

Il y a quelques années, un chef de service des étrangers à la Préfecture de Paris à qui un journaliste d'un hebdomadaire national demandait de parler de son travail avait eu, pour qualifier sa mission, cette réponse assez polémique et très peu conforme à la retenue administrative habituelle, en expliquant simplement que son travail au service de l'immigration se résumait à labourer la mer. Cette déclaration à l'emporte pièce est sans doute un peu exagérée cependant elle n'est pas tout à fait fausse et on comprend sans effort cette métaphore qui a au moins deux sens :

L'idée la plus simple, tout d'abord, sous-entend que l'Etat en Préfecture, face à la vague qui revient sans cesse, se retrouve submergé en permanence, submergé par de nouvelles arrivées de migrants, submergé par les dossiers qui s'empilent, submergé par les contraintes réglementaires, submergé par les recours sans fin, submergé par des situations qui n'ont pas de solution, submergé de façon générale par un sujet qui comme le sable quand la mer se retire nous glisse entre les doigts. Et comme une vague qui sans cesse nous revient, on a l'impression que tout bouge et que rien ne bouge et que l'Etat fait du surplace en s'agitant beaucoup.

Le deuxième sens de cette expression « labourer la mer » découle du premier et laisse entendre que l'action de l'Etat dans la gestion des étrangers est stérile. Tout comme nous n'arrivons pas à faire pousser des carottes sur la plage recouverte par la vague, l'Etat qui est censé être un Etat de droit n'arrive plus à régir la société, l'Etat de droit est dépassé, remplacé par des réalités, multiformes, insaisissables et très contraignantes. L'Etat de droit, en matière d'étrangers, ne semble être plus qu'un mythe dont les règles n'intéressent que les spécialistes des prétoires, spécialistes qui se résument en un chef du bureau, un conseiller de TA et quelques avocats pointus sur l'application du L 551-1 du Ceseda. Il y a le monde du droit et la réalité du terrain.

Cette image : « labourer la mer » n'est pas sans rappeler le premier roman de Marguerite Duras écrit en 1950 « Un barrage contre le pacifique » roman toujours terriblement d'actualité. C'est un livre dans lequel les murs que l'on dresse contre l'océan pour protéger la terre et la culture, les murs que l'on érige aux frontières, les murs que l'on dresse pour essayer de préserver le passé, pour conserver ce que l'on a été, pour garder son histoire, ces murs sont sans cesse submergés par des forces qui nous dépassent et qui au final nous font douter de notre chance de survie dans ce nouveau monde qui se redessine chaque jour sous nos yeux.

On pourrait ainsi filer l'allégorie et philosopher à l'infini sur ce thème de la vague et du mur qui se prête si bien à un sujet comme l'immigration mais nous sommes dans un colloque de juristes et mon propos se doit donc d'être, me semble-t-il, un peu moins général et un peu plus précis, aussi je vais essayer de vous expliquer en quelques mots ce qui se passe en matière de gestion des étrangers vue du côté de la préfecture, où en est l'Etat de droit et quels sont les états de fait qui s'opposent à l'Etat et le contraignent. Pourquoi certains disent que l'Etat et la préfecture ne font rien contre l'immigration illégale alors que d'autres n'hésitent pas à présenter le préfet comme un monstre inhumain qui ne voit à travers l'étranger que des procédures, des résultats et une comptabilité immorale.

Mon propos se place dans le déroulement de la procédure après la prise de l'OQTF. Et on commence par un paradoxe, paradoxe extra-ordinaire qui est de constater aujourd'hui qu'il n'y a pas de décision de l'administration qui soit plus contestée qu'une OQTF. Et du fait de cette contestation judiciaire, il n'y a pas de décision prise par l'administration qui soit plus contrôlée, analysée, décortiquée, disséquée par les tribunaux administratifs avant d'être validée qu'une OQTF, il n'y a donc pas de décision de l'administration plus infaillible juridiquement qu'une OQTF et pourtant il n'y a pas de décision administrative en France aussi peu appliquée, mise à exécution qu'une OQTF.

