

Les pratiques communales en matière de délivrance d'attestations d'accueil

*Etude de terrain menée en partenariat avec le
GISTI*

Sous la direction de M. Aurélien CAMUS

BEZANNIER Gaëlle
FASLI Sana
KERREC Elisa

EUCLID
Enseignement universitaire
clinique du droit
Université Paris Nanterre

Nos remerciements à Mesdames GIRARD Charlotte, GROSBON Sophie et ROCCATI Marjolaine, encadrantes du module ; à Monsieur CAMUS Aurélien, notre professeur encadrant et à Monsieur DAADOUCH Christophe, membre du Bureau de l'association partenaire.

Nos remerciements également aux mairies ayant accepté de prendre part à notre étude.

SOMMAIRE

Introduction

Titre 1 : La démarche adoptée

Titre 2 : L'analyse des données recueillies

Conclusion

Introduction

L'objet d'étude

Nous assistons depuis la fin du XXe siècle à une multiplication des déplacements et, par conséquent, à une augmentation intensive des entrées sur le territoire.

Face à ce phénomène croissant, un cadre juridique a été érigé pour répondre aux préoccupations étatiques telles que le contrôle de ces entrées, notamment sur la question du court séjour.

De ce fait, tout étranger souhaitant venir en France pour un séjour touristique de moins de trois mois, doit présenter un justificatif d'hébergement, appelé *attestation d'accueil*, établi par la personne qui l'accueillera à son domicile lors du séjour. Cette demande est effectuée en mairie.

Il est alors apparu intéressant d'étudier les pratiques des différentes mairies sur la délivrance de cette attestation d'accueil. Le sujet en cause nous a été confié par le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti) qui milite pour l'égal accès aux droits et à la citoyenneté sans considération de nationalité et pour la liberté de circulation.

Quant à notre étude, celle-ci s'inscrit dans le cadre du module d'enseignement universitaire clinique du droit de l'Université Paris Nanterre (Euclid) auquel nous participons. Étudiantes au sein de masters II différents, à savoir le master II contentieux international et européen, le master II théorie et pratique du droit ainsi que le master II droit pénal international et comparé, ce module nous a semblé être une transition parfaite entre l'achèvement de notre cursus universitaire et l'entrée dans le monde professionnel. En effet, misant à la fois sur la réflexion et l'expérimentation, ce programme permet aux étudiants de mobiliser leurs connaissances, réaliser des recherches, comprendre l'application des dispositifs et proposer des solutions aux questions posées par les partenaires de la clinique.

Désireuses de mener à bien une expérience professionnalisante dans un cadre structuré, nous avons accordé une importance plus que nécessaire à la transparence, la rigueur et l'objectivité. Transparence, afin de faciliter les échanges avec nos différents interlocuteurs durant les mois à venir et d'instaurer une confiance mutuelle. Rigueur, afin de retransmettre une image factuelle fidèle à la réalité. Objectivité, afin de garantir une analyse de données, exclue de tout parti pris.

Les enjeux du sujet d'étude : les pouvoirs du maire en matière de séjour

Afin de saisir au mieux l'analyse des données recueillies et les enjeux présentés par celle-ci, il est indispensable de recontextualiser notre objet d'étude. À cet égard, il est important de remarquer que les pratiques communales en ce qui concerne la délivrance d'attestations d'accueil s'inscrivent dans un contexte particulier, puisqu'il s'agit d'un des rares exemples de délégation de compétence au maire en matière d'immigration. Dès lors, l'intérêt principal de cette étude est de donner un aperçu de la manière dont les maires exercent les compétences qui leur sont déléguées concernant le séjour des personnes étrangères sur le territoire français. Elle met ainsi en lumière l'existence d'une répartition de compétences entre l'État et les communes qui est très souvent occultée.

D'une manière générale, les communes sont régulièrement présentées comme jouant un rôle mineur dans la politique migratoire, et étant cantonnées à une fonction d'exécution plutôt que de décision ¹. Cela n'est pas surprenant, dans la mesure où l'immigration demeure une compétence régaliennne de l'État relevant de la souveraineté nationale de celui-ci. Dans le cadre de l'Union européenne, la détermination de la politique migratoire est une compétence partagée entre l'Union et ses États membres. Il n'y a dès lors pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, et les actes de l'Union en matière migratoire doivent être justifiés par rapport au principe de subsidiarité. L'Union ne peut donc intervenir dans ce domaine que si « *les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ². Les États membres sont ainsi relativement libres de fixer les conditions d'entrée et de séjour sur territoire sous réserve du respect de leurs obligations internationales. Cela est d'ailleurs particulièrement vrai en matière de délivrance de visas.

Toutefois, l'État n'est pas le seul acteur de la politique d'accueil des personnes étrangères. Les collectivités territoriales sont les « autorités les plus proches de la population » et le « premier point de contact » en matière d'immigration ³. À ce titre, les communes sont aujourd'hui en « première ligne »

¹ GEISSER (V.), « Des municipalités plus accueillantes que les États ? Marseille, un exemple parlant », *Migrations Société*, vol. 181, no° 3, 2020, p.6

² Article 5, a), Traité sur l'Union européenne, version consolidée, 26 octobre 2012, (italique ajoutée)

³ « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations », Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Résolution 411, 2017, §1

en ce qui concerne l'accueil et l'intégration des personnes étrangères ⁴. Elles sont en effet les premières concernées lorsqu'il s'agit d'accueillir des personnes étrangères souhaitant s'établir en France, ou y séjourner pour une courte durée. C'est par exemple au sein des communes que les étrangers vont pouvoir faire une demande de logement social, accéder aux soins, à la culture ou à l'éducation ⁵. Par ailleurs, on assiste en France depuis plusieurs années à un renforcement non négligeable des pouvoirs du maire en matière d'immigration, notamment depuis 2003. Le processus de décentralisation a incité l'État français à déléguer des compétences considérables aux communes. Cependant, en ce qui concerne l'accueil et le séjour des personnes étrangères sur leurs territoires locaux, les maires agissent théoriquement « en tant qu'agent[s] de l'État » ⁶ et pas en qualité d'organe décentralisé plus autonome ⁷. Le maire est notamment chargé de l'instruction des demandes de regroupement familial, lorsqu'un étranger en situation régulière souhaite être rejoint par son époux et ses enfants. C'est également lui qui est amené à contrôler l'intention matrimoniale des futurs époux lors d'une audition préalable facultative, s'il existe un doute quant à celle-ci. Par ailleurs, depuis la loi « Collomb » le maire est chargé de contrôler les reconnaissances frauduleuses en vue de la régularisation en qualité de parent d'enfant français. Enfin, il doit également rendre un avis sur l'intégration d'une personne étrangère sollicitant une carte de résident.

S'agissant du sujet de notre étude, le maire jouit aujourd'hui d'un véritable pouvoir décisionnel en ce qui concerne les attestations d'accueil. Leur délivrance est effet « validée par le maire, et par lui seul, aucune autre autorité publique ne pouvant plus intervenir »⁸. À cet égard, le maire est chargé de contrôler si le signataire de l'attestation est bien la personne qui déclare accueillir les personnes étrangères concernées par cette démarche, et s'il a la capacité de les accueillir dans des conditions « normales » d'hébergement⁹. L'étendue de ce pouvoir de contrôle est d'autant plus grande, que les textes juridiques encadrant la délivrance des attestations d'accueil (que nous présenterons plus amplement par la suite) sont rédigés dans des termes souvent peu précis. Le maire bénéficie donc d'une marge d'appréciation non négligeable. En conséquence, les communes sont donc susceptibles de développer leurs propres « politiques publiques locales en matière d'accueil et d'intégration sociale »

⁴ Organisation pour une citoyenneté universelle, « Accueillir des migrant.e.s – Compétences et responsabilités des villes », version accédée en ligne, p. 7, [[Accueillir des migrant.e.s livret-1 16x24cm O-C-U.pdf](#)]

⁵ *Ibid.*

⁶ Circulaire du 23 novembre 2004 relative aux attestations d'accueil, ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

⁷ Daadouch (Ch.), « Le pouvoir exorbitant d'un maire sur les citoyens immigrés », Tribune, *Libération*, 17 avril 2014

⁸ Circulaire du 23 novembre 2004, *op. cit.*

⁹ *Ibid.*

des personnes étrangères¹⁰. Outre les positions parfois contradictoires adoptées par certaines communes favorables à l'accueil des personnes étrangères, et l'État qui considère ce dernier comme un défi sécuritaire, un véritable risque d'hétérogénéité dans la pratique des communes existe alors. En théorie, certaines communes pourraient avoir tendance à privilégier une logique purement sécuritaire, tandis que d'autres adopteraient une approche plus humaniste de la question migratoire. Il n'est d'ailleurs pas rare qu'une commune adopte une position très discutée en matière d'immigration. En témoigne la décision controversée prise par l'ancienne maire de Marseille, Michèle Rubirola, consistant à ouvrir son port au navire Louise Michèle, qui avait procédé au sauvetage de plusieurs centaines de migrants en mer Méditerranée en 2020.

