dans 80 % des cas, une réponse aux demandes d'information par courrier électronique en moins de dix jours ouvrés.

Dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques, fin 2010, le référentiel Marianne a été déployé dans 40 départements.

Tous les autres départements ont pour obligation de satisfaire aux 19 engagements du référentiel d'ici fin 2011.

Les constats

La préfecture de la Gironde avait souscrit à la charte Marianne en 2005. A ce jour, elle n'a pas souscrit au label Qualipref et elle ne fait pas partie des 40 départements satisfaisant au référentiel Marianne.

Le collectif de travail a recueilli de nombreux témoignages d'étrangers et

d'accompagnants choqués par les conditions d'accueil qui leur ont été faites : conditions d'attente déplorable, difficultés à obtenir des informations sur les procédures à suivre ou l'état d'avancement d'un dossier, délais de réponse excessifs, réponses fantaisistes et changeantes...

5.1 UN ACCES AU SERVICE DE PLUS EN PLUS DIFFICILE

5.1.1 FILES D'ATTENTE ET NUMERUS CLAUSUS

Référentiel Marianne - Engagement n°2

Nous menons régulièrement des enquêtes permettant de connaître vos attentes et d'adapter nos horaires d'ouverture

Ouverture de la préfecture depuis septembre 2011 :

- Pour le séjour : les dépôts ou retraits de dossier ne se font que les lundis, mardis, jeudis matin. Les mercredis, le séjour n'est ouvert que pour une demande d'information.
- Pour les demandeurs d'asile : accès les mardis et les vendredis sur rendez-vous
- Un guichet (n°4) est ouvert depuis le 19 juillet 2011 aux

demandeurs accompagnés d'un avocat ou d'un bénévole d'une association, les mardis et mercredis matin de 9h à 11h, limitant ainsi l'accès des avocats et bénévoles qui ne peuvent s'y rendre en dehors de ces créneaux ; de même que celui des demandeurs non accompagnés puisque le mercredi n'est plus ouvert que pour information.

Auparavant, la préfecture était accessible à tous, tous les jours ouvrés de la semaine.

Il résulte de ce nouveau dispositif que les longues files d'attente qui débordent sur la rue à l'ouverture de la préfecture n'ont fait qu'empirer.

De nombreuses personnes se présentent toujours plus tôt, dès 5 ou 6 heures du matin pour être assurées qu'elles auront accès aux services qui ouvrent à 8h30.

*UN SONDAGE EFFECTUE LE 12 DECEMBRE 2011 DONNE LES RESULTATS SUIVANTS
PARMI LES 54 SONDES, SONT ARRIVES*

<i>AVANT 6H.....</i>	<i>29,6%</i>
<i>ENTRE 6H ET 7H.....</i>	<i>29,6%</i>
<i>ENTRE 7H ET 8H</i>	<i>25,9%</i>
<i>ENTRE 8H ET 9H.....</i>	<i>9,2%</i>
<i>APRES 9H.....</i>	<i>5,5%</i>

***57,4 % PENSENT QUE LA SITUATION EST PIRE DEPUIS SEPTEMBRE 2011
20,3 % NE SE PRONONCENT PAS***

Les files sont tellement longues que souvent la porte d'entrée se referme à 10h afin que les services de la préfecture aient le temps de traiter les demandes des personnes qui sont encore dans la file d'attente à l'inté-

rieur. Cela oblige les usagers à revenir plusieurs fois avant de pouvoir être accueillis au guichet au mépris de leurs obligations personnelles ou professionnelles.

TÉMOIGNAGE

Lundi .. octobre 2011, Monsieur X., accompagné de son frère et d'une amie, se rend à la préfecture à 7h30. À 9h30, ils sont dans la file d'attente et le personnel leur fait savoir qu'ils ne peuvent être reçus, car « le quota est atteint ».

Monsieur X. est handicapé et le fait de revenir le lendemain pour attendre aussi longtemps est une épreuve redoutable. Malgré cela, il se présente avec son amie et son frère le jour suivant. « On s'est présenté à 6 heures du matin. Au bout d'une heure d'attente, j'étais complètement bloqué par rapport à mon handicap ; malgré ça, j'ai résisté et à 10h, on est passé au bureau des étrangers » raconte Monsieur X. Même si la demande de carte de séjour lui est refusée, son amie est surtout choquée par les conditions d'attente : « Ce qui m'a fait beaucoup de mal, c'est de voir Monsieur X. bloqué par son état de santé à cause de l'attente ».