Quelques chiffres pour illustrer ce propos : Pour le département du Haut-Rhin, depuis le début de l'année le préfet a pris 870 OQTF parmi lesquelles 220 OQTF sans délai. Ces 870 OQTF ont fait l'objet (toujours depuis le début de l'année) de 408 recours devant le TA et 85 appels.

Dans le même temps, on compte 90 départs volontaires depuis janvier, 173 départs contraints et 54 APS étrangers malades accordés. Soit moins de 350 OQTF qui ont été exécutées sous une forme ou une autre.

En résumé, environ 45 % des OQTF font l'objet d'un recours devant le TA, 30% sont exécutées et 5% sont transformés en APS étrangers malade. On a donc 65% des OQTF dont on ignore le devenir. Je ne dis pas qu'elles ne sont pas exécutées, je dis simplement que l'on ignore souvent ce qu'elles deviennent.

Le migrant est par nature mobile aussi, pour une partie sans doute importante d'entre eux, dès lors que leur démarche de demande d'asile a échoué, ils s'en vont sans rien dire. Combien sont-ils qui s'en vont, nous n'en savons rien. On aime à croire que sur les 55% de déboutés qui n'ont pas fait de recours contre l'OQTF, une bonne partie ne l'a pas fait parce qu'elle était déjà partie.

On sait par ailleurs qu'un nombre important de déboutés glisse dans la clandestinité.

Face à ces chiffres, tout bon républicain, respectueux de la loi et de son application est en droit de se demander pourquoi l'Etat n'arrive pas davantage à reconduire, pourquoi l'Etat n'arrive pas davantage à obliger les gens en situation irrégulière à quitter le pays. Les étrangers sont-ils au-dessus des lois ? Pourquoi la règle est-elle aussi mal appliquée et aussi peu respectée ?

La réponse est simple : parce que c'est compliqué.

Il y a deux grandes raisons au non éloignement des étrangers titulaires d'une OQTF valide, une raison liée aux contraintes techniques et à la complexité juridique des situations que l'on peut résumer en : l'administration essaye mais n'arrive pas. La deuxième raison tient au fait que l'émigré en situation irrégulière qui veut rester sur le territoire mettra tout en œuvre pour qu'on ne puisse pas le renvoyer.

On trouve donc une raison liée à l'action impuissante de l'administration et une raison liée à la résistance de l'étranger. Ces deux raisons sont souvent très imbriquées.

Dans un premier temps, l'étranger déclaré en situation irrégulière va plus ou moins se cacher, même si les enfants continueront d'aller à l'école. De préférence dans une grande ville, là où rien de ne permet de distinguer un étranger en situation irrégulière, d'un étranger en situation régulière voire d'un français d'origine étrangère.

Sur Mulhouse d'après nos recherches, très peu fiables comme vous vous en doutez, on estime entre 2000 à 3500 étrangers en situation irrégulière. Sur une population mulhousienne de 120 000 habitants, très cosmopolite, autant chercher une aiguille dans une botte de foin.

Il arrive cependant que la police interpelle un étranger en situation irrégulière. S'engage alors toute la procédure très codifiée dans un délai contraint qui doit mener théoriquement l'interpellé jusqu'en rétention. Cependant après l'audition et l'identification de l'étranger, les forces de l'ordre vont saisir la préfecture qui devra confirmer ou infirmer la mise en rétention. Et la réponse à la rétention donnée par la préfecture n'est pas automatique, du style OQTF valide égal rétention. Le Préfet va s'interroger en premier sur le caractère « éloignable » ou non de l'étranger en situation irrégulière. Par principe et très logiquement on ne met en rétention que les étrangers dont on est à peu près certain que l'on pourra les éloigner dans les délais légaux de 45 jours. Or il se trouve que certains étrangers sont « inéloignables ». « Inéloignables » parce qu'ils ne disposent d'aucun papier, d'aucune identité certaine et même parfois d'aucune nationalité. Certains pays d'Afrique comme la Somalie par exemple, l'Erythrée, les pays de la corne de l'Afrique en général n'ont pas de registres d'état civil fiables, donc pas de garantie d'identité et donc pas de possibilité d'obtention d'un laissez-passer. Comme on ne peut pas faire monter dans un avion une personne sans passeport ou sans laissez-passer, on considère qu'elle est « inéloignable ».

