

Décryptage du projet de loi asile et immigration

Version du 14 novembre 2023, après examen en
séance publique par le Sénat

RESUME

Le nouveau projet de loi sur l'asile et l'immigration intitulé « projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » qui sera prochainement débattu à l'Assemblée nationale, a franchi, par la version adoptée au Sénat, un cap supplémentaire vers des régressions sans précédent des droits des personnes migrantes.

Le texte initial présenté par le gouvernement s'inscrivait déjà la lignée d'une frénésie législative sur ce sujet, avec plus de 20 lois en près de 40 ans, et dans cette « loi des séries » que l'on peut ainsi résumer : à chaque nouveau gouvernement son projet de loi sur l'immigration, et à chaque nouveau projet de loi des restrictions de droits supplémentaires pour les personnes étrangères.

Car le texte initial, faussement présenté par le gouvernement comme « équilibré », reposait en réalité sur une philosophie marquée par l'idée qu'il faudrait à tout prix continuer à freiner les migrations des personnes exilées jugées indésirables, par un renforcement continu des mesures sécuritaires et répressives. Au mépris de la réalité de notre monde dans lequel les migrations vont continuer à occuper une place croissante. Au risque de nouveaux drames sur les routes de l'exil. À rebours d'une vision fondée sur la solidarité et l'hospitalité, qui ferait pourtant honneur à notre humanité commune.

Au lieu de cela, le texte était dès le début très centré sur les mesures d'expulsion du territoire, visant à criminaliser et à chasser celles qui, parmi les personnes étrangères, sont considérées comme indésirables par le gouvernement. La notion de menace à l'ordre public y est instrumentalisée pour faire tomber les maigres protections contre le prononcé d'une mesure d'expulsion.

Et lorsqu'elles ne sont pas expulsées, les personnes sont placées dans des situations de précarité administrative, avec l'ajout de conditions supplémentaires pour accéder à un titre de séjour plus stable ou pour le faire renouveler.

Sous couvert de simplification des règles du contentieux, les délais de recours sont raccourcis, les garanties procédurales amoindries. Et pour réduire la durée de la

procédure d'asile, le fonctionnement de l'OFPRA et de la CNDA sont profondément modifiés, avec un risque d'affaiblissement de ces instances de protection.

Quelques mesures étaient présentées comme étant protectrices pour les personnes migrantes ou à même de favoriser leur intégration. Mais elles étaient, au mieux, insuffisantes pour répondre aux enjeux d'accueil des personnes migrantes - comme la régularisation limitée à des besoins de main d'œuvre - ou à la nécessaire protection des enfants - comme l'interdiction partielle de l'enfermement des enfants en centre de rétention. Quand elles n'étaient pas dangereuses et contre-productives, comme l'exigence d'un diplôme de français pour l'obtention d'un titre de séjour pluriannuel.

La vision des politiques migratoires sous-tendue par ces mesures a connu une inflexion encore accrue après le drame d'Arras, quand le projet de loi a été présenté comme la réponse politique à cet événement, avalisant un lien quasi exclusif et automatique entre immigration, délinquance et terrorisme. Accélération du calendrier, introduction des mesures répressives supplémentaires : c'est dans ce contexte que le projet de loi est arrivé dans la chambre Haute et que jour après jour, son examen a égrené son lot de mesures indignes, absurdes et dangereuses, portées par les parlementaires mais aussi par le gouvernement lui-même, venant durcir un texte déjà très inquiétant dès son origine :

- Suppression de l'Aide Médicale d'Etat ;
- Restriction du droit de vivre en famille via le regroupement familial, la réunification familiale ou les titres de séjour pour motifs familiaux ;
- Suppression des articles, pourtant très drastiques à la base, portant sur la régularisation dans les métiers en tension ou l'accès au travail des demandeurs d'asile ;
- Restriction des conditions d'accès à la nationalité française ;
- Renforcement de la double peine ;
- Rétablissement du délit de séjour irrégulier ;
- Mise à mal des protections contre les expulsions jusqu'à la suppression des protections contre les obligations de quitter le territoire français (OQTF), au détriment de tout discernement et de toute considération humaine ;
- Durcissement de la rétention administrative, notamment pour les demandeurs d'asile ou encore facilitation des expulsions sans que la légalité de l'interpellation et le respect des droits ne soient examinés par le juge des libertés et de la détention.

Mais au-delà de l'examen parlementaire, c'est également le débat médiatique l'entourant qui s'est montré dramatique, distillant, y compris sur des médias de service public, son lot d'émissions et de propos anti-migration stigmatisants, caricaturaux, voire carrément haineux.

Il y a ainsi urgence à ce que lors du débat à l'Assemblée nationale, des voix s'élèvent pour rappeler qu'une autre politique migratoire est possible, fondée sur l'accueil et la solidarité, le respect des droits et de la dignité des personnes. C'est au nom de ces valeurs que La Cimade rejette fermement ce nouveau projet de loi répressif.

SOMMAIRE

1. Droit au séjour : des propositions qui aggraveront la fabrique des sans-papiers par l'Etat.....	5
1. Métiers en tension ou régularisations en tension ?	5
2. L'examen à « 360° » des demandes de titre de séjour : la fausse bonne idée	8
3. Quand la langue française devient un outil de discrimination et d'exclusion	10
4. Limitation du renouvellement des titres de séjour temporaires : le basculement vers l'impasse administrative.....	14
5. Actes d'état civil étrangers légalisés : une entrave majeure au droit au séjour	15
6. Toujours plus de complexité pour les étudiant·e·s	16
7. Jeunes majeur·es confié·es à l'ASE avant 16 ans	17
8. Droit au séjour pour raisons médicales : le grand bond en arrière	18
9. Les familles franco-étrangères toujours stigmatisées	20
10. Le poncif du laxisme de la procédure de regroupement familial	22
11. Toujours plus de raisons de refuser ou retirer un titre de séjour	24
2. Restreindre davantage l'accès à la nationalité française, notamment dans les outre-mer	26
1. L'acquisition de la nationalité à 18 ans supprimée pour les jeunes né·es et ayant grandi en France	26
2. Durcir les conditions de naturalisation	27
3. Des discriminations territoriales renforcées dans les territoires ultra-marins	28
3. Les précaires toujours dans le viseur des politiques migratoires	30
1. Le droit au travail des demandeurs d'asile bafoué	30
2. La scandaleuse suppression de l'AME	31
3. Transports publics : faire payer les pauvres lorsqu'ils sont étrangers.....	32
4. Protection sociale : encore précariser les précaires	35
4. Expulsion : extension du domaine de l'arbitraire et de l'injustice	37
1. Poursuivre la mise au ban des personnes étrangères en levant les protections contre l'éloignement grâce à l'instrumentalisation de la menace à l'ordre public	37
2. Introduire de nouvelles mesures répressives pour refouler, surveiller, expulser et bannir	41
3. Coopération avec les Etats non membres de l'UE : marchandage à l'expulsion	48
5. La surenchère sécuritaire à l'œuvre.....	50

1. Criminalisation : punir plus pour exclure plus	50
2. (Encore) de nouveaux délits discriminatoires	54
6. Rétenion : l'enfermement administratif au service de la « sécurité » et de la répression	54
1. La menace à l'ordre public : une notion vague mais un fondement « clair » pour placer en rétenion	54
2. Enfermer et expulser avant le regard du juge	56
3. Maintenir en rétenion au (mé)prix des droits	58
4. L'interdiction de l'enfermement des enfants en rétenion ; une mesure indispensable mais tout à fait incomplète	61
7. Une justice au rabais	63
1. Des procédures expéditives à juge unique	63
2. Visio-conférence et délocalisation des audiences : Une justice loin des tribunaux	65
8. Le droit d'asile rendu moins effectif	66
1. Une territorialisation de l'OFPRA synonyme d'émiettement ?	66
2. Le juge unique et décentralisé est-il l'avenir de la CNDA ?	67
3. Elargissement de la rétenion aux demandeurs d'asile	68
4. Conditions matérielles d'accueil : de Charybde en Scylla	69
5. Restriction de l'accès à l'hébergement d'urgence	70
6. Remise en cause du droit au séjour des personnes protégées retournées dans leur pays	71
7. Restriction de la réunification familiale	72
9. La situation des jeunes en danger isolé-e-s et des jeunes majeur-e-s doit relever exclusivement de la protection de l'enfance	73
10. Un régime d'exception ultramarin resserrant son étau autour des personnes étrangères	75
Et les femmes migrantes ?	77

Code couleur :

En noir, les commentaires des éléments figurant dans le texte initial, ou antérieurs au texte

En bleu, les commentaires des éléments ajoutés par le Sénat (en commission des lois ou en séance)

1. Droit au séjour : des propositions qui aggraveront la fabrique des sans-papiers par l'Etat

1. METIERS EN TENSION OU REGULARISATIONS EN TENSION ?

L'article 3 du projet de loi propose de créer une voie de régularisation pour les seules personnes exerçant un métier en tension. Cette mesure telle que présentée initialement présenterait l'intérêt de fixer dans la loi des critères de régularisation par le travail de plein droit, mais propose des conditions trop restrictives, peu adaptées aux réalités de terrain, et crée un statut précaire supplémentaire. En outre, le projet de loi passe à côté des besoins bien plus larges de refonte des conditions qui permettraient une régularisation large et durable pour toutes les personnes sans-papiers.

— Situation actuelle

La loi prévoit une quarantaine de catégories de droit au séjour, dont plus d'une dizaine pour un motif professionnel. Deux peuvent être demandées par des travailleurs ou travailleuses sans-papiers (« salarié » et « travailleur temporaire »). Les conditions de régularisation par le travail, non précisées dans la loi, résultent de la circulaire « Valls ». Sauf exceptions, tout métier peut fonder une demande, à condition de l'avoir exercé 8 à 30 mois (alors que la personne n'en a pas le droit) et d'être en France depuis 3 à 7 ans. La procédure est marquée par l'arbitraire de certains employeurs, qui doivent fournir de nombreux documents, et de l'administration qui décide discrétionnairement, quelle que soit la qualité du dossier. La procédure est ainsi appliquée inégalement selon les préfectures.

La loi prévoit également de nombreuses catégories de régularisation au titre de la vie privée et familiale. Mais les conditions sont drastiques et souvent floues, si bien que l'administration peut assez aisément refuser la demande d'une personne dont toutes les attaches sont en France. À cela s'ajoutent des difficultés fortes pour accéder aux procédures, dans un contexte de dématérialisation des démarches.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le Sénat a supprimé la proposition du gouvernement consistant à créer, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2026, une carte séjour temporaire mention « travail dans les métiers en tension ». Aux termes du projet gouvernemental, cette carte serait accessible aux personnes justifiant d'au moins 3 ans de présence en France et d'au moins 8 mois (consécutifs ou non) d'activité au cours des 24 derniers mois dans un des métiers en tension, listés par un arrêté conjoint des ministères de l'intérieur et du travail. L'activité ne serait pas prise en compte si elle a été accomplie sous couvert de certains statuts (demande d'asile, titre « étudiant », carte « recherche d'emploi ou création d'entreprise »).