Un tel flux d'usagers aussi mal réparti ne peut que pousser le personnel au guichet, apparemment en nombre insuffisant, à traiter les demandes

dans l'urgence au détriment de la qualité nécessaire à l'instruction des dossiers.

5.1.2 DÉCISIONS ARBITRAIRES DANS LA PRISE EN CHARGE DES DOSSIERS

Référentiel Marianne Engagement N°3

Nous vous orientons vers le bon service et vous prenons en charge.

Certains cas ont été recensés où la préfecture indique que les dossiers sont traités uniquement par courrier, alors que les personnes se présentent physiquement au guichet. Paradoxalement, la préfecture exige à d'autres moments de l'étranger qu'il se présente régulièrement à la préfecture pour connaître l'issue de sa demande.

Les procédures, qui varient d'une personne à l'autre, paraissent bien souvent inextricables. Etant contradictoires, elles ne sont guère lisibles par les usagers et donc loin d'offrir une réponse compréhensible aux demandes.

TÉMOIGNAGE

Mademoiselle X., accompagnée de son employeur et d'un bénévole associatif, se rend à la préfecture en mars 2011 pour déposer un dossier de régularisation par le travail.

La fonctionnaire qui les reçoit au guichet annonce qu' « on ne traite plus au guichet ces demandes, il faut les envoyer par correspondance. » Mademoiselle X. et son employeur, qui a encore pris sur son temps pour faire une démarche volontaire en Préfecture, sont abasourdis.

L'accompagnateur se permet d'intervenir car l'employée est catégorique. Mademoiselle X. et son employeur, dissuadés d'insister, sont priés de repartir. Celui-ci se présente et informe la guichetière qu'il accompagne depuis deux ans les travailleuses et travailleurs désirant faire ce genre de dépôt, que les dossiers constitués par son organisation sont préparés soigneusement de façon à fournir tous les documents exigés, photocopies et originaux. Le dossier de Mademoiselle X. est donc, selon lui, complet et parfaitement recevable. L'employée finit par en convenir et s'exécute, mais de mauvaise grâce.

Mademoiselle X. et son employeur demandent ensuite une Autorisation Provisoire de Séjour avec autorisation de travailler, le temps que soit étudié le dossier. La fonctionnaire la refuse catégoriquement. L'accompagnant se permet d'intervenir à nouveau estimant que cette demande est tout ce qu'il y a de plus légale. Renseignements pris auprès de ses supérieurs et une demi-heure plus tard, une APS de trois mois avec autorisation de travailler est finalement délivrée par la fonctionnaire.

On remarque souvent que si l'étranger se prévaut des recommandations de son avocat, alors il est renvoyé à ce dernier qui devrait faire lui-même la démarche de rentrer en contact avec la préfecture.

TÉMOIGNAGE

Le lundi 10 octobre 2011, Monsieur X., après avoir subi deux jours de file d'attente, a été finalement reçu au guichet. Il est venu faire une demande de carte de séjour en présentant les documents et il a précisé qu'ils ont été constitués par son avocat. « La dame au guichet nous a répondu que ce n'est pas à nous de faire la demande administrative en ce qui concerne la demande de carte de séjour. C'est l'avocat qui doit l'effectuer. Nous avons persisté, elle nous a répondu la même chose. On a essayé de savoir pourquoi. Malgré l'insistance, elle nous a répliqué qu'il n'y avait pas d'autre solution » raconte l'amie qui l'accompagnait.

5.1.3 UNE PERMANENCE FANTÔME

Référentiel Marianne Engagement N°12

Nous prenons en charge vos appels téléphoniques en moins de cinq sonneries et nous les traitons.

Les organisations membres du collectif constatent cependant que la permanence téléphonique est souvent défaillante et peut être inexistante pendant des jours, voire des mois.

TÉMOIGNAGE

Un avocat constate que la permanence téléphonique du service des étrangers de la préfecture ne fonctionne pas toujours. Mais à partir du mois de septembre 2011, cela devient récurrent : un message préenregistré dit directement « exceptionnellement la permanence téléphonique ne sera pas assurée du lundi 5 au vendredi 9 », puis ainsi de suite chaque semaine, la permanence ne sera pas disponible. Début octobre, les choses sont plus catégoriques puisque le répondeur énonce le message suivant « Le service étranger vous informe qu'aucune permanence téléphonique ne sera assurée le mois d'octobre ». Quand l'avocat appelle le standard, à peine a-t-il expliqué le problème qu'il est renvoyé sur le fameux répondeur.

