

Des chiffres, sous la contrainte du droit

Yannick Blanc

*Ancien directeur de la police générale
à la préfecture de police de Paris*

Devant ce parterre de juristes et après toutes les interrogations sur la politique de l'immigration vue à travers le prisme du droit, je voudrais vous proposer un angle de vue totalement différent, vu des bureaux de la préfecture de police. C'est un univers du chiffre, du nombre, de la quantité, sous la contrainte du droit. Lorsque l'on devient directeur de la police générale, les dossiers que vous préparent vos collaborateurs pour vous accueillir ne parlent pas du droit des étrangers mais de chiffres. Le directeur de la police générale est d'abord un gestionnaire de grands nombres : son métier consiste à délivrer des papiers, cartes d'identité, passeports, permis de conduire, cartes grises et titres de séjours.

La sous-direction de l'administration des étrangers compte 450 agents, est implantée sur neuf sites dans Paris, délivre 125 000 titres de séjour par an. La gestion du délai, du nombre, du chiffre est une obsession administrative permanente. Je me suis par exemple beaucoup occupé de l'installation de gestionnaires de file d'attente et d'un système de prise de rendez-vous par internet. Si l'on ajoute à cela que le débat public, l'énoncé des objectifs de la politique d'immigration s'expriment également sous la forme de chiffres, de commentaires de chiffres et de batailles de chiffres, on comprend que c'est là que se situe l'enjeu. C'est aussi cela qui détermine l'organisation du travail des fonctionnaires : on élabore des tableaux de bord, on rend compte du nombre d'étrangers que l'on reçoit, du nombre de titres que l'on délivre, catégorie par catégorie, de l'évolution de ces nombres d'une année sur l'autre et, bien entendu, un chiffre a la préséance sur tous les autres dans les rapports hiérarchiques avec le ministère, c'est le nombre de reconduites à la frontière. Dans ce tableau de bord, il y a encore une grande variété de catégories : nombre d'interpellations, de gardes à vue, de mises en rétention, d'annulations par le juge administratif, d'annulations de procédure par le juge des libertés et de la détention, de laissez-passer délivrés par les consulats...

Autant dire que dans l'activité des fonctionnaires de cette sous-direction, le tableau Excel l'emporte de loin sur le code ! D'ailleurs, les agents du guichet et ceux

qui les encadrent directement ne disposent d'aucun manuel juridique, ni de manuel de procédure. Un tel manuel serait d'autant plus utile que le quart des agents de guichet sont des auxiliaires qui n'ont aucune formation. Le guichet, c'est le travail le moins valorisé de l'administration, c'est l'infanterie, c'est là que l'on trouve les agents qui ont le moins de qualifications. Ces agents sont formés par leurs pairs, de guichet à guichet et par le premier niveau d'encadrement, celles que l'on appelle des vérificatrices, car ce sont presque toutes des femmes, et qui sont soit des agents de catégorie C chevronnés soit des agents de catégorie B. La pratique effective du droit à l'égard des usagers se fait à ce niveau avec ces agents.

Que se passe-t-il quand le droit change ? Comment se transmet non seulement la circulaire, mais le changement de la loi ? Car pendant les deux ans que j'ai passés à la préfecture de police, il y a eu plus de nouvelles lois que de circulaires ! Même lorsque le changement de loi s'accompagne d'une circulaire, celle-ci arrive bien plus tard que le moment où la loi commence à s'appliquer, et bien plus tard que le moment où les étrangers se présentent, accompagnés de gens dans votre genre – membres d'associations ou avocats parfaitement au courant du droit des étrangers – qui expliquent aux agents comment il faut appliquer la loi. C'est le moment où intervient l'encadrement, où l'on organise des réunions pour analyser les textes, les interpréter et donner des instructions en conséquence. Mais la discussion n'est que très partiellement juridique. Elle est aussi politique, parce qu'il s'agit de traduire en pratique l'intention du législateur. Elle est surtout logistique et technique, parce que le souci de chacun est que la nouvelle règle perturbe le moins possible la gestion du flux.