La préfecture serait tenue de délivrer le titre de séjour si les conditions sont réunies (délivrance dite de plein droit, par opposition à une délivrance discrétionnaire). La carte de séjour autoriserait la personne à exercer l'emploi au titre duquel la carte a été délivrée, ou un autre métier en tension. À l'issue de sa validité, la personne titulaire d'un CDI dans un métier en tension pourrait, à la discrétion de l'administration, obtenir une carte pluriannuelle « salarié ».

A la place de cette proposition initiale, le Sénat a voté la création d'une nouvelle catégorie d'admission exceptionnelle au séjour par le travail dans un métier en tension (article 4 bis). La délivrance du titre de séjour relèverait donc du pouvoir discrétionnaire du préfet, quand bien même les conditions prévues par la loi seraient remplies. Ces conditions sont en outre durcies et élargies : 12 mois d'activité (consécutifs ou non) au cours des 24 derniers mois ; ajout de l'appréciation par le préfet de la "réalité" et de la "nature" des activités professionnelles, de l'"insertion sociale et familiale" de la personne, de son "respect de l'ordre public" (ce qui est par ailleurs une condition générale pour le droit au séjour), de son "insertion sociale et familiale" ainsi que de son "adhésion aux modes de vie et aux valeurs" de la société française et aux principes de la République. Enfin, le Sénat propose que l'autorisation de travail ne soit pas délivrée en même temps que le titre de séjour, mais dans un second temps et sans garantie de délivrance, après vérification de la réalité de l'activité auprès de l'employeur.

Le projet de loi initial ne prévoyait aucune autre mesure visant à favoriser l'accès à un titre de séjour.

— Position de La Cimade

La mesure initiale présentait l'intérêt d'inscrire dans la loi des critères pour la régularisation par le travail, avec un titre de plein droit. Transformer le dispositif en admission exceptionnelle au séjour le vide tout à fait de sens : cela ne fera qu'encourager l'hétérogénéité des pratiques et l'arbitraire administratif face aux demandes de régularisation sur ce fondement. En outre, les nombreuses conditions ajoutées relatives à l'insertion ou à l'adhésion aux valeurs de la République offrent une large marge d'interprétation aux préfets et garantissent un traitement particulièrement aléatoire et inégal des demandes d'une préfecture à une autre. Le dispositif initialement proposé avait le mérite de fixer des critères précis et objectivables.

Par ailleurs, la proposition consistant à délivrer dans un second temps et sous condition l'autorisation de travail apparaît particulièrement absurde et constitue un recul en arrière de près de 40 ans, soit avant la création des titres de séjour "uniques" valant à la fois autorisation de séjour et de travail. Une telle disposition complexifierait lourdement la procédure, du point de vue des usager·e·s comme des administrations. Elle génèrera des situations de précarité en différant toujours plus l'obtention de l'autorisation de travail. Et elle s'éloigne de l'objectif initial mis en avant par le gouvernement tendant à minimiser le rôle des employeurs dans la procédure de régularisation : les employeurs auraient la possibilité de contester la réalité de l'embauche.

Par ailleurs, concernant la mesure initialement proposée par le gouvernement à l'article 3 du projet de loi avant sa suppression par le Sénat :

La Cimade regrette en premier lieu que la mesure soit réduite aux seuls métiers considérés comme en tension. La liste des métiers en tension peine à coller aux réalités du terrain, parce qu'elle est établie sur la base de données incomplètes (seules les offres publiées via Pôle Emploi étant prises en compte) et parce que l'emploi de personnes sans-papiers comble de nombreux besoins de main d'œuvre. Ainsi, la plupart des secteurs qui embauchent massivement les personnes sans-papiers sont à ce jour presque absents de la liste des métiers en tension (bâtiment, restauration, ménage, aides à la personne...). Ce texte va par ailleurs aggraver la situation de celles qui subissent déjà une double discrimination, en tant que femmes et en tant qu'étrangères : les femmes migrantes, souvent cantonnées à des emplois qui ne sont pas considérés comme des métiers « en tension », peu rémunérateurs ou non-déclarés, occupent pourtant des emplois qui font fonctionner des pans entiers de l'économie française, à moindre frais.

À l'inverse, de nombreux métiers figurant sur la liste ne sont pas occupés par des personnes sans-papiers, parce qu'il s'agit de métiers qualifiés pour lesquels l'accès à la formation professionnelle est impossible sans papiers, ou pour lesquels les diplômes obtenus à l'étranger ne sont pas reconnus. Ainsi, l'approche « métiers en tension » perpétue une vision utilitariste de la main d'œuvre étrangère, perçue comme une variable d'ajustement face aux pénuries de main d'œuvre, tout en étant en décalage avec les réalités de terrain.

La Cimade déplore également la nécessaire justification de l'exercice d'une activité professionnelle et l'incohérence du projet de loi vis-à-vis des employeurs. La logique absurde de la circulaire « Valls », consistant à justifier d'une situation de travail illégal pour être régularisé·e, est sanctuarisée. De plus, si le projet de loi entend gommer le rôle de l'employeur pour autonomiser la personne dans sa démarche, celle-ci devra justifier de sa situation d'emploi depuis au moins 8 mois, ce qui semble difficile sans aucun document délivré par l'employeur. Par ailleurs, d'autres dispositions du projet de loi renforcent les sanctions vis-à-vis des employeurs de personnes sans-papiers en créant une nouvelle amende administrative.

La Cimade regrette également les restrictions apportées par l'exigence d'ancienneté de présence en France, peu pertinente au regard de l'enjeu de la mesure, et par l'exclusion des périodes d'activité professionnelles exercées sous certains statuts, pourtant réguliers.

Enfin et surtout, La Cimade déplore que le projet de loi ne comporte aucune autre mesure visant à favoriser l'accès à un titre de séjour. Le texte perpétue et même renforce la fabrique de personnes sans-papiers par les lois françaises : les conditions drastiques et le blocage de la machine administrative continueront de plonger ou maintenir des centaines de milliers de personnes dans l'irrégularité, malgré des années de vie en France, malgré leurs liens privés et familiaux, malgré leur insertion et leur participation à la société française.

— Proposition de La Cimade

- La Cimade demande des mesures législatives fortes pour permettre la régularisation large et durable de toutes les personnes sans-papiers résidant en France, afin de respecter leurs droits fondamentaux et de construire l'égalité des droits.

2. L'EXAMEN A « 360° » DES DEMANDES DE TITRE DE SEJOUR : LA FAUSSE BONNE IDEE

— Situation actuelle

Dans l'état actuel du droit, le préfet est contraint d'examiner le droit au séjour d'une personne au regard des fondements précis que cette personne invoque (par exemple, « parent d'enfant français » à titre principal et « liens personnels et familiaux » à titre subsidiaire). Le préfet n'est pas tenu d'examiner le droit au séjour de la personne au regard d'un fondement qu'elle n'aurait pas invoqué, quand bien même elle pourrait en remplir les conditions.

En cas de décision favorable, le préfet est donc tenu de délivrer le titre correspondant au motif invoqué. Ceci a des incidences fortes pour la vie de la personne, puisqu'il existe différents titres de séjour n'ouvrant pas les mêmes droits : par exemple, le titre mention « vie privée et familiale » autorise toute activité professionnelle (hors réglementations spécifiques), le titre mention « travailleur temporaire » n'autorise qu'à accomplir le contrat de travail présenté à la préfecture, et le titre mention « visiteur » n'autorise aucune activité professionnelle.

En cas de décision défavorable, la personne visée, si elle reste en France, pourra ultérieurement déposer une nouvelle demande de titre de séjour. Si elle a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, elle doit alors faire valoir des éléments nouveaux dits créateurs de droit (permettant de remplir les conditions de délivrance d'un titre de plein droit), sans que cette demande ne soit regardée comme *a priori* irrecevable.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi propose de mettre en place à titre expérimental dans cinq à dix départements le système dit d'examen à « 360° », issu d'une recommandation formulée en octobre 2020 par le Conseil d'Etat dans son rapport sur la simplification du contentieux des étrangers : saisie d'une demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour qu'elle envisage de refuser, l'autorité administrative examinerait tous les autres motifs susceptibles de conduire à la délivrance d'un titre de séjour. En cas de décision finalement favorable, un titre de séjour différent de celui demandé pourrait donc être délivré.

Et en cas de décision néanmoins défavorable, toute nouvelle demande de titre de séjour serait par principe déclarée irrecevable, à moins que la personne ne justifie d'éléments nouveaux dont il est déterminé qu'elle ne pouvait pas avoir connaissance avant la décision précédente de refus de séjour.

Pouvant présenter en apparence les traits d'une proposition efficace et rationnelle tant du point de vue des usager·e·s que de l'administration, **l'examen des titres de séjour à 360° présente en réalité des risques très forts de restrictions supplémentaires dans l'accès au droit au séjour du fait de la présomption d'irrecevabilité des éventuelles demandes ultérieures.**

L'examen de l'expérience acquise sur le terrain concernant la demande concomitante d'une protection au titre de l'asile et d'un titre de séjour éclaire le dispositif proposé : depuis la loi du 10 septembre 2018, les personnes qui demandent l'asile disposent d'un délai contraint pour déposer éventuellement en demande de titre de séjour concomitante. Si le délai est dépassé, ou que la demande déposée dans les temps est rejetée, toute demande ultérieure sera considérée irrecevable, sauf justification de circonstances nouvelles semblables au dispositif proposé par le Sénat. En pratique, **La Cimade constate qu'il est souvent extrêmement difficile pour les personnes concernées de faire reconnaître le caractère nouveau des circonstances invoquées par les préfetures, en charge d'apprécier ce caractère nouveau.** Un grand nombre de personnes accompagnées par La Cimade sont ainsi confrontées à des refus d'enregistrement abusifs de leur demande de titre de séjour et ont alors pour seule option la saisine du tribunal administratif, démarche que toutes n'osent ou ne peuvent accomplir.

Ainsi, en l'état, l'expérimentation d'un dispositif d'examen des demandes de titre de séjour à « 360° » apparaît comme une menace supplémentaire sur l'accès aux droits des personnes étrangères dans la durée, et pourrait concourir à entretenir des logiques de bannissement durable des personnes installées sur le sol français.

En outre, il est à craindre que la possibilité ouverte aux préfets de délivrer un autre titre que celui demandé renforce et légalise les pratiques, illégales mais existantes, de requalification des demandes formulées vers un titre moins protecteur : par exemple, une personne qui demande un titre mention « vie privée et familiale » en faisant valoir ses liens personnels et familiaux se voit délivrer un titre mention « salarié » ou « travailleur temporaire », parce qu'elle a présenté un contrat de travail ou une promesse d'embauche pour justifier de son insertion. Ici encore la seule voie de recours ouverte est la voie contentieuse, à la fois complexe, coûteuse, stressante et longue, pour espérer obtenir plusieurs mois plus tard le titre initialement sollicité. Très peu de personnes y recourent.