Ces émigrés, il y en a assez peu en Alsace mais beaucoup à Paris et en région parisienne, sont les seuls vrais sans papiers au sens étymologique et juridique du terme. On ne peut pas les expulser parce qu'aucun pays ne les connaît, mais on ne peut pas les régulariser non plus parce qu'ils ne peuvent faire la preuve d'aucune identité valide. Ces gens vont vivre des années en marge de la société sans aucune chance d'être un jour régularisés. Et si j'étais une association, c'est à ces gens-là que je m'intéresserais, car ils sont condamnés à la marginalisation, à l'exploitation, à la misère.

Une fois écartés les « inéloignables » et une fois en rétention, si l'étranger en situation irrégulière dispose d'une identité et d'une nationalité mais n'a pas de passeport valide, donc pas de garantie de représentation, la préfecture devra faire des démarches en direction des consulats et ambassades des pays originaires de ces émigrés pour obtenir le fameux laissez-passer. La préfecture dispose de 45 jours pour l'obtenir, puisque c'est le temps maximum légal de rétention. Et à ce petit jeu des laissez-passer tous les pays ne jouent pas de la même façon. Certains pays refusent simplement de délivrer ces documents pour des raisons souvent obscures, c'est le cas par exemple de la Mongolie (on met rarement des Mongols en rétention pour cette raison) ainsi que quelques pays d'Asie du Sud-Est. Le refus du laissez-passer peut être pour des raisons politiques plus ou moins évidentes et fluctuantes, c'est cas de la Russie

et plus récemment du Maroc. Certains pays nous confirment leur accord et attendent le 46^{ème} ou le 47^{ème} jour de rétention pour délivrer le document sachant que l'on a libéré le retenu la veille. Il y a les états qui négocient, « je vous reprends celui-là, mais en échange vous acceptez de régulariser tel autre.... » A ce niveau tout est possible et même si on met en rétention les étrangers expulsables, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres l'Etat français est totalement dépendant de la volonté des pays dont sont originaires des déboutés du droit d'asile et rien n'est jamais vraiment acquis. Les évolutions de la situation internationale peuvent changer la donne du jour au lendemain.

Nous avons donc la personne en rétention ou assignée à résidence et qui peut être reconduite.

A partir de là, je voulais vous faire un petit explicatif sur le fonctionnement du service de l'éloignement en Préfecture aussi, ai-je demandé à mes agents de m'expliquer un peu ce qu'ils font et pour toute réponse, selon le bon vieux principe qu'un petit dessin vaut mieux qu'un long discours, ils m'ont sorti leur tableau.

(Voir tableau en annexe)

J'ai compté 35 cases. Autant de sources d'erreurs, d'oublis, de complications, d'imprévus. Et ce qu'on ne voit pas sur ce tableau ce sont les contraintes techniques qui s'ajoutent à la procédure. Obtenir des photos, récupérer un laissez-passer, trouver une place dans un avion, organiser l'escorte.

L'escorte est un bon exemple. La règle oblige la présence de deux officiers de police pour encadrer un étranger reconduit âgé de plus de 13 ans. Pour une femme l'escorte doit être féminine et il faut un policier par enfant. Pour reconduire un couple et trois enfants jusqu'à l'aéroport, il faut sept policiers. Si la famille est assignée à résidence à Mulhouse et que le départ est à Paris, il est facile d'imaginer la difficulté pour organiser matériellement un départ. Ne serait-ce que pour trouver des effectifs policiers disponibles et un véhicule de taille suffisante.