La circulaire du 13 juin 2006 prévoyait de régulariser les parents étrangers ayant des enfants scolarisés. Cette circulaire a été rédigée très rapidement, non par les services mais par le cabinet du ministre, pour faire face à un risque de rejet de son projet de loi par une majorité de sénateurs, en raison des états d'âme provoqués dans le groupe centriste par la situation des enfants de sans-papiers. Les critères de régularisation de la circulaire étaient pour l'essentiel ceux déjà appliqués par la jurisprudence, mais avec une durée de séjour beaucoup plus généreuse, fixée à deux ans. Pour nous qui traitons des demandes de régularisation chaque jour – car la régularisation, ce n'est pas l'exception, c'est le quotidien de l'administration –, il était évident que le râteau était trop large par rapport à l'intention politique, c'est-à-dire qu'il permettait de régulariser des milliers et des milliers de gens. Or, du 13 juin, date d'arrivée de la circulaire sur la messagerie électronique, au 7 juillet, date de la première réunion au ministère, il ne s'est rien passé. Non seulement la dizaine de préfectures qui traitent 95 % de l'administration des étrangers n'avaient pas été consultées, mais la circulaire, qui était en réalité un message politique et non un outil administratif, ne s'est accompagnée d'aucune orientation. C'est alors que la logique du chiffre a repris le dessus, lorsque le ministre s'est rendu compte que la rédaction de la circulaire impliquait la régularisation de plusieurs dizaines de milliers de familles. Nous avons alors reçu des instructions verbales et chiffrées à l'unité près pour limiter le nombre de régularisations.

Mais alors, que se passe-t-il quand une circulaire est annulée ou, comme on l'a évoqué à plusieurs reprises, qu'elle est vidée de son venin ?

Quand l'annulation porte sur une disposition dont l'interprétation est claire, par exemple un critère de durée, l'annulation est immédiatement répercutée par les services. Mais c'est un effet qui se dilue dans la viscosité d'ensemble des dossiers. Un dossier est presque toujours le reflet d'une situation complexe, d'une histoire ; et une décision repose presque toujours, non pas sur un critère, mais sur un faisceau de critères, notamment en matière de regroupement familial. Il n'y a donc pas d'effet mécanique de la décision de droit dans la pratique de l'administration. Cela peut expliquer que les avocats ou les associations qui surveillent l'application de la jurisprudence y observent fréquemment des flottements. Ceux-ci résultent moins d'une mauvaise volonté ou d'un machiavélisme de l'administration que de la complexité des situations réelles. Je ne crois pas l'administration capable de machiavélisme. Le pire défaut de l'administration, ce qu'il faut le plus redouter, c'est le zèle imbécile, la décision prise pour plaire. Comme le droit des étrangers n'est pas toujours absolument cohérent et comme, de toute façon, les agents ne le connaissent que très partiellement, c'est bien l'intention politique qui finit par cimenter le comportement des agents. Et tant que l'intention est de rendre l'entrée et le séjour des étrangers plus difficiles, vous ne rendrez pas l'administration plus accueillante ni plus efficace.

Il faut aussi mesurer que, dans la difficulté où l'on est parfois, à tous les niveaux de la hiérarchie administrative, à prendre une décision sur un cas individuel et dans l'inclination où l'on est, surtout en haut de la hiérarchie, à décider plutôt dans le sens de la politique du gouvernement que dans le sens du droit, on n'est que trop content de pouvoir se défausser de la décision sur les juridictions. Lorsque la presse, notamment militante, écrit qu'une annulation par le tribunal administratif est un camouflet ou un démenti cinglant pour le préfet, elle est complètement à côté de la plaque. Une décision du tribunal administratif, c'est d'abord un problème de moins ! Et c'est en partie à cause de cette défausse de responsabilité que le contentieux des étrangers est en train d'étouffer les juridictions administratives. Dans un service des étrangers comme celui de la préfecture de police, le contentieux, c'est une des lignes du tableau de bord statistique mensuel. Jusqu'en 2007, le taux d'annulation des décisions se situait entre 10 et 15 %, ce qui était très acceptable. Nous ne faisons systématiquement appel que des décisions relatives à des étrangers malades dans lesquelles le juge administratif contredisait l'appréciation du médecin-chef parce que nous souhaitons que s'établisse une jurisprudence du Conseil d'État sur la ligne de partage entre compétence médicale et contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Il n'y avait là derrière aucun état d'âme, aucune volonté politique, mais pour le coup une volonté bien administrative d'établir une règle.

Les choses se sont nettement dégradées en 2007 avec l'invention des OQTF (obligations de quitter le territoire français), conçues pour simplifier le travail de l'administration, puisqu'elle ne prenait plus qu'une décision au lieu de trois. Mais les OQTF ont été systématiquement contestées par les étrangers alors que les simples refus de séjour ne l'étaient pas. Et le taux d'annulation est monté à plus de 30 %. On

touche ici la limite de l'utilisation de l'acte administratif comme expression de la volonté politique : l'OQTF était censée manifester à l'étranger la fermeté de la décision de le renvoyer chez lui, elle aboutit à bloquer complètement le système. La présidente du tribunal administratif de Cergy, dans son audition devant la commission Mazeaud, a demandé que l'on supprime purement et simplement l'OQTF et que l'on ne prenne d'acte administratif qu'à l'encontre des étrangers sous main de police.

Autrement dit que l'on subordonne l'écriture de la règle de droit à la capacité que l'on a de la faire appliquer. Je vous laisse méditer sur cette proposition...