Enfin, **la proposition d'un examen à « 360° » repose nécessairement sur le postulat d'une erreur fréquente des intéressé·e·s dans la formulation de leur demande qui pourrait être rectifiée par l'administration au stade de l'instruction. Mais ceci semble illusoire compte-tenu de la complexité et de la rigueur des conditions à remplir pour invoquer chacun des fondements de droit au séjour parmi la quarantaine existante :**

- En premier lieu, les difficultés constatées par La Cimade dans ses permanences d'accueil concernant l'identification du fondement pertinent et la bonne formulation de la demande découlent en grande partie : du déficit d'informations délivrées et d'accompagnement proposé par les préfectures aux usager·e·s sur les motifs de droit au séjour existants et les conditions à remplir ; de la difficulté à réunir les nombreuses conditions exigées pour chaque motif existant ; des pratiques administratives interdisant illégalement aux personnes d'invoquer plus d'un fondement à la fois de délivrance d'un titre de séjour.
- En second lieu, comment l'administration communiquera-t-elle avec la personne pour s'assurer de sa bonne compréhension des enjeux et de la production de l'ensemble des pièces éventuelles pour cet examen à 360° ? L'annexe 10 du Ceseda répertorie l'ensemble des pièces à produire pour les différentes demandes de titre de séjour possibles : le tout tient sur une soixantaine de pages, et si une partie des pièces sont communes à l'ensemble, une très large partie des documents sont spécifiques. On imagine mal l'administration, qui pêche grandement dans ses missions d'informations concernant le droit au séjour, délivrer subitement ces informations de façon complète et suffisamment précise.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer la proposition du Sénat (article 1^{er} H nouveau).
- Permettre effectivement le dépôt d'une demande de titre de séjour sur la base de plusieurs fondements, pouvant être invoqués à titre principal et subsidiaire(s).
- Supprimer les nombreuses conditions restrictives vidant en grande partie de leur effectivité les divers fondements de droit au séjour existants.
- Protéger la possibilité de solliciter à nouveau un titre de séjour après avoir fait l'objet d'un refus, sans devoir justifier de circonstances nouvelles et nécessairement postérieures au refus précédent.

3. QUAND LA LANGUE FRANÇAISE DEVIENT UN OUTIL DE DISCRIMINATION ET D'EXCLUSION

Les mesures concernant la langue française présentées comme favorisant l'intégration, ne feront que renforcer les différences, elles seront les décisions qui pousseront définitivement une grande partie des personnes migrantes vers la précarité et l'exclusion.

— Situation actuelle

A la signature du Contrat d'Intégration Républicaine (CIR), les personnes primo-arrivantes n'ayant pas un niveau débutant en français (niveau A1) sont dans l'obligation de suivre des heures de formation linguistique prescrites par l'OFII ainsi qu'une formation civique.

Concernant la langue, il s'agit de 200 à 600 heures de cours selon le niveau de scolarisation des personnes. Concernant la formation civique, elle dure 24 heures et est étalée sur 4 jours. Aujourd'hui, l'assiduité à ces formations est la seule condition à remplir pour honorer ce contrat. Des diplômes de maîtrise de la langue française, issus de structures agréées par l'Etat, sont en revanche nécessaires pour obtenir une carte de résident et la nationalité française. Il est à noter que pour la naturalisation, le rajout en 2020 de la maîtrise du français à l'écrit en plus de l'oral a été une barrière infranchissable pour 30% des personnes pouvant y prétendre.

— Ce que prévoit le projet de loi

L'article 1 du projet de loi prévoit que pour l'obtention de la carte de séjour pluriannuelle, serait exigé un diplôme de français de niveau intermédiaire A2 (niveau demandé en langue vivante au collège) ainsi qu'un diplôme validant la formation civique imposée par l'OFII. La carte de résident passerait d'un diplôme de niveau intermédiaire à un niveau avancé B1 (niveau demandé en langue vivante au lycée) et la naturalisation du niveau avancé au niveau indépendant B2 (niveau de français requis pour entrer à l'université en France). Et le Sénat a voté l'obligation de présenter un diplôme de français de niveau A1 (niveau débutant) pour les personnes voulant entrer sur le territoire français au titre du regroupement familial. Les diplômes de français ne seront reconnus que s'ils sont délivrés par un organisme agréé par l'État. Les frais d'inscription à ces examens varient selon les organismes et les territoires entre 90 euros et 140 euros. Ce rehaussement du critère de maîtrise de la langue française n'apparaît pas être accompagné d'une amélioration notable des formations linguistiques. Seule une augmentation de 100 heures est envisagée pour l'acquisition du niveau A2.

L'alinéa 1 rajoute au CIR l'obligation d'implication des parents non francophones dans l'apprentissage du français et des valeurs de la République à leurs enfants. L'alinéa 3 mentionne que l'accompagnement professionnel, autrement dit l'accompagnement par Pôle emploi, sera conditionné à l'assiduité des personnes aux formations en français. Des absences non justifiées aux formations de français auraient un impact sur cet accompagnement vers l'emploi.

Sur cet article 1, alors qu'aujourd'hui les publics en difficulté avec l'apprentissage peuvent être dispensés de l'obligation de réussite aux examens, le Défenseur des droits alerte : « *la mesure proposée par le Gouvernement ne prévoit aucune exception liée à l'âge, à l'état de santé ou au handicap* ».

Enfin, l'article 1 bis prévoit de limiter le renouvellement de la carte de séjour temporaire à trois fois pour un même motif. Cette limitation aura un impact fort sur le parcours des personnes allophones et est reprise dans la partie suivante de ce document "Limitation du renouvellement des titres de séjour temporaire : le basculement vers l'impasse administrative".

— Position de La Cimade

Nous nous opposons au lien entre titre de séjour et niveau de langue. Ce n'est pas en imposant une obligation de réussite à un examen que les personnes apprendront et maîtriseront mieux le français, c'est en leur proposant un accompagnement et des formations linguistiques de qualité.

En effet, les niveaux de certification notamment pour l'écrit (niveau A2 pour une carte de séjour pluriannuelle) sont excessifs et inaccessibles de par leur difficulté. Y a-t-il une légitimité à lier la naturalisation et l'accès à la citoyenneté à un niveau de français écrit équivalent au niveau demandé pour rentrer à l'université (niveau B2) ?

La langue pour mesurer l'intégration : une erreur

Il est reconnu par les chercheurs et chercheuses que la langue n'est pas le seul facteur de l'intégration. De nombreuses études montrent que l'apprentissage de la langue officielle du pays dit « d'accueil » n'est pas une condition à une « intégration », laquelle passe aussi et surtout par d'autres voies, notamment emploi, logement, relations sociales, les habitants du pays n'étant pas, la plupart du temps, monolingues en langue officielle, contrairement à une croyance répandue¹. De même, les évaluations de langue agréées par l'Etat (TCF et DELF) basées sur le Cadre Européen Commun de Référence pour les Langues sont critiquées par les acteurs de l'apprentissage du français et par le Conseil de l'Europe car elles ne se centrent que sur le cadre normatif de la langue.

Concrètement, si cette loi est adoptée et selon l'étude d'impact du projet de loi, 40 % des personnes qui demanderont une carte de séjour pluriannuelle ne pourront pas accéder à ce titre à cause du critère de la langue. Cette mesure qui touchera particulièrement les femmes souvent éloignées de la formation, fera barrière à 20000 attributions de titres pluriannuels par an. Le pourcentage de refus sera équivalent pour la délivrance de la carte de résident et la naturalisation.

Concernant l'exigence d'un diplôme pour les personnes pouvant bénéficier du regroupement familial en amont de leur entrée sur le territoire :

Cette proposition avait déjà été faite en 2007 par le ministre de l'immigration Brice Hortefeux. Elle a été abandonnée et remplacée par la signature obligatoire du Contrat d'accueil et intégration (CAI) puis du Contrat d'intégration Républicaine (CIR) à l'arrivée en France des personnes rejoignant leur famille installée en France. Les défauts de cette mesure ont été relevés et documentés dans le rapport d'information n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 octobre 2012. Ce rapport fait état de la difficulté de couvrir l'offre pour l'ensemble des pays d'origine, d'atteindre les territoires éloignés des capitales et de l'hétérogénéité des tests selon les pays. À cette époque, le rapport notait que la non réussite à un test de langue ne pouvait prévaloir sur la délivrance d'un visa pour raison familiale.

¹ (Biichlé, 2007 ; Archibald et Galligani, 2009 ; Benson, 2011 ; Hambye et Romainville, 2013 ; Étrillard, 2015) » P. Blanchet.

Concernant la mesure sur la responsabilité des parents vis-à-vis de l'intégration de leurs enfants :

Nous rappelons que l'apprentissage du français ainsi que les principes et les valeurs de la République sont les missions de l'école publique. Missions mises à mal notamment par le manque de moyen dans les classes d'UPE2A. Cette mesure comme la précédente est à rapprocher de la proposition de Brice Hortefeux en 2007 et du « contrat de responsabilité parentale » qui ont été abandonnés. Sur le même principe cette loi prévoyait, s'il y avait selon l'Etat carence parentale, de déboucher sur la suspension des prestations familiales ou le non-renouvellement du titre de séjour.

Sur la mise en place de ces mesures

Nous regrettons qu'il n'y ait pas eu d'évaluation de la politique linguistique existante avant de penser cet énième projet. Les chiffres donnés par l'OFII montrent la difficulté des personnes à se saisir des dispositions déjà en place. En 2022, l'OFII recense 5 539 prises en charge d'inscriptions aux examens de français sur l'ensemble des formations suivies, soit 10% des concerné·e·s. L'Etat met-il réellement les moyens nécessaires face aux obligations qu'il impose ? Au niveau de la mise en place de cette loi, nous affirmons que ces mesures sur l'exigence en français sont aujourd'hui inapplicables car les organismes de formation et les centres d'examen en français sont déjà saturés. Plusieurs mois d'attente sont parfois nécessaires avant de pouvoir intégrer une formation linguistique ou s'inscrire à un examen. D'autre part, les centres de formations et d'examens ne sont pas présents sur l'ensemble des territoires.

Pour conclure

Le passage de l'obligation de moyen à l'obligation de réussite à un examen ainsi que le rehaussement général du critère de maîtrise de la langue française n'ont pour objectif que de réduire le nombre de titres de séjour délivrés et vont pousser un grand nombre de personnes vers la précarité et l'exclusion. Il est grand temps que comme au Québec l'apprentissage du français ne constitue pas une obligation restrictive mais un droit. Car le droit à l'apprentissage de la langue et la connaissance des références sociales du pays où l'on vit est un droit essentiel, l'une des premières demandes sociales à laquelle l'État se doit de répondre. Il ne doit en aucun cas être un outil de restriction ni aujourd'hui, ni demain.

Propositions de La Cimade

- Le droit à la langue et à la culture française pour toutes et tous.
- Supprimer le lien titre de séjour et niveau de langue à l'écrit comme à l'oral.

4. LIMITATION DU RENOUELEMENT DES TITRES DE SÉJOUR TEMPORAIRES : LE BASCULEMENT VERS L'IMPASSE ADMINISTRATIVE

— Situation actuelle

La loi organise en théorie un parcours administratif permettant de progresser vers un titre de séjour plus stable. Ainsi, dans un certain nombre de situations, une personne titulaire d'une carte de séjour temporaire (valable un an) obtient une carte pluriannuelle (valable deux à quatre ans) lors du premier renouvellement, à condition de toujours répondre aux critères de droit au séjour et d'avoir respecté les prescriptions faites dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, notamment le cas échéant les formations en français.