On pourrait vous raconter des dizaines d'anecdotes sur les difficultés et les imprévus que rencontre l'Etat dans sa mission de reconduite, mais je pense que vous avez compris le problème.

La préfecture et le ministère de l'Intérieur se heurtent donc à des difficultés techniques parfois totalement insurmontables. Dans d'autres cas, la reconduite sera réalisée au prix d'une débauche d'énergie incroyable pour un résultat finalement fort modeste. Alors qu'il suffit d'avoir deux jambes à un étranger pour entrer en France, il faudra au minimum vingt paires de bras pour le faire ressortir.

Je vous disais au début de mon explication que la deuxième difficulté à laquelle est confrontée la préfecture et les services de police dans l'exécution d'une OQTF tient à l'attitude de refus du débouté du droit d'asile à exécuter la mesure qui lui est imposée.

Ne voyez pas dans mon propos un quelconque jugement du type « c'est bien » ou « c'est pas bien », « c'est une honte, ce comportement » ou « il a raison de faire ça ». J'explique les choses telles qu'elles sont et telles que nous les voyons tous les jours en préfecture. Et je laisse chacun interpréter la situation en fonction de ses propres convictions, car sur la question des étrangers il y a hélas de tous cotés plus de convictions que de raison.

Sociologiquement, économiquement, humainement et philosophiquement parlant, la qualité d'étranger, je parle bien de qualité et pas du statut juridique, la qualité d'étranger est par nature soluble dans le temps. Plus l'étranger reste sur le territoire, plus il s'installe, plus il s'adapte, plus il se conforme au mode de vie, au rythme et aux rituels de la société dans lesquels il s'est fondu, plus il apprend la langue et plus il scolarise ses enfants et plus il devient avec le temps un citoyen comme un autre. Et quand on est devenu un citoyen comme un autre et le législateur l'a bien compris, on est « régularisable » et on obtient le droit au séjour. Parallèlement et très logiquement, plus le temps passe et plus il est difficile de reconduire quelqu'un.

La solution, pour l'étranger en situation irrégulière sera donc de tenir le plus longtemps possible sans se faire prendre, entre cinq et dix ans. Il faut donc résister par tous les moyens.

C'est de ce constat que naissent les recours systématiques de certains contre toutes les décisions négatives prises à leur encontre, ainsi que toutes les démarches entreprises par lui et visant à continuer à exister dans l'illégalité. La démarche la plus automatique c'est le dépôt d'une demande de reconnaissance d'étranger malade. Fréquent aussi, l'introduction d'une nouvelle demande d'asile. Les demandes récurrentes, les recours abusifs, tout y passe. Il y a bien évidemment le choix de la clandestinité et si par malchance on se fait attraper et mettre en CRA, on utilisera encore tous les recours possibles offerts par la loi avec toujours comme objectif de « durer » le plus longtemps possible. Parfois ça peut aller très loin. C'est ainsi qu'en CRA on a vu des tentatives de suicide à l'eau savonneuse ou par ingérence de boutons de télécommande, des évasions spectaculaires aussi. Les associations sont utiles à ce niveau et jouent pleinement leur rôle en encourageant les déboutés à multiplier des recours.

Le moyen ultime, en fin de parcours lorsque pratiquement toutes les chances se sont évanouies et qu'on est debout sur le tarmac de l'aéroport, le dernier moyen, c'est le refus de monter à bord. Avec le risque au troisième refus de se retrouver condamné au pénal à un mois de prison. C'est ainsi qu'un peu surprise, la police n'a pu empêcher un jour une russe de se déshabiller au pied de son avion. Ça a marché, l'avion est parti sans elle.