La délégation de compétence au maire s'agissant de la délivrance d'attestations d'accueil et la marge d'appréciation dont ce dernier jouit ouvre donc la voie à une fragmentation des pratiques locales en la matière. L'objectif principal de notre étude sera donc de démontrer si oui, ou non, une telle fragmentation existe et le cas échéant, de quelle manière celle-ci se manifeste.

¹⁰ GEISSER (V.), « Des municipalités plus accueillantes que les États ? Marseille, un exemple parlant », *Migrations Société*, vol. 181, n° 3, 2020, p.7

Titre 1 : La démarche adoptée

SECTION 1 – LA SPECIFICITE DU TRAVAIL DE TERRAIN

La mission que le Gisti nous a confiée imposait de mener une enquête de terrain. En effet, après avoir intégré le cadre légal et réglementaire qui encadre la délivrance des attestations d'accueil, nous devions nous organiser pour récolter les informations nécessaires à notre étude.

L'enquête de terrain présente des avantages certains puisqu'elle permet d'accéder à des informations concrètes, communiquées par des professionnels, des personnes pour qui la délivrance d'attestations d'accueil fait partie du quotidien. Entrer en contact avec ses personnes nous a permis de prendre pleinement conscience des enjeux de notre recherche et de préciser nos angles de réflexion.

Cependant, cet exercice présentait l'inconvénient d'être inhabituel pour nous qui sommes plus accoutumées aux recherches juridiques théoriques. En outre, l'enquête de terrain peut prendre beaucoup de temps. En effet, cette méthode ne nous permet pas d'avancer dans les recherches à notre propre rythme. La récolte d'informations et nos avancées étaient nécessairement conditionnées par les réponses que nous recevions de nos interlocuteurs.

Il existe plusieurs techniques pour mener à bien une enquête de terrain, nous avons notamment utilisé l'observation, le questionnaire et l'entretien.

SECTION 2 – LA MISE EN PLACE D’UN TABLEAU DE SUIVI

Afin d’organiser notre travail, nous avons jugé utile de mettre en place un tableau de suivi. L’objectif était de recenser les données relatives à la démographie des communes étudiées, les renseignements indiqués sur leurs sites internet concernant la délivrance d’attestations d’accueil, ainsi que le suivi des prises de contact effectuées.

Tout d’abord, nous avons déterminé un périmètre pour notre étude. Nous avons choisi, dans un premier temps, de nous limiter aux communes d’Île-de-France. Ainsi, nous avons sélectionné deux communes dans chaque département de la région. L’idée d’origine était de sélectionner une commune accueillant un fort pourcentage de population étrangère et une commune accueillant un faible pourcentage de population étrangère pour comprendre si cet élément pouvait faire une différence dans la manière dont les communes délivrent les attestations d’accueil. Nous avons donc renseigné ces informations pour chaque commune dans notre tableau ainsi que le nombre d’habitants. Nous voulions également observer si cet élément pouvait provoquer une différence concernant la délivrance des attestations d’accueil.

Une fois le périmètre et le choix des communes déterminés, l’observation pouvait débuter. Nous avons donc commencé à nous renseigner sur les documents demandés dans les différentes communes ainsi que sur la procédure à suivre pour l’obtention d’une attestation d’accueil. Cela s’est fait de différentes manières : en téléphonant aux mairies, en regardant sur leurs sites internet ou en se rendant directement sur place. Nous avons donc renseigné dans le tableau les informations récoltées. Ce format nous a permis de comparer facilement et de faire émerger des ressemblances et des différences. Nous précisons également la date à laquelle nous avons pris contact avec les mairies pour suivre notre progression au fil du temps.

SECTION 3 – L'ÉLABORATION D'UN QUESTIONNAIRE

Dans un deuxième temps, nous avons souhaité rationaliser notre travail d'enquête. L'objectif poursuivi était de réussir à recueillir les informations qui nous semblaient pertinentes, de la manière la plus rapide possible. L'inconvénient des enquêtes de terrain étant notamment leur caractère chronophage. Afin de satisfaire cette exigence d'efficacité, il nous a semblé opportun d'adopter une technique d'étude quantitative. Souhaitant notamment recueillir des données statistiques sur des sujets précis en lien avec la délivrance d'attestations d'accueil, la deuxième étape de notre travail a consisté à élaborer un questionnaire (Annexe n°15).

Plusieurs difficultés se sont alors présentées : il était nécessaire d'établir une liste de questions permettant un aperçu complet des pratiques de la mairie concernée, sans risquer de rebuter nos interlocuteurs en les soumettant à un exercice trop long. Les questions ont donc été méticuleusement choisies, en fonction des différents thèmes que nous souhaitions aborder dans notre analyse. Choisir la formulation des questions était également une étape cruciale : pour parvenir à collecter une quantité satisfaisante de réponses, il était indispensable de ne pas introduire de biais dans notre ligne de questionnement. Ainsi, les questions devaient être neutres et précises. Un questionnaire trop orienté aurait pu dissuader certaines mairies de se prêter à l'exercice. Laisser une porte ouverte à des réponses évasives aurait également pu nuire à l'analyse des données collectées.

Le questionnaire a été élaboré autour de quatre thèmes principaux. Les premières questions portent principalement sur le traitement des demandes d'attestations d'accueil. Le but était de pouvoir obtenir des informations concernant la quantité de demandes effectuées auprès de la mairie interrogée, ainsi que du nombre d'attestations délivrées ou refusées sur une période donnée. Il s'agissait également de connaître les délais d'instructions de ces demandes, et de recenser le nombre de mairies qui effectuaient des visites domiciliaires ou établissaient un fichier des hébergeants.

La deuxième série de questions avait pour but de montrer si les personnes ayant sollicité une attestation d'accueil avaient tendance à contester ou non la décision émanant de la mairie en cas de refus de délivrance. Elle concernait donc la fréquence des recours hiérarchiques et contentieux intentés, respectivement, devant le préfet et le juge administratif.

Le thème traité par la troisième série de questions correspond à la corrélation existante entre délivrance d'attestations d'accueil et délivrance de visas. Il s'agissait également de savoir si les mairies étaient informées quant au fait de savoir si l'octroi d'une attestation avait effectivement mené à la délivrance d'un visa. Enfin, la dernière série de questions était relative à la détermination de la politique en matière de délivrance d'attestations d'accueil par la commune. L'objectif était de savoir si celle-ci était soumise à discussion au sein du conseil municipal, ou si elle était encadrée par des directives extérieures (émanant notamment du préfet, agissant en tant que supérieur hiérarchique du maire en la matière).

Enfin, une fois ces données recueillies, il était indispensable d'avoir l'autorisation des personnes ou services interrogés pour les analyser. Le questionnaire contient donc une autorisation de traitement des données. Avoir cette autorisation par écrit était véritablement nécessaire pour veiller à ne pas utiliser les informations récoltées sans avoir obtenu préalablement le consentement éclairé des personnes sollicitées. Cette exigence apparaît comme impérative, compte tenu du caractère universitaire de notre travail. Par ailleurs, toujours dans le but d'inciter un grand nombre de personnes à répondre à ce questionnaire, nous avons eu à cœur de proposer d'anonymiser les réponses pour les interlocuteurs ne souhaitant pas que leur nom ou fonction ne soient cités.

SECTION 4 – L'ENTREE EN CONTACT

Afin d'obtenir les renseignements souhaités, nous avons réfléchi à la question suivante : qui solliciter ?