Toutefois, de nombreuses personnes ne parviennent pas à accéder à une carte pluriannuelle lors du renouvellement de leur carte de séjour temporaire, même quand elles en remplissent les conditions. De nombreuses personnes vont ainsi se voir renouveler une carte de séjour temporaire portant la même mention pendant de longues années (parfois plus de dix ans).

— Ce que prévoit le projet de loi

L'article 1 bis adopté par le Sénat prévoit de limiter le renouvellement de la carte de séjour temporaire à trois fois pour un même motif, alors même que les conditions d'accès à la carte de séjour pluriannuelle seraient également durcies et généreront, comme le soulignaient les auteurs de l'amendement adopté, davantage d'exclusion de l'accès aux cartes pluriannuelles.

Cette disposition aurait un effet particulièrement absurde et terrible pour les personnes étrangères : un certain nombre d'entre elles ne seraient plus régularisées que pour trois ans au maximum, et redeviendraient sans-papiers après cette période. Cette limitation fermerait définitivement la porte aux personnes précaires non-francophones. Nous pensons particulièrement au public peu ou pas scolarisé et dont la langue maternelle a une grande distance linguistique avec le français comme par exemple les arabophones. En effet, les personnes qui n'auront pu obtenir un titre de séjour pluriannuel à cause du critère de la langue, ne pourront se voir attribuer qu'un titre de séjour temporaire. Pour obtenir la carte pluriannuelle, il est prévu selon ce projet de loi que soit exigé un niveau de français intermédiaire dit A2. Ce niveau à l'oral est déjà difficile mais il peut se révéler infranchissable à l'écrit pour les personnes éloignées de la formation. L'Unesco estime qu'il faut au moins 3000 heures de formation à un·e adulte qui n'a pas été scolarisé·e pour savoir lire et écrire (niveau A2). A travers cette limite de renouvellement, l'Etat va rendre impossible le parcours administratif de milliers personnes en France. La phrase prononcée par le ministre de l'intérieur Gérald Darmanin en mars 2023 au Sénat prendra alors tout son sens « *si les personnes ne parlent pas le français, elles retourneront dans leur pays* ».

— Propositions de La Cimade

- Supprimer la proposition du Sénat (article 1 bis).
- Favoriser l'accès aux cartes pluriannuelles et aux cartes de résident afin de donner à leurs titulaires la possibilité de s'insérer durablement dans la société.

5. ACTES D'ETAT CIVIL ETRANGERS LEGALISES : UNE ENTRAVE MAJEURE AU DROIT AU SEJOUR

— Situation actuelle

La présomption de validité des actes d'état civil établis à l'étranger, codifiée à l'article 47 du code civil, s'applique en principe sans qu'il y ait lieu d'exiger que l'authenticité de ces pièces soit corroborée par des indices supplémentaires. Les documents présentés par les personnes étrangères doivent être considérés comme authentiques, comme le rappelle notre code civil. En cas de doute, l'État devrait pouvoir s'adresser aux autorités consulaires du pays d'origine de la personne concernée. Dans la pratique il n'en est rien.

Le droit à l'identité est également garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, éclairé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) selon laquelle le respect de la vie privée exige que chacun puisse établir les détails de son identité.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le Sénat a voté l'exclusion de la présomption de validité des actes d'état civil étrangers en cas d'absence de légalisation. Pourtant, l'article 47 du code civil ne conditionne pas la validité d'un acte d'état civil au fait qu'il ait été légalisé. En outre, les parlementaires semblent faire fi d'un bon nombre de stipulations conventionnelles qui ne nécessitent pas une légalisation pour que des copies ou extraits d'actes de l'état civil établis par les autorités étrangères reçoivent effets en France.

Cette nouvelle exigence qui a un coût, qui demande du temps et qui n'est pas juridiquement fondée, va emporter de lourdes conséquences pour les personnes migrantes. En effet, il est à craindre que les difficultés rencontrées par les personnes étrangères pour justifier de leur état civil et de leur lien de filiation, déjà importantes, ne s'accroissent encore.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer l'article 1er ter nouveau

6. TOUJOURS PLUS DE COMPLEXITE POUR LES ETUDIANT·E·S

— Situation actuelle

L'obtention d'un titre de séjour « étudiant » est une procédure complexe, qui nécessite d'obtenir préalablement un **visa long séjour**, de justifier d'une **inscription auprès d'un établissement d'enseignement supérieur** ainsi que de **moyens d'existence jugés suffisants** (au moins 615 euros par mois, sauf pour les boursier·e·s).

A la précarité socio-économique du statut d'étudiant·e s'ajoute, pour les personnes étrangères, le **risque de perdre leur titre de séjour à chaque renouvellement**, intervenant chaque année si un titre pluriannuel, valable pour la durée du cycle d'études, n'est pas délivré par la préfecture. A chaque renouvellement est en particulier évalué le **caractère réel et sérieux du suivi des études**.

Enfin, depuis début 2019 un arrêté interministériel prévoit des **frais d'inscriptions différenciés et décuplés pour les étudiant·e·s extracommunautaires en mobilité internationale** : jusqu'à près de 4000 euros pour une inscription en Master, contre environ 200 euros pour les Français·e·s et les Européen·ne·s. Certaines universités se sont organisées pour mettre en place des exonérations, totales ou partielles, de ces majorations qui discriminent gravement les personnes étrangères dans l'accès aux études supérieures en France.

— Ce que prévoit le projet de loi et position de La Cimade

Le Sénat a d'abord voté une disposition **subordonnant la délivrance d'un premier titre de séjour pour motif d'études au dépôt préalable d'une caution**, restituée à la personne au moment de son départ du territoire français. Cette proposition contribuera à exclure davantage les personnes les moins aisées de l'accès à un titre de séjour. Elle fait de plus fi du fait que le titre de séjour « étudiant » n'est pas nécessairement pensé pour se conclure par un retour au pays dès la fin des études, puisque des passerelles vers les titres professionnels existent, notamment par le biais de la carte de séjour mention « recherche d'emploi ou création d'entreprise ».

Le Sénat a également proposé de **donner un caractère annuel à la justification du caractère réel et sérieux des études**, avec risque de retrait de titre de séjour, ce qui ne fera que multiplier les démarches administratives pour les intéressé·e·s comme pour les préfectures, y compris en dehors des moments de renouvellement d'un titre de séjour. En outre, le droit actuel prévoit déjà des possibilités de retrait de titre de séjour si les conditions nécessaires à la délivrance ne sont plus remplies.

Enfin, le Sénat propose de modifier le code de l'éducation pour **inscrire dans la loi le principe discriminatoire de la majoration des droits d'inscription à l'université par les étudiant·e·s étranger·e·s en mobilité internationale**. Cette majoration représente un frein important à l'accomplissement d'études supérieures en mobilité internationale, et constitue une exploitation économique inacceptable des étudiant·e·s étranger·e·s.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer les dispositions adoptées par le Sénat (*articles 1^{er} GA, 1^{er} G et 1^{er} HA nouveaux*).
- Supprimer les dispositions réglementaires prévoyant la majoration des frais d'inscription dans les études supérieures des étudiant·e·s étranger·e·s en mobilité internationale.

7. JEUNES MAJEUR·ES CONFIE·ES A L'ASE AVANT 16 ANS

— Situation actuelle

Le CESEDA prévoit actuellement deux bases légales pour les mineur·e·s isolé·e·s confié·e·s à l'aide sociale à l'enfance ou à un tiers digne de confiance qui souhaitent déposer une demande de titre de séjour.

- Une de plein droit (article L. 423.22) pour les jeunes isolé·e·s confié·e·s avant 16 ans. La délivrance de cette carte « vie privée et familiale » reste subordonnée à plusieurs conditions : le caractère réel et sérieux de la formation suivie, la nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine, l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion du demandeur dans la société française ;
- Une à titre discrétionnaire (article L. 435-3) pour des jeunes entré·e·s en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans. Il s'agit là d'une possibilité d'admission exceptionnelle au séjour.

Obtenir un tel titre de séjour relève du parcours du combattant. Par ailleurs, de plus en plus de jeunes reconnu·e·s mineur·e·s par l'ASE et par la justice des enfants font l'objet de décisions de refus de séjour par les services préfectoraux. Les raisons sont multiples. Il existe une réelle confusion entre les notions de « nature » et « d'existence » de liens. On leur oppose notamment l'existence des liens qu'ils et elles ont pu garder dans leur pays d'origine.

— Ce que prévoit le projet de loi et position de La Cimade

Le Sénat a voté une disposition créant un obstacle supplémentaire pour les jeunes confié·e·s avant 16 ans. Dorénavant, ils et elles devraient prouver l'absence de lien avec leur famille dans le pays d'origine. Cet article modifie les critères d'attribution des titres de séjour «vie privée et familiale» pour les jeunes confié·e·s au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un tiers digne de confiance au plus tard le jour de leurs seize ans. L'article indique que les intéressé·e·s ne devront présenter aucun lien avéré avec leur pays d'origine pour se voir délivrer de plein droit un titre de séjour à la majorité.

Cette nouvelle condition est contestable : sous prétexte que le ou la jeune aurait un lien avec le pays, ce-tte jeune ne pourrait prétendre à un titre de séjour et risquerait ainsi d'être renvoyé-e dans son pays d'origine, pour ce seul fait, une fois qu'il ou elle a atteint sa majorité. C'est discriminatoire et très grave que d'exiger une coupure totale des liens familiaux pour obtenir le droit de rester en France. Un certain nombre de personnes ayant un titre de séjour tout comme une grande majorité de Français-e-s ont des liens dans le pays d'origine ; pourquoi exiger une telle condition ?

— Propositions de La Cimade

- Supprimer les dispositions adoptées par le Sénat (*articles 7 ter nouveau*)
- Un titre de séjour « vie privée et familiale » doit être délivré de plein droit, quel que soit l'âge de prise en charge et sans autre condition que d'avoir bénéficié d'une mesure de protection de l'enfance

8. DROIT AU SEJOUR POUR RAISONS MEDICALES : LE GRAND BOND EN ARRIERE

— Situation actuelle

Le droit au séjour pour raisons médicales concerne moins de 2% des titres de séjour délivrés - et le nombre de titres délivrés a drastiquement chuté depuis la loi du 7 mars 2016 ayant confié à l'OFII la mission d'évaluation des conditions médicales prévalant à la délivrance d'un titre de séjour. A l'heure actuelle, un titre de séjour pour raisons médicales est délivré si les conditions suivantes sont remplies :

- La personne justifie d'une résidence habituelle en France (en cas d'arrivée trop récente, une autorisation provisoire de séjour peut être remise à la place de la carte de séjour temporaire) ;
- La personne présente un besoin de prise en charge médicale ;
- L'absence de cette prise en charge emporterait des conséquences d'une exceptionnelle gravité pour la personne ;
- La personne ne peut bénéficier effectivement du traitement approprié dans son pays d'origine.

La procédure de demande d'un titre de séjour pour raisons médicales est parmi les plus complexes. Elle fait intervenir le ou les médecins de la personne, ainsi que plusieurs médecins de l'OFII à différentes étapes. Le durcissement de la procédure au cours des dernières années a également conduit à une baisse du nombre de demandes, signe du découragement généré par cette complexité et par la fréquence des refus.

