



HAL
open science

L'application du droit des étrangers en préfecture : comment l'administration utilise la norme juridique dans les procédures relatives aux titres de séjour

Élise Duloutre

► To cite this version:

Élise Duloutre. L'application du droit des étrangers en préfecture : comment l'administration utilise la norme juridique dans les procédures relatives aux titres de séjour. Science politique. 2021. dumas-03718460

HAL Id: dumas-03718460

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03718460v1>

Submitted on 6 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'APPLICATION DU DROIT DES ETRANGERS EN PREFECTURE

*Comment l'administration utilise la norme juridique dans les
procédures relatives aux titres de séjour*

Elise DULOUTRE
Sous la direction de Dorian GUINARD

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble
Année universitaire 2020-2021

Sommaire

Préambule	3
Abréviations	4
Introduction	5
I. L'adaptation de la norme juridique par la préfecture	8
1.1. Les sources multiples du droit des étrangers	9
1.1.1. <i>Un droit subordonné à des considérations politiques</i>	9
1.1.2. <i>Les outils de l'administration centrale</i>	13
1.2. La mise en œuvre du pouvoir discrétionnaire de la préfecture	15
1.2.1. <i>Les agents instructeurs, des interprètes du droit</i>	15
1.2.2. <i>Le rôle de la hiérarchie</i>	18
II. Les critères d'application de la norme juridique	20
2.1. Le maintien de l'ordre public	21
2.1.1. <i>La menace à l'ordre public</i>	21
2.1.2. <i>La lutte contre la fraude</i>	23
2.2. Le maintien de l'ordre social	26
2.2.1. <i>Le critère de ressource économique</i>	27
2.2.2. <i>La condition d'intégration</i>	29
2.2.3. <i>Le critère de vulnérabilité</i>	30
III. Le rôle de la temporalité comme contexte d'application du droit	32
3.1. La maîtrise de la temporalité par la préfecture	33
3.1.1. <i>L'accès restreint à l'administration</i>	33
3.1.2. <i>Le jeu des délais dans l'instruction des dossiers</i>	36
3.2. Temporalité administrative <i>versus</i> temporalité juridictionnelle	39
3.2.1. <i>L'enchaînement de deux temporalités distinctes</i>	39
3.2.2. <i>La préfecture contrainte par la temporalité juridictionnelle</i>	41
Conclusion	43
Bibliographie	45
Annexes	50

Préambule

A titre liminaire, ce mémoire a été réalisé à la suite d'un stage de deux mois au sein du service de l'immigration d'une préfecture de département. Dans le cadre de mon Master 2 à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, j'ai ainsi occupé une position de juriste stagiaire dans le bureau « Refus-Contentieux » de ladite préfecture.

Il convient néanmoins de souligner que ce mémoire ne consiste pas en un rapport de stage, ce choix de rédaction étant dû à plusieurs raisons. Premièrement, la courte durée du stage ne m'a pas permis de regrouper assez de contenu pour réaliser un compte-rendu exhaustif de mon activité au sein du service. En outre, la mission spécifique qui m'a été confiée (le réexamen de dossiers de demande de titre de séjour en instance depuis plus d'un an afin de proposer des solutions juridiques au corps préfectoral) m'a amené à travailler sur des situations spécifiques non représentatives de l'ensemble des demandes de titre de séjour instruites ni de l'activité générale du bureau. J'ai donc fait le choix, pour ces raisons et par intérêt personnel pour la recherche, d'analyser mon expérience en préfecture dans une visée plus large que le simple prisme des missions que j'ai été amenée à effectuer, trop réducteur selon moi. En effet, le but du stage réalisé et de la rédaction de ce mémoire ne consistait pas à analyser l'application du droit par l'administration à des situations particulières, mais de se pencher sur les causes et les dynamiques permettant justement une telle pratique du droit. En ce sens, la thèse avancée dans ce mémoire n'est pas illustrée par des données relatives aux dossiers spécifiques que j'ai traités. Ce dernier choix est également dû à des contraintes matérielles : en effet, cette recherche ayant été menée après la fin de mon stage, je ne disposais dès lors plus d'accès aux dossiers que j'avais instruits, et je n'ai pas eu l'opportunité de récupérer ces données *a posteriori* en raison de leur caractère confidentiel. Par ailleurs, en raison du devoir de réserve imposé par l'organisme d'accueil, le nom de la préfecture a été anonymisé, très peu de données chiffrées sont utilisées et aucun document officiel n'a été apposé en annexe.

Malgré les choix académiques et pratiques cités ci-dessus, mon expérience à la préfecture m'a permis d'apporter un point de vue concret à une thématique de recherche. Ainsi, outre les sources primaires et secondaires, la thèse de ce mémoire s'est construite sur un ensemble d'observations et de pratiques que j'ai été amenée à réaliser. L'intérêt de ce dernier réside donc dans l'apport d'un regard extérieur sur les pratiques de l'administration, apposé à une réflexion juridique plus théorique.

Abréviations

AES	Admission Exceptionnelle au Séjour
CAA	Cour Administrative d'Appel
CEDH	Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile
CIDE	Convention Internationale des Droits de l'Enfant
CNDA	Cour Nationale du Droit d'Asile
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DREETS	Direction Régionale de l'Economie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités
IRTF	Interdiction de Retour sur le Territoire Français
MOP	Menace à l'Ordre Public
OFII	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
OQTF	Obligation de Quitter le Territoire Français
TA	Tribunal Administratif
TAJ	Traitement d'Antécédents Judiciaires

Introduction

Souvent qualifié par les juristes d'« infra-droit »¹, le droit des étrangers possède une multitude d'enjeux juridiques. En ce qu'il règlemente le statut de non-nationaux, il possède par ailleurs une fonction et un rôle politique, se trouvant de fait au fondement de questions liées à la politique migratoire. Régime particulier, le droit des étrangers se définit comme l'« *ensemble des règles législatives et réglementaires encadrant l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire français* »², et est applicable aux personnes « *qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit qu'elles n'aient pas de nationalité* »³. Juridiquement fondé sur la souveraineté de l'Etat, le droit des étrangers constitue l'exercice d'une compétence régaliennne et représente l'outil principal des acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique d'immigration. En France, la mise en œuvre de cette politique – et donc l'application de ce droit – est principalement confiée aux administrations, aux préfetures notamment, et s'effectue sous le contrôle du juge administratif ou du juge des libertés pour la détention. Depuis la loi du 17 février 1800, le préfet est chargé d'assurer, au niveau local et sous le contrôle du ministère de l'Intérieur, le maintien de l'ordre et la cohésion des institutions sur le territoire. Par conséquent, l'une des compétences de l'institution préfectorale consiste à mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'immigration et d'asile. Notamment chargée des missions « *d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers ; de lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant les ressortissants étrangers, d'asile ; d'accueil et d'accompagnement des populations immigrées* »⁴, la préfeture est une institution essentielle en matière d'immigration ; et un acteur clé dans l'application du droit des étrangers.

D'après les théories de l'interprétation juridique, le droit est une construction permanente. En effet, en se posant entre le texte juridique et son application, l'interprétation mobilise des énoncés normatifs et contribue de ce fait à la création du droit. L'interprétation des textes, qui consiste à établir le sens de la norme à appliquer, est donc indissociable de la pratique du droit.

¹ Lochak Danièle, *Etrangers : de quel droit ?*, Paris, P.U.F, 1985.

² Vachet, Marie-Sophie. « Le droit des étrangers en France : particularités et finalités d'un droit en constante évolution ». *L'Homme la Societe* n° 206, n° 1 (22 mai 2018): 265-87 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-l-homme-et-la-societe-2018-1-page-265.htm>

³ CESEDA, art. L.110-3

⁴ « Immigration / Le ministère - Ministère de l'Intérieur ». Consulté le 27 juin 2021. <https://www.interieur.gouv.fr/fr/Le-ministere/Immigration>

Les travaux de Hans Kelsen distinguent deux sortes d'interprétation : une « authentique » réalisée par les organes d'application du droit, et une « non authentique » menée par des individus privés, faisant notamment l'objet de la science juridique. En ce sens, seule l'interprétation « authentique » est créatrice de droit, précisément car elle émane d'organes juridiquement habilités à l'appliquer. Parmi ces derniers, l'administration possède une place particulière. Acteur chargé d'exercer le droit afin de mettre en œuvre des politiques publiques, l'administration doit perpétuellement définir au préalable les normes qu'elle a pour mission d'appliquer : « *intervenant directement dans le processus de production des normes et chargée des actes matériels d'exécution de ces normes, l'administration dispose [...] inévitablement d'un pouvoir d'interprétation* »⁵. En effet, dès lors que l'administration est reconnue par la Constitution comme un organe chargé de l'exécution des lois, le droit français reconnaît à cette dernière une compétence interprétative du droit. Ainsi, malgré l'absence d'investiture officielle qui l'habilite à créer du droit hors de sa compétence réglementaire, l'exercice de sa mission exécutive au moyen de mesures interprétatives est « *implicitement reconnu par le constituant et le législateur [et] explicitement établi par le juge administratif* »⁶. Cependant, outre son rôle d'interprète du droit, l'administration est avant tout – et par nature – subordonnée au pouvoir et à l'autorité politiques, dont elle est dépendante institutionnellement. Les arbitrages et les considérations liées aux politiques publiques possèdent donc des conséquences directes au cours des processus décisionnels administratifs.

L'analyse du rôle de l'administration, de la préfecture en particulier, dans l'application du droit des étrangers pose la question de la mise en pratique d'un droit fort d'enjeux politiques. La préfecture possède un rôle dual d'application du droit d'une part, et de défense des intérêts de l'Etat d'autre part ; par conséquent, elle dispose d'une capacité d'interprétation juridique tout en devant répondre à des exigences politiques émanant du gouvernement. Or, depuis 1945, la politique d'immigration française est caractérisée par un objectif de limitation – voire de réduction – du nombre d'étrangers présents sur le territoire : en effet, les mesures prises par les gouvernements successifs participent et mettent en lumière le durcissement des conditions d'entrée et de séjour des étrangers, et la facilitation de leur éloignement. En ce sens, Danièle Lochak souligne le statut particulier des étrangers en France, qui sont rarement présentés

⁵ Chevallier, Jacques. « Les interprètes du droit ». In *La doctrine juridique*, édité par CURAPP, 259-82. Presses universitaires de France, 1993, p. 4.

⁶ Rolland, Frédéric. « L'interprétation juridique administrative et la théorie réaliste de l'interprétation ». *Revue Juridique de l'Ouest* 16, n° 4 (2003): 341-87 [en ligne] Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/juro.2003.2746>

comme sujets de droit pouvant donc jouir de certaines facultés et prérogatives, mais bien souvent comme le simple objet d'une réglementation servant les intérêts de l'Etat⁷. A ce titre, la négation des droits subjectifs des étrangers entraîne un maniement de la norme juridique, utilisée comme un outil destiné à servir des intérêts particuliers : à l'image des politiques publiques, le droit des étrangers a peu à peu perdu sa dimension protectrice pour devenir un « *instrument de contrôle* »⁸ de la population immigrée. Comment la préfecture applique-t-elle le droit des étrangers ? En d'autres termes, dans quelle mesure l'administration préfectorale, en tant qu'interprète du droit des étrangers, utilise-t-elle la norme juridique pour appliquer une politique d'immigration restrictive ?

Ce mémoire a été rédigé à la suite d'un stage de Master 2 au sein du service de l'immigration d'une préfecture départementale. Au moyen d'une analyse des pratiques préfectorales relatives notamment aux titres de séjour, le présent mémoire démontre que le caractère politique du droit des étrangers se trouve au cœur de son application par l'administration. Parce qu'il est directement lié à l'application des politiques, et parce que l'administration possède un pouvoir d'interprétation des textes, le droit des étrangers est utilisé en préfecture non comme un droit protecteur, mais comme un outil au service d'une politique d'immigration restrictive. En premier lieu, la norme juridique appliquée en préfecture n'est pas neutre, et permet la détention d'un large pouvoir discrétionnaire par l'administration (1). En effet, dans le domaine de l'immigration, la règle de droit est caractérisée par des sources multiples et influencées par les politiques gouvernementales (1.1), et fait perpétuellement l'objet d'une interprétation par les fonctionnaires qui l'appliquent (1.2). Or, en préfecture, le pouvoir discrétionnaire de l'administration se superpose à l'exigence de la défense des intérêts de l'Etat, entraînant l'émergence de certains critères, qui deviennent prépondérants au cours du processus d'application de la norme juridique (2). D'une part, le maintien de l'ordre public – s'il est à la base un critère juridique – devient un critère justifiant certaines pratiques restrictives à l'égard du séjour des étrangers (2.1) ; d'autre part, l'argument de la nécessité de maintenir l'ordre économique et social conduit l'administration à choisir les étrangers auquel elle accorde un titre de séjour selon leur niveau de richesse, leur degré d'intégration ou leur situation de vulnérabilité (2.2). Enfin, l'application de la norme juridique par la préfecture est indissociable du contexte temporel dans lequel elle a lieu (3). Véritables moyens de contrôle du dépôt, du parcours et de

⁷ Lochak Danièle, *Etrangers : de quel droit ?*, Paris, P.U.F, 1985, p.207.

⁸ Ibid.

l'issue d'une demande de titre de séjour par la préfecture (3.1), la temporalité et les délais révèlent une certaine mise à distance de la norme juridique par l'administration tout au long du parcours d'un dossier (3.2).

En étudiant l'utilisation du droit dans la mise en œuvre de la politique d'immigration par l'administration et en y apposant une expérience pratique, ce mémoire possède un double objectif. Premièrement, il vise à analyser la place du droit dans la mise en œuvre par l'administration de pouvoirs décisionnels transmis par l'exécutif. En outre, il permet d'appliquer les théories de l'interprétation juridique à un domaine du droit mouvant et intimement lié à des enjeux politiques et sociaux. Par ailleurs, cette recherche vise à apporter une connaissance précise du rôle et du fonctionnement de la préfecture dans l'application du droit des étrangers, souvent méconnus par les étrangers eux-mêmes ainsi que par l'ensemble des acteurs qui les accompagnent. Dans un souci de clarté et de précision, ce mémoire n'a pas la prétention d'analyser de manière exhaustive l'ensemble des pratiques préfectorales. Le sujet est analysé au regard des pratiques relatives aux titres de séjour, qui représentent l'une des principales attributions du service de l'immigration. Ces procédures sont donc étudiées dans leur globalité (première demande, renouvellement, retrait de titre, etc.) sur la base d'observations et d'activités réalisées au cours du stage.

I. L'adaptation de la norme juridique par la préfecture

La préfecture possède une influence sur la norme juridique qu'elle applique à travers l'instruction des dossiers d'étrangers. En premier lieu, cette possibilité découle de la multitude des sources et la constante évolution du droit des étrangers, qui contribuent à créer une norme juridique imprécise et peu contraignante (1.1). Le droit des étrangers est en effet encadré à trois niveaux : d'abord par la législation française, ensuite par le droit de l'Union Européenne et enfin par les normes internationales en matière de droits fondamentaux (1.1.1). De surcroît, le droit des étrangers étant par nature subordonné aux considérations politiques et à la mise en œuvre des politiques publiques⁹, l'exécutif appose régulièrement au cadre juridique des outils qui lui sont propres, afin d'en orienter son application (1.1.2). A travers le travail bureaucratique qui consiste à appliquer la règle de droit à des dossiers d'étrangers et donc à des situations

⁹ Lochak Danièle. *Etrangers : de quel droit ?*, Paris, P.U.F, 1985.

individuelles, l'ensemble de ces normes fait ensuite l'objet d'une interprétation par les fonctionnaires préfectoraux (1.2). En effet, les agents chargés de l'instruction des dossiers possèdent un rôle d'interprète, conféré et caractérisé par leur position et leur socialisation particulière au sein de la préfecture (1.2.1). En outre, l'organisation hiérarchique préfectorale permet la mise en place d'un large pouvoir discrétionnaire par l'administration à l'égard des dossiers d'étrangers (1.2.2).