À première vue, il semblait évident que la première personne à contacter devait être la mairie. Nous avons alors téléphoné aux différentes mairies sélectionnées dans le but d'obtenir de premières informations par téléphone. Souvent, les agents d'accueil n'étant pas aptes à répondre à notre demande, ils nous renvoyaient vers le site internet de la ville. Nous avons donc par la suite rédigé un mail type, à l'attention du Maire, que nous devons envoyer aux différentes mairies. Toutefois, nous avons jugé bon de solliciter par le biais de ce courriel, toute autre personne susceptible de nous éclairer sur le sujet. En effet, bien que la demande d'attestation d'accueil soit délivrée par le maire, d'autres agents interviennent. Ainsi, il est apparu, après réflexion et de manière hypothétique, que le personnel

administratif était probablement en mesure de pouvoir également nous apporter des réponses. Aussi, il nous a semblé pertinent de faire appel aux adjoints au maire, en charge de cette problématique.

Un second temps a alors été consacré à l'envoi de la version finale de ce mail type (Annexe n°13). Pour cela, nous nous sommes connectées aux différents sites internet des différentes villes sélectionnées. Dans la rubrique "contact", un formulaire de contact apparaissait suivant le même modèle. Pour d'autres villes, une adresse e-mail de contact se substituait à ce formulaire. Ces deux outils ont été les deux moyens principaux pour faire parvenir notre demande.

Bien que nous pensions avoir pris une bonne orientation, nous regrettons toutefois ne pas avoir eu le temps nécessaire de s'adresser aux organismes externes au corps municipal, tels que les associations saisies de la question notamment, afin d'enrichir nos données.

SECTION 5 – LA PHASE DE « NON-REPONSE »

À la suite de la prise de contact nous avons, dans un premier temps, été confrontées à l'absence de réponse. Cela prenait plusieurs formes, selon la méthode utilisée pour entrer en contact avec les mairies.

Lorsque nous nous rendions directement en mairie, notre interlocuteur était la personne chargée de l'accueil. La plupart du temps, cette personne était en capacité de nous donner la liste des documents à fournir pour obtenir une attestation d'accueil ou nous renvoyait sur le site de la mairie pour trouver cette liste. Elle ne pouvait cependant pas répondre à nos questions sur le sujet. Le problème étant qu'il est arrivé à plusieurs reprises que notre interlocuteur ne savait pas vers quel service nous renvoyer pour obtenir des réponses à nos questions. Il est apparu que le domaine des attestations d'accueil est assez peu connu, y compris des employés municipaux. Cela rend l'accès à l'information compliqué pour les contribuables.

La situation était la même lorsque nous prenions contact par téléphone. La tentative de prise de contact avec les mairies s'effectuait également par mail, ainsi que par l'intermédiaire de formulaires de contact sur le site des mairies. Dans un premier temps, nous n'avons obtenu que très peu de réponses. Cette

phase de « non-réponse » fut d'abord déstabilisante. Elle a engrangé beaucoup de doutes et de questionnements.

La principale question concernait la façon de nous présenter à nos interlocuteurs. Nous avons longuement hésité pour savoir s'il fallait parler du Gisti dès la première approche. La demande de réaliser cette enquête de terrain provient du Gisti, il était difficile de ne pas en faire mention, mais nous redoutions que certaines mairies refusent de répondre favorablement à notre demande, au vu du caractère militant de l'association, en l'indiquant immédiatement. Après un moment de flottement, nous nous sommes rendus à l'évidence, l'honnêteté nous imposait de présenter la démarche aux mairies dans son entièreté.

Une fois ce point éclairci, il fallait tout de même trouver des solutions pour obtenir des réponses, sans lesquelles notre étude ne pouvait pas être menée. Nous voulions rendre notre recherche attractive pour les mairies, montrer qu'elles trouveraient un intérêt à y participer. En outre, nous avions une volonté d'installer un climat de confiance, l'idée était que les mairies soient sûres que notre démarche était purement juridique et non militante. Nous insistions alors sur le fait que l'enquête était menée dans le cadre de notre Master de droit et encadrée par un professeur.

Enfin, pour maximiser nos chances, nous avons veillé à offrir des conditions agréables de participation à notre enquête. Ainsi, si l'idéal pour nous était d'obtenir un entretien, nous proposons également à nos interlocuteurs de renvoyer notre questionnaire complété par mail. À cela s'ajoutait la possibilité pour nos interlocuteurs de rester anonymes s'ils le souhaitaient.

Nous avons réussi à dépasser nos doutes et à nous remobiliser pour obtenir des réponses. Nous avons commencé par relancer les mairies que nous avons déjà tenté de contacter. Puis nous avons décidé d'élargir notre périmètre de recherches et de contacter un très grand nombre de communes pour augmenter nos chances d'obtenir des réponses.

SECTION 6 – LA PHASE DE “REPONSE”

La première forme de réponse consistait pour certaines mairies à nous retourner directement le formulaire complété. La seconde forme de réponse consistait pour le service chargé de l’instruction de la demande de délivrance d’attestation d’accueil, à nous rappeler par téléphone afin de mieux comprendre le cadre de notre étude et de convenir d’un rendez-vous. Les rendez-vous nécessitent des déplacements plus ou moins longs en fonction de notre lieu d’habitation.

Concernant la tenue des entretiens, plusieurs points sont à soulever. Tout d’abord, la durée. Certains entretiens ont duré une vingtaine de minutes et d’autres, aux environs d’une heure. Cela réside essentiellement dans le statut de l’interlocuteur. Nous avons en effet constaté que les élus et directeurs de services apportent des développements plus importants.

Toutefois, l’une des difficultés majeures a été de recentrer le dialogue. En effet, bon nombre de développements, bien qu’intéressants, ne s’inscrivaient pas dans l’objet de notre étude. Certaines parenthèses, enrichissantes, pouvaient nous amener à perdre le fil de nos questions et nous avons également parfois constaté que des digressions venaient pallier l’absence de réponse à certaines questions. Dans ce cas précis, nous nous efforcions alors de reposer la question. Aussi, concernant l’ensemble de nos questions, nous avons tenté de les prioriser afin d’insister sur celles qui nous paraissent primordiales.

Au-delà de ces trois points, les entretiens ont été productifs et nous ont permis de récolter bon nombre d’informations. Au fur et à mesure, de premiers éléments de pratique se dessinaient. Certaines pratiques communales se rejoignent et d’autres divergeaient, ce qui sera étudié plus bas.

SECTION 7 – LA COLLECTE DE DONNEES

Lors de la collecte des données, nous avons veillé à être totalement transparentes. En introduction de chaque entretien, furent rappelés l'objet de notre étude, le cadre universitaire dans lequel il s'inscrit, ainsi que le partenaire à l'origine de cette demande. Une demande d'enregistrement était formulée et à défaut d'accord, nous prenions des notes.

Sur l'ensemble des entretiens, seul un n'a pas été enregistré. En fin de chaque entretien, nous demandions l'autorisation de pouvoir diffuser ces données ainsi que celle de pouvoir citer le nom de l'interlocuteur. De manière assez générale, peu ont refusé que leur nom soit cité. Pour certains, nous n'avons pas obtenu de réponse et à défaut d'accord explicite nous avons considéré qu'il s'agissait d'un refus en vertu du règlement général sur la protection des données personnelles.

Concernant l'étape de transcription, nous avons veillé à maintenir une certaine intelligibilité, car le passage de l'oral à l'écrit est susceptible de réduire la clarté de la conversation en raison parfois des phrases inachevées ou des parenthèses non explicitées.

Enfin, nous avons organisé toutes ces données en créant des dossiers pour chaque ville et en y classant les retranscriptions, les réponses écrites au formulaire ainsi que tous les autres documents nous ayant été transmis.

Titre 2 : L'analyse des données recueillies

SECTION 1 – LES PIÈCES JUSTIFICATIVES À FOURNIR

La circulaire du 23 novembre 2004 relative aux attestations d'accueil prévoit les documents justificatifs à fournir pour obtenir une attestation d'accueil.

- **La justification du domicile**

Selon la circulaire, la justification du domicile peut se faire à l'aide d'un faisceau d'indices qui peut être constitué d'un titre de propriété ou d'un bail locatif, d'une facture d'eau, d'électricité, de gaz ou de téléphone ou encore d'une quittance de loyer.

Cette vérification vise à exclure les demandes provenant de sous-locataires ou d'occupants sans titre. De plus, cela permet de s'assurer que le lieu d'hébergement n'est pas un local à usage commercial ou industriel.