— Ce que prévoit le projet de loi et position de La Cimade

Le Sénat a adopté des propositions (article 1er E nouveau) qui viennent **restreindre le droit au séjour et la protection contre l'expulsion pour raisons médicales**, ainsi que la **protection des personnes étrangères malades qui saisissent le tribunal administratif** suite à une décision défavorable de la préfecture. Les propositions sont les suivantes :

La **suppression du critère dit de « bénéfice effectif des soins »**, selon lequel une personne étrangère gravement malade peut avoir droit au séjour en France si les soins essentiels qu'elle nécessite ne lui sont pas effectivement accessibles dans son pays d'origine. La notion d'effectivité est essentielle, puisqu'elle permet de prendre en compte les éventuelles difficultés d'accès aux soins de nature économique (coût des traitements en l'absence de couverture maladie adéquate), géographique (éloignement des lieux de soins compétents), ou encore liée à des situations de discrimination (orientation sexuelle, appartenance à un groupe social, etc.). Ce critère avait déjà été supprimé par la loi dite « Besson » en 2011, avant d'être restauré par la loi du 7 mars 2016. Il constitue un élément fondamental d'appréciation du besoin de prise en charge en France d'une personne gravement malade. Sa suppression serait en outre contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui dans ses arrêts Paposhvili et Savran indique que les États-membres doivent tenir compte de « la possibilité effective pour l'intéressé d'avoir accès à ces soins et équipements dans l'État de destination », ainsi que « du coût des médicaments et traitements, de l'existence d'un réseau social et familial, et de la distance géographique pour accéder aux soins requis » (Paposhvili c. Belgique du 13 décembre 2016, n° 41738/10 ; Savran c. Danemark, 7 décembre 2021, n° 57467/15).

Une **définition restrictive de la notion d'exceptionnelle gravité**, qui s'applique aux conséquences pour la personne d'un défaut de prise en charge médicale au regard de ces besoins et des risques associés à sa ou ses pathologie(s). En particulier, les dispositions du Sénat prévoient que la gravité de l'interruption d'une prise en charge est appréciée, notamment, au regard du « **délai présumé de survenance** » des conséquences exceptionnellement grave, à savoir « **l'engagement du pronostic vital** » ou « **l'altération de fonctions vitales importantes** ». Cette approche signifie qu'une personne qui encourt des risques importants de décès ou d'altération de ses fonctions vitales dans un délai considéré comme relativement lointain pourrait ne pas voir sa santé, voire sa vie, protégée. Ceci nous semble particulièrement grave et là encore contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui prescrit notamment de ne pas exposer les personnes à des risques de « souffrances intenses », notion plus large que celle de mise en cause du pronostic vital ou d'altération des fonctions vitales importantes, et qui n'est pas assortie de la notion de délai présumé de survenance.

La levée du secret médical par le juge administratif dans les procédures contentieuses : le projet de loi prévoit que sur demande du juge administratif, l'OFII présente des observations sur l'état de santé du demandeur, qui peuvent comprendre toute information couverte par le secret médical. Cette proposition porte donc une atteinte grave au secret médical, garantie prévue par le code de santé publique dont le choix d'une éventuelle levée incombe, en principe, à la personne concernée. Plusieurs textes législatifs et réglementaires propres au droit au séjour et à la protection contre l'expulsion des personnes étrangères malades rappellent d'ailleurs l'importance de la préservation du secret médical vis-à-vis de l'autorité administrative : l'article L. 425-9 du Ceseda prévoit ainsi que les médecins de l'OFII exercent leur mission « dans le respect des règles de déontologie médicale ». Le respect du secret médical est également rappelé dans les arrêtés du 27 décembre 2016 et du 5 janvier 2017, respectivement relatifs aux conditions d'établissement et de transmission des certificats médicaux par l'OFII et aux orientations générales du ministère de la santé pour l'évaluation médicale. Ainsi, alors que le secret médical des demandeurs vis-à-vis de l'administration est protégé tout au long de la procédure, il serait absurde de permettre sa levée sur décision du juge au stade du contentieux administratif : cela revient à révéler à l'administration l'entier dossier médical de toute personne faisant l'objet d'un refus de séjour ou d'une décision d'expulsion. La procédure d'évaluation médicale est faite de telle sorte à garantir le respect du secret médical au cours de l'instruction ; il est indispensable de laisser aux personnes concerné·e·s le choix de sa levée ou de son maintien lors d'une procédure contentieuse.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer les propositions du Sénat (article 1^{er} E nouveau).
- Rendre effectif le droit au séjour et la protection contre l'expulsion de toutes les personnes étrangères malades vivant en France.

9. LES FAMILLES FRANCO-ETRANGERES TOUJOURS STIGMATISEES

— Situation actuelle

Pour les couples franco-étrangers, obtenir le droit de vivre en famille en France est généralement un parcours d'obstacles. Pour les couples mariés à l'étranger, l'obtention d'un visa long séjour est une procédure longue et coûteuse, nécessitant préalablement la transcription du mariage sur les registres d'état civil français. Les couples mariés en France rencontrent quant à eux des obstacles pour justifier de leur vie commune, et voient leurs démarches entravées si la personne étrangère ne peut justifier d'une entrée régulière sur le territoire. Enfin, tous et toutes font l'objet de suspicions de mariages de complaisance et sont visé·e·s par des enquêtes intrusives sur la réalité de leur vie amoureuse.

Les familles franco-étrangères sont la cible d'importantes suspicions de fraude. Ainsi, en cas de suspicion concernant la sincérité d'un mariage mixte ou de la reconnaissance par un·e Français·e d'un·e enfant dont la mère accouchante est étrangère, des poursuites peuvent être engagées et conduire, outre l'annulation du mariage ou de la filiation à l'égard de l'enfant, à une peine de cinq ans d'emprisonnement et jusqu'à 15 000 euros d'amende.

Les parents d'enfant français font les frais de ces suspicions et doivent lourdement justifier de leur contribution à l'entretien et l'éducation de leur enfant, depuis sa naissance ou depuis au moins deux ans, ainsi que, dans certains cas, de la présence auprès de l'enfant du parent français (pour les enfants né·e·s hors mariage ayant fait l'objet d'une reconnaissance volontaire). Les parents qui ne parviennent pas à justifier de cette contribution se voient refuser le droit au séjour, portant du même coup atteinte à leurs droits et à ceux de leur enfant.

Enfin, les personnes qui ont obtenu un titre de séjour en tant que conjoint·e de Français·e ou que parent d'un·e enfant français·e ont le droit d'obtenir une carte de résident après trois ans de mariage ou de séjour régulier. La carte de résident est le seul titre de séjour existant offrant une réelle stabilité : valable dix ans et renouvelable de plein droit, elle s'oppose aux titres précaires devant être renouvelés fréquemment, sans garantie quant au sens de chaque nouvelle décision. Après quatre ans de mariage et de vie commune et trois ans de séjour régulier, les personnes étrangères mariées avec un·e Français·e peuvent demander la nationalité française et sont alors soumises à diverses conditions, notamment d'intégration.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le Sénat a proposé de durcir encore plus les conditions d'accès au séjour pour les conjoint·e·s de Français·e·s, avec l'ajout de trois conditions pesant sur la personne étrangères et inspirées de la procédure de regroupement familial, dédiée aux familles étrangères :

- Justifier de **ressources stables, régulières et suffisantes** : cela revient à priver les couples les moins argentés de vivre en France en famille ;
- Disposer à l'arrivée en France d'un **logement « considéré comme normal pour un ménage sans enfant ou de deux personnes, vivant dans la même région géographique »** : les Français·e·s mal logé·e·s ne pourraient donc pas vivre en France avec leur époux ou épouse ;
- Disposer d'une **assurance maladie** : cette condition est absurde puisque les personnes qui obtiennent un titre de séjour en tant que conjointes de Français·e sont rattachées à la sécurité sociale. Exiger une assurance maladie préalable n'aura pour effet que de priver la plupart des couples franco-étranger de vivre en famille.

Le Sénat a également proposé de durcir les conditions d'accès au séjour pour les parents d'enfant français·e, en allongeant à trois ans au lieu de deux la durée de contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant devant être justifiée pour l'obtention du titre de séjour.

La condition pèserait de manière identique sur le second parent en cas de naissance hors mariage. De telles dispositions ne feront que créer des obstacles supplémentaires aux droits des parents isolé·e·s - souvent, des mères isolées - et de leurs enfants.

Trois autres amendements ciblent plus généralement les familles franco-étrangères :

- Le Sénat propose **d'augmenter le montant de l'amende à 75 000 euros en cas de condamnation pour fraude**. Cette proposition s'applique aussi bien aux situations de mariage que de reconnaissance parentale considérées comme frauduleuses à l'égard d'un·e enfant de nationalité française ;
- Le Sénat propose également **d'allonger à 5 années la durée de mariage avec un·e Française, ou de séjour régulier dans le cas des parents d'enfant français·e, permettant de bénéficier d'une carte de résident** ;
- Le Sénat propose **d'allonger les durées de mariage et de séjour régulier en France afin de solliciter la nationalité française en tant que conjoint·e de Français·e (cinq ans de mariage et huit ans de séjour régulier)** ;
- Le Sénat propose enfin **d'allonger à deux mois la durée pendant laquelle le Procureur peut surseoir à statuer sur la célébration d'un mariage franco-étranger**, ce qui ne fera que prolonger davantage l'attente des couples en revenant à systématiquement surseoir pour au moins deux mois à la célébration - voire davantage selon le sens de la décision. Le droit de se marier est une liberté fondamentale qui doit être protégée.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer les restrictions apportées par le Sénat (articles 1^{er} EA, 1^{er} EC, 1^{er} M, 2A, 7 bis et 13 bis nouveaux).
- Supprimer la condition de visa long séjour pour les conjoint·e·s de Français·e, comme le demande en particulier le Défenseur des droits.

10. LE PONCIF DU LAXISME DE LA PROCEDURE DE REGROUPEMENT FAMILIAL

Le regroupement familial concerne un tout petit nombre de personnes étrangères chaque année. Les conditions pour faire venir sa famille en France sont drastiques, elles ne peuvent être remplies que par une personne installée de longue date et très bien insérée dans la société.

— Situation actuelle

Le regroupement familial ne concerne que 10 à 15 000 personnes chaque année. Les conditions pour en bénéficier sont drastiques : être titulaire d'une carte de séjour depuis au moins 18 mois, répondre à des conditions de logement et de ressources qui excluent les personnes les plus précaires de la possibilité de vivre en famille, être considéré·e comme respectant les « *principes essentiels* » qui régissent la vie familiale (monogamie, égalité femme-homme...).

La procédure est complexe et longue. Coordonnée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, elle fait intervenir la préfecture, le consulat et la mairie. Si la loi fixe un délai de six mois pour l'instruction complète, la procédure dure généralement plusieurs années, sans compter ensuite l'obtention du visa une fois l'accord obtenu.

Les personnes qui ont obtenu un titre de séjour au titre du regroupement familial ont le droit d'obtenir une carte de résident après trois ans de séjour régulier (certains cas particuliers permettent un accès plus rapide). La carte de résident est le seul titre de séjour existant offrant une réelle stabilité : valable dix ans et renouvelable de plein droit, elle s'oppose aux titres précaires devant être renouvelés fréquemment, sans garantie quant au sens de chaque nouvelle décision.