1.1. Les sources multiples du droit des étrangers

La principale spécificité du droit des étrangers réside dans la diversité des sources du droit et dans l'instabilité de la norme juridique. En effet, ce droit est particulièrement mouvant et caractérisé par un arsenal juridique. Par ailleurs, les différentes sources du droit ne possèdent pas toutes la même importance dans leur application par la préfecture.

1.1.1. Un droit subordonné aux considérations politiques

Le droit des étrangers étant sensible aux changements dans les politiques gouvernementales d'immigration¹⁰, l'évolution de la législation et l'introduction de normes européennes et internationales révèlent des règles de plus en plus restrictives pour les étrangers. Depuis l'ordonnance du 2 novembre 1945, premier texte réunissant les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire français, on compte en effet plusieurs dizaines de réformes qui reflètent à la fois les objectifs et les moyens de l'exécutif dans le domaine de l'immigration, et les variations de la conjoncture et de l'opinion publique¹¹. Au cours de l'après-guerre, l'immigration est encouragée dans une optique démographique ; trois cartes de séjour sont instaurées et une réglementation du travail est mise en place. Néanmoins, c'est au milieu des années 1970, dans un contexte de chômage croissant, que la maîtrise des flux migratoires devient la préoccupation majeure des gouvernements successifs. Depuis cette période, on assiste ainsi à une restriction progressive des voies d'immigration légales et à une fragilisation de la condition des étrangers autorisés à s'installer en France¹². En 1974, l'immigration du

¹⁰ Martinache, Igor. « Sylvain Laurens, Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981) ». *Lectures*, 13 janvier 2010 [en ligne] Disponible sur : <http://journals.openedition.org/lectures/906>

¹¹ Lochak, Danièle. « 2 - Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », Didier Fassin éd., *Les Lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*. La Découverte, 1997, pp. 29-45 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/les-lois-de-l-inhospitalite--9782707127433.htm>

¹² Parrot, Karine. *Carte blanche, l'Etat contre les étrangers*. La Fabrique éd., 2019, p.101.

travail est suspendue ; puis, en 1980, la loi Bonnet modifie l'ordonnance de 1945 et met en place les prémices du volet policier de l'immigration : l'entrée et le séjour irréguliers deviennent alors des motifs de détention et d'expulsion au même titre que la menace à l'ordre public. Malgré certaines évolutions à partir de 1981 (création d'une carte de résident valable dix ans, assouplissement des conditions du regroupement familial et limitation des motifs d'expulsion), la lutte contre l'immigration irrégulière est renforcée au moyen d'une augmentation des contrôles aux frontières, une aggravation des peines encourues pour l'entrée et le séjour irrégulier, et un maintien de la possibilité de la détention sur ces motifs. Depuis 1986, plus de vingt-et-une lois sur l'immigration ont été promulguées. Parmi elles, les lois Pasqua-Debré refondent l'ordonnance de 1945 et reviennent sur de nombreuses dispositions protectrices adoptées précédemment, en limitant notamment le droit au séjour de beaucoup d'étrangers à travers le durcissement des conditions de ressources, et restreignant les protections contre l'éloignement. Les lois suivantes jusqu'aux dernières réformes vont maintenir et renforcer le dispositif répressif : par exemple, malgré la création de la carte pluriannuelle par la loi du 7 mars 2016 qui visait à « mieux accueillir et intégrer », ce texte a étendu les motifs d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) et généralisé les interdictions de retour (IRTF). Dernière grande réforme législative en date, la loi Collomb du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » n'a pas dévié des objectifs sécuritaires et restrictifs mis en place par les lois précédentes, en contribuant à la précarisation de la situation des étrangers malades et des mineurs. Si cet historique n'est pas exhaustif et malgré les discontinuités dans les lois relatives à l'immigration dues à l'alternance au pouvoir des gouvernements, on constate l'existence d'un fil directeur concernant cette politique publique, qui tend à devenir de plus en plus restrictive. Au gré des multiples réformes, le droit des étrangers est donc devenu à la fois répressif et illisible¹³. Aujourd'hui, l'ensemble des règles relatives au droit des étrangers est regroupé dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Institué en 2004 et entré en vigueur en 2005, il remplace l'ordonnance de 1945 et codifie la loi du 25 juillet 1952 relative à l'asile. Malgré son caractère récent, ce code a déjà fait l'objet de plusieurs réformes. La dernière en date a pris effet le 1^{er} mai 2021 et a entraîné une nouvelle rédaction des parties législatives et réglementaires. En préfecture, le CESEDA est donc le texte de référence sur lequel les fonctionnaires se basent pour statuer sur le droit au séjour des étrangers. Une copie est distribuée à chaque agent instructeur,

¹³ GISTI, *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, La Découverte éd., 2019, p.16.

qui prend ses décisions en appliquant les articles relatifs au type de demande de titre et à la situation de l'étranger.

Au-delà de la législation française, le droit des étrangers est régi par le droit européen ainsi que les conventions bilatérales signées avec des pays tiers. Si le droit de l'Union Européenne en matière d'immigration possède un impact croissant sur le droit français, il concerne principalement le système d'asile¹⁴ et l'éloignement des ressortissants de pays tiers¹⁵, et n'est donc pas central dans la plupart des procédures d'instruction des demandes de titres de séjour. Néanmoins, les conventions bilatérales possèdent un rôle particulier dans la norme juridique appliquée par la préfecture, dès lors qu'elles constituent un régime juridique qui diffère selon la nationalité et règlementent, en dehors du cadre général posé par le CESEDA, le droit au séjour des ressortissants de certains Etats. L'objet et la portée de ces accord étant variables, certaines conventions sont plus utilisées que d'autres par l'administration. Ainsi, l'accord franco-algérien de 1986 modifié régit l'intégralité de l'entrée, du séjour et du travail des ressortissants algériens ; ces ressortissants ne sont pas soumis au droit commun en matière d'immigration, à l'exception des dispositions de procédure. Cependant, la majorité des conventions bilatérales règlementent uniquement certains aspects relatifs au séjour : par exemple, l'accord franco-marocain de 1987 a pour objet les demandes de titre de séjour « salarié » des ressortissants marocains, et l'accord franco-tunisien de 1968 prévoit des conditions spécifiques pour les cartes portant la mention « vie privée et familiale » et les cartes de résident.

Enfin, la norme juridique appliquée en préfecture s'appuie sur les conventions internationales en matière de droits fondamentaux. Outre la convention de Genève relative au statut de réfugié, les textes principaux en droit des étrangers sont la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH) et la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Au-delà du droit relatif à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers, ces textes imposent des limites à l'administration, qui est tenue de les respecter lors de la prise de décision. Cependant, malgré la place supérieure qu'occupent les conventions internationales dans la hiérarchie des normes, celles-ci possèdent un rôle moindre dans l'action de l'administration. En

¹⁴ On peut citer ici la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale ; le règlement n°604-2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 dit « Règlement Dublin III » ou encore la convention de Schengen sur l'ouverture des frontières entre les Etats européens signataires, entrée en vigueur le 26 mars 1995 et permettant notamment la mise en place du système information Schengen.

¹⁵ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

pratique, seules quelques dispositions sont utilisées : les dossiers d'étrangers sont généralement analysés au regard des articles 3 et 8 de la CEDH (interdiction de la torture et droit au respect de la vie privée et familiale) et de l'article 3-1 de la CIDE portant sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Le recours à ces conventions par les agents instructeurs n'est pas automatique ; ainsi, les dispositions précitées sont régulièrement absentes des fiches de décision à destination du corps préfectoral (ANNEXE N°1), ce qui montre qu'elles ne sont pas perçues comme contraignantes.

Qu'elles soient nationales ou internationales, les sources du droit des étrangers possèdent un point commun : la catégorisation. Définies comme des « *classes ou ensembles de personnes étrangères regroupées sous une dénomination commune aux fins d'application d'un statut juridique* »¹⁶, les catégories juridiques d'étrangers se traduisent notamment par l'existence d'une multitude de type de titres de séjour. L'entrée et le séjour des étrangers sont soumis à diverses conditions (nationalité, liens personnels et familiaux, motifs spécifiques, etc.) et constituent un « *ensemble hétérogène de règles aboutissant à une logique de catégorisation des situations personnelles et donc des individus* »¹⁷. Selon sa situation et sa demande, l'étranger obéit donc à un régime juridique spécifique. La catégorisation est un aspect essentiel de l'application du droit par la préfecture car elle s'effectue tout au long de la procédure de demande de titre de séjour et possède une influence sur l'instruction du dossier, qui est analysé au regard de la catégorie dans laquelle est fixé l'étranger. De ce fait, le travail d'instruction repose sur le classement des dossiers dans la catégorie adéquate selon leur situation, au regard de laquelle ils possèdent ou non un droit au séjour. Le concept de catégorisation permet d'affirmer que le droit des étrangers n'est pas neutre ; en effet, à travers les catégories, le droit permet à l'administration « *de se saisir d'une réalité migratoire qu'elle remodèle, qu'elle (re)constitue, permettant [...] le contrôle des flux migratoires et la fixation des migrants* »¹⁸.

1.1.2. Les outils de l'administration centrale

¹⁶ Barbou des Places, Ségolène. « La catégorie en droit des étrangers : une technique au service d'une politique de contrôle des étrangers ». *Revue Asylon(s)*, n° 4, mai 2008 [en ligne] Disponible sur : <http://reseau-terra.eu/article762.html>

¹⁷ Vachet, Marie-Sophie. « Le droit des étrangers en France : particularités et finalités d'un droit en constante évolution ». *L'Homme la Societe* n° 206, n° 1 (22 mai 2018): 265-87 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-l-homme-et-la-societe-2018-1-page-265.htm>

¹⁸ Barbou des Places, Ségolène. « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants ». *Migrations Societe* N° 128, n° 2 (2010): 33-49 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2010-2-page-33.htm>

Malgré la codification du droit des étrangers initialement censée clarifier la législation¹⁹, l'avalanche de textes juridiques au niveau national et international et la rédaction des textes souvent flous entraînent bien souvent une interprétation différenciée du droit au sein de l'administration. Au-delà de contrevenir au principe de sécurité juridique selon lequel les normes édictées doivent être « *claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles* »²⁰, ces deux éléments sont notamment responsables d'importantes variations concernant les décisions d'octroi ou de refus de séjour selon les préfetures. Le cas des titres de séjour révèle ainsi le manque de clarté dans la législation ; les étrangers devant remplir des critères plus ou moins précis selon le type de demande. De surcroît, malgré le rôle qu'est censée jouer la jurisprudence – préciser le droit écrit lorsqu'il ne l'est pas, l'adapter selon les circonstances de fait ou même remplacer des règles de droit existantes – cette dernière est souvent mise de côté dans l'instruction des dossiers de demande de titre. Les agents travaillant à la préfeture de XXX ne disposent d'ailleurs pas d'accès à des bases de jurisprudence : justifiée par l'administration comme la conséquence d'un manque de moyens financiers, cette absence de références jurisprudentielles reflète une application du droit incomplète.

Afin d'homogénéiser l'application du droit et d'uniformiser ainsi la mise en œuvre de la politique d'immigration sur le territoire, les autorités administratives utilisent des outils qui leur sont propres. En ce sens, il convient de souligner la place prépondérante des circulaires dans l'application du droit réalisée par la préfeture, au détriment d'autres instruments juridiques tels que les conventions internationales, les lois et les décrets²¹. Document à usage interne, la circulaire est un texte « *à caractère unilatéral [...] ne modifiant normalement pas l'ordonnement juridique, adressé par une autorité administrative à ses subordonnés pour leur indiquer la manière d'appliquer certaines dispositions législatives ou réglementaires* »²². Au moyen des circulaires, le ministère de l'Intérieur fixe des grandes lignes d'interprétation des textes juridiques afin d'orienter les pratiques préfectorales. Or, ces actes administratifs sont

¹⁹ Galliano, Lionel. « La situation juridique de l'étranger en France ou l'insécurité juridique comme moyen de régulation de l'immigration », Institutionnalisation de la xénophobie en France, *Revue Asylon(s)*, N°4, mai 2008 [en ligne] Disponible sur : <http://www.reseau-terra.eu/article761.html>

²⁰ Le principe de sécurité juridique a été reconnu par la Cour de justice des Communautés européennes dès 1962, dans un arrêt Bosch du 6 avril 1962 puis par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans ses arrêts Sunday Times du 26 avril 1979 et Hentrich c/ France du 22 septembre 1994.

²¹ Spire, Alexis. « L'application du droit des étrangers en préfeture », *Politix*, vol. 69, no. 1, 2005, pp. 11-37 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-politix-2005-1-page-11.htm>

²² « Circulaire - Fiches d'orientation - mai 2021 | Dalloz ». Consulté le 27 juin 2021. <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000182>

notamment caractérisés par l'absence de contrôle interne ou externe sur leur application ; en droit des étrangers, l'exemple des circulaires de régularisation montre que ce type d'acte peut être décrit comme « un instrument d'« infra-droit » qui ne fait l'objet d'aucun contrôle juridictionnel et politique »²³. En effet, depuis plusieurs années, une politique de régularisation par circulaire s'est développée, permettant aux gouvernements successifs de se focaliser sur des catégories particulières d'étrangers en situation irrégulière et de compenser les limites imposées par le droit en matière d'entrée et de séjour des étrangers. Cependant, en pratique, les circulaires laissent une grande liberté à l'administration dans le choix des individus à régulariser et ne permet aucune contestation ni contrôle juridictionnel des critères qu'elle pose. Ainsi, malgré la distinction entre les circulaires impératives et non impératives effectuée par le Conseil d'Etat en 2002²⁴, les circulaires de régularisation ne sont pas invocables dès lors qu'elles sont rattachées au pouvoir discrétionnaire du préfet.

C'est ce que nous montre l'exemple de la circulaire du 28 novembre 2012 dite circulaire Valls, dernière en date et toujours appliquée en préfecture. Contrairement aux précédentes²⁵, cette circulaire fixe des orientations pérennes et vise notamment l'admission exceptionnelle au séjour (AES) au titre du travail et de la vie privée et familiale (parents d'enfants scolarisés, conjoints d'étrangers en situation régulière ou encore mineurs devenus majeurs). Or, dans deux décisions du 4 février et du 23 mars 2005, le Conseil d'Etat a rejeté la possibilité pour les étrangers en situation irrégulière de se prévaloir des dispositions de la circulaire Valls pour contester un refus d'AES²⁶, estimant que celle-ci ne contient pas de « lignes directrices » mais de simples « orientations » non invocables devant le tribunal administratif²⁷. Le juge administratif suprême a ainsi annulé deux arrêts des cours administratives d'appel de Paris et Bordeaux qui, elles, avaient reconnu l'invocabilité des lignes directrices de la circulaire. En conséquence, il n'existe aucune obligation pour la préfecture de régulariser un étranger sur le fondement de cette circulaire. Cette exception à l'invocabilité des lignes directrices par les demandeurs en situation irrégulière repose sur la consécration d'un pouvoir exceptionnel des autorités préfectorales, qui

²³ « La régularisation, une procédure injuste et inefficace [Christel Cournil] · GISTI 2008 ». Disponible sur : <http://www.gisti.org/spip.php?article4406>.

²⁴ CE, ass., 18 déc. 2002, n° 233618, Mme Duvignères.

²⁵ On peut citer ici l'exemple des circulaires des 5 mai et 15 juin 1995 (visant à régulariser les parents d'enfant français) ou encore de la circulaire du 13 juin 2006 relative aux parents d'enfants scolarisés, à la suite de laquelle sur 33 538 demandes déposées, un peu plus de 9 000 ont été acceptées, mais 24 000 ont été refusées.

²⁶ CE, 4 février 2015, n° 383267, concl. Mme Béatrice Bourgeois- Machureau ; et CE, 2^{ème} SSJS., 23 mars 2015, n° 348143.

