



...le rapport d'information

## SERVICES DE L'ÉTAT ET IMMIGRATION : RETROUVER SENS ET EFFICACITÉ

François-Noël Buffet, rapporteur

Alors que la France, comme la plupart de ses voisins européens, est soumise depuis plusieurs années à une pression migratoire forte, continue et croissante, la commission des lois du Sénat a constitué une mission d'information<sup>1</sup> afin de dresser un bilan des politiques publiques mises en œuvre pour y faire face.

Les travaux menés conduisent au **triple constat d'un droit des étrangers devenu illisible et incompréhensible sous l'effet de l'empilement de réformes successives, de procédures inefficaces et d'un manque de moyens des services de l'État pour les mettre en œuvre**. Cette complexité ne nuit pas uniquement à l'exercice de leurs droits par les étrangers mais est également une source de difficultés quotidiennes pour les agents de l'État, qui souffrent d'un sentiment de perte de sens de leur métier.

Pour y remédier, la mission d'information formule 32 propositions destinées à rendre son sens, sa cohérence et sa lisibilité à la politique publique de l'immigration.

### 1. UN NOMBRE CROISSANT DE DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR ET DES PROCÉDURES TOUJOURS PLUS COMPLEXES

#### A. DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES

Si le nombre de demandes de titres de séjour déposées annuellement n'est pas connu en tant que tel, le nombre de primo-délivrances de titres permet d'observer **une tendance à la hausse**. Ce nombre a augmenté de 12 % entre 2017 et 2019 pour se porter à 277 406. L'effet de la crise sanitaire a été effacé dès 2021, avec 271 675 primo-délivrances.

*Nombre de titres de séjour délivrés pour la première fois chaque année*

	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2020
Total	247 436	258 929	277 406	222 928	271 675	+21,9 %

Source : Ministère de l'intérieur

Face à de tels volumes, **le respect de délais raisonnables de traitement des demandes d'admission au séjour est un enjeu majeur**. Il se situait en 2021 à **99 jours** pour les premières demandes, en amélioration par rapport à 2017 (118 jours) mais toujours supérieur à la valeur cible de 90 jours. **Si des augmentations d'effectifs ont bien été mises en œuvre ces dernières années<sup>2</sup>, elles restent inférieures à l'augmentation des demandes à traiter**, soumettant les services de l'État chargés des étrangers à une tension importante.

<sup>1</sup> Composée de représentants de chaque groupe politique du Sénat : François-Noël Buffet (Les Républicains, Rhône), André Reichardt (Les Républicains, Bas-Rhin), Jean-Yves Leconte (Socialiste, Écologiste et Républicain, sénateur représentant les Français établis hors de France), Nathalie Goulet (Union Centriste, Orne), Thani Mohamed Soilihi (Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants, Mayotte), Éliane Assassi (communiste républicain citoyen et écologiste, Seine-Saint-Denis), Maryse Carrère (Rassemblement Démocratique et Social Européen, Hautes-Pyrénées), Dany Wattebled (Les Indépendants – République et Territoires, Nord) et Guy Benarroche (Écologiste – Solidarité et Territoires, Bouches-du-Rhône).

<sup>2</sup> Les services des « étrangers » des préfectures comptent 3 967 équivalents temps plein, dont 50 % sont chargés du traitement des demandes d'admission au séjour (2 148 ETP).

## B. UN CONTENTIEUX UBUESQUE : L'ACCÈS AU GUICHET

Les conditions d'accueil des étrangers et de délivrance des titres de séjour se sont dégradées ces dernières années, comme en attestaient, jusqu'à 2020, les **longues files d'attente se formant à l'extérieur des préfectures** dès le petit matin. En raison de la mise en place de **modules électroniques de prise de rendez-vous pour déposer une demande de titre de séjour**, ces files d'attente ont disparu depuis la crise sanitaire, ce dont l'on ne peut que se féliciter. Pour autant, la prise de rendez-vous en ligne ne pourra résoudre le problème chronique de l'insuffisance de créneaux disponibles et elle engendre même de nouvelles difficultés (la revente de rendez-vous sur internet et l'insuffisance des dispositifs d'accompagnement au numérique des demandeurs notamment).