— Ce que prévoit le projet de loi

S'appuyant sur le fantasme d'une procédure laxiste à l'opposé de la réalité, le Sénat a proposé de durcir encore plus les conditions d'accès au regroupement familial. Cinq conditions supplémentaires seraient ainsi ajoutées :

- L'exigence de **24 mois de séjour régulier pour la personne installée en France** : l'ancienneté de séjour requise a pour effet de séparer durablement des familles, et à cette durée s'ajoute ensuite celle de la procédure ;
- Le caractère « **régulier** » des ressources, alors que la loi actuelle prévoit déjà que le demandeur doit disposer de ressources « *stables* » et « *suffisantes* » ; cette condition de ressources prive déjà, aujourd'hui, certaines personnes aux revenus précaires du droit de vivre en famille sur le territoire français ;
- Un **âge minimal fixé à 21 ans et non 18 pour le ou la conjoint·e** ainsi que pour la personne installée en France, soit l'âge maximal autorisé par la directive européenne relative au regroupement familial. D'après les auteur·e-s de cette proposition, celle-ci permettrait de lutter contre les mariages forcés et de favoriser l'intégration. Utiliser cet argument stigmatisant pour faire passer des amendements restreignant les droits des personnes étrangères interpelle. Et on voit toutefois mal en quoi le fait d'être âgé·e de 21 ans au lieu de 18 permettrait d'atteindre ces objectifs.
- La **souscription par le demandeur d'une assurance maladie pour lui/elle, ainsi que pour les membres de sa famille**. Cette condition est tout à fait absurde : les personnes qui résident régulièrement en France (comme les familles entrées dans le cadre du regroupement familial) ont droit au rattachement à l'assurance maladie française. En revanche, elles ne peuvent y être rattachées tant qu'elles résident à l'étranger. Cette condition nécessiterait donc de souscrire d'onéreuses assurances privées, qui n'auraient en fait aucune utilité une fois les personnes installées en France.

- L'ajout d'une **condition de maîtrise de la langue française pour les bénéficiaires du regroupement familial**. Autrement dit, des personnes qui ne vivent pas en France, qui n'ont pas encore pu bénéficier des formations à la langue française prescrites dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, et qui n'ont pas forcément la possibilité d'apprendre le français dans leur pays d'origine, seraient privées du droit de vivre en famille.

Deux autres amendements votés par le Sénat s'attaquent aux droits des personnes demandant à bénéficier ou ayant bénéficié du regroupement familial :

- **l'avis du ou de la maire de la commune**, pouvant être sollicité sur les conditions de logement et de ressources de la personne demandeuse, serait désormais réputé **défavorable en cas de silence**.
- Le Sénat propose également **d'allonger à 5 années la durée de séjour régulier permettant de bénéficier d'une carte de résident**.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer les restrictions apportées par le Sénat (articles 1^{er} B, 1^{er} C et 1^{er} D et 1^{er} EC nouveaux).
- Respecter effectivement le droit de vivre en famille des personnes étrangères installées en France en assouplissant les conditions du regroupement familial (notamment ressources et logement).
- Garantir des délais de procédure raisonnables pour limiter la séparation familiale.

11. TOUJOURS PLUS DE RAISONS DE REFUSER OU RETIRER UN TITRE DE SEJOUR

— Situation actuelle

Actuellement, une personne qui demande la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour peut essuyer un refus pour de multiples raisons : les préfet·e·s ont généralement une grande marge d'appréciation des conditions exigées. Par ailleurs, le fait d'être considéré·e comme menaçant l'ordre public justifie par principe un refus de séjour.

En outre, le Ceseda prévoit une multiplicité de situations justifiant un retrait de titre de séjour, de manière obligatoire ou facultative : du fait d'une situation de polygamie, de la notification d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire du territoire, d'absence de déferrement aux convocations et autres contrôles de l'administration, de suspicion de fraude... Il existe également de nombreuses hypothèses de retrait de certaines natures de titres de séjour (titres temporaires, pluriannuels, cartes de résident...).

— Ce que prévoit le projet de loi

A l'article 13 nouveau, le Sénat propose de retenir l'ordre public comme motif automatique de refus ou de retrait de titre de séjour, ce qui va encore augmenter le périmètre déjà très large octroyé à l'ordre public. De plus, en plaçant la préfecture en situation de compétence liée, cela va venir encore davantage augmenter les procédures contentieuses car, dès lors que le critère sera retenu, tous les autres éléments liés à la situation de la personne tomberont. **Cette mesure revient à supprimer l'appréciation d'ensemble qui doit être faite de la situation de chaque personne** : une parent·e d'enfant français·e présent·e en France depuis 40 ans se verra refuser automatiquement son titre si la préfecture retient le critère de l'ordre public dans l'instruction qu'elle fera de la demande.

Le Sénat propose par ailleurs une multiplication effrénée des situations justifiant un refus ou un retrait de titre de séjour, avec des mesures largement empruntées de contrôle et de paternalisme. Ainsi, le Sénat a voté les dispositions suivantes :

L'article 13 propose de ne plus autoriser les titulaires d'une carte de résident à quitter le territoire plus de trois ans, sous réserve d'en faire la demande expressément, sans se voir retirer leur carte.

Il propose également la création d'un contrat d'engagement républicain par lequel les personnes qui sollicitent un titre de séjour s'engagent à respecter un certain nombre de principes (la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité de la personne humaine, la devise et les symboles de la République...), auxquels les manquements peuvent conduire à un retrait ultérieur du titre de séjour. Les décisions de retrait pour manquement au respect du contrat d'engagement républicain pourraient concerner tout type de titre de séjour.

D'autres propositions votées au même article visent à multiplier les retraits de cartes pluriannuelles ou de cartes de résident. Par exemple, l'ordre public pourra fonder le non renouvellement d'une carte de résident, alors que ce n'est pas le cas aujourd'hui. En l'état du droit, le fait que la préfecture ne puisse se fonder sur le seul ordre public pour ne pas renouveler une carte de résident est d'ailleurs le seul cas « restant », ce qui fait tout son sens eu égard au fait que les cartes de résident sont déjà réservées à des personnes qui ont de très fortes attaches sur le territoire, ou qui sont reconnues réfugiées.

Autre recul et qui concerne le retrait des titres de séjour des personnes bénéficiaires de la protection internationale. En l'état du droit, la carte de séjour pluriannuelle et la carte de résident ne peuvent être retirées quand la personne est en situation régulière depuis au moins 5 ans. Le texte propose de supprimer cette disposition, dès lors qu'il y a menace grave à l'ordre public.

— Position de La Cimade

Le contenu de l'article 13 reprend en partie celui de la loi dite « séparatisme »² qui a fait l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 2021³ en raison de l'imprécision de la disposition. Prenant compte de cette censure, le projet de loi fournit une liste des principes dans le nouvel article L. 412-7 du Ceseda. Sont listées la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité de la personne humaine, la devise et les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution et le fait de ne pas se prévaloir de ses croyances ou convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et particuliers.

Or, l'énumération de ces manquements aux principes républicains ne vient pas apporter d'indications supplémentaires sur la manière dont leur non-respect serait caractérisé et apprécié. Tout comme la notion de menace à l'ordre public, **le comportement en cause n'est pas défini et sera laissé à la libre appréciation des préfetures, avec le risque d'une application large.** Toute notion vague est inéluctablement sujette à l'arbitraire et donc dangereuse. Elle est par ailleurs **vectrice de discriminations** : pour des propos sexistes ou pour le port ostensible d'un signe religieux à l'école par exemple, la personne étrangère va être sanctionnée, et non la personne française. Pourtant, parmi les valeurs de la République figure le principe à valeur constitutionnelle de l'égalité de toutes et tous. Ce principe implique les personnes dans une même situation doivent être traitées de manière identique.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer les propositions du Sénat (article 1er EB et article 13)

2. Restreindre davantage l'accès à la nationalité française, notamment dans les outre-mer

1. L'ACQUISITION DE LA NATIONALITE A 18 ANS SUPPRIMEE POUR LES JEUNES NE-ES ET AYANT GRANDI EN FRANCE

— Situation actuelle

A l'heure actuelle, les jeunes né·e·s en France et qui y ont grandi deviennent, sous certaines conditions, Français·e·s automatiquement à leur majorité, s'ils et elles

² Voir art. 26 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021.

³ Voir décision du Conseil constitutionnel n° 2021-823 DC du 13 août 2021.

n'ont pas déjà fait de démarches de déclaration volontaire à leurs 13 ou leurs 18 ans. Ceci permet à des personnes qui n'ont pas accès aux informations sur les procédures de déclaration de néanmoins devenir françaises, et contribue ainsi aux politiques d'intégration françaises.

— Ce que prévoit le projet de loi et position de La Cimade

Les articles 2 bis et 2 ter, créés par le Sénat prévoient tout simplement la suppression du principe d'acquisition automatique de la nationalité française par les jeunes né·e·s et ayant grandi en France, qui arrivent à leur majorité. A la place, le texte prévoit désormais qu'une procédure de déclaration devra être entamée par ces jeunes, avant leur 18^e anniversaire, à condition d'être né·e en France et d'y avoir résidé au cours des cinq dernières années. Fondée sur l'idée que l'accès à la nationalité française doit être conditionnée à une "*manifestation de volonté*", cette mesure privera en pratique de la nationalité française les personnes n'ayant pas eu accès à l'information avant leur majorité, ou n'ayant pas compris l'importance de cette démarche pour leur avenir. En outre, il existe d'autres cas où l'acquisition de la nationalité française est automatique, sans manifestation de volonté (la nationalité par filiation par exemple).

Par ailleurs, l'article 2 ter B propose désormais que les jeunes qui ne sont manifestement pas assimilé·e·s à la communauté française perdent le droit de devenir français·e du fait de leur naissance et résidence en France. L'exposé des motifs de l'amendement voté précisait que "*cette assimilation étant acquise par la connaissance suffisante de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République*". Une telle proposition ne fait que renforcer la stigmatisation des personnes nées étrangères en France et ne concourrait qu'à produire d'avantage d'exclusion pour les jeunes né·e·s et ayant grandi en France.

— Propositions de La Cimade

- Favoriser l'accès à la nationalité française des jeunes né·e·s et ayant grandi en France. Elle demande donc le retrait de ces mesures.

2. DURCIR LES CONDITIONS DE NATURALISATION

— Situation actuelle

La naturalisation est une procédure discrétionnaire d'accès à la nationalité française, soumise à des conditions drastiques et appréciées au cas par cas par l'administration : résidence régulière en France depuis au moins 5 années (sauf pour certaines personnes comme les bénéficiaires du statut de réfugié·e), ressources, examen de la globalité des attaches en France, justification de la "moralité" et du "loyalisme" à l'égard de la société française, maîtrise de la langue et connaissance des valeurs de la République, etc.

Même si ces conditions sont remplies, la décision de naturalisation est prise “en opportunité” par le ministère de l’Intérieur, qui peut toujours refuser de naturaliser une personne - ou, à l’inverse, choisir de naturaliser une personne qui ne remplit pas forcément les conditions évoquées ci-dessus.