5.2 ENTRAVES À LA CONSTITUTION ET AU SUIVI DE DOSSIER

5.2.1 DANS LA CONSTITUTION DU DOSSIER

Référentiel Marianne Engagement N°5

Nous répondons de manière adaptée aux personnes en difficulté

Référentiel Marianne Engagement N°7

Nous facilitons la constitution de vos dossiers

Les étrangers et leurs accompagnants en préfecture constatent la multiplication des motifs ou allégations non prévus par la loi faisant obstacle à l'enregistrement de la demande. En voici quelques exemples :

Demandes abusives de pièces :

Nombre d'étrangers et d'accompagnants témoignent d'une des difficultés majeures pour la constitution des dossiers : malgré le respect de la liste

de documents exigés par la préfecture, il est très fréquemment reproché, lors du dépôt, l'absence de telle ou telle pièce qui ne figurait pas dans la liste initiale. Ceci est un motif, s'ajoutant à d'autres, qui oblige l'étranger à se rendre à de multiples reprises à la préfecture. Cette pratique courante réduit considérablement la volonté d'« efficacité » affichée dans les chartes, outre les contraintes ainsi imposées et le retard entraîné dans l'examen du dossier.

TÉMOIGNAGE

Un bénévole associatif accompagne une famille qui vient faire la demande de plusieurs dossiers « étranger malade » en fournissant tous les documents nécessaires. L'employée oppose un refus inattendu :

«- Vous n'avez pas ramené le courrier que la préfecture a envoyé à votre avocat .

- Quel courrier ? demande l'accompagnateur.

- Un courrier ... Sans celui-ci, impossible de vous délivrer les enveloppes.

- Vous avez bien la trace de ce courrier dans votre ordinateur afin de nous en communiquer la teneur...

- Ce n'est pas nous, c'est un autre service...

- Bien, passez-nous le service concerné.

- Impossible, ils ne sont pas joignables. »

Les usagers décident de téléphoner à l'avocat :

« - Avez-vous reçu un courrier de la préfecture ?

- Non !

- Alors, je vous passe l'employée qui prétend le contraire. »

Au fur et à mesure des quinze minutes de conversation entre l'avocat et l'employée, le visage de celle-ci se décompose peu à peu. Enfin, l'avocat arrache la délivrance des enveloppes « étranger malade ». Pour se justifier, la guichetière prétend que le papier envoyé par courrier à l'avocat est le document récapitulatif des pièces à fournir. Ce document purement informatif est tout à fait banal et il est fourni automatiquement au pré-guichet lorsqu'on vient effectuer une telle demande.

Informations litigieuses données aux guichets :

Certaines réponses données par les agents de la préfecture sont inappropriées, voire susceptibles de fourvoyer les usagers.

Comme constaté dans d'autres domaines, le traitement des usagers est là encore inégalitaire puisqu'il dépend de l'interlocuteur que ceux-ci auront en face d'eux.

TÉMOIGNAGE 

Dans une autre situation, l'employé conseille à un débouté du droit d'asile d' « attendre la fin de sa demande d'asile et de faire un recours avec certificat médical » : or, ce genre de procédure n'a jamais existé. A bien entendre l'employé, l'usager n'a qu'à attendre la délivrance de l'Obligation de Quitter le Territoire Français, ce qui sera un obstacle pour entreprendre un second recours devant la Commission Nationale du Droit d'Asile ou une demande de régularisation « étranger malade ».

TÉMOIGNAGE 

Monsieur X., un ressortissant algérien tout juste retraité, est titulaire d'un titre de séjour Vie Privée et Familiale expiré en mai 2011. En avril, son avocat adresse un courrier avec accusé de réception à la préfecture pour demander une carte de séjour en qualité de retraité, puis le renouvelle en mai. En juin, Monsieur X. se rend à la préfecture avec toutes les pièces à fournir pour sa demande et il se voit remettre un formulaire pour dossier « étranger malade » ; ce qui ne correspond aucunement à sa situation.

5.2.2 DANS LE SUIVI DU DOSSIER

Extrait des engagements de la charte QUALIPREF

Une réponse compréhensible aux demandes dans un délai annoncé et respecté, dès lors que le dossier est complet ;

Une réponse systématique aux réclamations ;

Une écoute attentive pour progresser ;

Les organisations rédactrices du rapport constatent les difficultés récurrentes des étrangers pour obtenir des informations sur l'avancement de leur dossier.