²⁷ Sur la différence entre « lignes directrices » et « orientations » des directives, voir la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au lignes directrices (anciennement « directives Crédit Foncier de France).

s'étend au-delà du pouvoir discrétionnaire : on assiste à la consécration d'un « *pouvoir du prince* » détenu par le préfet, qui justifie une large exceptionnalité²⁸. C'est ainsi que la régularisation au titre de l'AES des parents d'enfants scolarisés n'est presque jamais appliquée par la préfecture de XXX. L'usage des circulaires par l'administration consiste donc à appliquer une norme juridique selon des orientations particulières ; et conduisent de nombreux étrangers à déposer une demande de titre de séjour sur des dispositions qui ne sont ni obligatoires ni invocables par ces derniers, ce qui entraîne très souvent des refus de séjour.

Aux sources du droit des étrangers – qui constituent un ensemble de règles restrictives, multiples et floues – sont apposés des outils propres à l'administration qui orientent l'application du droit. La nature de la norme juridique écrite, couplée à l'usage privilégié des circulaires, constitue donc une base qui permet l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par les fonctionnaires préfectoraux à l'égard des dossiers d'étrangers.

1.2. La mise en œuvre du pouvoir discrétionnaire de l'administration

L'administration possède un rapport singulier au droit, en ce qu'elle intervient dans la production normative qui découle du pouvoir discrétionnaire²⁹. S'opposant à la compétence liée qui détermine la décision de l'administration, le pouvoir discrétionnaire permet à cette dernière d'agir avec une marge d'appréciation importante dans sa prise de décision. En droit des étrangers, le pouvoir d'appréciation de la préfecture se base sur des éléments de fait que les fonctionnaires sont chargés d'apprécier. La mise en œuvre de ce pouvoir est donc permise à la fois par le rôle d'interprète des agents et par l'organisation hiérarchique préfectorale.

1.2.1. Les agents instructeurs, des interprètes du droit

A partir de principes fixés par le législateur, l'administration est chargée de donner un sens concret à l'entièreté du dispositif du droit des étrangers : Jacques Chevallier souligne à ce titre que « *le centre de production du droit* » s'est progressivement déplacé vers

²⁸ Domenach, Jacqueline. « La non invocabilité des « lignes directrices » et le fait du prince en matière de régularisation des étrangers. Droits des étrangers (CESEDA) ». *La Revue des droits de l'homme*. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux, 23 avril 2015 [en ligne] Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/revdh.1085>

²⁹ Chevallier, Jacques. « La place de l'administration dans la production des normes ». *Droit et société* n° 79, n° 3 (2011): 623-36. Disponible sur : <https://www.cairn.info/journal-droit-et-societe1-2011-3-page-623.htm>

l'administration, qui est devenue la source essentielle des règles encadrant le jeu social »³⁰. Au sein de la préfecture, les agents contractuels et vacataires sont tenus d'appliquer les principes juridiques décrits ci-dessus à des situations individuelles et concrètes. La nature de la norme juridique et les missions confiées aux agents permettent donc à ces derniers d'exercer un rôle d'interprète du droit et, de ce fait, d'agir directement sur la production d'une doctrine administrative. Outre l'influence des textes – lois, décrets, circulaires, instructions écrites – provenant d'instances hiérarchiques, les pratiques bureaucratiques résultent également de la subjectivité des fonctionnaires chargés de l'application des lois, qui possèdent une marge d'appréciation concrète et font un « *usage stratégique* » des textes législatifs³¹. Si ce rôle est conféré par leur position, c'est également la nature des textes qui leur permet de les interpréter. Parmi les nombreux exemples, on peut citer ici les conditions requises pour la délivrance d'une carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » prévue à l'article L.423-23 du CESEDA. En effet, le texte dispose que les liens familiaux doivent être appréciés au regard « *de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine* », de façon à ce qu'un refus de séjour ne porte pas « *une atteinte disproportionnée* » à son droit au respect de sa vie privée et familiale. Au cours de l'instruction, ces critères sont analysés par les agents au moyen de documents fournis par l'étranger prouvant et caractérisant leurs liens personnels et familiaux en France. Néanmoins, il convient de souligner que le caractère intense, ancien et stable de ces liens ne peut être analysé que de manière subjective. En tant qu'interprètes du droit, les agents ont donc pour fonction de passer d'une règle abstraite à une situation concrète³². A partir du parcours d'un dossier de demande de titre de séjour (ANNEXE N°2) on observe que cette tâche d'interprétation est présente à tous les niveaux de la demande de titre. Lorsqu'un étranger dépose son dossier en préfecture, le dossier est d'abord examiné par les agents instructeurs du bureau « Séjour », qui rédigent une proposition de décision (appelée « fiche de décision », voir ANNEXE N°1) à destination de la hiérarchie et du corps préfectoral. Dans le cas où la proposition est négative, le dossier est transmis au bureau « Refus » qui est chargé de procéder à un réexamen du dossier, et de confirmer ou d'infirmer la proposition de décision. Le dossier est ensuite transmis à la chaîne

³⁰ Chevallier, Jacques. « La place de l'administration dans la production des normes ». *Droit et société* n° 79, n° 3 (2011): 623-36 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/journal-droit-et-societe1-2011-3-page-623.htm>

³¹ Ibid.

³² Chevallier, Jacques. « Les interprètes du droit ». In *La doctrine juridique*, édité par CURAPP, 259-82. Presses universitaires de France, 1993 [en ligne] Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01763623>

hiérarchique (chef de bureau, chef de service) avant que la décision finale ne soit prise par le corps préfectoral. Le même mécanisme est d'ailleurs appliqué lors des procédures de retrait de titre de séjour. Ainsi, chaque dossier d'étranger fait l'objet de plusieurs interprétations du droit par des agents différents, qui possèdent donc chacun une subjectivité et une sensibilité particulières.

Si cette fonction d'interprète dont jouissent les agents instructeurs repose sur la nature même du travail bureaucratique et sur leur position dans la prise de décision, elle est fortement influencée par la socialisation au sein de l'administration. Cette dernière peut être saisie à travers le concept d'« ethos préfectoral », défini par Alexis Spire comme « *l'ensemble des principes et des dispositions à agir qui organisent la pratique des agents de préfecture* »³³. Si cet « ethos » possède des caractéristiques propres à tout travail bureaucratique, il contient plusieurs spécificités lorsqu'il est analysé dans le cadre des services d'immigration des préfectures. Au sein de cette administration, les pratiques des agents reposent principalement sur la représentation de leur pouvoir et de leur place dans un appareil d'Etat : « *pour un agent de préfecture, même de rang subalterne, la mission de représenter les intérêts de la préfecture [...] constitue l'aspect le plus valorisant de son activité administrative* »³⁴. Le rapport des agents à l'institution révèle ainsi un certain dévouement et un impératif de loyauté, qui se traduisent notamment par une soumission à l'autorité hiérarchique et par une défense des intérêts de la préfecture face à d'autres acteurs en utilisant la norme juridique à disposition. En ce sens, la règle de droit n'est pas utilisée de manière objective par les agents qui, régulièrement, n'opèrent pas de mise à distance des intérêts de l'administration.

L'aspect fondamental qui permet à cet « ethos préfectoral » d'exister se trouve dans la transmission des pratiques au sein de l'administration. En effet, l'apprentissage des agents est caractérisé par un « *enseignement « artisanal » et non formalisé* »³⁵ qui s'acquiert directement au sein du service de l'immigration. Au même titre que des agents vacataires ou titulaires, possédant ou non une ancienneté sur leur poste, les stagiaires sont par exemple considérés très rapidement comme des professionnels à part entière, même sans détenir de diplômes ou de compétences juridiques particuliers. Les pratiques sont enseignées principalement au moyen d'échanges verbaux et de conseils prodigués par des agents en poste depuis plus longtemps, qui

³³ Spire, Alexis. « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, vol. 69, no. 1, 2005, pp. 11-37. [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-politix-2005-1-page-11.htm>

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

ont acquis et intégré le fonctionnement et les exigences de la préfecture. L'ensemble des explications et des orientations des pratiques se fait à l'oral, en se basant notamment sur les pratiques antérieures : « *plus qu'une connaissance théorique du droit, c'est surtout un certain usage pragmatique de la réglementation qui [est transmis au nouvel agent]* »³⁶. Par la répétition de la pratique se crée alors une doctrine administrative qui évolue dans le temps, au gré des réformes et des changements au sein de la hiérarchie.

1.2.2. Le rôle de la hiérarchie

Bien que les agents possèdent une large marge de manœuvre quant à la décision prononcée par l'administration à travers l'instruction des dossiers, il convient de souligner le rôle prépondérant de la hiérarchie au sein de la préfecture. En effet, les agents instructeurs, bien que très autonomes dans les missions qui leur sont confiées, ne prennent aucune décision finale. Ainsi, sur les dossiers particulièrement anciens ou techniques juridiquement, l'examen du dossier par le bureau « Refus » s'effectue conjointement avec le chef de bureau, qui émet son avis sur la proposition de décision. Le dossier est ensuite transmis au chef de service et soumis à validation, avant d'être présenté au corps préfectoral. Composé du préfet, du sous-préfet, du secrétaire général et du secrétaire général adjoint, c'est à cette dernière autorité que revient l'ensemble des décisions finales concernant les procédures relatives aux titres de séjour. C'est donc en réalité une longue chaîne d'acteurs qui participe à cette dernière, ce qui permet aux agents de conserver une certaine distance vis-à-vis du devenir du dossier – et de l'étranger derrière – et de se protéger quant à leur responsabilité³⁷. Cette séparation des tâches au sein de la préfecture a plusieurs conséquences : elle empêche toute négociation possible suite à la réception de la décision de refus par l'étranger, elle donne la possibilité aux décisionnaires de se baser uniquement sur le dossier sans avoir aucun contact avec l'étranger ; enfin, elle permet de déresponsabiliser les différents agents de la chaîne bureaucratique³⁸, malgré le fait que le corps préfectoral suive l'avis proposé par le service dans la grande majorité des cas, dans un souci d'efficacité. Cette délégation à l'autorité hiérarchique est favorisée par l'organisation pyramidale de la préfecture. Au-delà de la fonction symbolique occupée par la hiérarchie à qui revient l'ensemble des décisions officiellement prises par l'administration, le corps préfectoral

³⁶ Spire, Alexis. « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, vol. 69, no. 1, 2005, pp. 11-37 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-politix-2005-1-page-11.htm>

³⁷ Spire, Alexis. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008.

³⁸ Ibid.

est chargé de fixer les orientations générales du service de l'immigration et joue donc un rôle clé dans l'orientation du pouvoir discrétionnaire et des pratiques de l'administration. Au moyen d'instructions notamment orales, le préfet influence ainsi les pratiques des agents par l'intermédiaire du chef de service et des chefs de bureaux. Ces orientations déterminent largement les consignes données par les chefs de bureau aux agents instructeurs ; le préfet pouvant par exemple enjoindre l'ensemble du service à augmenter le nombre de décisions de refus de séjour et de mesures d'éloignement.

Afin de saisir pleinement le fonctionnement hiérarchique de la préfecture décrit ci-dessus, il est important de prendre en compte la prévalence du rôle des indicateurs de performance dans les consignes imposées aux fonctionnaires. Depuis les années 1980, l'administration connaît un processus de rationalisation dont la mise en œuvre repose sur des réformes inspirées du *new public management*, qui vise à améliorer l'efficacité du secteur public en y transposant des méthodes de gestion propres au secteur privé³⁹. Cette dynamique se traduit par l'instauration d'un dispositif qualitatif de contrôle de gestion par le ministère de l'Intérieur à destination des préfectures. Dénommé INDIGO (« Indicateurs de Gestion Optimisée »), ce dispositif mesure la performance des préfectures au moyen d'indicateurs non financiers⁴⁰. Sont ainsi notamment mesurés au sein du service de l'immigration les nombres de pré-accueils effectués, de personnes reçues au guichet, de récépissés délivrés, ou encore de décisions d'éloignement prononcées et exécutées. Non disponibles publiquement, ces données permettent de comparer les résultats entre les territoires et témoignent de l'application différenciée du droit selon les préfectures. Ces indicateurs – dits « de performance » – possèdent des conséquences directes sur l'activité du service de l'immigration. En effet, afin de correspondre aux objectifs fixés par la hiérarchie, les chefs de bureaux sont parfois contraints de se pencher sur des thématiques particulières telles que les retraits de titres de séjour : dans le cas où la préfecture n'a pas retiré un nombre minimum de titres de séjour sur une période donnée, la hiérarchie peut enjoindre les agents à engager des procédures – la décision de l'agent étant alors orientée dès lors qu'il est tenu d'étudier un certain nombre de dossiers en ayant un objectif chiffré concernant la nature des décisions devant être prises.

³⁹ Haepere, Béatrice Van. « Que sont les principes du New Public Management devenus ? » Reflets et perspectives de la vie économique Tome LI, n° 2 (20 août 2012): 83-99 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2012-2-page-83.htm>

⁴⁰ « Dépenses de fonctionnement des préfectures : une nouvelle donne grâce à la LOLF, des marges de manœuvre pour la réforme de l'Etat ». Consulté le 4 juin 2021. <https://www.senat.fr/rap/r06-024/r06-0245.html>

La préfecture, en tant qu'acteur central de la mise en œuvre de la politique gouvernementale d'immigration, dispose d'un pouvoir d'adaptation de la norme juridique, qui devient alors une norme propre à l'administration. L'existence de cette dernière est permise par la nature et les caractéristiques des sources du droit des étrangers, et par l'utilisation d'outils par l'administration centrale afin d'en orienter l'application par les administrations. L'organisation des activités du service de l'immigration permet ensuite l'interprétation de cette norme à tous les niveaux de la hiérarchie, de l'agent guichetier au corps préfectoral. Détenue par l'ensemble des fonctionnaires, le pouvoir d'interprétation du droit est impacté par la socialisation des agents et la transmissions de pratiques préfectorales. On constate l'émergence, à travers cette double dynamique, d'une doctrine bureaucratique qui oriente l'ensemble des décisions prises par la préfecture au cours des procédures relatives aux titres de séjour. La norme juridique étant notamment appliquée afin de répondre à des objectifs chiffrés fixés par le gouvernement, il convient de souligner le rôle que joue la défense des intérêts de l'Etat dans les pratiques préfectorales. En effet, s'il est désormais avéré que la préfecture utilise une norme juridique qui lui est propre, reste à savoir selon quels critères elle est appliquée.

II. Les critères d'application de la norme juridique

Le but premier de la politique d'immigration étant selon Danièle Lochak la primauté des intérêts de l'Etat⁴¹, la norme juridique appliquée par l'administration au cours de l'instruction des dossiers de demande ou de renouvellement de titre de séjour est interprétée à travers ce prisme. Ainsi, les pratiques préfectorales témoignent de la mise en avant de certains critères, perçus comme caractéristiques de l'intérêt national. En premier lieu, la préfecture, en tant que représentant de l'Etat au niveau local et administration sous tutelle directe du ministère de l'Intérieur, possède une mission de maintien de l'ordre, élément fondamental de la sécurité de l'Etat (2.1). Dans un contexte de lutte contre l'immigration illégale, le maintien de l'ordre public se traduit à la fois par l'importance accordée au concept de menace à l'ordre public comme critère permettant de justifier un refus de séjour (2.1.1), et par la systématisation de la vérification du caractère frauduleux des demandes de titre de séjour (2.1.2). A contrario, certains critères jouent un rôle déterminant dans l'attribution d'un titre de séjour dès lors qu'ils permettent le maintien de l'ordre social (2.2.). Trois critères sont véritablement déterminants dans la demande de titre de séjour : le niveau de richesse (2.2.1), le degré d'intégration (2.2.2)

⁴¹ Lochak Danièle, *Etrangers : de quel droit ?*, Paris, P.U.F, 1985, p.8

et la situation de vulnérabilité de l'étranger (2.2.3).