Ces difficultés d'accès au guichet ont de lourdes répercussions contentieuses. Ces dernières années ont en effet vu le développement d'un nouveau contentieux, où les **demandeurs de titre saisissent le juge administratif d'un référé « mesures utiles » afin qu'il ordonne à l'administration de lui délivrer un rendez-vous**. Au tribunal administratif de Montreuil, 21,4 % des affaires enregistrées en contentieux des étrangers sont ainsi des référés de cette nature<sup>1</sup>. Or le taux de succès de ces procédures est très élevé, ce qui alimente un profond désarroi chez les magistrats administratifs qui, afin de combler les lacunes de l'action administrative, jouent de fait un rôle de « pré-guichets ».

---

### **Le juge administratif assure désormais un rôle de « secrétariat de préfecture, chargé de gérer les plannings de rendez-vous »<sup>2</sup>**

---

Ce nouveau contentieux est à l'origine d'un **cercle vicieux**, puisque des préfectures banalisent désormais des créneaux destinés à l'exécution de ces référés et aggravent ainsi la pénurie de rendez-vous. Pour y mettre fin, la mission d'information préconise de **fixer par voie réglementaire un délai maximal à l'administration pour accorder un rendez-vous en préfecture** et de définir comme corollaire l'impossibilité de déposer un référé « mesures utiles » avant la forclusion de ce délai.

## C. LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFIER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE MODERNISER LES OUTILS DE TRAITEMENT

### 1. La simplification des procédures : l'instruction à « 360° », une piste à explorer

Les pratiques d'instruction des demandes de titre de séjour par les préfectures pourraient être optimisées. Dans un rapport remis au Premier ministre en mars 2020, intitulé « *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous* », le Conseil d'État relève que, en l'état du droit, les préfectures n'ont l'obligation d'examiner une demande de titre de séjour qu'au regard des dispositions sur le fondement desquelles elle est présentée, ce qui conduit **certains étrangers à présenter plusieurs demandes à la suite sur différents fondements, nourrissant d'autant le contentieux en cas de réponses successives défavorables**.

Cette logique, qui est subie tant par les préfectures que par les magistrats administratifs, est manifestement peu efficiente et elle révèle la nécessité d'une **refonte des pratiques d'instruction**. Pour y répondre, le Conseil d'État recommande la mise en place d'une **instruction à « 360° »**, où seraient examinés dès la première demande l'ensemble des motifs qui pourraient fonder la délivrance d'un titre de séjour. En contrepartie, toute demande ultérieure serait subordonnée à la présence de circonstances nouvelles.

**Un tel procédé n'irait pas sans difficultés** : il requiert des moyens humains, une expertise transversale des agents instructeurs et, surtout, une définition précise de la notion de « circonstances nouvelles ». Pour autant, **la mission d'information estime que les avantages l'emportent sur les inconvénients**. Les demandeurs de titres seraient fixés plus rapidement sur leur droit au séjour, tandis que l'administration n'aurait plus à se

---

<sup>1</sup> 2 030 sur 9 488 affaires enregistrées en contentieux des étrangers.

<sup>2</sup> Comme l'ont souligné les associations de syndicats de magistrats administratifs lors de leur audition par la mission d'information.

prononcer de manière répétée sur des demandes d'admission formulées successivement par une même personne.

Une expérimentation a été lancée en ce sens par l'administration, mais, faute de base légale, son périmètre est trop limité pour pouvoir en tirer de réelles conclusions. La mission d'information préconise donc d'**engager une expérimentation à grande échelle** dans les conditions prévues par l'article 37-1 de la Constitution. Dans un souci de pragmatisme, elle propose de **réserver ces modalités particulières d'instruction aux cas où la demande initiale a peu de chances d'aboutir**.

## 2. La modernisation des outils de traitement des demandes : une dématérialisation bienvenue mais qui suppose un accompagnement renforcé

**La dématérialisation des démarches d'accès au séjour est un levier incontournable pour résoudre les difficultés d'accès au guichet des préfectures et optimiser les modalités d'instruction des demandes de titres.** Elle a d'abord été mise en œuvre sur la base d'initiatives locales, avant de connaître une forte accélération avec la pandémie de Covid-19. Ce processus a ensuite franchi un palier avec le lancement de « ***l'Administration numérique des étrangers en France*** » (ANEF), qui vise à **dématérialiser 100 % des démarches concernant le séjour des étrangers en France d'ici à la fin 2022**. D'ores et déjà, 52 % des titres sont délivrés par voie dématérialisée.