Non seulement les réponses au guichet sont souvent imprécises, mais elles peuvent varier d'un employé à l'autre. Avec, là encore, des indications parfois inadaptées.

TÉMOIGNAGE

En septembre 2011, mademoiselle Y. accompagnée d'un bénévole associatif se rend à la préfecture pour demander un récépissé en tant qu'étrangère malade. Son dossier médical a été envoyé en avril et elle n'a pas obtenu de réponse depuis.

Au pré-guichet, la fonctionnaire annonce à mademoiselle Y. qu'elle a obtenu une Autorisation Provisoire de Séjour de 6 mois depuis la fin juillet 2011 et que le document se trouve au commissariat de police de Villenave d'Ornon.

L'accompagnateur se permet de poser la question :

« Comment se fait-il que mademoiselle Y. n'ait pas été informée par un courrier à son adresse en temps voulu ? ».

L'employée répond : « On ne fait plus comme cela, il faut venir régulièrement à la Préfecture. »

Par ailleurs, le bénévole demande pourquoi, au lieu d'une APS, on ne lui délivre pas un titre de séjour en bonne et due forme. La guichetière lui fait comprendre qu'il pose trop de questions et ajoute que « c'est comme cela ».

TÉMOIGNAGE

Monsieur X., de double nationalité togolaise et française, se marie au Togo, revient en France et effectue toutes les démarches nécessaires pour que sa femme le rejoigne de façon régulière. Au lieu de la délivrance d'un visa long séjour, son épouse reçoit un visa Schengen de 3 mois. Elle le rejoint à Bordeaux où il réside.

« Afin de régulariser la situation » raconte Monsieur P « nous nous sommes rendus une première fois à la préfecture de Gironde, en août. L'examen de notre dossier a été refusé au motif que le visa n'était pas valable. »

« En septembre, nous avons fait une deuxième tentative en préfecture. Réponse : mon épouse devait repartir au Togo pour y obtenir un visa long séjour.

Le .. novembre, nous sommes retournés pour la 3ème fois à la préfecture qui a accepté de prendre le dossier, tout en maintenant qu'il fallait repartir au Togo pour y obtenir un visa long séjour. Ma femme étant enceinte de 8 mois, nous avons demandé s'il n'y avait pas d'autres solutions. Ce à quoi il nous a été répondu par la négative. »

« Depuis lors, nous nous sommes rendus à une consultation juridique (d'une association) où il nous a été indiqué que lorsque nous aurions 6 mois de vie commune, mon épouse devrait avoir droit à un visa sur place et qu'en tant que parent d'enfant français, elle obtiendrait de toute façon un titre de séjour de droit. Renseignements qui ne nous ont pas été fournis par la préfecture malgré nos trois démarches auprès de ses services. »

5.3 UN CERTAIN MANQUE DE CIVILITÉ

Référentiel Marianne engagement n°6

Nous vous accueillons avec courtoisie et nous vous donnons le nom de votre interlocuteur

5.3.1 SUSPICION ENVERS LES ÉTRANGERS

Les accompagnateurs des étrangers en préfecture observent une tendance à ce qu'ils soient considérés comme des usagers illégitimes, fraudeurs ou opportunistes.

Rappelons que les employés de la préfecture ne sont pas habilités à

juger, par exemple, du bien-fondé des demandes d'asile, rôle qui incombe uniquement à l'Office Français de Protection des Réfugiés (OFPRA) et des Apatrides ou à la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA).

TÉMOIGNAGE

En Octobre 2010, un bénévole associatif accompagne deux familles : X. puis Z. (2 couples avec enfants) pour retirer le pré-dossier de demande d'asile.

Pour la famille Y, après un examen informatique de cinq à dix minutes à partir des pièces d'identité fournies, l'employée au guichet pose des questions en parlant nerveusement et rapidement. Après avoir accordé seulement quelques secondes de temps de réponse au couple Y., elle l'accuse tout de suite de mensonge sans qu'il ait pu ouvrir la bouche. L'employée explique qu'elle a identifié que la famille a déjà séjourné en France.

Cependant, le couple ne comprenait pas encore très bien le français et c'est pour cela qu'il n'avait pas répondu promptement aux questions qui lui étaient posées. L'accompagnateur a servi d'interprète par le biais de l'anglais et ainsi l'employée a pu vite s'apercevoir qu'il ne cherchait à nier aucun fait.