Les mairies demandent effectivement à l'hébergeant des documents permettant la justification du domicile. Nous remarquons tout de même que certaines mairies laissent le choix quand d'autres précisent les documents acceptés. Lorsque c'est le cas, les documents sont ceux mentionnés dans la circulaire. Les mairies ajoutent parfois que les factures utilisées comme justificatifs doivent dater de moins de trois mois.

- **La justification de l'identité de l'hébergeant**

S'il est français ou ressortissant d'un État de l'Union européenne, l'hébergeant doit prouver son identité par sa carte nationale d'identité ou par son passeport.

Si l'hébergeant est étranger, le document demandé pour justifier son identité dépend de sa situation au regard de son séjour en France. Il doit fournir une carte de séjour temporaire, une carte de résident, un certificat de résidence pour Algériens, une carte de séjour de ressortissant de la Communauté

européenne ou de l'Espace économique européen, un récépissé de demande de renouvellement des titres de séjours précités ou encore une carte diplomatique ou une carte spéciale délivrée par le ministère des Affaires étrangères.

La pratique des mairies concernant la justification de l'identité de l'hébergeant ne varie pas d'une mairie à l'autre. Les documents demandés à ce titre sont ceux énoncés par la circulaire.

- **La justification de l'identité de l'hébergé**

Les mairies demandent également des informations concernant l'identité de l'hébergé. Cela concerne généralement le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance de ce dernier ainsi que son passeport. Certaines mairies demandent des informations plus complètes concernant notamment le pays, la ville et l'adresse de l'hébergé.

Enfin, un certain nombre de communes souhaitent connaître les dates exactes du séjour de l'hébergé en France.

- **La justification de la souscription à une assurance maladie**

La circulaire prévoit que l'étranger hébergé doit souscrire, auprès d'un opérateur d'assurance agréé, une assurance médicale couvrant les éventuelles dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France. Le contrat d'assurance doit couvrir ces dépenses à hauteur d'un montant minimum fixé à 30 000 euros.

L'article L131-7 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que cette obligation d'assurance peut également être satisfaite par une assurance de même portée souscrite par l'hébergeant, au profit de l'étranger hébergé.

Sur ce point nous avons pu observer quelques différences entre les mairies. En effet, certaines mairies ne font pas mention de ce justificatif d'une souscription à une assurance maladie dans les pièces demandées pour obtenir une attestation d'accueil. En outre, parmi celles qui y font mention, certaines ne précisent pas que cette assurance maladie peut être souscrite tant par l'hébergeant que par l'hébergé.

- **La justification de l'engagement de l'hébergeant à prendre en charge les frais de séjour de l'étranger si celui-ci n'y pourvoyait pas**

Cette obligation est également prévue par l'article L313-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. La circulaire précise l'ampleur de cet engagement, qui doit correspondre au montant journalier du S.M.I.C. multiplié par le nombre de jours de présence de l'hébergé en France.

Ni la loi, ni la circulaire ne précisent les documents qui pourraient justifier cet engagement de l'hébergeant. Nous avons donc naturellement observé des différences dans la pratique des mairies sur ce point. Certaines demandent à l'hébergeant de fournir son avis d'imposition de l'année précédente. D'autres demandent les trois derniers bulletins de salaire de l'hébergeant, d'autres encore les ressources du ménage entier sur les trois derniers mois. Parfois, ces justificatifs doivent se cumuler.

- **La justification de conditions normales de logement**

La circulaire permet au maire de vérifier que l'étranger va être accueilli dans un logement décent et dans des conditions normales de logement. Toutefois, elle ne prévoit pas qu'au moment de la demande de l'attestation d'accueil, l'hébergeant doive justifier les conditions d'accueil de l'hébergé.

En pratique, certaines mairies demandent tout de même des justificatifs tels qu'un titre de propriété ou un contrat de location faisant apparaître la superficie du logement ; ou encore des documents permettant d'attester la salubrité et la sécurité du logement.

- **Le timbre fiscal**

La circulaire ne mentionne pas l'exigence du timbre fiscal, mais l'article L313-6 du CESEDA prévoit que la demande d'une attestation d'accueil doit également s'accompagner d'un timbre fiscal de 30 euros.

Il est bon de préciser que la perception de cette taxe est indépendante de l'acceptation ou du refus de la délivrance d'une attestation d'accueil par la mairie. L'hébergeant doit donc s'acquitter de cette taxe sans savoir si sa demande aboutira. En outre, il est intéressant de préciser que si la compétence d'accepter et de refuser la délivrance d'une attestation d'accueil est une compétence communale, le montant de la taxe revient à l'État. Cette obligation s'applique de la même manière dans toutes les mairies.

SECTION 2 – L’INSTRUCTION

L’article R313-11 prévoit que le délai d’instruction pour la délivrance d’une attestation d’accueil est d’un mois. Une fois passé ce délai, le silence du maire vaut décision de rejet.

En pratique, les mairies auprès desquelles nous avons recueilli nos informations assurent instruire les demandes d’attestation d’accueil plutôt rapidement, dans un délai ne dépassant pas 10 à 15 jours.

Concernant le service qui instruit les demandes d’attestation d’accueil, nous avons pu observer des différences notables entre les mairies. Il semblerait qu’il n’émerge pas de pratique commune à ce sujet. À titre d’exemple, dans certaines mairies les services qui instruisent ces demandes sont le centre communal d’action sociale, le service des affaires générales, le service état civil ou encore la direction Population.

SECTION 3 – LES CONDITIONS D’HABITATION

Quelle est la surface d’habitation exigée ? Nous avons pu constater que bien que la question paraisse simple, les réponses apportées étaient assez complexes.

Tout d’abord, que prévoient les textes ? L’article L 313-13 du Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile dispose que “Le maire peut refuser de valider l’attestation d’accueil dans les cas suivants :

[...] 2° Il ressort, soit de la teneur de l’attestation et des pièces justificatives présentées, soit de la vérification effectuée au domicile de l’hébergeant, que l’étranger ne peut être accueilli dans des conditions normales de logement”.

Toutefois, quelles sont ces conditions normales de logement ? Nous pouvons apercevoir un certain flou dans cette disposition. D’autant plus que ce creux semble être beaucoup plus creusé dès lors que l’on constate que ce que la circulaire prévoit sur ce point, à savoir : “3-3 – [...]Les conditions normales de logement doivent être appréciées eu égard aux considérations de lieu et de temps, l’intention du

législateur étant de donner un large pouvoir d'appréciation au maire dans ce domaine. Il s'agit d'éviter les situations d'abus et les attestations de complaisance. S'agissant d'hébergements temporaires de membre de famille, de proches ou d'amis, les formes d'occupation et de superficie (contenue notamment dans le code de la construction et de l'habitation) ne lieront pas le pouvoir d'appréciation des maires en ce qui concerne la validation des attestations d'accueil."

Aucune réelle précision n'est apportée et lorsque certains soulignent l'aspect positif d'une appréciation "lato sensu", d'autres pointent la réelle difficulté rencontrée en pratique.

Quelles sont alors les pratiques des mairies sur la question ?

La mairie de Gagny pratique une surface de 14m² par personne accueillie (Annexe n°5-a). Les mairies de Livry Gargan et Brunoy pratiquent quant à elles une surface de 9m² par personne accueillie (Annexes n°10-a et n°9-b).

D'où sortent ces chiffres ?

Le chiffre 14 provient de l'ancien article R11-2 du code de la construction et de l'habitation qui prévoyait que la surface et le volume habitable d'un logement devaient être de 14 mètres carrés et de 33 mètres cubes au moins par habitant et de 10 mètres carrés et 23 mètres cubes au moins par habitant supplémentaire. Cet article a toutefois été abrogé.

Concernant le chiffre de 9m², il est indiqué sur le site de l'UNCCAS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale). Il s'agissait de la surface applicable en matière de regroupement familial jusqu'à la loi Hortefeux du 20 novembre 2007. Certaines mairies, comme celle de Noisy-le-Grand, appliquent ce qui est demandé pour le regroupement familial, c'est-à-dire 10m² par personne accueillie (Annexe n°6-b).

Comme nous pouvons le constater, la superficie exigée varie d'une mairie à l'autre et se fonde sur des sources différentes.

Des visites domiciliaires sont-elles effectuées ?

Les visites domiciliaires sont prévues par l'article L313-4, selon lequel : ""à la demande du maire, des agents communaux chargés des affaires sociales ou du logement, ou des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, peuvent procéder à des vérifications sur place.