Les bénéfices attendus pour l'administration sont nombreux, avec notamment la **disparition définitive des files d'attentes physiques ou la réduction du nombre de passages au guichet nécessaires pour obtenir un titre de séjour (deux au plus, contre 3,7 en moyenne aujourd'hui)**. De leur côté, les usagers pourront notamment déposer leur demande à n'importe quel moment et en suivre le traitement en temps réel. L'administration voit enfin dans l'ANEF **une solution à la problématique d'attribution des rendez-vous en préfecture**. Pour l'ensemble de ces raisons, **la mission d'information partage l'objectif d'achever le déploiement de l'ANEF selon le calendrier prévu**.

**Toutefois, l'ANEF présente des fragilités, en particulier sur quatre points** : le manque de robustesse du service support, l'insuffisant accompagnement des demandeurs de titres éloignés du numérique, l'importance du risque contentieux (l'absence de modalités alternatives de saisine de l'administration est au cœur de plusieurs recours contre l'ANEF ou les modules de prise de rendez-vous en ligne) et l'incompatibilité de l'ANEF avec une instruction à « 360° »<sup>1</sup>. Pour surmonter ces fragilités, **elle préconise d'organiser la dématérialisation autour de trois principes cardinaux** :

- **l'accompagnement** au numérique : en généralisant la mise en place de points d'accès au numérique dans l'ensemble des préfectures, avec des modalités de prise de rendez-vous adaptées aux personnes éloignées du numérique ;
- **l'adaptabilité** : en mettant en place un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques ;
- **l'alternative** : en préservant d'autres modalités d'accès au service public des étrangers lorsqu'une démarche administrative entamée *via* l'ANEF n'a pas pu aboutir.

## 2. UN CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS À SIMPLIFIER POUR REDONNER SON SENS À L'ACTION DU JUGE

### A. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES AU BORD DE L'EMBOLIE

Les décisions prises par l'administration en matière de droit à l'entrée et au séjour des étrangers donnent lieu à un **contentieux croissant, massif et protéiforme**, qui sature les juridictions administratives et les met en difficulté de respecter les délais fixés par le législateur. Avec plus de **100 000 requêtes introduites en 2021**, le contentieux des étrangers représente désormais plus de **40 % de l'activité des tribunaux administratifs**,

<sup>1</sup> Le paramétrage de l'ANEF empêche de s'extraire des motifs initiaux de la demande et exige le plus souvent, pour s'adapter à son éventuelle évolution, de la clôturer puis d'ouvrir un nouveau dossier.

tandis qu'il concerne près de la moitié des affaires examinées chaque année devant les cours administratives d'appel.

Signe d'un système qui a perdu de son sens, **parmi ces requêtes, certaines ne sont pas le résultat d'un litige avec l'administration, mais de l'incapacité de cette dernière à traiter les demandes dont elle est saisie dans des délais raisonnables** : ainsi en va-t-il par exemple du nombre croissant de « référés mesures utiles », destinés à obtenir un rendez-vous en préfecture, ou des recours contre des décisions implicites de rejet, qui se forment lorsque l'administration n'a pas été en mesure d'examiner la demande de titre de séjour dont elle était saisie dans un délai de quatre mois.

Pour juger ces affaires, les juridictions administratives doivent, en outre, mettre en œuvre **un droit procédural excessivement complexe**, faisant intervenir, selon la nature de la décision attaquée et la situation de l'intéressé, des délais de recours, des délais de jugement et des modalités d'organisation procédurales différents, qui ne sont, en outre, pas toujours cohérents avec la nécessité de statuer rapidement sur la situation de l'intéressé.



Requêtes introduites devant les tribunaux administratifs (2021)



De l'activité des tribunaux administratifs (2021)



Procédures applicables en contentieux des étrangers

## B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À PLAT DES PROCÉDURES

Afin de remédier à cet état de droit et de fait très insatisfaisant, le Conseil d'État a, dans son rapport précité, proposé en particulier de **ramener à trois procédures (une normale et deux d'urgence) - au lieu d'une douzaine à l'heure actuelle - le nombre de procédures applicables en contentieux des étrangers**. Au terme de ses travaux, **la mission d'information fait sienne cette proposition, qui est de nature à redonner clarté, lisibilité et cohérence à l'action du juge**.

En complément, elle propose de **revoir les modalités d'organisation de la défense de l'administration devant les juridictions administratives**, afin de permettre à ces dernières de disposer de l'ensemble des éléments pertinents pour prendre leurs décisions, et, corrélativement, d'encourager le juge administratif à faire un usage plus systématique de ses pouvoirs d'injonction et d'astreinte.