2.1. Le maintien de l'ordre public

En droit administratif, le maintien de l'ordre public implique « *la préservation du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publique et plus récemment du respect de la dignité de la personne humaine* »⁴². Cette exigence relevant notamment du ministère de l'Intérieur, elle est perçue par les fonctionnaires préfectoraux comme l'une des missions principales du service de l'immigration⁴³. Ainsi les agents sont investis de cette mission à travers deux axes principaux : la prévention de menace à l'ordre public (MOP), et la lutte contre la fraude.

2.1.1. La menace à l'ordre public

Le concept de menace à l'ordre public est fondamental en droit des étrangers. En effet, la dimension répressive du CESEDA s'applique principalement à deux catégories d'étrangers : ceux qui sont en situation irrégulière, et ceux qui représentent un trouble potentiel ou avéré à l'ordre public⁴⁴. Cette notion, déjà présente dans l'ordonnance de 1945, est définie à l'article L.251-1, 2° du CESEDA, qui qualifie de dangereux l'étranger dont le « *comportement personnel constitue, du point de vue de l'ordre public ou de la sécurité publique, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société* ». Le concept de MOP est aujourd'hui généralisé à l'ensemble du contenu du CESEDA selon trois logiques principales. D'abord, la MOP peut constituer un motif de refus de séjour pour des étrangers ayant normalement vocation à l'obtenir : la mention « *sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public* » est présente dans de nombreux articles du CESEDA et permet à l'administration d'opposer par exemple un refus de séjour aux citoyens de l'Union Européenne et leur famille, aux étrangers demandant une carte « *vie privée et familiale* » au motif de leurs attaches familiales en France, ou encore aux personnes formulant une demande d'admission exceptionnelle au séjour sur des fondements humanitaires. De plus, elle peut constituer un motif

⁴² « Ordre public (Droit administratif) - Fiches sectorielles - septembre 2020 | Dalloz ». Consulté le 8 juin 2021. <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000687>

⁴³ Spire, Alexis. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008, p.40.

⁴⁴ Lochak, Danièle. « L'image de l'étranger au prisme des lois sur l'immigration ». *Droit et Cultures - Revue internationale interdisciplinaire*, CHAD (UPN), Association Droit et Cultures, L'Harmattan, 2011, Hors-série : « Orient-Occident. Image de soi, image de l'autre », pp.125-142.

de retrait de titre de séjour⁴⁵. Enfin, la MOP joue un rôle au cours des procédures d'éloignement et d'expulsion : elle constitue un motif de délivrance d'une OQTF, notamment dans le cas où l'étranger réside de manière régulière en France depuis moins de trois mois, un motif d'IRTF suite à un refus de séjour ou un retrait de titre, et peut enfin constituer un motif d'expulsion⁴⁶. De même que les conditions prévoyant la délivrance de certains titres de séjour, les critères définissant la menace à l'ordre public laissent une marge d'appréciation subjective. En effet, le caractère réel, actuel et suffisamment grave de la menace ne peut être apprécié que de manière subjective, selon l'agent instructeur et le profil de l'étranger. La MOP est d'autant plus difficile à déceler de manière objective que ni l'implication dans une procédure pénale, ni l'existence d'une condamnation ne suffisent à la caractériser⁴⁷. De surcroît, même dans le cas où elle est fondée sur une condamnation pénale passée, l'invocation de la menace est forcément subjective car elle est basée sur « *l'appréciation d'un risque de commission ou de réitération d'infractions* »⁴⁸. Or, il est extrêmement difficile pour un agent d'évaluer un risque de récidive en disposant d'un nombre parfois très limité d'informations : la plupart du temps, cette analyse repose donc sur le type d'infraction commise, l'ancienneté des faits, l'existence ou non d'une condamnation ainsi que la peine encourue ou purgée.

Depuis quelques années, notamment en raison du contexte sécuritaire prévalent en France, on constate une augmentation de la vigilance de l'administration par rapport aux étrangers⁴⁹. En effet, la rédaction de la législation relative à la menace à l'ordre public laisse à la préfecture « *une marge d'appréciation perméable au contexte social, politique ou médiatique* »⁵⁰. Ceci explique les évolutions relatives à la définition de la MOP, les pratiques préfectorales qui en découlent et la recrudescence de ce concept en réaction aux différents attentats ayant eu lieu en France depuis 2015. Ainsi, à la suite de l'attentat de Conflans-Sainte-Honorine en octobre 2020, la vigilance de la préfecture de XXX vis-à-vis des ressortissants tchétchènes a augmenté, ces derniers étant fréquemment perçus comme susceptibles de

⁴⁵ CESEDA, art. R.343-4

⁴⁶ CESEDA, art. L.631-1

⁴⁷ Décision du Défenseur des droits n°2019-169

⁴⁸ Carayon, Lisa. « Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection ». Note sous Conseil d'Etat, ref., 7 mai 2015, n° 389959. *Revue de droit sanitaire et social*, Sirey, Dalloz, 2015.

⁴⁹ Foegle, Jean-Philippe. « Les étrangers, cibles de l'état d'urgence permanent ». *Plein droit* n° 117, n° 2 (26 juin 2018): 7-11.

⁵⁰ Carayon, Lisa. « Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection ». Note sous Conseil d'Etat, ref., 7 mai 2015, n° 389959. *Revue de droit sanitaire et social*, Sirey, Dalloz, 2015.

radicalisation. La politique gouvernementale de lutte contre l'immigration irrégulière possède donc un impact direct sur la conception et l'usage de la MOP : « *puisque les étrangers en situation irrégulière sont des délinquants, il est normal de les punir, normal de chercher par tous moyens à les repérer* »⁵¹.

Par conséquent, la MOP est souvent appliquée comme un critère préventif. Afin d'évaluer la menace, les agents préfectoraux sont fréquemment en lien avec les institutions judiciaire et pénitentiaire ainsi que les commissariats et gendarmeries. Malgré ce recueil d'informations, il est fréquent que la caractérisation de la menace à l'ordre public se base uniquement sur les informations contenues dans le traitement d'antécédents judiciaire (TAJ), fichier constitué de données recueillies dans le cadre de procédures d'enquêtes menées par les forces de l'ordre. Or, à l'issue d'une procédure judiciaire, les faits mentionnés au TAJ ne sont pas automatiquement dans le bulletin numéro 2 du casier judiciaire, qui est l'unique document permettant de connaître les infractions réelles commises par les individus et les condamnations dont ils font l'objet. La caractérisation de la menace à l'ordre public sur la seule base des informations contenues dans le traitement d'antécédents judiciaire revient donc à nier la présomption d'innocence et peut entraîner des mesures répressives non justifiées. L'importance de mener une analyse précise de la situation judiciaire des étrangers est donc essentielle dans l'instruction des dossiers, mais celle-ci est parfois mise de côté dans un souci de rapidité et d'efficacité. En effet, la principale crainte de la préfecture réside dans le fait de délivrer un titre de séjour à un étranger qui pourrait constituer une menace dans le futur. Cette pression, notamment médiatique, peut être illustrée par les réactions de certaines personnalités politiques suite à l'attentat de Rambouillet en avril 2021, mettant en cause les services préfectoraux concernant la récente régularisation du ressortissant tunisien auteur de l'attaque. Ainsi, la menace à l'ordre public est devenue l'un des critères prépondérants permettant de justifier un refus de séjour et une décision d'éloignement.

2.1.2. La lutte contre la fraude

En parallèle de l'image de l'étranger dangereux, l'image de l'étranger fraudeur constitue un critère prédominant qui empêche l'accès à un titre de séjour. Juridiquement, le terme « fraude » regroupe un ensemble d'infractions définies dans le code pénal, telles que

⁵¹ Lochak, Danièle. « L'image de l'étranger au prisme des lois sur l'immigration ». *Droit et Cultures - Revue internationale interdisciplinaire*, CHAD (UPN), Association Droit et Cultures, L'Harmattan, 2011, Hors-série : "Orient-Occident. Image de soi, image de l'autre", pp.125-142.

l'usurpation d'identité, la fraude sociale ou encore le faux ou l'usage de faux. En droit des étrangers, on peut différencier plusieurs types de fraude⁵² : la fraude documentaire (qui comprend la falsification ou la contrefaçon de pièces d'identité, de documents de voyage et de titres de séjour ou encore l'usage frauduleux d'un titre par l'utilisation d'une identité créée ou usurpée), les mariages de complaisance, les reconnaissances de paternité fictive, l'abus de la procédure dite « étranger malade », etc. Pour les agents instructeurs et la hiérarchie préfectorale, la fraude est un critère déterminant pour justifier un refus ou un retrait de titre de séjour car elle est conçue comme partie intégrante d'une morale propre à l'administration : à ce titre, Alexis Spire souligne que « depuis plusieurs années, c'est désormais sur le mode de la lutte contre la fraude [...] que se formule la question de la défense des intérêts de l'Etat »⁵³. Outre son fondement juridique, la vision de la lutte contre la fraude comme permettant le maintien de l'ordre public lui confère un statut de « croisade morale »⁵⁴. Ainsi en préfecture, les agents et la hiérarchie tiennent pour inconditionnel le respect de la légalité par les étrangers, en condamnant systématiquement toute tentative de fraude⁵⁵.

La lutte contre la fraude possède des conséquences directes sur les pratiques à toutes les étapes de la demande de titre de séjour. Lors du dépôt de la demande de titre de séjour au guichet, l'étranger doit fournir des preuves attestant de l'ensemble de sa situation ; un manque d'éléments fiables permettant à la préfecture de refuser sa demande au guichet ou lors de l'instruction. Cet aspect se vérifie particulièrement dans le cas des étrangers déposant une demande de titre de séjour en qualité de conjoint de français ou de parent d'enfant français⁵⁶. A titre d'exemple, la condition de communauté de vie prévue à l'article L.423-1 du CESEDA, qui doit être démontrée par l'étranger conjoint de français déposant une demande de carte portant la mention « vie privée et familiale », est régulièrement remise en cause par les agents de guichets. Ainsi, différents documents sont demandés à l'étranger lors du dépôt de sa demande – la nature et le nombre des preuves exigées variant selon les préfectures, l'absence des documents demandés pouvant entraîner un refus de guichet. De plus, outre la demande de documents servant à prouver la situation de l'étranger, des enquêtes de communauté de vie sont

⁵² « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine (rapport) ». Consulté le 18 mai 2021. <https://www.senat.fr/rap/r05-300-1/r05-300-15.html>

⁵³ Spire, Alexis. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008, p.52.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Spire, Alexis. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008.

⁵⁶ Lochak, Danièle. « L'image de l'étranger au prisme des lois sur l'immigration ». *Droit et Cultures - Revue internationale interdisciplinaire*, CHAD (UPN), Association Droit et Cultures, L'Harmattan, 2011, Hors-série : « Orient-Occident. Image de soi, image de l'autre », pp.125-142.

menées par les services de police et de gendarmerie, sur demande de l'agent instructeur lors de son étude du dossier au bureau « Séjour ». La vigilance perpétuelle à l'égard de la fraude ne s'arrête d'ailleurs pas à la procédure de demande de titre de séjour, et peut intervenir même après que l'étranger a obtenu un titre. En effet, le droit de communication permet à la préfecture de XXX d'extraire chaque année 10% des cartes de séjour pluriannuelles délivrées dans le département et d'effectuer un contrôle de la situation des étrangers. Pour chaque motif de titre, un certain nombre de cartes de séjour est sélectionné, dans le but de vérifier que son détenteur remplit toujours les conditions par lesquelles il a obtenu son titre de séjour. Cette enquête passe par une inspection de la situation des étrangers auprès des partenaires sociaux tels que les Caisses d'allocations familiales, les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS, anciennes DIRECCTE) ou encore les écoles et universités⁵⁷. Selon les éléments dégagés de ces enquêtes, la préfecture peut, si elle suspecte une fraude, engager une procédure contradictoire lors de laquelle l'étranger devra justifier de sa bonne foi. Dans le cas où la fraude est avérée, cette dernière constitue un motif de refus ou de retrait de titre de séjour. Ces pratiques illustrent la réaction de l'administration à l'image de l'étranger perpétuellement soupçonné de fraude⁵⁸, même après avoir été régularisé : « *la figure repoussoir du fraudeur [offre] une caution aux pratiques les plus restrictives de beaucoup d'institutions enrôlées dans la lutte contre l'immigration irrégulière* »⁵⁹.

Ainsi, on assiste en préfecture à une vérification automatique de la fraude et à la mise en place d'une multitude de moyens pour y parvenir. Cependant, ces pratiques possèdent des conséquences néfastes sur l'instruction des dossiers : un rapport du Défenseur des droits en date de mai 2016, souligne l'impact de ces pratiques sur les demandes « étranger malade », dénonçant « *la prééminence de la préoccupation liée à la lutte contre la fraude dans le discours des représentants du ministère de l'Intérieur et de l'OFII, auditionnés dans le cadre du groupe de travail « malades étrangers », cette focalisation étant de nature à imprégner l'état d'esprit dans lequel les services des préfectures instruisent les dossiers* »⁶⁰. Par ailleurs, la place prépondérante de ce critère dans l'instruction des dossiers crée souvent des situations de

⁵⁷ Le Courant, Stefan. « Méfiance et enquête de réalité. Ce que les étrangers en situation irrégulière savent de l'État ». *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 31 (15 novembre 2016): 23-41 [en ligne] Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/traces.6690>

⁵⁸ Ferre, Nathalie. « Un récurrent soupçon de fraude », *Plein droit*, 2004/1 (n°59-60) [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2004-1-page-7.htm>

⁵⁹ Spire, Alexis. « Au nom de la fraude », *Plein droit*, 2012/1 (N°92) [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2012-1-page-4.htm>

⁶⁰ Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016.

clandestinité et de précarité chez des étrangers ayant vocation à s'établir en France. Mis dans des situations de « *fraude forcée* »⁶¹, ces étrangers en viennent souvent à transgresser les règles du droit car ils ne possèdent pas d'autre possibilité pour obtenir un titre de séjour.

La mission de défense des intérêts de l'Etat, qui découle du rôle de la préfecture dans la politique d'immigration gouvernementale, se traduit par la prévalence de critères relatifs au maintien de l'ordre public dans l'application de la norme juridique par l'administration. Ainsi, la menace à l'ordre public et la fraude sont les deux principaux critères qui justifient le refus ou le retrait d'un titre de séjour à des étrangers qui y ont normalement droit. A l'inverse, plusieurs critères garantissant le maintien de l'ordre social permettent aux étrangers de grandes chances d'accéder à un titre de séjour.

2.2. Le maintien de l'ordre social

En France, la représentation de l'étranger dans la politique d'immigration est notamment fondée sur l'idée que l'étranger représente par nature un danger pour la cohésion et l'ordre social⁶². Plus précisément, même s'il ne constitue pas un risque pour l'ordre public, l'étranger constitue une potentielle menace pour l'ordre économique⁶³ et l'identité nationale⁶⁴. Or, au-delà des impératifs sécuritaires, la défense des intérêts de l'Etat est conçue par l'administration comme le maintien de l'ordre social et national⁶⁵. En ce sens, la norme juridique est appliquée par la préfecture de manière à mettre en place une immigration choisie, consistant à choisir entre « bons » et « mauvais » étrangers⁶⁶. Ceci est notamment rendu possible par la catégorisation (voir 1.1.1), qui « *n'impose [pas] de privilégier les uns ou les autres, mais permet de le faire si c'est l'objectif poursuivi. [Ainsi, elle] peut servir de façon très efficace une politique de tri des étrangers dans le cadre d'une politique d'immigration*

⁶¹ Spire, Alexis. « Au nom de la fraude », *Plein droit*, 2012/1 (N°92) [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2012-1-page-4.htm>

⁶² Mathieu, Sophie. « L'immigration en France : variations politiques et invariants représentationnels ». *Pensee plurielle* n° 42, n° 2 (8 septembre 2016): 41-54 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2016-2-page-41.htm>

⁶³ Blic, Damien de. « Les immigrés, fardeau ou manne économique ? » *Revue Projet* N° 335, n° 4 (18 juillet 2013): 22-29 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-4-page-22.htm>

⁶⁴ Bach, Julien. 5 - « *L'immigration menace l'identité nationale* ». *La Pensée confisquée*. La Découverte, 1997.