Cet article prévoit également que les agents habilités à procéder à ces vérifications doivent s'assurer du consentement de l'hébergeant, donné par écrit, avant pénétrer chez lui. En cas de refus, les conditions normales de logement sont réputées non remplies. Dès lors, deux questions se posent : la nécessité et la pertinence de ce type de visite, souvent remises en cause par nos interlocuteurs.

Notons également que la circulaire précise que : "3-3 – [...] Cette mission ne peut être confiée à la police municipale, telle ayant été l'intention explicite du législateur à l'occasion des débats au Parlement." Il s'agit là d'un point important, d'autant plus que notre service interlocuteur auprès de la mairie de Livry-Gargan était celui de la police municipale, qui nous a toutefois indiqué qu'aucune enquête domiciliaire n'est réalisée (Annexe n°10-a). L'implication de ce service au sein de la délivrance des attestations d'accueil reste étonnante.

De manière générale, nous avons observé que les mairies effectuent de manière très occasionnelle ce type de visite. La raison principale est l'absence de personnel suffisant, comme l'ont indiqué les mairies de Evry Courcouronnes et Noisy-le-Grand (Annexes n°2-b et n°6-b).

SECTION 4 – LES INTERACTIONS AVEC LES AUTRES ENTITES ADMINISTRATIVES CONCERNEES

Le maire n'est pas la seule entité administrative concernée par les délivrances d'attestations d'accueil. En effet, le maire agit au nom de l'État en la matière et son supérieur hiérarchique est le préfet. Par ailleurs, les attestations d'accueil délivrées doivent être transmises aux autorités diplomatiques compétentes lorsque la personne étrangère hébergée sollicite un visa de court séjour. L'exercice par le maire de ses compétences en matière de délivrance d'attestations d'accueil suppose donc une interaction entre ces différents acteurs.

Dès lors, les textes juridiques pertinents articulent les obligations de chacune de ces entités administratives en ce qui concerne la délivrance de telles attestations ou visas. La loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité de 2003, dite « Loi Sarkozy », prévoit notamment que les autorités consulaires doivent tenir informer le maire « des suites données à la demande de visa formulée sur la base de l'attestation d'accueil validée » 11. Cette obligation d'information placée à la charge des consulats et des ambassades est notamment reprise par la circulaire du 23 novembre 2004, ainsi qu'à l'article R. 313-13 du CESEDA. Ces autorités diplomatiques sont tenues de s'acquitter de cette tâche en retournant un « coupon-réponse » détachable qui est intégré au formulaire CERFA de demande d'attestation d'accueil 12. Le coupon doit en principe mentionner si le visa en question a été octroyé ou s'il a été refusé.

Par ailleurs, l'article précité du CESEDA dispose également que le maire doit adresser au préfet « un compte rendu annuel non nominatif relatif aux attestations d'accueil, comprenant notamment le décompte des attestations d'accueil validées et refusées et des vérifications sur place qui ont été prescrites » 13.

D'une manière générale, ces obligations incombant tant aux autorités consulaires qu'aux mairies semblent être très peu respectées. En ce qui concerne l'obligation d'information qui est à la charge des autorités consulaires, six mairies ayant participé à notre enquête déclarent recevoir parfois des coupons-réponses indiquant la suite qui a été donnée à la demande de visa. Les mairies d'Ollainville, Montreuil, Brunoy et Evry-Courcouronnes ne sont quant à elles jamais informées des octrois ou refus de visas par les autorités consulaires (Annexes n°8-a, n°3-b, n°9-b et n°2-b). Toutefois, même si cette obligation d'information est satisfaite à l'égard de certaines mairies interrogées, cela est loin d'être systématique. Dans la majorité des cas, les autorités consulaires n'informent que très rarement les mairies concernées de la délivrance ou du refus d'un visa court séjour. À titre d'exemple, notre interlocuteur auprès de la commune de Livry-Gargan énonce que sur « dix attestations octroyées », seulement deux coupons-réponses sont effectivement reçus (Annexe n°10-a). De la même façon, notre interlocuteur à Noisy-le-Grand avec lequel nous nous sommes entretenus a déclaré que la mairie de cette commune n'est informée de l'aboutissement de la délivrance d'une attestation d'accueil que dans 20 à 30% des cas (Annexe n°6-b). À cet égard, les membres du Service de support juridique de la ville de Paris expliquent notamment cela par le fait que transmettre de telles informations aux mairies n'est pas

¹¹ Art. 7 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003, *relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*. NOR :

¹² Circulaire du 23 novembre 2004, *préc.*

¹³ Article R. 313-13 du CESEDA, créé par le décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020 et entré en vigueur le 1er mai 2021

la « première préoccupation » des consulats. Ces derniers ne souhaitant pas vouloir « jouer le jeu » (Annexe n°11-b). Par conséquent, le respect de cette obligation par les autorités consulaires semble être extrêmement aléatoire, compte tenu des réponses obtenues à notre enquête.

En outre, le nombre d'attestations délivrées n'est pas nécessairement représentatif du nombre de personnes effectivement accueillies au sein de la commune concernée. En effet, la délivrance d'une attestation ne préjuge en rien de l'octroi d'un visa, et les autorités consulaires ne sont pas liées par la décision du maire. Il peut donc en réalité y avoir un écart considérable entre les attestations délivrées et les visas finalement octroyés. Le non-respect des obligations mises à la charge des autorités consulaires entretient dès lors un manque de lisibilité.

Un constat similaire peut être établi s'agissant de l'obligation du maire de transmettre des données statistiques sur le nombre d'attestations délivrées ou refusées, et sur les visites domiciliaires menées. Les mairies d'arrondissements de Paris transmettent au préfet le décompte de demandes d'attestations enregistrées. Les communes de Montreuil et de Brunoy déclarent également transmettre des informations statistiques au préfet concernant la délivrance de telles attestations (Annexes n°3-b et n°9-b). Une des réponses obtenues lors de notre enquête est quant à elle plutôt étonnante : notre interlocuteur à Noisy-le-Grand nous a indiqué que cette commune ne transmettait pas de telles informations au préfet, car les agents communaux n'étaient pas au courant de l'existence de cette obligation (Annexe n°6-b). Dès lors, il est possible de s'interroger sur la réelle connaissance des mairies en ce qui concerne le cadre juridique applicable en matière de délivrance d'attestations d'accueil, et des obligations mises à leur charge à ce sujet.

Finalement, cette étude révèle l'existence d'un décalage non négligeable entre ce que prévoient les textes juridiques pertinents, et la pratique des communes et des autorités consulaires concernées (du moins en ce qui concerne les mairies ayant effectivement participé à notre enquête).

SECTION 5 – LE TRAVAIL DES AGENTS

La première question qui se pose à ce stade est celle de la mise en place d'un fichier des hébergeants. Il s'agit notamment de savoir si les mairies conservent les données des demandeurs d'attestations d'accueil.

Bien que "Les demandes de validation des attestations d'accueil puissent être mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé" (Article L313-5), cette mémorisation n'en demeure pas moins encadrée. L'objectif d'une telle conservation est de lutter contre les éventuels détournements de procédure. Il apparaît plausible de soupçonner un risque de détournement lorsqu'une personne apparaît sur un tel fichier comme ayant établi plusieurs attestations d'accueil sur une courte période.

Notons cependant que ces fichiers doivent être "mis en place par les maires, selon des dispositions déterminées par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés". Il s'agit du Décret n° 2005-937 du 2 août 2005 pris pour l'application de l'article L. 211-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et portant sur le traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux demandes de validation des attestations d'accueil, abrogé par Décret n°2006-1378 du 14 novembre 2006 relatif à la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce décret précise la durée de conservation et les conditions de mise à jour des informations enregistrées, les modalités d'habilitation des personnes qui seront amenées à consulter ces fichiers ainsi que, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès. La circulaire semble ne pas apporter davantage de précisions.

Après avoir posé la question, nous avons remarqué que la plupart des mairies effectuaient une conservation des données. À titre d'illustration, la mairie de Mantes la ville nous a indiqué qu'un fichier fait état des demandes d'attestations d'accueil, dans lequel figurent les informations suivantes : nom, prénom, nationalité de l'hébergeant et de l'hébergé, adresse et dates de séjour (Annexe n°1-a). Nous n'avons malheureusement pas posé la question du respect des modalités de conservation.