## 3. UNE HARMONISATION EUROPÉENNE ENCORE INSUFFISANTE DE L'EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE

La France est soumise depuis une dizaine d'années à **une demande d'asile croissante, qui a atteint un niveau inédit de 132 826 demandes en 2019**. Afin de permettre aux institutions de l'État compétentes de les examiner dans les délais fixés par le législateur (six mois pour l'Office français de protection des réfugiés et apatrides - OFPRA - et cinq mois ou cinq semaines - selon que la demande relève, ou non, de la procédure accélérée - pour la Cour nationale du droit d'asile - CNDA), **l'État a consenti d'importants efforts budgétaires pour doter ces derniers des effectifs nécessaires**.

Ces efforts importants ont permis de maintenir les délais d'examen des demandes d'asile à un niveau raisonnable (lequel demeure néanmoins supérieur au délai global de six mois que s'est fixé le Gouvernement à l'été 2017), mais **les données disponibles ne tiennent pas compte du taux d'échec très élevé des procédures de transfert mises en œuvre au titre du règlement « Dublin III »**. Or non seulement l'échec de ces procédures allonge

mécaniquement les délais d'examen pour les personnes intéressées, qui représentent à l'heure actuelle près d'un tiers des demandeurs d'asile en France, mais, par les difficultés incommensurables devant lesquelles il place les services de l'État chargés de les faire appliquer, il révèle **l'inadaptation du régime d'asile européen commun (RAEC) aux enjeux actuels et la nécessité de le réformer en profondeur dans les plus brefs délais.**

Alors que les négociations sur le projet de Pacte sur la migration et l'asile présenté en septembre 2020 par la Commission européenne peinent à aboutir, en raison, notamment, des divergences persistantes entre États membres sur la mise en place d'un mécanisme de répartition et de solidarité équitable entre États pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des personnes protégées, **la mission d'information forme le vœu d'une refonte globale de ce régime d'asile européen commun, à la fois ambitieuse et pragmatique.** Cette réforme doit, selon elle, reposer, d'une part, sur **une remise à plat du règlement « Dublin III » incluant, le cas échéant, l'abandon du principe de responsabilité du pays de première entrée et,** d'autre part, sur **la mise en œuvre d'une plus grande convergence des systèmes d'asile nationaux visant, à terme, un système de reconnaissance mutuelle des décisions de rejet prises en matière d'asile.**

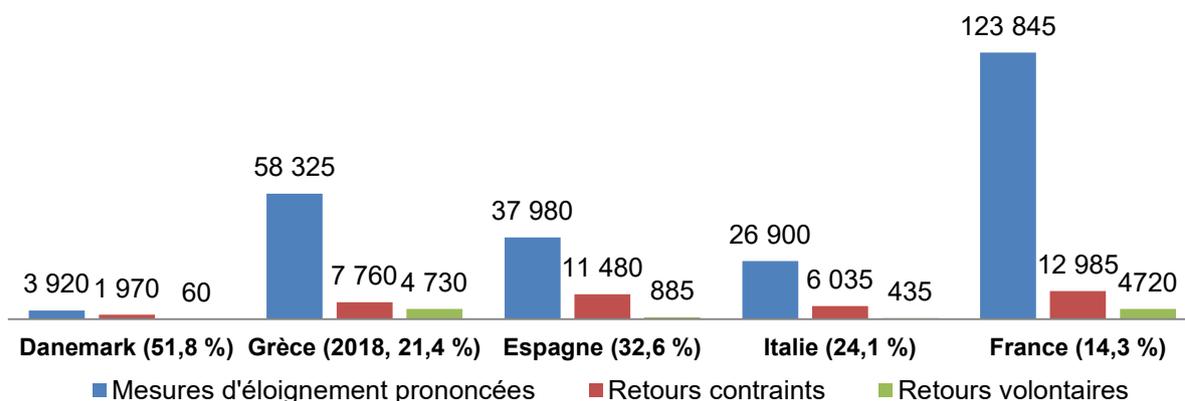
## 4. POUR UNE POLITIQUE DE RETOURS PLUS EFFICACE