Parallèlement à cette résistance plus ou moins passive ou active contre la reconduite, l'étranger va chercher à régulariser le plus rapidement possible sa situation. Il lui faut trouver un moyen pour obtenir une carte de séjour. L'idéal bien sur, c'est d'obtenir la Rolls des cartes de séjour, celle gagnée par mariage avec un citoyen français ou un étranger en situation régulière. Devenir parent d'enfant français est une solution assez efficace aussi. Tout comme le mariage, devenir parent d'enfant français n'est qu'un statut qui peut s'acheter au marché noir. Il y a des français professionnels de la reconnaissance de paternité qui n'ont

jamais rencontré la mère de l'enfant qu'ils reconnaissent. On peut acheter aussi des cartes de résident que leurs propriétaires déclareront perdues, on peut aussi usurper une identité française.

Et puis il y a toutes les interventions multiples et variées des uns et des autres, des élus, des associations, des gens engagés ou de simples anonymes c'est le maire qui va défendre le petit jeune qui est parfaitement intégré depuis 15 jours dans l'équipe de foot du village et qui mériterait donc d'être régularisé avant le derby de la semaine suivante, l'association qui va mettre en avant les énormes qualités d'une brave mère de famille qui elle aussi est parfaitement intégrée puisqu'elle travaille gratuitement pour eux depuis six mois. Et puis il y a le coup de chance, l'article dans la presse et un article qui fait le buzz. A ce niveau, c'est le hasard le plus total. Certains articles provoquent des réactions, parfois totalement disproportionnées entraînent une régularisation immédiate ou inversement une expulsion immédiate et parallèlement d'autres articles n'auront aucun écho.

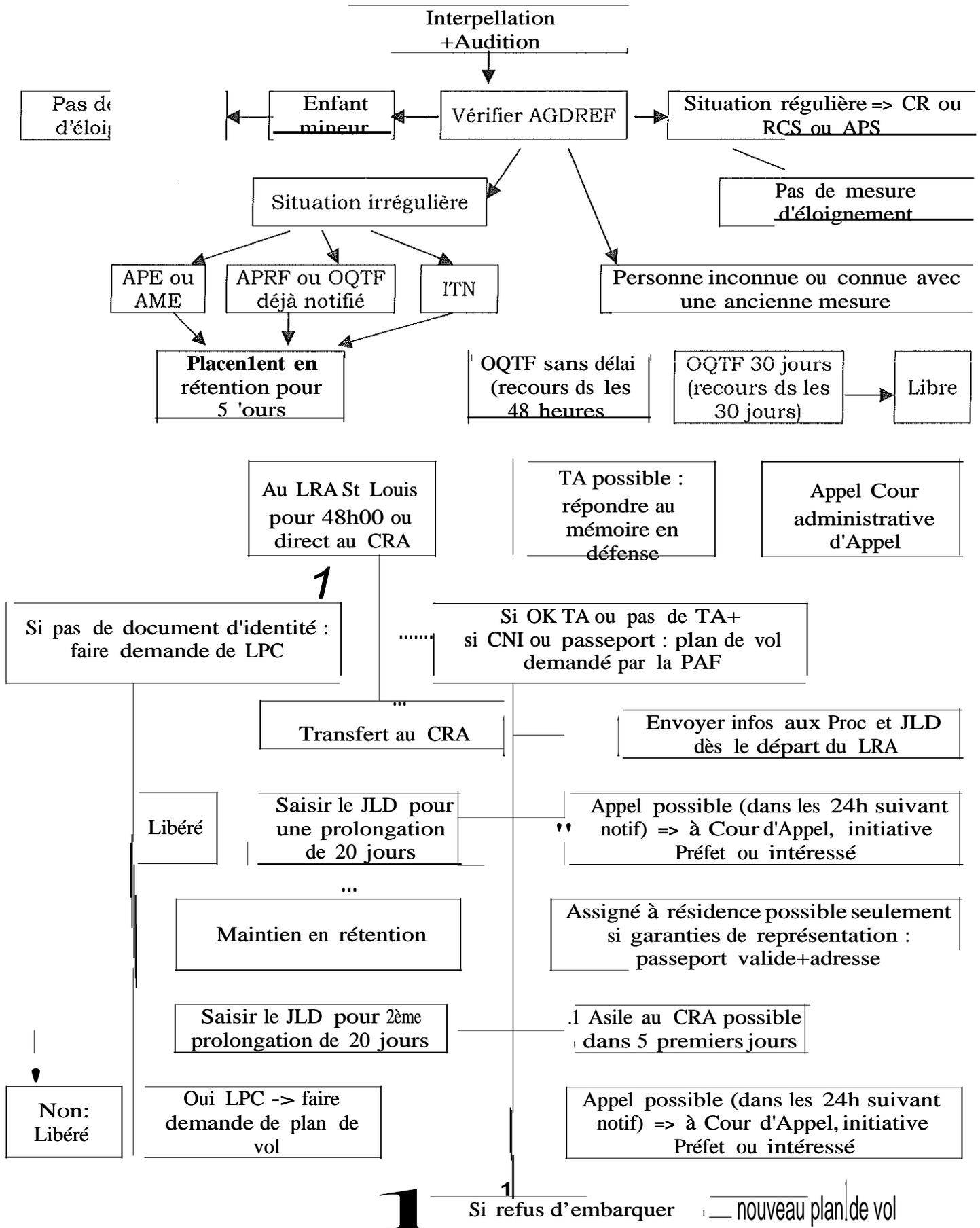
Voilà. Je crois vous avoir expliqué dans les grandes lignes ce que nous avons, en préfecture, compris du fonctionnement du système.