La deuxième question est celle de l'existence ou non de documents internes, encadrant le travail des agents. Derrière cette interrogation réside la volonté d'étudier l'éventuel encadrement de la délivrance des attestations d'accueil, au sein des services internes des mairies. En effet, un tel encadrement mis en place directement par les maires, répondrait à la nécessité de combler ce que certains auteurs pourraient qualifier de "vide juridique". Ceci est notamment pointé par le bureau de l'accompagnement juridique des mairies d'arrondissement de Paris qui pointe le fait notamment que les maires doivent s'appuyer sur une circulaire assez creuse qui se décharge sur le maire pour instruire les demandes sans donner d'indications précises (Annexe n°11-b).

Il semblerait pourtant que la question ne soit pas au cœur des préoccupations communales au vu de l'absence d'élaboration de documents additionnels pour beaucoup de mairies

Enfin, la question de la fraude se pose également. Selon l'Article L313-3 : "Le maire peut refuser de valider l'attestation d'accueil dans les cas suivants : [...] 4° Les attestations antérieurement signées par l'hébergeant ont fait apparaître, le cas échéant après enquête demandée par l'autorité chargée de valider l'attestation d'accueil aux services de police ou aux unités de gendarmerie, un détournement de la procédure".

À ce titre, la circulaire rappelle "qu'en vertu d'une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'État, lorsqu'un administré se place dans une situation prévue par un texte à des fins étrangères à celles que le législateur ou le pouvoir réglementaire avait en vue, l'administration, en l'occurrence le maire dans le cas d'espèce, dispose de la faculté de faire échec aux agissements de cet administré. Le maire doit donc refuser la délivrance de l'attestation d'accueil s'il lui apparaît, au vu des pièces produites et, le cas échéant, à l'issue de la visite domiciliaire, que l'attestation d'accueil sollicitée tend à constituer un détournement de procédure."

À ce propos, notre interlocuteur au sein de la mairie de Brunoy souligne a souligné que cette question en amène plusieurs autres. Notamment, celle de savoir que faire au-delà de la période prévue, dans l'hypothèse où la personne accueillie resterait sur le territoire de la commune. Notre interlocuteur a toutefois appuyé sur le fait que ce rôle de contrôle ou de vérification en aval n'est pas le rôle d'un service social qui se contente de l'instruction du dossier seulement. Pourtant, il y a derrière cela, des enjeux considérables et un impact réel pour une collectivité (Annexe n°9-b).

Nous pouvons dès lors constater que, lorsque que le texte paraît mettre en lumière non pas la possibilité, mais l'obligation de refuser de délivrer une attestation d'accueil lorsqu'il apparaît au maire que celle-ci "tend à constituer un détournement de procédure", de nombreuses mairies pointent la

difficulté d'appréciation d'une éventuelle fraude et par-dessus tout, un contrôle qui selon elles ne relève pas de leur rôle.

SECTION 6 – LES DIFFERENCES DE DISCOURS

En effectuant cette enquête de terrain, nous avons la volonté d'interroger un public diversifié. À ce titre, il apparaissait important de s'entretenir tant avec des élus municipaux que des agents de la fonction publique territoriale. Une telle démarche permet en effet d'analyser les différences de discours qui peuvent exister, en fonction de la personne interrogée.

Sans grande surprise, la délivrance des attestations d'accueil est appréhendée par chaque acteur concerné sous l'angle des prérogatives particulières qui lui incombent. Les élus municipaux ou membres d'un service social semblent envisager le sujet de manière plus critique que les fonctionnaires avec lesquels nous avons eu l'occasion de communiquer, qui eux se concentrent davantage sur la dimension purement administrative de cette procédure.

À titre d'exemple, un adjoint municipal de la commune de Montreuil avec lequel nous avons pu nous entretenir a immédiatement adopté un regard critique sur la démarche de délivrance d'attestations d'accueil. Il n'a notamment pas hésité à dénoncer le fait qu'il y aurait quelque chose qui ne fonctionnerait pas « dans le système » des attestations d'accueil (Annexe n°3-b). En effet, les conditions auxquelles l'octroi d'une telle attestation est soumis sont susceptibles d'être défavorables à certaines personnes. Une personne qui n'a pas des ressources suffisantes ou un logement d'une superficie adéquate se verra refuser l'attestation d'accueil.

Au contraire, une personne ayant des ressources importantes et un logement d'une plus grande taille a moins de risque de se voir opposer un tel refus. À cet égard, cette adjointe de Montreuil s'interrogeait notamment sur l'attitude paradoxale consistant à refuser à une personne d'accueillir des proches en raison de la superficie insuffisante de son logement, tout en faisant preuve d'indifférence quant à des familles qui vivent « en surcapacité dans un logement inadapté » sans que leur soit proposé un logement social.

Adoptant également un regard critique, les membres du Service de support juridique aux mairies d'arrondissements de Paris semblent réfléchir à des moyens qui permettraient de rendre la délivrance d'attestations d'accueil plus éthique. Leurs propos révèlent une volonté de ne pas se limiter à appliquer strictement la procédure standard en la matière, sans s'interroger sur les éventuelles dérives de celle-ci. Ils dénonçaient principalement le caractère désuet de cette démarche administrative. À ce titre, l'une des personnes interrogées affirmait notamment à l'égard de celle-ci que « moins moderne que cela, ça n'existe pas ». Lors de notre entretien, ces personnes ont porté à notre attention plusieurs écueils susceptibles de remettre en cause la pertinence du système d'attestations d'accueil. Tout d'abord, ils dénonçaient le fait de faire payer un timbre fiscal à la personne sollicitant une attestation, même en cas de risque de refus apparent. Ils pointaient également du doigt l'absence d'homogénéité des pratiques des mairies d'arrondissements de Paris en la matière (Annexe n°11-b).

Par ailleurs, les membres de ce service faisaient preuve d'une certaine lucidité quant à la logique qui sous-tend la procédure de délivrance d'attestations d'accueil, au même titre que le responsable du département des Affaires sociales de la commune de Brunoy. D'après eux, se cache derrière cette procédure une réelle logique de contrôle des entrées et des sorties du territoire français. Le risque étant que la personne étrangère accueillie décide de se maintenir irrégulièrement sur le territoire passé le délai de quatre-vingt-dix jours prévu par le visa (Annexe n°9-b).

Ainsi, si certains de nos interlocuteurs n'ont pas hésité à remettre en cause la pertinence de la procédure administrative de délivrance d'attestation d'accueil, ainsi que les préoccupations qui motivent son maintien, tel n'est pas le cas de toutes les personnes interrogées. À titre d'exemple, l'entretien mené avec notre interlocuteur auprès de la d'Evry-Courcouronnes a été d'une tout autre facture. Lors de cet entretien, les réponses apportées à nos questions étaient très brèves et uniquement factuelles, aucune réflexion n'en ayant été dégagée. Notre interlocuteur n'a pas saisi cette occasion pour développer ses propos sur les certains aspects plus politiques de la question de la délivrance d'attestations d'accueil. Il semble qu'elle ait adopté une position beaucoup plus réservée que nos autres interlocuteurs, en appréhendant les questions posées sous un angle d'exécutant administratif. Cela semble toutefois assez cohérent compte tenu de sa fonction, et l'entretien fut donc relativement court (Annexe n°2-b).

Enfin, un autre élément paraît intéressant en termes de différences de discours : lors de notre enquête, une partie de nos interlocuteurs qualifiaient les pratiques communales en matière de délivrance d'attestations d'accueil comme étant un sujet politique, et d'autres considéraient qu'il s'agissait d'un sujet purement administratif. À Gagny par exemple, notre interlocuteur a indiqué que la délivrance de

telles attestations n'était pas débattue au sein du conseil municipal étant donné l'absence de caractère politique de la question (Annexe n°5-a). Ce point de vue est également partagé par notre interlocuteur de la commune de Levallois (Annexe n°7-a). La gestion des attestations d'accueil ne relèverait dès lors que de « l'application stricte des textes en vigueur ». En théorie, cela paraît normal dans la mesure où le maire agit ici au nom de l'État, et ne devrait en principe pas être en mesure de développer une politique communale en matière de délivrance d'attestations d'accueil. Ce sujet ne devrait donc pas être soumis à délibération. Toutefois, compte tenu de la marge d'appréciation non négligeable laissée au maire, les pratiques communales en la matière peuvent en réalité présenter un aspect éminemment politique. En effet, en adoptant des pratiques plus ou moins restrictives s'agissant de la délivrance de telles attestations, le maire détermine l'orientation qu'il souhaite donner à la politique de sa commune quant à l'accueil de personnes étrangères.