### A. UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENTS FORCÉS DÉFAILLANTE

**Le constat de la défaillance de notre politique de retours forcés n'est pas nouveau, tant le taux d'exécution des mesures d'éloignement s'est continuellement détérioré sur la dernière décennie, jusqu'à atteindre des niveaux particulièrement bas.** Illustration la plus emblématique, seules **5,7 % des OQTF étaient exécutées au premier semestre 2021.** Ce constat est d'autant plus préoccupant que la sortie de la phase pandémique s'accompagne **d'une reprise nette des flux d'immigration irrégulière.**

**La politique d'éloignement se caractérise actuellement par un « effet ciseau » :** le nombre de mesures prononcées augmente continuellement sans que le volume d'exécution ne suive. En 2021, **143 226 mesures d'éloignement ont été prononcées dans l'hexagone, pour un taux d'exécution de 9,3 %<sup>1</sup>** (contre 15,6 % en 2019). En volume, 10 091 retours forcés ont été réalisés en 2021, contre 18 906 en 2019. Les comparaisons européennes sont délicates mais permettent de dégager trois constats : la France prononce plus de mesures d'éloignement que les autres États membres et est l'État qui réalise le plus de retours contraints en volume. En revanche, le taux d'exécution est moins bon.

*Estimation du taux d'exécution des obligations de quitter le territoire dans l'UE (2019)*



Source : Commission des lois du Sénat à partir des données disponibles sur Eurostat<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En incluant les retours volontaires et spontanés.

<sup>2</sup> Le taux présenté est obtenu par le traitement de deux jeux de données distincts disponibles sur Eurostat et n'offre donc qu'une estimation imparfaite du taux d'éloignement dans ces cinq pays.

La mission d'information ne sous-estime par les nombreux obstacles auxquels l'administration doit faire face, **la mise en œuvre d'un éloignement s'apparentant le plus souvent à un parcours semé d'embûches**. Les principales difficultés ont trait à :

- **l'identification des personnes en situation irrégulière interpellées** : celles-ci ne disposent souvent pas de documents d'identité, ont recours à des « alias » et refusent de se soumettre à la prise d'empreinte ;
- **des taux de délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) très inégaux** : en moyenne, à peine plus d'un LPC sur deux a été délivré dans un délai utile par les autorités consulaires des pays d'origine en 2021 (53,7 %) ;
- **la saturation du dispositif de rétention administrative** : s'il constitue un outil incontournable pour la mise en œuvre des éloignements, l'administration doit composer avec la pénurie de places disponibles. En outre, un nombre croissant d'étrangers sortant de prison est placé en rétention, et ce alors qu'une plus grande anticipation permettrait de procéder à leur éloignement dès la levée d'écrou ;
- **la judiciarisation accrue du processus d'éloignement** : en 2021, 12,3 % des interruptions d'éloignement provenaient d'une décision judiciaire défavorable.

**La situation s'est encore dégradée du fait de la crise sanitaire, qui a durablement déstabilisé la chaîne de l'éloignement**. Au cours de la phase la plus aiguë de la crise, les capacités d'éloignement ont été significativement réduites du fait de la fermeture des frontières, de la raréfaction des vols ou encore du contingentement des places en CRA. Désormais, **les difficultés se concentrent sur le conditionnement de l'accès au territoire des États d'origine à la présentation d'un test PCR négatif**, auquel les intéressés refusent systématiquement de se soumettre. **Le refus de test est désormais la première cause de soustraction à l'éloignement (82 %)**.

Dans ce contexte, la mission d'information identifie quatre priorités pour se donner les moyens d'une politique d'éloignement réellement efficace :

- **intensifier le dialogue entre les services** pour faciliter l'identification des étrangers en situation irrégulière interpellés : en enregistrant systématiquement leurs empreintes digitales dans le système biométrique national, accessible tant aux services des étrangers qu'aux services de police ;
- **renforcer le dispositif de rétention et cibler davantage son usage** : par exemple par la mise en place de cellules de coordination chargées de réguler le placement en rétention dans les territoires confrontés à une saturation du dispositif ;
- **mobiliser l'ensemble des moyens juridiques et matériels disponibles** : notamment en explorant la possibilité de recourir, ponctuellement, à l'assistance de l'agence Frontex pour la mise en place de retours forcés par vols commerciaux ;
- **promouvoir une approche européenne pour sortir de l'impasse avec les pays tiers non coopératifs** : en particulier par un usage plus extensif du « levier visa-réadmission » à l'encontre des pays délivrant peu de laissez-passer consulaires.