⁶⁵ Spire, Alexis. « Chapitre 5 - Logique de police et droit de séjour des étrangers (1945-1975) ». *Du papier à la biométrie : identifier les individus*. Presses de Sciences Po, 2006.

⁶⁶ Blic, Damien de. « Les immigrés, fardeau ou manne économique ? » *Revue Projet* N° 335, n° 4 (18 juillet 2013): 22-29 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-4-page-22.htm>

« choisie » »⁶⁷. En préfecture, on observe que les critères déterminants dans l’instruction sont les ressources économiques, le niveau d’intégration et la vulnérabilité.

2.2.1. Le critère de ressource économique

Du fait de son statut de non-national, l’étranger est considéré comme une menace pour l’ordre économique français. Ainsi s’est développée, à travers le critère de ressource économique, la mise en place par l’administration française d’une immigration choisie, « strictement économique et dirigée vers les secteurs déficitaires en main d’œuvre »⁶⁸. La défense de la nécessité d’une immigration choisie repose sur l’idée selon laquelle l’immigration doit faire l’objet d’un calcul « coûts-avantages », où l’immigration choisie contribuerait au développement et au dynamisme économique du pays d’accueil. Or, cette vision est construite sur la conception de l’étranger comme représentant un fardeau financier pour la société française, d’une part en entrant en concurrence avec les travailleurs nationaux sur le marché de l’emploi, d’autre part en augmentant le déficit public à travers un abus des diverses aides sociales⁶⁹. Cette logique permet donc de prôner une immigration sélective, perçue comme nécessaire pour distinguer les étrangers dont la présence sur le territoire est légitime, et ceux dont la présence peut constituer une menace pour l’ordre économique français⁷⁰. Cette construction dichotomique entre immigration choisie et immigration subie est régulièrement critiquée, notamment car elle repose sur la construction d’une opposition entre l’immigration du travail, qui serait sélective, et l’immigration familiale qui serait, elle, subie. Or en pratique, une large partie de l’immigration dite « familiale » accède au marché de l’emploi sur le territoire français⁷¹. Depuis 2006, on assiste à une reprise de l’immigration du travail en fonction des besoins de l’économie française dans des secteurs qui sont face à une pénurie de main d’œuvre. Dans le cas d’une première demande de titre de séjour « salarié » prévu à l’article L.421-1 du CESEDA, l’étranger doit fournir à la préfecture un contrat de travail ou une promesse

⁶⁷ Barbou des Places, Ségolène. « La catégorie en droit des étrangers : une technique au service d’une politique de contrôle des étrangers ». *Revue Asylon(s)*, n° 4, mai 2008 [en ligne] Disponible sur : <http://reseau-terra.eu/article762.html>

⁶⁸ Viprey, Mouna. « Immigration choisie, immigration subie : du discours à la réalité », *La revue de l’Ires*, 2010/1 (n°64). Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-de-l-ires-2010-1-page-149.htm>

⁶⁹ Blic, Damien de. « Les immigrés, fardeau ou manne économique ? » *Revue Projet* N° 335, n° 4 (18 juillet 2013): 22-29. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-4-page-22.htm>

⁷⁰ Spire, Alexis. *Chapitre 5 - Logique de police et droit de séjour des étrangers (1945-1975). Du papier à la biométrie : identifier les individus*. Presses de Sciences Po, 2006. <https://www-cairn-info.iepnomade-2.grenet.fr/du-papier-a-la-biometrie-identifier-les-individus--9782724609891-page-97.htm>.

⁷¹ Viprey, Mouna. « Immigration choisie, immigration subie : du discours à la réalité », *La revue de l’Ires*, 2010/1 (n°64). Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-de-l-ires-2010-1-page-149.htm>

d'embauche. Son employeur est alors tenu de formuler une demande d'autorisation de travail auprès de la DREETS ; pour accorder ou refuser l'autorisation de travail, les services compétents examinent notamment l'adéquation entre les qualifications de l'étranger et l'emploi proposé, de même que la situation de l'emploi dans la profession et la zone géographique.

Le critère de ressources économiques ne s'applique pas qu'aux étrangers formulant une demande de titre de séjour au motif de leur activité professionnelle. Pour les demandes de certains titres, les conditions de ressources sont d'ailleurs explicitées dans le CESEDA : par exemple, la carte portant la mention « résident longue durée – UE » est délivrée de plein droit à l'étranger qui justifie notamment « *de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins* »⁷². Pour d'autres demandes, même si aucune condition de ressources n'est mentionnée dans la loi, ces dernières possèdent une forte influence sur la décision de la préfecture. Ainsi, l'existence d'un contrat de travail (notamment un contrat à durée indéterminée), l'importance du salaire par rapport à la situation personnelle et familiale de l'étranger, les autres salaires perçus au sein de sa cellule familiale ou encore le type d'hébergement dans lequel il vit sont autant de critères qui augmentent les chances d'une décision préfectorale positive pour l'étranger. A contrario, le fait que l'étranger ne remplisse pas ces exigences permet à l'administration de formuler facilement un refus.

La condition de ressources pose cependant de nombreuses questions, notamment celle du droit au travail sous-récépissé. En effet, les ressources économiques possédant un fort impact sur l'issue de la demande de titre, l'administration attend donc implicitement des étrangers qu'au moment de l'instruction du dossier, ces derniers soient insérés professionnellement et perçoivent des ressources suffisantes afin de ne pas constituer une charge pour la société française. Or, si certains étrangers possèdent un récépissé leur conférant un droit au travail, d'autres sont donc contraints de travailler en situation irrégulière, soit de manière illégale. Ce paradoxe, reconnu et assumé par l'administration, reflète ainsi la contradiction entre la norme juridique et les pratiques préfectorales, et permet l'utilisation de la condition de ressources à la fois comme une exigence à remplir et comme un aspect pouvant être reproché aux étrangers.

⁷² CESEDA, art. L.426-17

2.2.2. La condition d'intégration

Risque pour l'ordre économique, l'étranger est également perçu comme une menace pour l'identité nationale française et la paix sociale⁷³. C'est notamment avec la création de la carte de résident en 1984 qu'on assiste à une inversion du lien entre stabilité de séjour et intégration : alors que la stabilité de séjour était initialement considérée comme une condition préalable à une bonne intégration des étrangers, cette dernière est depuis la loi du 16 novembre 2003 une modalité d'accès à la carte de résident⁷⁴ : « *la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, appréciée en particulier au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance de la langue française* »⁷⁵. Au fil de la législation, l'intégration est devenue un critère de plus en plus pris en compte dans la délivrance des titres de séjour. Cette condition s'est généralisée depuis la loi du 24 juillet 2006, qui établit un lien entre le respect du programme d'accueil et le séjour en France : la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à la suite d'une carte de séjour temporaire est par exemple subordonnée au respect du contrat d'intégration républicaine et à son adhésion manifeste aux « *valeurs essentielles de la société française et de la République* »⁷⁶. La législation a ainsi mis en place des dispositifs permettant de mesurer l'intégration : à travers le contrat d'intégration républicaine précité, les étrangers sont tenus de suivre une formation linguistique si nécessaire et une formation civique ayant notamment pour objet « *une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité* »⁷⁷. Cette condition d'intégration, qui permet à l'autorité préfectorale de réguler l'octroi des titres de séjour, a pour principale conséquence la précarisation de la condition des étrangers à travers la généralisation de la délivrance de cartes de séjour temporaires, rendant ainsi l'accès aux titres de séjour longue durée de plus en plus difficile.

Lors de l'instruction des dossiers d'étrangers, l'intégration est évaluée à travers différents éléments. Au-delà des critères précités fixés par le CESEDA, les agents de la préfecture prennent en compte la situation de logement, la poursuite d'une scolarité et les résultats scolaires ou

⁷³ Blic, Damien de. « Les immigrés, fardeau ou manne économique ? » *Revue Projet* N° 335, n° 4 (18 juillet 2013): 22-29. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-4-page-22.htm>

⁷⁴ Lochak, Danièle. « L'intégration, alibi de la précarisation ». *Plein droit* n° 59-60, n° 1 (2004): 3-6. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2004-1-page-3.htm>

⁷⁵ CESEDA, art. L.413-7

⁷⁶ CESEDA, art. L.433-4

⁷⁷ CESEDA, art. L.426-22

universitaires, l'implication dans des associations... Certains éléments démontrant l'intégration ont également été retenus par la jurisprudence, selon le type de demande de titre. Si remplir ces critères ne garantit pas l'accès à un titre de séjour, ne pas y répondre entraîne généralement une décision de refus de la part de la préfecture. Parmi tous les éléments analysés, la maîtrise de la langue apparaît comme la principale condition à remplir, comme l'élément d'intégration essentiel par excellence : ainsi, il n'est pas rare que les agents appellent les étrangers au téléphone afin de vérifier leur maîtrise du français. Malgré les tentatives de définition de ces critères, ces derniers, difficilement quantifiables et peu précis, laissent ici encore un large pouvoir d'appréciation aux agents. Si la circulaire du 20 janvier 2004 souligne différents éléments permettant d'apprécier le respect de la condition d'intégration à partir d'un « faisceau d'indices » (basé sur l'apprentissage de la langue française, la connaissance et le respect des valeurs de la république, la scolarisation des enfants, le suivi d'une formation professionnelle, la participation à la vie sociale locale, etc.), l'administration conserve un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation.

2.2.3. Le critère de vulnérabilité

Le dernier critère possédant une influence majeure sur l'issue d'une demande de titre de séjour est la situation de vulnérabilité de l'étranger. En effet, malgré la conception de l'étranger comme représentant un risque pour l'ordre public, social et politique français, la notion de vulnérabilité est centrale dans l'instruction des dossiers par la préfecture. La prise en compte de ce critère est permise par ce que Didier Fassin nomme « protocole compassionnel légal », défini comme « *la disposition réglementaire [= textes législatifs, circulaires, décrets] et le dispositif institutionnel [= expertise médicale, décision administrative, procédures de recours] qui visent à permettre à des malades étrangers en situation irrégulière de rester sur le territoire français, d'y être soignés et d'y assurer leur subsistance* »⁷⁸. La situation de santé – qui constitue la majeure partie du critère de vulnérabilité – a ainsi été mentionnée pour la première fois dans la législation française en 1997 comme un facteur constituant une barrière à l'expulsion, puis a été érigée en critère de régularisation par la loi Chevènement de 1998. Cet ensemble d'outils crée un cadre permettant la prise en compte de la vulnérabilité dans différents types de demandes de titre de séjour. L'exemple le plus fréquent est la carte portant la mention « vie

⁷⁸ Fassin, Didier. « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers », *Sciences Sociales et Santé*, Vol. 19, N°4, décembre 2001. Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/sosan_0294-0337_2001_num_19_4_1533

privée et familiale » au titre de l'état de santé (dite procédure « étranger malade » et prévue à l'article L.425-9 du CESEDA) – il convient de souligner que pour ce type de demande, le préfet exerce son pouvoir discrétionnaire eut égard à l'ordre public et la fraude⁷⁹, ce qui montre que la vulnérabilité est un critère secondaire par rapport à ces derniers. Cependant, l'évaluation de la vulnérabilité ne consiste pas uniquement à prendre en compte la situation de santé. Sont ainsi considérés comme vulnérables les étrangers victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme et engagés dans un parcours de sortie de la prostitution, ou encore les étrangers placés sous ordonnance de protection, notamment dans des cas de violences conjugales ou de menace de mariage forcé⁸⁰. Les étrangers se trouvant dans l'une des situations de vulnérabilité précitées peuvent ainsi prétendre à un titre de séjour au titre de l'admission exceptionnelle au séjour pour des raisons humanitaires prévue à l'article L.435-1 du CESEDA.

Au-delà des titres de séjour dont l'octroi est conditionné à ce critère, la vulnérabilité possède, de la même manière que les conditions de ressources économiques et d'intégration, une influence sur l'ensemble des demandes de titre. Cette importance de la vulnérabilité est basée sur une logique compassionnelle exercée par l'administration⁸¹. En effet, le pouvoir discrétionnaire préfectoral est lié ici au registre de la « raison humanitaire », qui s'est aujourd'hui « *imposée à tous comme une juste cause ou, tout au moins, comme une cause qui ne pouvait être publiquement combattue* »⁸². La vulnérabilité de l'étranger est évaluée de deux manières : l'une formelle et réglementaire, l'autre qui découle de la subjectivité des agents instructeurs. La première est fondée, dans le cas des demandes dites « étranger malade », sur un avis rendu systématiquement par un collège de médecins de l'OFII étudiant l'offre de soins disponible dans le pays d'origine par rapport à la pathologie de l'étranger. Concernant les demandes d'AES pour raisons humanitaires, le degré de vulnérabilité est évalué au regard des pièces fournies par l'étranger. Néanmoins, ni l'avis médical de l'OFII ni les preuves apportées par les étrangers ne sont contraignantes pour le préfet. Ainsi, la vulnérabilité est également analysée selon la subjectivité et la sensibilité des agents instructeurs ou des chefs de bureaux.

⁷⁹ Ministère de l'Intérieur, « Information du 29 janvier 2017 relative à l'application de la loi n° 2016-274 relative au droit des étrangers en France (dispositions relatives à la procédure de délivrance des documents de séjour et à la protection contre l'éloignement pour raison de santé, applicables à compter du 1er janvier 2017) ». <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=41763>

⁸⁰ CESEDA, art. L.425-1 à L.425-5

⁸¹ Fassin, Didier. *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Hautes Etudes, Gallimard & Seuil, 2010.

⁸² Fassin, Didier. « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers », *Sciences Sociales et Santé*, Vol. 19, N°4, décembre 2001, p.12 [en ligne] Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/sosan_0294-0337_2001_num_19_4_1533

Rentrent notamment en compte la représentation subjective des pathologies ainsi que la question de l'accessibilité aux traitements dans le pays d'origine : au-delà de l'offre de soins disponible, des critères concrets tels que la distance et le coût des soins peut influencer une décision. Cette logique provient de la place non négligeable des sentiments moraux et des émotions dans la mise en œuvre de la politique d'immigration par les fonctionnaires préfectoraux, dès lors que « *le protocole compassionnel [est] une procédure de la dernière chance qui relève d'une forme de sympathie éprouvée en face de la souffrance* »⁸³. En ce sens, le pouvoir d'appréciation des agents est perçu par ces derniers comme une faveur accordée à un étranger en situation d'extrême vulnérabilité⁸⁴.

L'application de la norme juridique dans une optique de maintien de l'ordre public et social révèle la prépondérance de certains critères concernant l'issue d'une demande de titre, ou le devenir d'un titre déjà délivré. Il convient de souligner que ces critères ne possèdent pas tous la même importance dans l'application du droit par la préfecture. Ainsi, si les critères de menace à l'ordre public et de fraude empêchent automatiquement l'accès à un titre de séjour car justifient un refus ou un retrait de titre, les critères relatifs au maintien de l'ordre social – les ressources économiques, l'intégration et la vulnérabilité – ne garantissent pas l'accès à un titre. L'usage de ces critères, basé sur la défense des intérêts de l'Etat et une politique gouvernementale d'immigration choisie, révèle donc le rôle primordial joué par la préfecture dans la mise en œuvre d'une politique d'immigration restrictive. Or, cette application du droit particulière est indissociable du contexte temporel dans lequel elle déroule. En effet, la norme juridique utilisée par la préfecture s'inscrit dans une temporalité spécifique, qui lui permet de répondre aux exigences de la politique d'immigration restrictive.