La demande de naturalisation impose par ailleurs de suivre une procédure complexe et longue, marquée par la production de nombreux justificatifs, souvent plusieurs années d’attente, un entretien oral avec une commission dédiée, etc.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi propose (article 2 quater) d’allonger de 5 à 10 ans la durée de séjour régulier requise. Ceci n’aurait pour effet que d’éloigner de l’accès à la nationalité française des personnes nécessairement insérées dans la société française - comme exposé ci-dessus, aucune naturalisation ne peut actuellement être obtenue par une personne qui ne présenterait pas de solides garanties quant à ses attaches en France et à son insertion. Cette proposition représente donc un frein supplémentaire aux politiques d’intégration, dont fait partie la naturalisation.

Le projet de loi propose également (article 2 quinquies) d’augmenter à 250 euros le droit de timbre pour les naturalisations ainsi que d’autres procédures d’acquisition de la nationalité, contre 55 actuellement. Les arguments avancés par les auteur·e·s de l’amendement portent sur l’harmonisation avec d’autres procédures plus chères, notamment dans les autres pays européens, ou bien au regard des tarifs d’un passeport français, qui reste bien inférieur au montant proposé. La somme de 250 euros apparaît comme largement excessive, et, devant être versée au moment du dépôt de la demande de naturalisation, s’apparente à un véritable droit d’entrée dissuasif dans la procédure.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer les propositions du Sénat (articles 2 quater et quinquies).
- Favoriser l’accès à la nationalité française, et en particulier à la naturalisation.

3. DES DISCRIMINATIONS TERRITORIALES RENFORCEES DANS LES TERRITOIRES ULTRA-MARINS

— Situation actuelle

Le département de Mayotte fait aujourd’hui l’objet d’un traitement dérogatoire et discriminatoire en matière d’accès à la nationalité française. Rappelons qu’à Mayotte, plus qu’ailleurs en France, le droit du sol n’existe pas en soi : le simple fait de naître sur le territoire français ne confère pas la nationalité française.

C'est la naissance couplée à la résidence en France, au moment de la demande et pendant au moins cinq années durant l'adolescence, qui permettent d'acquérir la nationalité française. Ce mécanisme d'acquisition de la nationalité française vise à reconnaître une intégration de fait dans la société pour des jeunes qui y sont nés et y ont grandi.

Depuis la loi du 10 septembre 2018, des dispositions dérogatoires visent spécifiquement Mayotte : l'accès à la nationalité pour les jeunes né·e·s et ayant grandi en France est conditionné au fait qu'au moins l'un des parent·e·s se trouve en situation régulière depuis au moins trois mois au moment de la naissance. Et pour les enfants né·e·s avant l'adoption de la loi de 2018, l'exigence est portée à 5 années de séjour régulier depuis la naissance de l'enfant.

Compte-tenu des difficultés très fortes d'accès à un titre de séjour pour les personnes sans-papiers, décuplées à Mayotte du fait du droit dérogatoire, un très grand nombre de jeunes dont les parent·e·s sont sans-papiers se retrouvent exclu·e·s de l'accès à la nationalité française, et rencontrent pour d'autres raisons des difficultés à obtenir un titre de séjour.

Les restrictions existantes à Mayotte en matière de nationalité française ne font donc pas que freiner la politique d'intégration dans ce département : elles concourent indirectement à fabriquer des personnes sans-papiers.

— **Ce que prévoit le projet de loi et position de La Cimade**

L'article 2 ter C propose d'allonger à un an la durée de séjour régulier exigée des parent·e·s d'enfants né·e·s à Mayotte après la loi du 10 septembre 2018. Il propose également d'étendre ce système dérogatoire aux départements de la Guyane, ainsi qu'à Saint-Martin, avec des conditions légèrement différentes (neuf mois de séjour régulier pour un parent·e en Guyane, trois mois à Saint-Martin - mais 5 ans dans les deux cas pour les enfants né·e·s avant l'adoption de la loi en cours de discussion).

Ces propositions renforcent l'existence d'une République à deux vitesses, au détriment de territoires ultramarins qui sont déjà au nombre des territoires les plus en difficulté sur le plan socio-économique en France. Elles alimentent des logiques de précarisation des personnes installées dans ces territoires, à contre-courant de politiques de développement économique et social et d'égalité des chances.

— **Propositions de La Cimade**

- **Supprimer les propositions du Sénat.**
- **Supprimer les dispositions dérogatoires actuellement existantes dans les territoires ultra-marins, en particulier les dispositions restreignant l'accès à la nationalité française à Mayotte.**

3. Les précaires toujours dans le viseur des politiques migratoires

1. LE DROIT AU TRAVAIL DES DEMANDEURS D'ASILE BAFOUE

Le projet de loi initial créé par son article 4, un nouvel article pour permettre aux demandeur·e·s d'asile de certaines nationalités ayant un fort taux de protection de travailler et d'avoir accès à la formation professionnelle et linguistique dès l'introduction de la demande. Le Sénat a purement et simplement supprimé cette disposition.

— Situation actuelle

Depuis 1991, les demandeur·e·s d'asile ne sont autorisé·e·s à travailler qu'après examen de la situation de l'emploi par les services de l'État (DIRECTE puis préfectures). La directive européenne sur l'accueil prévoit pourtant un accès effectif au marché du travail des demandeur·e·s d'asile dans un délai maximal de neuf mois. Depuis 2018, seules les personnes dont la demande est en cours d'examen à l'OFPRA depuis plus de six mois peuvent solliciter cette autorisation, via leur employeur·e. Les personnes « Dublinées » comme celles qui ont un recours à la Cour nationale du droit d'asile ne peuvent pas y accéder. Résultat : selon l'étude d'impact du projet de loi, à peine 2,3 % des personnes ont été autorisées à travailler en 2021.

— Ce que prévoit le projet de loi

L'article 4 du projet de loi initial prévoyait qu'un décret puis un arrêté interministériel fixe la liste des pays dont les ressortissant·e·s pourront être autorisé·e·s à travailler dès l'introduction de leur demande. On ignore pour le moment le taux d'accord de référence mais l'étude d'impact évoque l'hypothèse du taux d'accord de première instance supérieur à 50 %. Selon les données Eurostat pour 2022, seules des nationalités comme la Chine, la Syrie, l'Érythrée, l'Afghanistan, l'Ukraine ou de façon plus surprenante la Jamaïque ou Maurice (qui est un pays considéré comme sûr) pourraient bénéficier de cet accès immédiat au marché du travail, avec l'important bémol que les personnes de ces nationalités faisant l'objet d'une procédure Dublin ou accélérée n'auraient pas accès à ce droit alors que le droit européen ne les exclut pas.

Aussi complexe que soit cette disposition, elle a été supprimée par le Sénat

— Proposition de La Cimade

- Permettre, en conformité avec les dispositions de la directive européenne sur l'accueil, à l'ensemble des demandeur·e·s d'asile d'accéder au marché du travail dès l'enregistrement de leur demande et d'être autorisé·e·s automatiquement à travailler.

2. LA SCANDALEUSE SUPPRESSION DE L'AME

Références : voir la note de l'Observatoire du droit à la santé des étrangers "[L'Aide médicale d'Etat : un filet de sécurité pour la santé publique à ne plus restreindre](#)", juin 2023.

— Situation actuelle

Depuis sa création sous la IIIe République jusqu'à la réforme CMU de 1999, l'aide médicale assurait le paiement des soins des personnes à faible ressources (françaises et étrangères, avec ou sans titre de séjour) non-assurées sociale (en général, faute d'emploi et faute de rattachement comme ayant-droit). La réforme CMU de 1999 a opportunément sortie de l'AME les Français·e·s et les étranger·e·s en règle pour les intégrer à l'Assurance maladie. L'AME est devenue une prestation vidée de sa population hormis les personnes étrangères en séjour irrégulier. C'est une prestation d'aide sociale financée par l'Etat ; son budget est examiné chaque année dans le cadre du projet de loi de finances, indépendamment de celui du financement de la sécurité sociale.

Pour en bénéficier, il faut : être sans titre de séjour ; prouver sa résidence irrégulière en France depuis au moins 3 mois consécutifs ; déclarer des ressources inférieures à 810 euros par mois pour une personne seule (seuil identique à celui de la complémentaire santé solidaire de l'assurance maladie). C'est une couverture maladie d'un an dont le renouvellement n'est pas automatique.

L'AME compte un peu plus de 300 000 bénéficiaires. Le taux de non-recours atteindrait 49% : contrairement aux fantasmes de tourisme médical ou d'appel d'air, les personnes étrangères en situation irrégulière ont peu d'information sur ce droit, et n'ont pas tou·te·s les moyens de s'engager dans une procédure complexe d'ouverture de droits, d'autant plus depuis la crise sanitaire et l'accélération de la dématérialisation des démarches.

— Ce que propose le projet de loi

Le Sénat a proposé de supprimer l'Aide médicale d'État, en la remplaçant par une aide médicale d'urgence qui ne consiste plus en une couverture maladie mais en un dispositif de prise en charge réduit à certains soins urgents ou essentiels. L'AME est essentielle pour la santé des personnes bénéficiaires, dont les conditions de vie souvent précaires sont responsables d'une plus grande exposition aux risques de santé. Restreindre l'AME est un non-sens en termes de santé publique, mais aussi en termes budgétaires. En effet, **l'accès à une protection maladie constitue l'une des mesures les plus fondamentales d'une politique de prévention en santé publique.** En évitant que l'état de santé de ces populations ne s'aggrave, l'AME, au même titre que l'assurance maladie, limite l'engagement de dépenses de santé majorées dues aux risques de complications médicales et protège les finances hospitalières.

En effet, l'absence d'accès à une protection maladie pour les soins non urgents conduit les personnes précaires à différer leur accès aux soins et à finalement se présenter, généralement aux services des urgences, lorsque leur situation médicale est gravement détériorée. Ainsi, une étude conduite par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour trois pays (Suède, Allemagne et Grèce) et deux pathologies (hypertension artérielle et soins prénataux) montre des économies allant de 9 % à 69 %, pour des soins précoces *versus* soins tardifs, selon les pathologies et les pays. Concernant le VIH, une étude montre qu'une prise en charge précoce des personnes atteintes par le VIH génère une économie moyenne comprise entre 32 000 et 198 000 € par patient.es. Inversement, **une étude qui analyse les effets de la réforme espagnole de la santé en 2012 documente clairement les effets d'une restriction d'accès au système de santé pour les personnes sans-papiers, en mettant en évidence leur surmortalité.**

En France, l'exemple de Mayotte (où l'AME n'existe pas par exception) permet aussi d'entrevoir les conséquences de l'absence d'accès à toute protection maladie en cas de suppression de l'AME : en 2019, [l'enquête santé de l'Insee relative à Mayotte](#) concluait entre autres au fait près d'un.e habitant.e sur deux avait dû renoncer à des soins ou les reporter, avec pour principale cause l'obstacle financier (et par ailleurs de multiples autres causes liées à la détérioration du système de santé mahorais). L'Insee relève ainsi que le taux de renoncement aux soins atteignait 60% des habitant.e.s pour les personnes non affiliées à la sécurité sociale, qui dans leur grande majorité sont des personnes en situation irrégulière privées d'accès à l'aide médicale d'Etat.