SECTION 7 – L'ANALYSE DU SILENCE

Durant les premiers mois de notre enquête de terrain, le plus grand défi auquel nous avons été confrontées a été le manque de réponse. Il s'est en effet écoulé plusieurs semaines sans que nous n'ayons eu de retour de la part des très nombreuses mairies et élus contactés, comme nous l'avons indiqué précédemment. Si certaines mairies ont finalement accepté de se prêter à l'exercice, force est de constater qu'une très grande majorité d'entre elles n'en n'ont pas fait autant (malgré plusieurs relances). Un phénomène semble donc être véritablement au cœur de notre étude : celui du silence gardé des mairies quant à leurs pratiques en matière de délivrance d'attestations d'accueil. À titre indicatif, sur environ cent vingt mairies contactées, seulement onze ont effectivement participé à notre enquête¹⁴ : cinq d'entre elles ayant accepté de nous recevoir et de répondre à nos questions, et cinq autres ayant répondu à notre questionnaire. Ces chiffres sont en eux-mêmes très frappants, et démontrent sans difficulté l'amplitude de ce phénomène. Cela étant dit, il convient de nuancer ces propos en rappelant que notre travail d'enquête s'est déroulé dans un contexte particulier. En effet, l'année 2022 étant marquée par la tenue des élections présidentielles, il est probable qu'un nombre

¹⁴ Il s'agit des mairies de : Mantes la ville, Gagny, Ollainville, Trappes, Livry-Gargan, Paris, Noisy-le-Grand, Evry-Courcouronnes, Montreuil, Levallois et Brunoy

important de communes étaient trop accaparées par les préparatifs de celles-ci pour consacrer du temps à notre enquête. Ceci est un élément non négligeable qu'il est important de prendre en compte. Toutefois, il est tout autant primordial de rappeler que le silence n'est aucunement une absence de réponse : il est bien au contraire très significatif. Un tel silence interroge notamment sur l'existence d'un manque de volonté des mairies de faire preuve d'une certaine transparence, en acceptant de communiquer sur leurs pratiques en matière de délivrance d'attestations d'accueil. Dans quelques communes, cela se traduit également par le manque d'accessibilité à des renseignements s'agissant de la procédure de demande d'une attestation d'accueil ou l'inaccessibilité de la liste des pièces justificatives à fournir. Par ailleurs, ce silence gardé est peut-être révélateur d'une certaine gêne de la part des communes en ce qui concerne l'exercice des compétences de contrôle qui leur sont conférées en la matière. L'entretien mené avec des membres du Service de support juridique aux mairies d'arrondissements de Paris permet d'émettre cette hypothèse. Nos interlocuteurs dénonçaient notamment le caractère « creux » du cadre juridique encadrant la compétence du maire en matière de délivrance d'attestations d'accueil, et particulièrement de la circulaire du 23 novembre 2004. En « déchargeant » ainsi une telle compétence de contrôle sur les épaules du maire, « sans donner d'indications précises », les agents chargés d'instruire ces demandes ne peuvent le faire de manière assurée (Annexe n°11-b). C'est principalement le manque de clarté des textes juridiques concernés qui est critiqué.

De plus, il est possible de supposer que les mairies qui ont participé à notre enquête y ont consenti, car elles mènent une politique favorable à l'accueil des personnes étrangères, en délivrant de manière extensive des attestations d'accueil. Quasiment toutes indiquent ne délivrer qu'extrêmement peu de refus, la majorité des demandes d'attestations étant acceptées. Adopter une telle politique d'accueil correspond notamment à la volonté de certaines communes de faire preuve d'hospitalité et de bienveillance à l'égard des personnes étrangères. Aujourd'hui, de plus en plus de communes souhaitent correspondre à un modèle de « ville accueillante » et développent des politiques favorables à l'accueil et l'établissement de ces personnes sur leurs territoires. Une étude menée par l'Organisation pour une citoyenneté universelle considère notamment comme villes accueillantes les communes de Briançon, Grande-Synthe, Grenoble, Ivry-sur-Seine ou encore Lille ¹⁵. Un parallèle peut également être fait avec les communes qui se sont récemment mobilisées en faveur de l'accueil des personnes déplacées en provenance d'Afghanistan ou d'Ukraine.

¹⁵ Organisation pour une citoyenneté universelle, « Accueillir des migrant.e.s – Des municipalités qui agissent », version accédée en ligne, [[Accueillir des migrant.e.s livret-2 16x24cm O-C-U.pdf](#)]

Cependant, cette enquête pourrait servir à démontrer qu'une telle bienveillance est loin d'être généralisée. On peut émettre l'hypothèse qu'une partie des mairies n'ayant pas donné suite à notre prise de contact avaient une politique d'accueil bien plus restrictive, et ne souhaitaient donc pas communiquer à ce sujet. Toutefois, le manque de réponse ne nous permet pas d'affirmer une telle hypothèse avec parfaite certitude. D'ailleurs, certaines communes réputées pour être relativement clémentes quant à l'accueil de personnes étrangères sur leurs territoires ne nous ont pas répondu (c'est notamment le cas des villes d'Aubervilliers ou de Gennevilliers). Néanmoins, cela pourrait être révélateur d'un véritable clivage s'agissant des pratiques des mairies en matière de délivrance d'attestations d'accueil. Les informations recueillies lors de notre enquête démontrent notamment que d'une commune à une autre, le degré de transparence quant à ces pratiques n'est pas le même. De la même façon, elles illustrent très clairement le fait que les mairies n'exercent pas de la même manière leurs pouvoirs en la matière.

Pourquoi ce silence gardé est-il problématique ?

Comme évoqué précédemment, le silence gardé des communes quant à leurs pratiques en matière de délivrance d'attestations d'accueil est regrettable, en ce qu'il est susceptible de témoigner d'un manque de volonté de faire preuve de transparence à ce sujet. Or, cela est d'autant plus problématique qu'il existe en réalité une absence de contrôle de la légalité des décisions prises par les mairies s'agissant de ces attestations. Comme le montrent les retranscriptions des entretiens menés dans le cadre de notre enquête, ainsi que les réponses obtenues au questionnaire, les recours hiérarchiques ou effectués devant le juge administratif sont quasiment inexistantes. Conformément aux informations recueillies, les décisions de refus des mairies ayant participé à cette étude ne sont donc en réalité jamais contestées. À cet égard, il est important de noter que bien que les réponses obtenues démontrent que ces mairies ne délivrent que très peu de refus, ces derniers ne sont toutefois pas inexistantes. À titre d'exemple, d'après notre interlocuteur de la commune de Gagny, chaque année environ 29% des demandes d'attestations d'accueil enregistrées sont refusées (Annexe n°5-a).

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer l'inexistence de recours en cas de décision de refus. Un premier facteur peut notamment résider dans la relation de proximité existante entre un maire et ses administrés. En effet, lorsqu'une personne conteste une décision administrative prise par un agent, cela n'a pas de conséquence directe sur son quotidien. Dans le pire des cas, son recours sera seulement rejeté. À l'inverse, le maire a des compétences qui lui permettent d'avoir un impact considérable sur le

quotidien des habitants de la commune. C'est le cas en ce qui concerne par exemple l'attribution des logements sociaux ou de places en crèche. Ainsi, ce critère de proximité peut avoir pour effet de dissuader une personne dont la demande d'attestation a été refusée de contester cette décision.

Par ailleurs, l'inexistence de recours est également susceptible de s'expliquer par le fait que de nombreuses mairies semblent tenter de limiter le nombre de refus enregistrés. En effet, notre enquête révèle que plusieurs communes incitent les personnes sollicitant une attestation d'accueil à retirer ou à ne pas déposer leur demande, s'il y a un risque apparent de refus. C'est notamment le cas des mairies d'arrondissements de Paris, de celles de Noisy-le-Grand et de Livry-Gargan.