III. Le rôle de la temporalité dans l'application du droit

L'application de la norme juridique par les fonctionnaires de la préfecture s'inscrit dans un contexte temporel précis composé de plusieurs temps. Premièrement, le temps administratif est contrôlé par la préfecture et lui sert d'outil dans l'application de la norme juridique (3.1). Ce temps administratif, qui débute lors de l'enregistrement de la demande de titre de séjour et

⁸³ Fassin, Didier. « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers », *Sciences Sociales et Santé*, Vol. 19, N°4, décembre 2001, p.12 [en ligne] Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/sosan_0294-0337_2001_num_19_4_1533, p.13.

⁸⁴ Preuss-Laussinotte, Sylvia. « Faveur et droit des étrangers. La faveur et le droit ». *Presses Universitaires de France*, 2009. <https://www.cairn.info/la-faveur-et-le-droit--9782130577676-page-249.htm>.

s'achève avec la décision finale de l'administration⁸⁵, se traduit par la difficulté pour les étrangers d'accéder à celle-ci (3.1.1) et par le jeu des délais dans l'instruction des dossiers par la préfecture (3.1.2). Le temps juridictionnel vient ensuite s'ajouter au temps administratif lorsque la décision de l'administration concernant la demande de titre de séjour entraîne une procédure contentieuse (3.2). On assiste donc à l'enchaînement de deux temporalités distinctes (3.2.1), la dernière étant particulièrement contraignante pour la préfecture (3.2.2).

3.1. La maîtrise de la temporalité par l'administration

A travers le jeu des délais, la préfecture possède une maîtrise du temps administratif, au cours duquel elle applique le droit. En effet, la préfecture maîtrise à la fois le point de départ du temps administratif à travers l'accès des étrangers à l'administration ; et tire parti des délais d'instruction des dossiers. Tout au long de la procédure de demande de titre de séjour, la préfecture contrôle ainsi la temporalité de son action.

3.1.1. L'accès restreint à l'administration

La maîtrise de la temporalité par la préfecture concerne d'abord la phase de dépôt du dossier de demande ou de renouvellement de titre de séjour. En effet, en contrôlant la date à laquelle l'étranger dépose son dossier en préfecture, l'administration possède un pouvoir sur le début de la longue temporalité qui caractérise les procédures relatives aux titres de séjour. Si l'article R.311-1 du CESEDA dispose de l'obligation de se présenter physiquement en préfecture afin de déposer un dossier de demande de titre de séjour, cette exigence est très difficile à remplir pour les étrangers car l'accès à l'administration est de plus en plus restreint⁸⁶. En effet, depuis les circulaires du 4 décembre 2012 et du 3 janvier 2014, la préfecture de XXX a progressivement instauré un système de prise de rendez-vous sur internet afin d'éviter les files d'attentes devant le bâtiment. Or, la dématérialisation de la prise de rendez-vous – caractérisée par la mise en ligne de rendez-vous le dimanche soir vers minuit ou une heure du matin ; avec

⁸⁵ Spire, Alexis. « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : Regards croisés sur le travail bureaucratique des agents chargés du contrôle de l'immigration ». Anne-Marie Arborio et Yves Cohen et Pierre Fournier et Nicolas Hatzfeld et Cédric Lomba et Séverin Muller. *Observer le travail Histoire, ethnographie, approches combinées*, La Découverte, 2008.

⁸⁶ Sfez, Anthony. « À guichets fermés ». Des dizaines de milliers d'étrangers demeurent dans l'impossibilité de déposer leur demande de titre de séjour en préfecture ». *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 26 février 2021 [en ligne] Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/revdh.11259>

un nombre très limité de créneaux disponible – a engendré l’installation d’un double délai pour les étrangers souhaitant déposer une demande de titre de séjour⁸⁷. Un premier délai d’une part, entre la première tentative de connexion sur le site et l’obtention effective d’un rendez-vous – qui peut atteindre des mois voire des années⁸⁸ – et un deuxième délai d’autre part, entre l’obtention d’un rendez-vous et la date de ce dernier, souvent à longue échéance. Le manque de créneaux disponibles, associé à la généralisation du « tout rendez-vous » (accueil des usagers en préfecture uniquement sur rendez-vous ou convocation), restreint grandement l’accès des étrangers à l’administration. Prôné depuis plusieurs années par le gouvernement et mis en place sur l’ensemble du territoire dans le contexte de la crise sanitaire du Covid-19, l’accueil uniquement sur rendez-vous a vocation à être généralisée une fois la crise terminée. Or, l’outil informatique « *A guichets fermés* » créé par la Cimade – qui simule une prise de rendez-vous chaque heure sur les sites internet des différentes préfectures – démontre les limites de ce système : en 2021, pour une demande de renouvellement de titre de séjour (sauf passeport talent) à la préfecture de XXX, 99% des tentatives de prise de rendez-vous voient s’afficher sur l’écran la mention « aucun rendez-vous disponible »⁸⁹. En outre, depuis la généralisation du « tout rendez-vous », la préfecture de XXX envisage de bloquer la prise de rendez-vous en ligne et d’instaurer un système de convocation à distance qui proviendrait des agents instructeurs, de sorte que les étrangers n’auraient plus la possibilité de solliciter eux-mêmes un rendez-vous.

Au-delà des délais concernant la prise de rendez-vous, les pratiques de guichet limitent également l’accès des étrangers au dépôt de la demande de titre de séjour, et restreignent donc le nombre de demandes déposées. En premier lieu, on peut souligner que la dimension temporelle des interactions entre l’administration et les étrangers, caractérisée par l’attente perpétuelle imposée aux usagers de la préfecture (attente extérieure, à l’entrée, puis au guichet) représente un moyen de domination par la préfecture au travers de la temporalité⁹⁰. Par ailleurs, le caractère pluriel et crucial des pratiques de guichet contribue à la mise à distance des étrangers et permet à l’administration de contrôler le moment où la temporalité préfectorale se met en place. Ainsi, les documents requis pour déposer une demande de titre – *a minima*, un

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ La Cimade. « Dématérialisation des demandes de titre de séjour : de quoi parle-t-on ? », 26 mars 2021. <https://www.lacimade.org/dematérialisation-des-demandes-de-titre-de-sejour-de-quoi-parle-t-on/>

⁸⁹ « À guichets fermés - la Cimade - Résultats pour : 38 - Isère ». Consulté le 14 juin 2021. <https://aguichetsfermes.lacimade.org/38>

⁹⁰ Spire, Alexis. « Histoire et ethnographie d’un sens pratique : Regards croisés sur le travail bureaucratique des agents chargés du contrôle de l’immigration ». Anne-Marie Arborio et Yves Cohen et Pierre Fournier et Nicolas Hatzfeld et Cédric Lomba et Séverin Muller. *Observer le travail Histoire, ethnographie, approches combinées*, La Découverte, 2008.

passport valide ou une attestation de demande de renouvellement de passeport – varient selon le type de demande et ne sont la plupart du temps pas explicitement mentionnés sur le site internet de la préfecture. Ceci augmente le nombre de refus de guichet et oblige les étrangers à revenir plusieurs fois en préfecture pour parvenir à déposer leur demande. Ces pratiques de guichet s’observent également dans le cas des demandes de renouvellement de titre de séjour. Au sein de la préfecture de XXX, on assiste à un ralentissement des procédures rapides telles que le « 4 en 1 »⁹¹, qui consistait à renouveler automatiquement au guichet un titre de séjour expiré et de ce fait, réduisait considérablement le temps d’attente pour les usagers. Cette procédure, dont l’utilité et l’efficacité avait pourtant été reconnue par une mission d’audit, s’est vue désapprouvée par la hiérarchie préfectorale en raison de l’augmentation de la vigilance concernant la fraude et la menace à l’ordre public. Enfin, les renouvellements de récépissés ne sont pas en reste ; et les étrangers se voient régulièrement opposer par les guichetiers des refus de renouvellement de leur récépissé expiré (alors même que leur dossier est toujours en cours d’instruction).

On constate donc que la temporalité administrative n’est absolument pas maîtrisée par les étrangers : « les « sans-papiers » ne sont [pas] uniquement ceux qui n’ont pas le droit d’être là, ils sont aussi ceux qui se voient dépossédés de la maîtrise du temps »⁹². La préfecture effectue un contrôle de la temporalité de deux façons ; soit à travers les refus de guichet, soit en refusant délibérément de créer les conditions permettant à l’étranger de déposer sa demande. Or, de manière générale, sous réserve des cas où la détention d’un visa de long séjour dispense de solliciter un titre de séjour, l’étranger arrivant en France dispose d’un délai de deux mois pour effectuer sa demande de titre, à compter de sa date d’entrée sur le territoire⁹³. De la même manière, la demande de renouvellement de titre de séjour doit être présentée au cours des deux derniers mois précédant l’expiration de la carte de séjour⁹⁴. La mise à distance des étrangers à travers le contrôle de la temporalité est ainsi responsable du maintien de ces derniers en situation irrégulière, qui possède plusieurs conséquences. D’une part, cette situation réduit de fait leurs chances de régularisation au regard de certaines procédures. On peut citer ici l’exemple des anciens mineurs non accompagnés confiés à l’aide sociale à l’enfance depuis au plus l’âge de

⁹¹ La procédure est dite « 4 en 1 » car elle permet de 1) récupérer le titre de séjour expiré ; 2) vérifier que l’étranger remplit toujours les conditions requises ; 3) fabriquer le nouveau titre ; 4) le délivrer à l’étranger.

⁹² Courant, Stefan Le. « Être le dernier jeune ». Les temporalités contrariées des migrants irréguliers ». *Terrain. Anthropologie & sciences humaines*, n° 63 (1 septembre 2014): 38-53. <https://doi.org/10.4000/terrain.15490>.

⁹³ CESEDA, art. L.431-2. Ce délai est porté à trois mois pour l’étranger titulaire d’une carte « résident de longue durée-UE » accordée par un autre Etat membre de l’Union Européenne qui souhaite s’établir en France (L.313-4-1) ainsi que pour son conjoint (CESEDA, art. L.426-12)

⁹⁴ CESEDA, art. R.431-3

seize ans qui doivent, s'ils souhaitent être régularisé au titre des articles L.423-22 ou L.435-3 du CESEDA, déposer leur demande dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire ; ou encore le cas de la régularisation par le travail, qui exige de prouver un certain nombre de mois travaillés dans les douze ou les huit derniers mois⁹⁵. Ainsi, non seulement la temporalité administrative augmente la précarité des étrangers à court terme en retardant le moment du dépôt de la demande, mais elle peut entraîner une perte de leur droit au séjour, de leurs droits sociaux et de leur droit au travail⁹⁶. D'autre part, elle contribue à l'augmentation de la précarité des étrangers qui, tant qu'ils ne disposent pas d'un récépissé leur confère un droit au travail, n'ont pas la possibilité de se maintenir sur le territoire dans des conditions décentes.

La difficulté d'accéder à l'administration, qui découle des pratiques préfectorales, témoigne de la mise à distance de la norme juridique par la préfecture. En effet, l'impossibilité de déposer une demande de titre de séjour constitue une situation illégale, qui viole plusieurs principes⁹⁷. D'une part, la pratique tendant à imposer une prise de rendez-vous en ligne va à l'encontre d'un principe récemment posé par le Conseil d'Etat, qui estime que la saisine dématérialisée de l'administration (selon le décret n°2016-685 du 27 mai 2016) ne saurait être que facultative et en aucun cas obligatoire⁹⁸. En outre, cette situation porte atteinte aux principes de continuité et d'égalité du service public, qui ont vocation à garantir un fonctionnement régulier et un accès égal de l'ensemble des usagers, même étrangers, au service public⁹⁹.

3.1.2. Le jeu des délais dans l'instruction des dossiers

La deuxième caractéristique de la temporalité administrative se trouve dans la maîtrise de l'instruction des dossiers, à travers laquelle la préfecture exerce un contrôle sur les délais et met en place une temporalité propre à son activité bureaucratique. Si les délais d'instruction ne sont pas fixés par le législateur, ce dernier dispose qu'une décision de rejet implicite naît dès lors que la préfecture ne rend pas une décision dans un délai de quatre mois

⁹⁵ Circulaire INTK12291185C du 8 février 2008 relative à l'admission exceptionnelle au séjour des étrangers par le travail.

⁹⁶ Sfez, Anthony. « À guichets fermés ». Des dizaines de milliers d'étrangers demeurent dans l'impossibilité de déposer leur demande de titre de séjour en préfecture ». *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 26 février 2021. <https://doi.org/10.4000/revdh.11259>.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ CE, 10ème et 9ème chambre réunie, 27 novembre 2019, n° 422516.

⁹⁹ Vie publique.fr, « La notion de service public ». Consulté le 18 juin 2021. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public>

à compter de la date du dépôt de la demande de titre¹⁰⁰. Ainsi, la préfecture est censée rendre une décision d'octroi ou de refus de séjour dans les quatre mois suivant le dépôt de la demande. Néanmoins, en pratique, les délais d'instruction sont beaucoup plus longs, et vont en moyenne d'un à trois ans à la préfecture de XXX. Cet accroissement des délais s'est notamment manifesté par l'allongement de la durée de validité du récépissé délivré lors d'une première demande de titre (six mois au lieu de quatre¹⁰¹). Au sein de la préfecture précitée, l'analyse de la temporalité des dossiers permet de réaliser l'ampleur du temps d'attente caractérisant la situation des étrangers : en février 2021, étaient en cours d'instruction au bureau « Séjour » les premières demandes du mois d'octobre 2020. Or, le parcours d'un dossier en préfecture (ANNEXE 2) montre le nombre important d'étapes avant qu'une décision finale ne soit notifiée à l'utilisateur. Au bureau « Refus » sont traités des dossiers qui datent parfois de 2018, voire de 2017 lorsque l'administration a tardé à prendre une décision – dès lors qu'elle date de plus d'un an, l'agent instructeur est tenu d'effectuer un réexamen approfondi de la demande et de solliciter notamment des pièces complémentaires auprès de l'étranger afin d'appréhender sa situation actuelle, qui a nécessairement évolué. Malgré les dispositions légales encadrant les délais, la préfecture dispose d'une importante marge de manœuvre concernant les délais d'instruction. Celle-ci s'applique d'ailleurs aussi bien aux chefs de bureaux qu'aux agents ; en pratique, le simple fait qu'un dossier soit disposé au-dessus ou en-dessous d'une pile de dossiers peut grandement influencer le délai dans lequel il sera traité. La perte d'un dossier peut également conduire à la mise de côté de la demande de l'étranger, sans qu'aucune décision ne lui soit jamais notifiée.

La temporalité de l'instruction des dossiers est caractérisée par une alternance entre des délais d'instruction longs – voire très longs – et des courtes périodes d'accélération. Ainsi l'instruction d'un dossier de demande de titre dure en moyenne d'un à trois ans¹⁰², période pendant laquelle l'étranger n'aura aucune nouvelle de son dossier qui sera désigné comme « en cours d'instruction ». Cependant, le temps d'attente de l'étranger est ponctué de temps très courts, qui font accélérer la procédure de demande de titre. En effet, c'est lorsque le dossier est confié à un agent après plusieurs mois ou années d'attente que le temps réel de l'instruction se met en place. Pendant cette période, les agents peuvent notamment formuler des demandes de

¹⁰⁰ CESEDA, art. R.*432-1 et R.432-2 et décret n°65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative.

¹⁰¹ Circulaire INTK1400231C du 3 janvier 2014 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation.