TÉMOIGNAGE

Le même jour, le même bénévole accompagne la famille X. au guichet et le fonctionnaire, après réception des pièces à fournir, signale que ses recherches vont prendre un certain temps. La famille fatiguée revient s'asseoir dans la salle d'attente et l'accompagnateur reste au guichet avec l'employée qui s'exclame « Qu'est-ce qu'ils ont tous à mentir ces demandeurs d'asile ? ». Elle lui explique alors que les demandeurs d'asile sont tous sans exception des menteurs.

5.3.2 LE DÉNIGREMENT DES AVOCATS

Les avocats constatent par eux-mêmes, ou par le biais de leurs clients, un discours de dénigrement à leur égard.

TÉMOIGNAGE

En septembre 2010, monsieur X., accompagné par un bénévole associatif, vient réclamer un récépissé de titre de séjour en tant qu'étranger malade. Ils sont accueillis au guichet par le chef de service des étrangers. Monsieur X. communique le numéro de son dossier au fonctionnaire en chef qui consulte ensuite son ordinateur. Ce dernier confirme que monsieur X. bénéficie d'un titre de séjour « étranger malade » pour une durée de 6 mois mais qu'il lui est impossible de délivrer un récépissé ou un quelconque document, compte tenu du fait que la domiciliation indiquée n'est pas recevable selon divers motifs.

L'accompagnateur fait valoir que ces motifs sont contestés par l'avocat de Monsieur X. qui prétend qu'il n'y a rien dans la loi qui impose cela à son client, d'où l'obligation de la Préfecture de délivrer, ce jour au guichet, le récépissé auquel Monsieur X. a droit. Le chef de service des étrangers conteste, stipulant qu'il est conforme au droit. Il invite l'avocat à revoir la loi. Il l'invite également à écrire une lettre au préfet pour lui signifier son désaccord. Il ajoute que cette appréciation différente de la loi sur cette question de domiciliation, amène tous les jours des personnes comme son client à se voir signifier au guichet un refus d'ouverture de dossier et de délivrance de document.

TÉMOIGNAGE

En août 2011, Mademoiselle P accompagnée d'une assistante sociale vient pour une demande de régularisation « étranger malade ». Lorsqu'elle demande un récépissé selon la recommandation de son avocat, on lui rétorque : « l'avocat s'est trompé, j'ai vérifié hier, on ne délivre de récépissé que dans le cadre des demandes de l'article 40 ».

TÉMOIGNAGE

Un avocat entend à plusieurs reprises de ses clients que le personnel du guichet de la préfecture qui les reçoit stipule que l'avocat n'est pas nécessaire, qu'il ne fait que prendre leur argent ou même qu'il est « nul ».

5.3.3 DU MANQUE DE COURTOISIE, DE L'ATTITUDE PARFOIS TROP ZÉLÉE DU PERSONNEL DE LA PRÉFECTURE OU DE L'ASPECT ARBITRAIRE DE CERTAINES APPROCHES

Plusieurs accompagnateurs ont été témoins d'employés zélés qui tenaient à évaluer au guichet le niveau de langue du demandeur, ajoutant ainsi une pression supplémentaire à la personne déjà fort préoccupée par sa démarche administrative.

Le problème de la qualité de l'accueil des étrangers avait été soulevé lors de l'audience, déjà citée dans ce rapport, accordée par Mme Dilhac.

Les représentants associatifs avaient déploré des conditions d'accueil parfois blessantes ou méprisantes, vis-à-vis de ces derniers, en se référant alors à la Charte Marianne.

Les rédacteurs de ce rapport ont noté dans plusieurs témoignages que non seulement la manière de s'adresser aux usagers mais aussi les réponses apportées pouvaient être modulées selon que la personne était ou non accompagnée. En voici un exemple :

TÉMOIGNAGE

En octobre 2011, un avocat se rend à la préfecture pour accompagner l'un de ses clients au guichet n°4 :

« J'attendais mon tour et pour passer le temps, je regardais d'un œil distrait ce qui se passait aux guichets de pré-accueil : un homme venait s'enquérir des suites qui avaient été réservées à son dossier de demande de titre de séjour « étranger malade » qu'il avait déposé 5 mois plus tôt. Après avoir interrogé son ordinateur, le fonctionnaire lui expliquait qu'aucune réponse de l'Agence Régionale de la Santé n'était encore intervenue et qu'il fallait qu'il attende chez lui qu'on lui écrive.