Notre interlocuteur auprès de la police municipale de la commune de Livry-Gargan nous a ainsi indiqué qu'aucun refus n'était officiellement délivré au sein de cette commune, car les justificatifs de ressources et de domicile étaient contrôlés « en amont » (Annexe n°10-a). Le principal problème que pose cette pratique étant qu'aucun moyen ne permet alors de vérifier si ces refus informels sont réellement motivés, et ce sur le fondement des motifs de refus exhaustivement listés par la loi du 26 novembre 2003. De plus, ces refus officieux ne sont donc pas quantifiés, cette pratique permettant aux mairies d'avancer que la majorité des demandes effectivement déposées sont accueillies. Par ailleurs, cela signifie que des agents dissuadent en réalité certaines personnes de déposer une demande d'attestation d'accueil, alors qu'elles ont le droit de déposer une telle demande même s'il y a un risque apparent de refus. Plus problématique encore, sans refus officiel de la part de la mairie, les personnes ne peuvent pas être systématiquement informées quant aux possibilités et conditions de recours.

En outre, il a été surprenant de découvrir que certaines communes préconisent comme mécanisme de contestation le recours gracieux. C'est le cas de la commune d'Evry-Courcouronnes, qui a établi une procédure permettant à l'usager de contester un refus de délivrance d'attestation d'accueil directement auprès du maire (Annexe n°2-b). Cela pose un problème compte tenu du fait que le recours gracieux est susceptible de favoriser le clientélisme : un maire peut chercher à fidéliser des électeurs en désavouant la décision de refus prise par ses agents, au cas par cas. Par ailleurs, un tel mécanisme ne permet pas un réel contrôle des décisions de refus, puisque c'est donc le maire qui est amené à se prononcer sur la licéité d'une décision qu'il a lui-même avalisée. Or cela est d'autant plus problématique, qu'il n'y a quasiment aucun recours contentieux enregistré.

Par conséquent, si l'éventuel manque de transparence des mairies quant à leurs pratiques en matière de délivrance d'attestation d'accueil est particulièrement alarmant, c'est avant tout, car celles-ci ne sont en réalité quasiment jamais soumises à un contrôle judiciaire devant un juge administratif. Les comportements des mairies qui ont été exposés ci-dessus sont d'ailleurs contre-productifs, puisqu'ils

empêchent le développement d'une jurisprudence qui pourrait paradoxalement être bénéfique aux maires. Une telle jurisprudence pourrait notamment préciser les motifs de refus, afin de guider ces derniers dans l'exercice de leur pouvoir décisionnel en matière de délivrance d'attestations d'accueil.

Conclusion

Les données recueillies au cours de notre étude démontrent l'existence de différences significatives quant aux pratiques en matière de délivrance d'attestations d'accueil. Les conditions de délivrance sont susceptibles de varier relativement aléatoirement d'une mairie à une autre. Il semble donc bien que la marge d'appréciation laissée au maire ouvre la voie à une fragmentation des pratiques locales en la matière. Toutefois, les constats que nous avons pu tirer doivent être nuancés. Pour cause, le caractère représentatif de notre étude peut être questionné et il convient donc d'éviter l'extrapolation.

Rappelons tout d'abord que l'ensemble des informations recueillies ne provient seulement que d'une partie du territoire. Ces informations ont été obtenues auprès de mairies situées au sein de la région Île-de-France. Or, force est de constater que les pratiques communales peuvent cependant varier d'une région à l'autre. Au-delà de cette variable géographique, le facteur quantitatif joue un rôle considérable dans la mesure où la France compte plus de 36 000 communes, et que 120 d'entre elles ont été sollicitées (dont seulement onze ont accepté de nous apporter des réponses) (Annexe n°16). À ce titre, il est possible de se demander si nos résultats reflètent une réalité homogène ou non puisqu'il pourrait très bien s'agir d'un simple constat limité à une part extrêmement réduite du territoire.

En outre, la représentativité de l'échantillon sur lequel nous avons mené est difficile à vérifier pour au moins deux raisons supplémentaires : le contexte et la temporalité. Concernant le premier point, nous pensons que le contexte politique, et notamment la question de l'immigration, exercent une influence indéniable sur les pratiques communales à ce sujet. Concernant le second point, nous ignorons si les résultats obtenus seront toujours d'actualité d'ici quelques années au vu des évolutions rapides que connaît notre société. Enfin, l'aspect démographique permet de soutenir l'idée selon laquelle les pratiques communales peuvent également varier en fonction des caractéristiques des populations.

Toutefois, ces données, bien qu'elles puissent ne pas être totalement représentatives de l'ensemble des mairies, tel que nous venons de le souligner, constituent une source de renseignements non négligeable. Au-delà de l'information des personnes physiques sur leurs droits et les pratiques tantôt similaires et tantôt divergentes des mairies, ce rapport constitue pour les mairies elles-mêmes un moyen de prendre connaissance des pratiques voisines et d'initier un potentiel dialogue. En effet, de nombreuses mairies ont exprimé leur souhait de mettre en place une réelle coordination, regrettant parfois d'avoir assez

peu d'informations sur la mise en place, par les mairies, des textes législatifs, réglementaires et administratifs.

Par ailleurs, il est très probable que les pratiques des mairies en matière de délivrance d'attestation d'accueil soient amenées à évoluer prochainement. Il serait presque indispensable de mettre à jour les informations recueillies au cours de cette étude dans quelques années. La question de l'opportunité de remplacer la procédure actuelle par une procédure dématérialisée s'est notamment posée. La dématérialisation de la procédure éviterait par exemple les problèmes liés à l'envoi par voie postale des attestations d'accueil (particulièrement les risques de perte). En outre, la voie électronique rendrait la procédure plus rapide en supprimant les délais liés aux envois postaux et aux éventuels retards de distribution. Par ailleurs, la dématérialisation de la procédure permettrait l'établissement d'un réel dialogue entre les communes et les autres administrations. Le consulat pourrait avoir directement accès aux documents justificatifs nécessaires à la délivrance d'un visa, déjà récoltés par les mairies sans que le contribuable ait de nouveau à les fournir. En outre, la mairie pourrait avoir accès aux informations concernant les suites données aux attestations d'accueil qu'elle a délivrées et savoir lesquelles ont fait l'objet d'une délivrance de visa. Une procédure dématérialisée permettrait également de favoriser le dialogue entre les mairies et la préfecture, dans le cas d'éventuels recours formulés suite à des refus de délivrance d'attestation d'accueil.

De plus, lorsqu'on évoque le futur des attestations d'accueil, la question des disparités entre les pratiques des différentes mairies se pose également. On peut se demander s'il serait envisageable d'avoir un cadre juridique plus précis qui permettrait l'établissement d'une pratique commune dans toutes les villes de France. Sur ce point les opinions diffèrent. D'un côté, les acteurs en charge de la délivrance des attestations d'accueil soulignent parfois que la situation actuelle leur permet de bénéficier d'une marge de manœuvre et d'analyser ainsi les situations au cas par cas. Un cadre juridique plus précis ne permettrait pas cela et pourrait aboutir à un système plus restrictif de la délivrance des attestations d'accueil. D'un autre côté, la délivrance des attestations d'accueil est une compétence déconcentrée confiée aux communes, il n'est donc pas acceptable que les pratiques ne soient pas exactement les mêmes sur tout le territoire national.

Enfin, certains acteurs de la délivrance des attestations d'accueil insistent sur le fait que l'attestation d'accueil n'est qu'un document nécessaire à l'obtention d'un visa. C'est un moyen, en quelque sorte, d'impliquer les mairies dans la délivrance des visas, sans que ces dernières ne sachent vraiment ce que l'État attend d'elles. Ainsi, si certains se demandent comment faire évoluer et améliorer la procédure

de délivrance des attestations d'accueil dans l'avenir, d'autres se demandent tout simplement si cette procédure a réellement un avenir.

TABLE DES MATIERES

Sommaire	3
Introduction	5
Titre 1 : La démarche adoptée	9
Section 1 – La spécificité du travail de terrain	9
Section 2 – La mise en place d’un tableau de suivi	10
Section 3 – L’élaboration d’un questionnaire	11
Section 4 – L’entrée en contact	12
Section 5 – La phase de « non-réponse »	13
Section 6 – La phase de réponse	15
Section 7 – La collecte des données	16
Titre 2 : L’analyse des données recueillies	12
Section 1 – Les pièces justificatives à fournir	17
Section 2 – L’instruction	20
Section 3 – Les conditions d’habitation	20
Section 4 – Les interactions avec les différentes entités administratives concernées	22
Section 5 – Le travail des agents	25
Section 6 – Les différences de discours	27
Section 7 – L’analyse du silence	9
Conclusion	34
Annexes	38

ANNEXES