¹⁰² Ce délai concerne le cas des dossiers de première demande de titre de séjour à l'exception des demandes « étranger malade ».

pièces complémentaires aux étrangers, que ces derniers sont tenus d'envoyer dans des délais restreints (généralement de huit jours à un mois), le non-respect de ces délais pouvant avoir d'importantes conséquences. Dans le cas de l'examen par le bureau « Séjour », le risque pour l'étranger est de voir son dossier classé sans suite et sa demande devenir caduque : non prévue par le CESEDA, cette pratique permet à la préfecture de ne pas renouveler le récépissé de l'étranger, qui est alors contraint de déposer une nouvelle première demande. Dans le cas d'un réexamen par le bureau « Refus », l'absence de réception des pièces complémentaires demandées entraîne la non-prise en compte de l'évolution de la situation personnelle de l'étranger. Par conséquent, si l'administration laisse l'étranger dans une attente longue pendant toute la durée de l'instruction, ce dernier se doit d'être perpétuellement disponible pour répondre rapidement aux sollicitations de la préfecture.

La difficulté d'accéder à l'administration et l'importance des délais d'instruction sont partiellement le fait de contraintes exogènes telles que l'augmentation de la demande extérieure¹⁰³ ainsi que la baisse de la dépense publique¹⁰⁴, entraînant notamment une baisse des moyens humains : pour cinq agents qui partent à la retraite à la préfecture de XXX, seulement deux sont renouvelés. Les agents se retrouvent donc face à un nombre croissant de dossiers à traiter, ce qui mène inévitablement à l'allongement des délais, notamment pour les dossiers les plus complexes qui sont laissés de côté car trop longs à analyser. Néanmoins, malgré ces causes externes, la maîtrise de la temporalité par la préfecture permet à cette dernière de créer et de contrôler une période d'incertitude avant et pendant l'instruction du dossier : la temporalité de l'action bureaucratique n'est pas neutre mais représente un opérateur de pratiques basé sur une logique qui consiste à « *mettre à l'épreuve par le temps la détermination de l'usager* »¹⁰⁵. Cet argument peut également être appuyé par la généralisation de la délivrance de cartes de séjour temporaires (CST) d'une durée de validité maximale d'un an au lieu de cartes pluriannuelles (CSP), ayant pour conséquence la précarisation du séjour des étrangers et la multiplication des demandes de renouvellement¹⁰⁶. En outre, le choix de reporter l'accès à un droit ou à un titre de séjour permet de montrer la suspicion de la part de l'administration à l'égard de l'étranger

¹⁰³ Cour des Comptes, « L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères - Rapport public thématique », mai 2020.

¹⁰⁴ Ribémont, Thomas. *Introduction au droit des étrangers en France*. De Boeck Supérieur, 2012

¹⁰⁵ Spire, Alexis. « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : Regards croisés sur le travail bureaucratique des agents chargés du contrôle de l'immigration ». Anne-Marie Arborio et Yves Cohen et Pierre Fournier et Nicolas Hatzfeld et Cédric Lomba et Séverin Muller. Observer le travail *Histoire, ethnographie, approches combinées*, La Découverte, 2008, p.5.

¹⁰⁶ Lochak, Danièle. « L'intégration, alibi de la précarisation ». *Plein droit* n° 59-60, n° 1 (2004): 3-6 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2004-1-page-3.htm>

sans prendre une décision défavorable¹⁰⁷, comme c'est le cas par exemple pour les dossiers dont l'instruction dure plusieurs années. En ce sens, la maîtrise des délais par la préfecture participe donc à la mise en place d'une politique d'immigration restrictive : le temps est utilisé comme une « variable d'ajustement » utilisée par l'administration dans son application de la norme juridique¹⁰⁸.

3.2. Temporalité administrative *versus* temporalité juridictionnelle

Si la préfecture contrôle certains délais concernant les demandes de titre de séjour, elle n'est pas le seul acteur à avoir un impact sur la temporalité de ces procédures. En effet, il convient de distinguer la temporalité administrative – celle de la préfecture, caractérisée par des délais très longs et une large marge de manœuvre de l'administration quant à ces derniers – et la temporalité juridictionnelle. Cette dernière, qui relève principalement de la justice administrative, possède un rôle important dans la procédure de demande de titre de séjour.

3.2.1. L'enchaînement de deux temporalités distinctes

La temporalité juridictionnelle s'appose à la demande de titre de séjour à travers la formulation d'un recours devant le Tribunal Administratif (TA), qui, s'il n'est pas automatique car lié à la volonté de l'étranger, est partie intégrante du parcours d'une majorité de dossiers de demande de titre de séjour. En effet, bien que le contentieux du droit des étrangers soit caractérisé par un dualisme juridictionnel entre le juge judiciaire (à travers le juge des libertés) et le juge administratif, ce dernier a vu sa compétence progressivement étendue¹⁰⁹ : ainsi, le rôle de la justice administrative et plus précisément du Tribunal Administratif, juridiction de premier ressort et de droit commun, est devenu central en contentieux du droit des étrangers. Depuis les années 2000, on constate une augmentation de nombre de recours relatifs au droit des étrangers devant les tribunaux administratifs, notamment concernant les refus demandes de

¹⁰⁷ Spire, Alexis. « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : Regards croisés sur le travail bureaucratique des agents chargés du contrôle de l'immigration ». Anne-Marie Arborio et Yves Cohen et Pierre Fournier et Nicolas Hatzfeld et Cédric Lomba et Séverin Muller. Observer le travail *Histoire, ethnographie, approches combinées*, La Découverte, 2008, p.5.

¹⁰⁸ Spire, Alexis. « 3. Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », *Observer le travail*. La Découverte, 2008.

¹⁰⁹ « La protection des libertés fondamentales des étrangers à l'épreuve du dualisme juridictionnel français — Revue générale du droit, 2016 ». Consulté le 14 juin 2021. <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2016/02/02/la-protection-des-libertes-fondamentales-des-etrangers-a-lepreuve-du-dualisme-juridictionnel-francais/>

titres de séjour et les décisions d'éloignement¹¹⁰. Ces deux mesures administratives sont en lien étroit depuis la réforme de 2006 qui donne au préfet la possibilité d'accompagner un arrêté de refus de séjour d'une OQTF et de fixer dans le même arrêté le pays de destination¹¹¹. Ainsi, en 2019, le contentieux relatif au droit des étrangers représentait 41% du total des litiges portés devant les tribunaux administratifs soit 94 260 requêtes, parmi lesquelles plus d'un quart portaient sur des refus de titre de séjour assortis d'une mesure d'éloignement¹¹². Le juge administratif gère donc les décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers en ce qu'elles constituent des mesures administratives : « à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, il appartient en dernier ressort à la juridiction administrative de connaître de l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique par les autorités exerçant le pouvoir exécutif »¹¹³. Comme l'illustre le schéma du parcours d'un dossier de demande de titre de séjour (ANNEXE 2), le passage devant le juge administratif peut notamment intervenir à la suite de la notification d'un arrêté préfectoral de refus de séjour assorti ou non d'une mesure d'éloignement (OQTF ou IRTF), ou après un refus de séjour implicite de la part de l'administration. La temporalité juridictionnelle s'applique donc après la prise de décision finale par la préfecture et vient remplacer la temporalité préfectorale qui déterminait jusque-là les délais relatifs au dossier de l'étranger.

Les délais de recours devant le tribunal administratif étant fixés par le législateur, la temporalité administrative est propre à la juridiction. Il existe différents délais de recours contentieux plus ou moins restreints selon la décision prise par la préfecture à l'égard de l'étranger (il convient de souligner que malgré la présence possible de mesures d'éloignement, l'ensemble des recours évoqués ci-dessous ont pour objet central le refus de séjour, dès lors que l'OQTF n'a pas à faire l'objet d'une motivation distincte de celle de la décision de refus ou de retrait de titre de séjour¹¹⁴). Ainsi, dans le cas d'un refus de séjour assorti d'une OQTF avec un délai de départ volontaire, l'étranger dispose de trente jours pour contester l'OQTF et les décisions liées dont le refus de séjour. Le recours étant suspensif, l'étranger ne peut être éloigné

¹¹⁰ Qadim, Nora El. « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris ». *Droit et société* n° 84, n° 2 (6 septembre 2013): 313-38. Disponible sur : <https://www.cairn.info/journal-droit-et-societe1-2013-2-page-313.htm>

¹¹¹ Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration

¹¹² La Cimade. « Droit des étrangers : cartographie des contentieux en 2019 », 9 octobre 2020. <https://www.lacimade.org/droit-des-etrangers-cartographie-des-contentieux/>.

¹¹³ CC, décision Conseil de la concurrence n°86-224, 23 janvier 1987.

¹¹⁴ CESEDA, art. L.611-1

avant que le Tribunal Administratif n'ait rendu sa décision. Dans d'autres situations, les délais sont particulièrement raccourcis. C'est le cas lorsque le refus de séjour est donc assorti d'une OQTF sans délai de départ volontaire (dans le cas notamment où le refus de séjour est basé sur le caractère manifestement infondé ou frauduleux de la demande de titre, ou encore la menace à l'ordre public) ; ou que l'OQTF accompagnant la décision de refus de séjour est assortie d'une décision de placement en rétention administrative ou d'assignation à résidence. Dans ces deux situations, le délai de recours pour contester l'OQTF ainsi que le refus de séjour est alors réduit à quarante-huit heures. Pour l'ensemble des cas précités, le juge administratif statue en formation collégiale dans un délai de trois mois. Enfin, dans certains cas, les délais de recours contentieux sont plus longs, notamment en cas de refus de séjour implicite (délai de deux mois à compter de la naissance de la décision implicite qui intervient quatre mois à partir du dépôt de la demande, sans délai de jugement imposé à la juridiction) et de refus de séjour sans OQTF lorsque l'étranger est protégé contre l'éloignement¹¹⁵ – dit « refus simple ». Dans ce dernier cas, le délai de recours est également de deux mois et aucun délai de jugement n'est imposé. Néanmoins, cette situation est plutôt rare car la préfecture évite au maximum de prendre des refus simples – ces décisions ne permettent pas d'éloigner des personnes qui ne sont pas régularisables – quitte à remettre en cause la protection effective de l'étranger contre l'éloignement. Ainsi, dans l'ensemble, les délais de recours *a priori* et de jugement *a posteriori* à la suite d'une décision de refus prise par la préfecture sont donc relativement courts, par opposition aux délais d'instruction des demandes menées par l'administration. A travers le recours contentieux, on assiste donc à une nouvelle phase temporelle : à compter de la date de notification de la décision de refus de séjour qui fait courir des délais de recours, la temporalité du dossier de l'étranger s'accélère de nouveau.

3.2.2. La préfecture contrainte par la temporalité juridictionnelle

La temporalité juridictionnelle, qui n'est pas maîtrisée par la préfecture, impacte directement les pratiques de l'administration : avec plus de 1 150 OQTF prises chaque année par le bureau « Refus », la préfecture de XXX traite en moyenne 1 180 contentieux par an¹¹⁶. Parmi ceux-ci, une grande partie concerne des OQTF notifiées à la suite de décisions portant

¹¹⁵ CESEDA, art. L.611-3

¹¹⁶ Bonnet, Antoine. « Rapport de stage au sein de la Direction de la Citoyenneté, de l'Immigration et de l'Intégration (DICII), service de l'Immigration et l'Intégration (SII) - Bureau Refus-Contentieux-Hébergement – 1^{er} février 2019 – 31 juillet 2019 », p38. Note de l'auteur : Certaines OQTF prises en fin d'année sont traitées par le contentieux l'année suivante.

refus de séjour. La section « Contentieux » du service de l'immigration est donc chargée de défendre les arrêtés préfectoraux contestés par les usagers devant le TA au moyen de mémoires en défense. La rédaction de ces mémoires, qui demande à la fois du temps et des compétences juridiques, est souvent mise à mal par le manque de moyens humains de l'administration. En effet, en parallèle de l'application des consignes hiérarchiques qui imposent aux agents l'augmentation du nombre de mesures d'éloignement, la préfecture ne dispose pas des moyens nécessaires pour suivre de manière effective les dossiers au contentieux : les mémoires doivent donc être rédigés rapidement (parfois très peu de temps avant l'audience¹¹⁷), et il est rare qu'un agent de la préfecture se rende au tribunal afin de plaider les dossiers. Ainsi, dans le cadre des recours contentieux devant le Tribunal Administratif, la préfecture est tenue de respecter des délais restreints qui sont les mêmes que pour les étrangers et leurs avocats. Dans les faits, c'est donc le seul moment dans l'ensemble de la procédure de demande de titre de séjour où l'administration est réellement tenue de respecter les délais imposés par le législateur, au risque de voir une grande partie de ses décisions annulées par le juge. Ce qui est d'ailleurs régulièrement le cas : en 2019, le taux moyen national d'annulation concernant les refus de séjour assortis d'une OQTF s'élevait à 24%, avec des variations importantes selon les territoires¹¹⁸.

Dans le cas où il formule l'annulation d'une décision de refus de séjour (et de fait, de la décision subséquente portant obligation de quitter le territoire), le juge peut éventuellement enjoindre la préfecture à réexaminer la demande de titre sollicité par le requérant et à lui délivrer une autorisation provisoire de séjour pendant cette nouvelle instruction, ou même enjoindre la préfecture à lui délivrer un titre de séjour, et ce dans un délai fixe ou non (souvent d'une durée d'un à trois mois). Le dossier de l'étranger qui se trouvait à la section « Contentieux » revient entre les mains des agents instructeurs du bureau « Refus », qui réexaminent le dossier et rédigent une nouvelle proposition de décision à destination du corps préfectoral. Le dossier de l'étranger recommence donc un parcours complexe au sein de la préfecture, et est donc à nouveau soumis au temps long administratif – ce dernier ne permettant pas systématiquement le respect des délais imposés par le juge suite à une injonction de réexamen ou de délivrance de titre. Malgré les délais restreints qui caractérisent la temporalité juridictionnelle, on constate donc un nouvel allongement du temps dès lors que le dossier revient à la temporalité administrative. Au-delà de la phase contentieuse du dossier, caractérisée par une accélération

¹¹⁷ Ibid, p.40.

¹¹⁸ La Cimade. « Droit des étrangers : cartographie des contentieux en 2019 », 9 octobre 2020. <https://www.lacimade.org/droit-des-etrangers-cartographie-des-contentieux/>

du dossier et des pratiques préfectorales, la préfecture ne démontre pas la capacité d'améliorer les délais de traitement des dossiers de demande de titre de séjour ; et ne semble pas y être contrainte juridiquement. Or, malgré les délais de recours et de jugement restreints, l'amélioration de la situation des étrangers en demande de titre de séjour ne pourra se faire sans l'amélioration de la gestion des délais par la préfecture : dans un rapport de février 2020 visant à simplifier le contentieux des étrangers, le Conseil d'Etat souligne que « *le temps juridictionnel vient toujours s'ajouter au temps administratif qui l'a précédé [et] la célérité d'ensemble de la procédure ne saurait donc reposer uniquement sur la contraction du temps juridictionnel* »¹¹⁹. La norme juridique est donc appliquée par la préfecture à travers la temporalité administrative, qu'elle maîtrise du début à la fin. Ainsi, les multiples délais et la gestion des dossiers par l'administration constituent pour cette dernière des outils supplémentaires dans le contexte de mise en œuvre d'une politique d'immigration restrictive. La seule étape de la demande de titre de séjour où la préfecture doit respecter des délais stricts et où elle est elle-même soumise à la temporalité, c'est lorsqu'un recours est formulé auprès du Tribunal Administratif. Le contexte temporel d'application de la norme juridique relève donc du libre arbitre de la préfecture, sauf quand la juridiction entre en jeu.