Un peu désemparé, ce monsieur vient vers moi pour me demander si je pouvais faire quelque chose pour lui (d'autant que le délai de recours contentieux avait déjà commencé à courir depuis un mois).

En l'état, la seule chose envisageable était que je pose la même question au guichet n°4 pour le compte de Monsieur.

Après consultation de la même base de données, la réponse de mon interlocuteur fut tout autre : l'ARS s'était prononcée depuis plusieurs semaines et un titre de séjour devait être délivré puisqu'il remplissait les conditions de L313-11, 11°.

"On attendait que Monsieur se présente" me dit-on ... »

L'objet de ce rapport n'étant en aucun cas la mise en cause personnelle des fonctionnaires de la préfecture, nos témoignages se limiteront à celui-ci en ce qui concerne cette partie.

Nous souhaitons revenir, à cet égard, sur l'ouverture en juillet 2011 du guichet 4 réservé aux demandeurs accompagnés d'avocats ou de bénévoles.

S'il peut présenter un confort, évitant les files d'attente pour ces derniers, le guichet n°4 interdit aux accompagnants l'accès aux autres guichets.

Les retours des personnes non accompagnées qui se présentent à ces autres guichets révèlent une disparité de l'accueil et confirment les dysfonctionnements décrits dans ce rapport.

5.4 LES RECOMMANDATIONS

Les rédacteurs de ce rapport sont fortement préoccupés par les différents points soulevés dans cette partie en cela qu'ils s'apparentent pour certains à des dysfonctionnements inquiétants.

L'accès limité aux services de la préfecture en raison d'heures d'ouverture en diminution ou de services téléphoniques injoignables, par exemple, entrave la possibilité pour les personnes d'exercer pleinement leurs droits.

Les difficultés, entraînées par des demandes abusives de pièces ou des impossibilités à obtenir des informations sur les dossiers, ne répondent pas à ce que l'on est en droit d'atten-

dre d'un service public. De même que les nombreux témoignages insistant sur le ton suspicieux et parfois discourtois dans la façon de s'adresser aux usagers, ou sur le dénigrement des avocats.

Le plus inquiétant est néanmoins la disparité des réponses apportées selon l'employé de préfecture auquel on s'adresse et, dans certains cas, les informations contestables qui sont délivrées. Nous nous trouvons face à une absence d'égalité de traitement qui remet en question un des fondements du droit républicain.

Les organisations rédactrices de ce rapport proposent que :

- ▷ **La préfecture de la GIRONDE procède à une évaluation quant au respect des objectifs du référentiel Marianne.**
- ▷ **La préfecture de la GIRONDE s'engage dans la démarche de certification QUALIPREF.**
- ▷ **Une réponse soit assurée lors de la permanence téléphonique annoncée** (Engagement n°12 du référentiel Marianne).
- ▷ **Les agents bénéficient régulièrement d'une formation à la spécificité et à l'évolution du droit des étrangers.**
- ▷ **Une information des étrangers sur leurs droits et les procédures à suivre pour y accéder soit mise à disposition (au guichet, par téléphone, sur internet et sous forme de dépliants)** (engagement qualipref n°10).
- ▷ **Soit organisé un accès à l'information sur l'état d'avancement des dossiers (via serveur téléphonique ou internet par exemple).**
- ▷ **Un effort de courtoisie soit impulsé, conformément au référentiel Marianne et à son détail dans la démarche QUALIPREF.**

CONCLUSION

Pour conclure ce rapport, rappelons qu'il n'a pas pour objet de réclamer un traitement de faveur à l'endroit des étrangers, ni davantage de contester le contenu même de la législation qui leur est applicable, contenu qu'une préfecture ne serait d'ailleurs pas à même de modifier.

Il s'agit en revanche pour ses auteurs de faire la démonstration que les textes applicables - qu'ils soient législatifs, réglementaires ou de simples chartes - ne sont pas toujours appliqués par le service des étrangers de la Préfecture de Gironde. Les faits sont têtus, les témoignages clairs et concordants et la confirmation de cette non-application largement étayée. Au-delà de cette démonstration de ce que les étrangers ne sont pas toujours considérés comme des sujets de droit à part entière, il s'agit aussi d'attirer l'attention de l'administration sur l'existence de pratiques s'avérant attentatoires à la dignité.