## **B. LES RETOURS AIDÉS : DES MARGES DE MANŒVRE QUI SUBSISTENT**

En offrant aux étrangers des perspectives de réinsertion économique et sociale dans leur pays d'origine tout en mobilisant moins de moyens humains et financiers, les retours aidés peuvent constituer une alternative intéressante aux éloignements forcés. Il s'agit d'une procédure efficace - en 2021, **4 678 étrangers** ont bénéficié de l'aide au retour volontaire -, dont la portée a récemment été renforcée par la généralisation sur l'ensemble du territoire des **centres de préparation d'aide au retour (CPAR)**, qui offrent à la fois un hébergement et un accompagnement personnalisé aux candidats au retour aidé. Par ailleurs, l'OFII s'appuie depuis l'été 2020 sur une **collaboration étroite avec Frontex**.

Des marges de manœuvre subsistent néanmoins afin de rendre la politique d'éloignement volontaire plus incitative et plus cohérente. La mission d'information souligne ainsi la nécessité d'**accompagner la montée en puissance du dispositif d'aide au retour par des moyens humains correspondants**. Elle suggère, en outre, de moduler le montant des aides au retour en fonction des pays, et de généraliser l'expérimentation de l'aide au retour volontaire médicalisé vers d'autres pays que la Géorgie.

## LES 32 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

<b>AMÉLIORER LES MODALITÉS DE DÉPÔT ET D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR</b>	
<b>RÉSOUTRE LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX GUICHETS DES PRÉFECTURE</b>	
<b>1</b>	En fonction des situations territoriales, mutualiser entre plusieurs préfectures le recueil et l'instruction des demandes de titres de séjour.
<b>2</b>	Dans l'attente de la généralisation de l'administration numérique des étrangers en France (ANEF), unifier par voie réglementaire les modalités de prise de rendez-vous pour le dépôt des demandes de titres entre les préfectures.
<b>3</b>	Fixer par voie réglementaire un délai maximal à l'administration pour accorder un rendez-vous en préfecture. Établir un délai différent selon qu'il s'agit d'une première demande de titre de séjour ou d'un renouvellement et définir comme corollaire l'impossibilité de déposer un référé mesures utiles avant la forclusion du délai.
<b>4</b>	Affecter davantage de moyens aux services chargés du séjour des étrangers au sein des préfectures.
<b>SIMPLIFIER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR</b>	
<b>5</b>	Engager une expérimentation dans les conditions prévues par l'article 37-1 de la Constitution visant à développer l'instruction à « 360° » des demandes de titres.
<b>6</b>	Fixer comme corollaire le fait que la pratique d'une instruction à « 360° » exclut toute demande ultérieure sur un autre motif, sauf en présence de circonstances nouvelles strictement définies.
<b>7</b>	Réserver cette instruction à « 360° » aux cas où la demande initiale a peu de chances d'aboutir.
<b>8</b>	Mettre en place une stratégie de formation à l'instruction à « 360° » pour les agents instructeurs.
<b>9</b>	Rendre l'ANEF compatible avec une instruction à « 360° » des demandes de titres.
<b>RÉUSSIR LA TRANSITION VERS DES PROCÉDURES DÉMATÉRIALISÉES</b>	
<b>10</b>	Achever le déploiement de l'ANEF sur l'ensemble des procédures d'accès au séjour, en particulier l'admission exceptionnelle au séjour.
<b>11</b>	Généraliser la mise en place de points d'accès au numérique dans l'ensemble des préfectures et prévoir des modalités de prise de rendez-vous adaptées aux personnes dont la maîtrise de l'outil informatique est limitée.
<b>12</b>	Assouplir les conditions d'utilisation de l'ANEF afin de mieux prendre en compte les changements de situation et les situations atypiques.
<b>13</b>	Mettre en place un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques signalés par les préfectures ou les usagers.
<b>14</b>	Préserver d'autres modalités d'accès au service public des étrangers lorsqu'une démarche administrative entamée via l'ANEF n'a pas pu aboutir.
<b>LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À PLAT DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS</b>	
<b>RÉFORMER LES PROCÉDURES CONTENTIEUSES</b>	
<b>15</b>	Simplifier le cadre contentieux en limitant à trois le nombre de procédures applicables (une procédure normale et deux procédures d'urgence), dont la mise en œuvre serait subordonnée au degré d'urgence que présente objectivement la situation de l'étranger
<b>16</b>	Encourager le juge administratif à faire un usage plus systématique et plus efficient de ses pouvoirs d'injonction et d'astreinte.
<b>DONNER LES MOYENS À L'ADMINISTRATION D'ASSURER SA DÉFENSE CONTENTIEUSE</b>	
<b>17</b>	Expérimenter la création de pôles mutualisés de défense contentieuse dans le ressort de chaque tribunal administratif.
<b>18</b>	Établir des lignes directrices au niveau national de nature à guider l'action des services contentieux des préfectures en matière de priorisation des affaires et de prise en compte de la jurisprudence.
<b>19</b>	Améliorer le partage d'informations entre les différentes administrations en charge de la situation de l'étranger, le cas échéant via des systèmes d'information partagés.
<b>20</b>	Permettre à l'OFII de défendre ses avis médicaux dans les litiges relatifs à des refus de titres de séjour pour raisons de santé.