Conclusion

En définitive, le droit des étrangers est subordonné à des considérations politiques et constitue un ensemble de règles restrictives ayant pour objet la limitation de l'immigration légale et l'endiguement de l'immigration illégale. Du fait du statut de l'administration, la préfecture bénéficie d'un large pouvoir discrétionnaire, ce qui lui permet d'en faire une application spécifique. Ainsi, le droit est interprété par les agents, qui disposent d'une grande marge de manœuvre et analysent les dossiers notamment au prisme de l'« éthos préfectoral », qui favorise la transmission de certaines pratiques parmi les fonctionnaires. Cette norme juridique, qui est donc propre à la préfecture, est appliquée à des situations concrètes selon différents critères, qui influencent plus ou moins l'issue d'une demande de titre de séjour. L'administration, en se basant sur le droit, inclut ainsi des considérations de maintien de l'ordre sécuritaire, économique et social dans sa mise en œuvre de la politique d'immigration. Enfin, elle possède une large marge de manœuvre au regard du contexte temporel d'application du

¹¹⁹ Conseil d'Etat, « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous – Etude à la demande du Premier ministre », février 2020. Disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/simplifier-le-contentieux-des-etrangers-dans-l-interet-de-tous>

droit : la préfecture contrôle la temporalité et les délais, et n'est que très rarement contrainte sur ces derniers. L'analyse des pratiques préfectorales au regard du droit des étrangers met en lumière la subordination de l'administration aux considérations politiques du gouvernement au pouvoir ; et la défense des intérêts de l'Etat se reflète directement dans les pratiques préfectorales. Le rôle de l'administration – l'application du droit existant au moyen de prérogatives de puissance publique – qui s'effectue notamment à travers l'interprétation de la norme juridique, est alors mis de côté. En effet, au-delà de l'interprétation, la préfecture en vient souvent à mettre à distance la règle de droit afin de répondre à des objectifs fixés par la politique gouvernementale d'immigration. Ainsi, la norme juridique, façonnée par l'administration, sert à renforcer le pouvoir discrétionnaire propre à la préfecture : en se basant sur la règle de droit, les fonctionnaires tout comme l'institution peuvent justifier l'ensemble des pratiques préfectorales.

Néanmoins, l'utilisation de la norme juridique qui caractérise l'action de l'administration préfectorale n'est pas sans conséquences. En effet, la judiciarisation de l'immigration à l'œuvre depuis une vingtaine d'années se traduit par une massification du contentieux du droit des étrangers. Devant les tribunaux administratifs, on constate une accumulation de requêtes individuelles contre une multitude de décisions distinctes, qui concernent l'application de la législation relative aux étrangers à des situations individuelles¹²⁰. Ainsi, le contentieux des étrangers génère un nombre très important de requêtes qui présentent, le plus souvent, à juger des questions de droit et de fait similaires¹²¹. Or, l'application que fait la préfecture de la norme juridique possède une responsabilité directe dans cette massification : outre l'augmentation du nombre de demandes de titres de séjour, ces dernières années sont caractérisées par une augmentation du nombre de décisions portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire prononcées par l'administration¹²². Parmi les étrangers qui se voient opposer ces décisions, nombreux sont ceux pour qui le recours contentieux constitue la dernière chance pour faire obstacle à une mesure d'éloignement. La massification du contentieux révèle également le rôle du juge administratif dans le droit des étrangers, qui est de plus en plus réclamé par les étrangers et leurs avocats. On assiste donc aux limites du pouvoir discrétionnaire

¹²⁰ Conseil d'Etat, « Dix années de croissance du contentieux : Quelles réalités ? Quelles réponses ? » Conseil d'État. Consulté le 16 juin 2021. <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/dix-annees-de-croissance-du-contentieux-queelles-realites-queelles-reponses>.

¹²¹ Ibid.

¹²² Lochak, Danièle. « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers ». *Revue française d'administration publique* N° 159, n° 3 (2016): 701-14. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-3-page-701.htm>

de la préfecture qui, s'il laisse à l'administration la liberté de ses pratiques même en dehors du droit, n'exclut en aucun cas la possibilité de sanction.

*

Bibliographie

Ouvrages & rapports

Bach, Julien. « 5 - « *L'immigration menace l'identité nationale* ». L'immigration en France : vérités et mensonges », Club de réflexions sociales et Maurice Merleau-Ponty éd., *La Pensée confisquée. Quinze idées reçues qui bloquent le débat public*. La Découverte, 1997, pp. 87-103.

Bonnet, Antoine. *Rapport de stage au sein de la Direction de la Citoyenneté, de l'Immigration et de l'Intégration (DICII), service de l'Immigration et l'Intégration (SII) - Bureau Refus-Contentieux-Hébergement* – 1^{er} février 2019 – 31 juillet 2019.

Conseil d'Etat, *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous* – Etude à la demande du Premier ministre, février 2020 [en ligne] Disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/simplifier-le-contentieux-des-etrangers-dans-l-interet-de-tous>

Cour des Comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères - Rapport public thématique*, mai 2020.

Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016.

Fassin, Didier. *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Hautes Etudes, Gallimard & Seuil, 2010.

GISTI, *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, La Découverte éd., 2019.

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

Spire, Alexis. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008.

Lochak Danièle, *Etrangers : de quel droit ?*, Paris, P.U.F, 1985.

Parrot, Karine. *Carte blanche, l'Etat contre les étrangers*. La Fabrique éd., 2019

Chapitres

Lochak, Danièle. « 2 - Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », Didier Fassin éd., *Les Lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*. La Découverte, 1997, pp. 29-45 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/les-lois-de-l-inhospitalite--9782707127433.htm>

Spire, Alexis. « Chapitre 5 - Logique de police et droit de séjour des étrangers (1945-1975) ». *Du papier à la biométrie : identifier les individus*. Presses de Sciences Po, 2006.

Spire, Alexis. « Chapitre 3. Histoire et ethnographie d'un sens pratique : Regards croisés sur le travail bureaucratique des agents chargés du contrôle de l'immigration ». Anne-Marie Arborio et Yves Cohen et Pierre Fournier et Nicolas Hatzfeld et Cédric Lomba et Séverin Muller. *Observer le travail Histoire, ethnographie, approches combinées*, La Découverte, 2008.

Articles

Barbou des Places, Ségolène. « La catégorie en droit des étrangers : une technique au service d'une politique de contrôle des étrangers ». *Revue Asylon(s)*, n° 4, mai 2008 [en ligne] Disponible sur : <http://reseau-terra.eu/article762.html>

Barbou des Places, Ségolène. « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants ». *Migrations Societe* N° 128, n° 2 (2010): 33-49 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2010-2-page-33.htm>

Blic, Damien de. « Les immigrés, fardeau ou manne économique ? » *Revue Projet* N° 335, n° 4 (18 juillet 2013): 22-29 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-4-page-22.htm>

Carayon, Lisa. « Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection ». Note sous Conseil d'Etat, ref., 7 mai 2015, n° 389959. *Revue de droit sanitaire et social*, Sirey, Dalloz, 2015.

Chevallier, Jacques. « La place de l'administration dans la production des normes ». *Droit et societe* n° 79, n° 3 (2011): 623-36. Disponible sur : <https://www.cairn.info/journal-droit-et-societe1-2011-3-page-623.htm>

Chevallier, Jacques. « Les interprètes du droit ». In *La doctrine juridique*, CURAPP, 259-82. Presses universitaires de France, 1993.

Courant, Stefan Le. « « Être le dernier jeune ». Les temporalités contrariées des migrants irréguliers ». *Terrain. Anthropologie & sciences humaines*, n° 63 (1 septembre 2014): 38-53. <https://doi.org/10.4000/terrain.15490>

Domenach, Jacqueline. « La non invocabilité des « lignes directrices » et le fait du prince en matière de régularisation des étrangers. Droits des étrangers (CESEDA) ». *La Revue des droits de l'homme*. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux, 23 avril 2015 [en ligne] Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/revdh.1085>

Fassin, Didier. « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de

régularisation des étrangers », *Sciences Sociales et Santé*, Vol. 19, N°4, décembre 2001.
Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/sosan_0294-0337_2001_num_19_4_1533

Ferre, Nathalie. « Un récurrent soupçon de fraude », *Plein droit*, 2004/1 (n°59-60) [en ligne]
Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2004-1-page-7.htm>

Foegle, Jean-Philippe. « Les étrangers, cibles de l'état d'urgence permanent ». *Plein droit* n° 117, n° 2 (26 juin 2018): 7-11.

Galliano, Lionel. « La situation juridique de l'étranger en France ou l'insécurité juridique comme moyen de régulation de l'immigration », Institutionnalisation de la xénophobie en France, *Revue Asylon(s)*, N°4, mai 2008 [en ligne] Disponible sur : <http://www.reseau-terra.eu/article761.html>

Haepere, Béatrice Van. « Que sont les principes du New Public Management devenus ? » *Reflets et perspectives de la vie économique Tome LI*, n° 2 (20 août 2012): 83-99 [en ligne]
Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2012-2-page-83.htm>

Le Courant, Stefan. « Méfiance et enquête de réalité. Ce que les étrangers en situation irrégulière savent de l'État ». *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 31 (15 novembre 2016): 23-41 [en ligne] Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/traces.6690>

Lochak, Danièle. « L'image de l'étranger au prisme des lois sur l'immigration ». *Droit et Cultures - Revue internationale interdisciplinaire*, CHAD (UPN), Association Droit et Cultures, L'Harmattan, 2011, Hors-série : « Orient-Occident. Image de soi, image de l'autre », pp.125-142.

Lochak, Danièle. « L'intégration, alibi de la précarisation ». *Plein droit* n° 59-60, n° 1 (2004): 3-6. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2004-1-page-3.htm>

Lochak, Danièle. « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers ». *Revue française d'administration publique* N° 159, n° 3 (2016): 701-14. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-3-page-701.htm>

Mathieu, Sophie. « L'immigration en France : variations politiques et invariants représentationnels ». *Pensée plurielle* n° 42, n° 2 (8 septembre 2016): 41-54 [en ligne]
Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2016-2-page-41.htm>

Martinache, Igor. « Sylvain Laurens, Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981) ». *Lectures*, 13 janvier 2010 [en ligne] Disponible sur : <http://journals.openedition.org/lectures/906>

Preuss-Laussinotte, Sylvia. « Faveur et droit des étrangers. La faveur et le droit ». *Presses Universitaires de France*, 2009. <https://www.cairn.info/la-faveur-et-le-droit--9782130577676-page-249.htm>

Qadim, Nora El. « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris ». *Droit et société* n° 84, n° 2 (6 septembre 2013): 313-38. Disponible sur : <https://www.cairn.info/journal-droit-et-societe1-2013-2-page-313.htm>

Rolland, Frédéric. « L'interprétation juridique administrative et la théorie réaliste de l'interprétation ». *Revue Juridique de l'Ouest* 16, n° 4 (2003): 341-87 [en ligne] Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/juro.2003.2746>

Sfez, Anthony. « « À guichets fermés ». Des dizaines de milliers d'étrangers demeurent dans l'impossibilité de déposer leur demande de titre de séjour en préfecture ». *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 26 février 2021 [en ligne] Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/revdh.11259>

Spire, Alexis. « Au nom de la fraude », *Plein droit*, 2012/1 (N°92) [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2012-1-page-4.htm>

Spire, Alexis. « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, vol. 69, no. 1, 2005, pp. 11-37 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-politix-2005-1-page-11.htm>

Vachet, Marie-Sophie. « Le droit des étrangers en France : particularités et finalités d'un droit en constante évolution ». *L'Homme la Société* n° 206, n° 1 (22 mai 2018): 265-87 [en ligne] Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-l-homme-et-la-societe-2018-1-page-265.htm>

Viprey, Mouna. « Immigration choisie, immigration subie : du discours à la réalité », *La revue de l'Ires*, 2010/1 (n°64). Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-de-l-ires-2010-1-page-149.htm>

Sites internet

La Cimade, <https://www.lacimade.org>

Dalloz, <https://www.dalloz.fr>

Conseil d'Etat, <https://www.conseil-etat.fr>

GISTI, <http://www.gisti.org>

Sénat, <https://www.senat.fr>

Ministère de l'Intérieur, <https://www.interieur.gouv.fr>

Revue générale du droit, <https://www.revuegeneraledudroit.eu>

Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr>

Vie publique, <https://www.vie-publique.fr>

ANNEXE 1 – Fiche de décision à destination du corps préfectoral.

FICHE DE DÉCISION (Étranger débouté d’asile)

N° étranger : XXXXXXXXXXXX

Gestionnaire : ABO 127

Nom : XXXXXXXXX alias XXXXXXXXX

Prénom : XXXXX alias XXXXX

Date de naissance : 22/09/1995 ou 01/01/1998

Lieu de naissance : OROGKO ou EDO STATE
(NIGERIA)

Nationalité : Nigériane

Situation de famille : Concubinage

Nombre d’enfants : 1

Adresse : ADOMA HUAS DE CHANAS – LES BOURGEONS – 38150 CHANAS

Documents détenus : AUCUNS

Attaches familiales : *En France* : AUCUNES

Dans le pays d’origine : Son conjoint (XXXXXXXXX XXX, né en 1994 au Nigéria) et son enfant XXXXXXXXX XXXX (date de naissance inconnue)

Elle déclare être entrée en France le 29/09/2015 sans apporter la preuve de la date et des conditions de son entrée sur le territoire national :

- **Demande d’asile du 15/10/2015** à la préfecture de Lyon sous l’identité de XXXXXXXXX XXXXX, née le 22/09/1995 à EDO STATE (NIGERIA)
- Interrogation du fichier EURODAC le 15/10/2015 : ses empreintes digitales ont été relevées le 24/08/2015 par les autorités italiennes à l’occasion d’un franchissement irrégulier de la frontière. Elle est connue en Italie sous l’identité de XXXXXXXXX XXXX, née le 01/01/1998 à EDO STATE (NIGERIA)
- Procédure de détermination de l’État membre responsable de la demande d’asile le 25/11/2015 : Demande de prise en charge concernant Mme XXXXXXXXX XXXXX destinée aux autorités italiennes
- Refus écrit des autorités italiennes de prise en charge le 15/01/2016 puisqu’elle est un mineur non accompagné
- Repris en PA par la préfecture de Lyon le 20/04/2016

Enregistrement par l’OFPRA le 13/05/2016

Rejet OFPRA : le 30/08/2016, notifié le 03/10/2016

Pas de recours CNDA

- **1ère demande de réexamen du 13/03/2017** à la préfecture de Lyon sous l'identité XXXXXXXX XXXXX, née le 22/09/1995 à OROGKO (Nigeria)

→ Elle sollicite l'aide au retour le 15/03/2018

Enregistrement par l'OFPRA le 26/06/2018

Rejet OFPRA : le 09/01/2019, notifié le 22/02/2019

Recours devant la CNDA le 20/03/2019

• **Placement en garde à vue le 02/04/2019 à 19h :**

Elle est connue défavorablement des services de police pour des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre la ou les infraction suivantes :

- RECEL DE VOL (le 02/04/2019 à 15h) au Lotissement les Bourgeons à CHANAS 38150
- CHANTAGE (le 02/04/2019 à 15h) au Lotissement les Bourgeons à CHANAS 38150

AVIS DU SERVICE

Au regard de l'article 8 CEDH :

- Brève durée de son séjour en France puisqu'elle y est entrée le 29/09/2015 à l'âge de 20 ans ;
- Que si elle fait valoir avoir de la famille en France (sa mère, ses 4 sœurs et 3 frères voir audition GAV), elle ne l'établit pas ; Qu'ainsi, elle n'a aucune famille en France et ne justifie pas avoir tissé des attaches personnelles intenses, stables et anciennes sur le territoire français ;
- Elle n'établit pas être dépourvue d'attaches familiales dans son pays d'origine où résident son conjoint et son enfant probablement mineur (voir les recueils lors de la 1ère demande d'asile et de réexamen)

PROPOSITION

Le 03/04/2019 : OQTF avec délai 30 jours

DÉCISION DU CHEF DE BUREAU

Source : Bonnet, Antoine. *Rapport de stage au sein de la Direction de la Citoyenneté, de l'Immigration et de l'Intégration (DICII), service de l'Immigration et l'Intégration (SII) - Bureau Refus-Contentieux-Hébergement* – 1^{er} février 2019 – 31 juillet 2019.

ANNEXE N°2 – Schéma du parcours d'un dossier de demande de titre de séjour à la préfecture de XXX.