L'étranger comme sujet de droit

« On désignera par État de droit un système juridique présentant les propriétés suivantes : des formulations de normes suffisamment précises pour que leur application permette une orientation claire aux destinataires, ne laisse que la plus faible place possible à l'arbitraire, et que l'on puisse vérifier la conformité de l'application aux normes de référence (...) Il s'agit de caractéristiques strictement formelles et non du contenu souhaité de ces normes. » Louis Favoreu¹².

En France, la préfecture est la figure déconcentrée de l'État et la matérialisation du pacte social. Il lui appartient donc de répondre aux exigences inhérentes à tout État de droit dont elle est l'incarnation à l'échelle locale.

La première garantie d'un État de droit est l'existence de normes claires et prévisibles. Cette exigence n'est pas entièrement satisfaite, notamment en l'absence de toute règle de domiciliation adaptée à la situation de personnes dépourvues de domicile fixe, ou encore au regard du caractère changeant et aléatoire des documents demandés pour la constitution de dossiers de demandes d'admission au séjour et de naturalisation.

Un État de droit implique aussi la possibilité matérielle de se prévaloir des droits subjectifs conférés par la norme. Or, le rapport décrit nombre d'obstacles s'opposant, de fait, au respect de cette exigence et conduisant à une inégalité manifeste de traitement : impossibilité de prendre un rendez-vous téléphonique, files d'attente interminables, accès au guichet par « quotas », refus d'enregistrement de demandes liés aux variations inattendues des listes de pièces à fournir, refus de délivrance de l'enveloppe « étranger malade », absence d'aide à la constitution du dossier de demande de naturalisation, orientation de l'étranger vers des procédures inadaptées à sa situation...

¹² L. Favoreu et alii : «Droits des libertés fondamentales», Dalloz, Coll. Précis (pages 91-92) - Juriste, universitaire français, spécialiste du droit public.

Un État de droit requiert ensuite l'application légale et loyale des normes par l'administration. Cet impératif est pourtant méconnu chaque fois qu'un agent de guichet ajoute, en toute incompétence, des critères à ceux prévus par les textes, ou refuse en toute illégalité d'enregistrer une demande de séjour complète, d'en accuser réception ou de délivrer un récépissé de demande de titre de séjour. Et il en va de même lors de chaque arrestation illégale au guichet, à la faveur d'une convocation déloyale, sans examen préalable de la demande, ou encore au mépris de l'acceptation par l'étranger d'une aide au retour volontaire.

Un État de droit a enfin pour corollaire indispensable l'accès au juge, afin de discuter, le cas échéant, la mise en œuvre de la norme. Là encore, cet accès effectif est loin d'être assuré, notamment en cas de mise à exécution soudaine et précipitée des mesures d'éloignement.

Ainsi, en refusant régulièrement à ses usagers leur « droit au droit », le service des étrangers de la préfecture devient *« celui dans lequel l'autorité administrative peut, d'une façon discrétionnaire et avec une liberté de décision plus ou moins complète, appliquer aux citoyens toutes les mesures dont elle juge utile de prendre par elle-même l'initiative, en vue de faire face aux circonstances et d'atteindre à chaque moment les fins qu'elle se propose »* (R. Carré de Malberg ¹³) et cesse d'être garant de l'État de droit.

Le respect dû à la dignité de l'étranger

Un étranger qui se présente en préfecture en vue d'y accomplir une démarche administrative est simplement, au-delà de sa qualité d'administré devant être traité en sujet de droit, un être humain auquel le respect est dû et dont la dignité doit être reconnue.

Et pourtant, ce rapport collecte nombre de témoignages recensant des pratiques irrespectueuses, attentatoires à la dignité, anxiogènes et déstabilisantes : arrestations-surprises, humiliation inhérente au fait de se voir arrêté et menotté en public à l'instar d'un criminel, dénigrement des accompagnants des étrangers, files d'attente interminables, obstacles répétés aux démarches administratives, précarisation accrue via le refus d'enregistrement des demandes des personnes sans domicile stable, paroles regrettables, méconnaissance des conditions d'un accueil de qualité définies dans les chartes Marianne et Qualipref ¹⁴...

¹³ R. Carré de Malberg *«Contribution à la théorie générale de l'État: spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français»*, Volume 1.