Au début de mon propos, j'opposais l'Etat de droit à la réalité du terrain.

Au regard des résultats, on peut légitimement s'interroger sur ce que fait l'Etat et si tout ce travail a encore un sens. En préfecture cette question ne se pose pas et même si très souvent les fonctionnaires sont passablement submergés avec une forte impression d'impuissance, les dossiers sont traités conformément à la loi, avec la même rigueur. C'est d'ailleurs la neutralité, la régularité et la constance de l'Etat qui donne un sens à son action et cela même si le résultat n'est pas toujours satisfaisant. Et de ce travail, tout s'enchaîne, la préfecture prend les décisions, le Tribunal Administratif les valide ou pas, la police interpelle ou pas, les avocats agitent les bras et la bouche, les associations freinent la machine autant que faire se peut et les politiques se cherchent et se perdent en route.

Dans cette espèce de Comédia del Arte des temps modernes où chacun joue son rôle, on peut quand même se demander en fin de compte : Et l'étranger dans tout ça ? Parfois on a l'impression de n'avoir plus en face de soi qu'un dossier avec un numéro et une entité abstraite. Nous sommes entre nous avec nos codes complexes, nos règles sophistiquées, souvent un pur jeu de l'esprit sans s'intéresser vraiment à ceux qui nous font face. En réalité, on a face à nous un grand classique du fonctionnement de toute société vivante quelle qu'elle soit, société très éloignée des règles du CESEDA, dans laquelle en réalité on ne connaît qu'une seule loi, c'est la loi du plus fort. Je ne parle pas de forts en muscles, parce que l'étranger ne fait pas le poids face à l'Etat, mais des gens forts dans leur tête, les plus volontaires, les plus entêtés, les plus casses-pieds, les plus débrouillards, les plus magouilleurs aussi ou peut-être les plus malins. On pourrait appeler ça du « darwinisme administratif », ou l'art de survivre en milieu administratif hostile. Les étrangers qui tirent le mieux leur épingle du jeu dans ce combat déséquilibré sont ceux qui ont la plus forte volonté de réussir. Ceux qui se battent le plus avec leurs règles à eux et un peu avec les nôtres. Et quelque part, tout ceci est terriblement normal, tout bêtement humain.

ANNEXE : SCHEMA DE LA PROCEDURE DE RETENTION



Si pas d'éloignement possible : Libération ou L 624-1