## RÉVISER EN PROFONDEUR LE RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN

21	Établir un indicateur permettant de rendre compte de la durée réelle totale d'examen des demandes d'asile par la France, en intégrant, lorsqu'il y a lieu, le délai pendant lequel les demandeurs ont été placés sous procédure Dublin avant de voir leur demande prise en charge par la France.
22	Promouvoir, dans le cadre des négociations sur le Pacte sur la migration et l'asile, une réforme ambitieuse du régime d'asile européen commun, reposant notamment sur une remise à plat du « règlement Dublin » incluant, le cas échéant, l'abandon du principe de responsabilité du pays de première entrée, et sur la mise en œuvre d'une plus grande convergence des systèmes d'asile nationaux visant, à terme, un système de reconnaissance mutuelle des décisions de rejet prises en matière d'asile.
<b>QUATRE PRIORITÉS POUR UNE RÉELLE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENTS FORCÉ</b>	
<b>INTENSIFIER LE DIALOGUE ENTRE LES SERVICES</b>	
23	Procéder systématiquement à l'enregistrement des empreintes digitales des étrangers interpellés dans la base de données du système biométrique national.
<b>RENFORCER LE DISPOSITIF DE RÉTENTION ET D'AVANTAGE CIBLER SON USAGE</b>	
24	Procéder à une évaluation rigoureuse des résultats de l'expérimentation de l'externalisation des tâches non régaliennes dans les CRA avant d'amorcer la phase de généralisation et en publier les conclusions.
25	Mettre en place des cellules de coordination zonale pour le placement en rétention, sur le modèle de l'Île-de-France, dans les territoires où le dispositif de rétention est soumis à de fortes tensions.
26	Systématiser la conclusion de conventions de partage d'informations entre les préfetures et l'administration pénitentiaire afin de mieux anticiper la sortie de détention des étrangers visés par une mesure d'éloignement.
<b>MOBILISER L'ENSEMBLE DES MOYENS JURIDIQUES ET MATÉRIELS DISPONIBLES</b>	
27	En l'absence d'évolution des protocoles sanitaires des États de destination, systématiser l'engagement de poursuites sur le fondement de l'article L. 824-9 du CESEDA à l'encontre des personnes refusant de se soumettre à un test PCR.
28	Explorer la possibilité de recourir, ponctuellement, à l'assistance de l'agence Frontex pour la mise en place de retours forcés par vols commerciaux.
<b>PROMOUVOIR UNE APPROCHE EUROPÉENNE</b>	
29	Dans le cadre des négociations sur le Pacte sur la migration et l'asile, promouvoir un usage plus important du « levier visa-réadmission » à l'encontre des pays peu coopératifs en matière d'éloignement.
<b>RENDRE LE DISPOSITIF DE RETOURS AIDÉS PLUS INCITATIF ET PLUS EFFICACE</b>	
30	Moduler, au-delà de la distinction entre pays tiers dispensé ou soumis à visa, le montant de l'allocation forfaitaire en fonction du coût de la vie dans chaque pays.
31	Sous réserve du bilan qui sera tiré au terme de son expérimentation, prolonger et étendre à d'autres pays le dispositif d'aide au retour volontaire médicalisé en cours d'expérimentation avec la Géorgie.
32	Doter les directions territoriales de l'OFII d'un ETP supplémentaire, afin de permettre une mise en œuvre plus efficace du dispositif d'aide au retour volontaire.



**François-Noël Buffet**

Président de la  
commission, rapporteur

Sénateur (Les Républicains)  
du Rhône

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel, du Règlement  
et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/  
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le rapport](#)