¹⁴ Cependant, la préfecture de Gironde avait souscrit à la charte Marianne en 2005, si elle n'avait pas adhéré à Qualipref. Son application plus qu'approximative, comme cela est clairement apparu tout au long du rapport, va donc à l'encontre de ses engagements. Rappelons par ailleurs que, depuis fin 2011, obligation est faite à tous les services administratifs d'appliquer le référentiel Marianne dont les items énumèrent avec précision les comportements qu'ils se doivent d'adopter pour répondre aux demandes des administrés et à la considération à laquelle ils peuvent légitimement aspirer.

État de droit et respect de la dignité : les deux axes sur lesquels portent les recommandations du rapport

Ce rapport visait à son origine à faire état des multiples dysfonctionnements enregistrés par les usagers et leurs accompagnants depuis de longs mois. Nous regrettons, d'ailleurs, d'être amenés à jouer nous-mêmes ce rôle de « veille ». Un audit régulier, conduit par un organe indépendant et sollicité par la préfecture elle-même, permettrait une évaluation objective de l'adéquation entre les missions qui lui sont assignées, sa manière de les mettre en œuvre et le bilan de son activité.

Au fur et à mesure de l'élaboration de ce travail de longue haleine, le fait de nous limiter à une simple dénonciation des situations observées nous a paru incomplet. Nous nous sommes en conséquence orientés, en parallèle, vers la production de propositions que nous formulons sous forme de recommandations. Elles ont vocation à constituer une démarche constructive, ouvrant un dialogue avec le service des étrangers de la préfecture de Gironde dans le dessein de voir aboutir les améliorations proposées.

Les recommandations énoncées, dont la mise en œuvre pourrait s'accompagner d'une action de formation auprès des agents, permettront, nous l'espérons, d'atteindre ce double objectif : État de droit, respect de la dignité.

Annexe

Contact :

Ligue des Droits de l'Homme de Bordeaux
Athénée
1, place Saint Christoly
Boite aux lettres n°35
33000 Bordeaux

Le 04 mars 2011

A Monsieur Dominique SCHMITT
Préfet de la Gironde
Esplanade Charles de Gaulle
33077 - Bordeaux Cedex

LR AR
Objet : Demande d'audience

Monsieur le Préfet,

Nous nous inquiétons sérieusement de la dégradation continue des conditions d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture de Bordeaux.

A l'occasion d'accompagnements en préfecture réalisés ces derniers mois par les organisations signataires, des situations nous ont été signalées qui rendent impossible l'exercice des droits qui sont accordés par la loi aux étrangers, voire qui mettent ces personnes en danger.

Ainsi, des arrestations ont lieu en préfecture alors que des personnes viennent pour solliciter l'enregistrement d'une demande de titre de séjour (étranger malade, salarié, demandeur d'asile ou autres demandes) ou pour répondre à une convocation (demandeurs d'asile sous procédure Dublin). La remise du dossier nécessaire au dépôt d'une demande en tant qu'étranger malade est quant à elle souvent refusée sans motif légitime, qui plus est de façon uniquement verbale, limitant ainsi toute possibilité de contestation du motif invoqué. Les demandes de régularisation par le travail deviennent de plus en plus problématiques en raison des conditions de dépôt qui sont régulièrement modifiées et ce malgré les textes existants. Par ailleurs la nouvelle modalité adoptée pour les demandes de nationalité (ouverture d'un standard une heure par semaine) rend quasi impossible l'obtention d'un rendez-vous pour déposer son dossier. Enfin, le justificatif de domicile personnel désormais exigé à des personnes qui sont, dans leur grande majorité, sans domicile stable met en difficulté un nombre non négligeable de demandeurs qui souhaitent déposer un dossier de régularisation à quelque titre que ce soit.

Nous sollicitons en conséquence une audience afin de vous faire part plus précisément des difficultés régulièrement rencontrées, dans la perspective que soit apportée, comme nous le souhaitons vivement, une amélioration aux conditions actuelles.

Nous vous prions d'accepter, Monsieur le Préfet, l'expression de nos respectueuses salutations.

Signataires :

ASTI Bordeaux - UD CGT 33 - CIMADE groupe local Bordeaux - Collectif Asile Bordeaux- Collectif de Soutien aux Travailleurs Sans Papiers Bordelais - Comité Tchétchénie Caucase Gironde - FEP Sud Ouest - FSU 33 - LDH 33 - RESF 33 - Union Syndicale SOLIDAIRES 33 - Uldrif ASTIE, avocat, président de l'Institut de Défense des Etrangers de Bordeaux.