La suppression de l'AME est donc un non-sens de santé publique, qui aurait des conséquences désastreuses pour les personnes qui en bénéficient aujourd'hui.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer les propositions du Sénat (article 1er I).
- Renforcer l'accès à l'Aide médicale d'État pour les personnes sans titre de séjour, afin de garantir une couverture médicale à toutes et tous.
- Supprimer les dispositions dérogatoires s'appliquant à Mayotte concernant l'aide médicale d'Etat.

3. TRANSPORTS PUBLICS : FAIRE PAYER LES PAUVRES LORSQU'ILS SONT ETRANGERS

— Situation actuelle

Le code des transports institue des réductions tarifaires pour les transports en commun à hauteur d'au moins 50% pour les personnes les plus démunies. Ces réductions tarifaires s'appliquent sans condition de régularité du séjour et bénéficient donc, entre autres, à des personnes sans titre de séjour.

Malgré la loi en vigueur, le droit au transport n'est pourtant pas garanti : en pratique, de trop nombreuses régies de transport refusent toujours de le mettre en place. Ces trop fortes disparités régionales menacent la cohérence nationale. En outre, le plafond actuel est trop bas pour véritablement concerner l'ensemble des personnes les plus précaires. Enfin, sur les territoires où la réduction tarifaire est effective, le taux de non-recours reste très important : ce droit souffre d'un important manque d'information et de visibilité. Autant de pistes d'amélioration dont le législateur pourrait se saisir afin de garantir un droit au transport réellement effectif.

— Ce que propose le projet de loi

L'article 1er J nouveau voté par le Sénat propose d'exclure les personnes en situation irrégulière des réductions tarifaires en région Ile-de-France en modifiant le code des transports.

— Position de La Cimade

Cette situation découle d'évolutions législatives désormais anciennes, et confortées par la jurisprudence récente comme par les analyses de diverses autorités publiques.

Ainsi en France, le droit au transport a été affirmé par la loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982, puis par la loi du 29 juillet 1988 relative à la lutte contre les exclusions. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, a introduit dans le droit une logique nouvelle : l'article 123 de cette loi s'adresse non plus à certaines catégories de demandeur·e d'emploi, mais à toutes les personnes, indépendamment de leur nationalité ou de leur situation administrative, dont les ressources sont inférieures au plafond de la complémentaire santé solidaire (798€/mois depuis août 2022). L'article L. 1113-1 du code des transports prévoit ainsi l'obligation pour les autorités organisatrices de transport (AOT) de pratiquer une réduction tarifaire d'au moins 50 % aux voyageur·e·s les plus démun·e·s, et aux membres de leur famille, afin de leur garantir ce droit au transport.

Depuis sa mise en œuvre, cette loi a fait l'objet d'évaluations favorables par les différents rapports de l'administration. L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a ainsi considéré que « *la loi est bonne dans son principe, elle est socialement juste, et elle est applicable juridiquement et techniquement* »⁴. Les décisions du Défenseur des droits⁵ et des juges⁶ s'inscrivent dans la même perspective.

⁴ « La tarification sociale dans les transports urbains - La mise en œuvre de l'article 123 de la loi SRU », Igas, rapport n° RM2006-129P, novembre 2006.

⁵ Décision du Défenseur des droits n° 2019-236.

⁶ CAA Paris, 6 juillet 2018, n° s18PA00497 et 18PA00494 ; TA Paris, 25 janvier 2018, n° s1605926/6-2 et 1605956/6-2.

Néanmoins, ce droit rencontre des réticences politiques. L'exclusion des bénéficiaires de l'AME du bénéfice de la réduction tarifaire Solidarité Transports dans la région Ile-de-France, par une délibération d'Ile-de-France Mobilités de février 2016, en offre une claire manifestation. Il s'agissait d'une promesse de campagne de Valérie Pécresse (les Républicains), nouvellement élue à la tête de la région Ile-de-France. Le tribunal administratif de Paris a annulé cette délibération en janvier 2018 pour caractère discriminatoire, et la décision a été confirmée en juillet de la même année par la cour administrative d'appel. Ile-de-France Mobilités a pris une nouvelle délibération visant à ajouter de nouvelles conditions d'accès à la réduction tarifaire (exigence d'un avis d'imposition et d'une résidence en Ile-de-France). Il a été une nouvelle fois condamné pour ces dispositions discriminatoires et contraires au Code de transports en avril 2020.

Ces tentatives visaient à instituer une politique discriminatoire et stigmatisante à l'égard d'une partie de la population. Comment, sans titre de transport, entreprendre les démarches administratives nécessaires à la régularisation de sa situation ? Comment se nourrir, amener ses enfants à l'école ? Comment accéder à une formation ou un emploi ? Comment se rendre dans des hébergements qui, pour certain·e·s, peuvent changer tous les soirs ? **Priver les personnes les plus démunies et sans titre de séjour de la possibilité de se déplacer, c'est les réduire à encore plus de précarité, à toujours plus d'invisibilité.**

La jurisprudence du Conseil d'Etat est sans ambiguïté quant à l'application du principe d'égalité aux services publics non obligatoires. Elle admet de façon constante que, dès lors qu'un tel service a été créé, le principe d'égal accès au service s'impose, de même que celui d'égalité de traitement des usager·e·s. En particulier, le Conseil d'Etat juge que s'il est possible, lorsque l'objet du service le permet, d'en réserver l'accès à certains usager·e·s, c'est à la seule condition que cette restriction d'accès, lorsqu'elle n'est pas prévue par la loi, s'appuie sur des différences de situation entre les usager·e·s potentiel·le·s de nature à la justifier, ou s'impose comme une mesure justifiée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service⁷. Or, il n'apparaît pas que l'exclusion des personnes sans titre de séjour du bénéfice de la réduction tarifaire puisse se justifier par une différence de situation dans laquelle pourraient se trouver ces personnes s'agissant de l'usage du service public des transports. En effet, ces dernières n'ont pas moins besoin d'accéder au service que les autres usager·e·s démun·e·s. Cette exclusion ne s'impose pas non plus en vertu d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer l'article 1er J nouveau voté par le Sénat.

⁷ CE, 13 mai 1994, req. n° 116549, Commune de Dreux ; CE, 10 mai 1974, req. nos 88032 et 88148, Desnoyez et Chorques.

- Garantir l'effectivité de l'accès aux réductions tarifaires pour l'ensemble des personnes démunies et relever les plafonds de ressources permettant d'en bénéficier.

4. PROTECTION SOCIALE : ENCORE PRECARISER LES PRECAIRES

— Situation actuelle

Contrairement à ce qu'affirment certains discours politiques ou médiatiques, les personnes étrangères installées en France ne bénéficient d'aucun traitement de faveur dans l'accès à la protection sociale, et sont bien au contraire visées par des restrictions importantes dans ce domaine.

La protection sociale n'est de manière générale pas accessible aux personnes démunies de titre de séjour - à l'exception de l'aide médicale d'Etat et de l'aide sociale à l'enfance. Les personnes en situation régulière voient de leur côté leur accès aux droits sociaux restreints par la loi. Par exemple :

- Il est nécessaire d'être autorisé·e à séjourner et à travailler en France depuis au moins 5 ans pour pouvoir bénéficier du RSA lorsque l'on est étranger·e. Cette durée est portée à 10 ans dans le cas de l'allocation aux adultes handicapé·e·s ;
- De nombreuses personnes étrangères ne perçoivent pas de prestations familiales, car leurs enfants sont arrivé·e·s en France sans bénéficier de la procédure de regroupement familial.

Enfin, la perte d'un titre de séjour signifie la perte des droits sociaux précédemment ouverts. Les organismes sociaux disposent des informations sur la validité des titres de séjour et adressent promptement des notifications de clôtures de droits.

— Ce que prévoit le projet de loi

Exploitant le poncif des étranger·e·s profiteur·e·s du système social français, le Sénat a voté plusieurs propositions afin de restreindre l'accès des personnes étrangères à certaines prestations sociales, touchant à la dignité humaine et à l'intérêt supérieur des enfants.

Le Sénat a ainsi voté l'introduction d'une condition de 5 ans d'ancienneté de séjour régulier pour bénéficier :

- Du droit au logement opposable (article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation), qui permet de saisir la justice pour faire valoir le droit à un logement décent et indépendant ;
- Des prestations familiales (article L. 512-2 du code de la sécurité sociale), qui englobent un ensemble de prestations destinées à répondre à l'intérêt supérieur des enfants ;

- De l'allocation personnalisée d'autonomie aux personnes âgées (article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles), versée aux personnes âgées incapables de faire face à leur perte d'autonomie du fait de leur état physique ou mental.
- La prestation de compensation du handicap (article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles) pouvant être versée à des personnes incapables de réaliser seules certaines tâches essentielles de leur quotidien en raison de leur handicap.

Enfin, le Sénat propose de créer un nouvel article dans le Ceseda prévoyant l'information automatique des organismes sociaux (CPAM, CAF, etc.) par la préfecture lors de la prise d'une décision de refus ou retrait de titre de séjour, ou d'expulsion, ce afin de permettre une radiation systématique des bénéficiaires dès la notification de la décision préfectorale (ou, en l'absence de notification, trois mois après l'expiration du titre).

— Positions de La Cimade

Aujourd'hui déjà, les personnes étrangères, qui participent comme tout·e un chacun·e à la société dans laquelle elles vivent, sont visées par des dispositions restrictives en matière d'accès à la protection sociale. De nouvelles restrictions ne feront qu'aggraver la précarité des personnes remplissant les conditions d'accès à ces prestations, et contribueront donc à l'appauvrissement général de la société française.

Il est important de rappeler que le principe de la protection sociale est fondé sur un mécanisme de solidarité sociétale, d'autant plus efficace qu'il est universel. Par ailleurs, on peut relever spécifiquement que la restriction apportée à l'exercice du droit au logement opposable est particulièrement contradictoire philosophiquement avec la création louable d'un titre de séjour pour les personnes qui déposent plainte contre des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer les restrictions apportées par le Sénat (article 1^{er} N et article 14 B nouveaux).

4. Expulsion : extension du domaine de l'arbitraire et de l'injustice

1. POURSUIVRE LA MISE AU BAN DES PERSONNES ETRANGERES EN LEVANT LES PROTECTIONS CONTRE L'ELOIGNEMENT GRACE A L'INSTRUMENTALISATION DE LA MENACE A L'ORDRE PUBLIC

Le texte traduit la volonté de considérer les personnes étrangères comme des menaces perpétuelles. Il dote l'administration d'une arme renouvelée et taillée sur mesure pour elle : la menace à l'ordre public. Dès lors, le projet de loi prévoit principalement de supprimer certaines protections contre les mesures d'expulsion et d'augmenter les possibilités de refus ou de retrait de cartes de séjour, ce qui va précariser, paupériser et marginaliser des dizaines de milliers de personnes chaque année.

— Situation actuelle

En l'état actuel du droit, des garanties existent afin d'assurer aux personnes étrangères une protection contre les mesures d'expulsion (arrêtés d'expulsion⁸, interdiction du territoire français⁹ et obligation de quitter le territoire français¹⁰), notamment en raison de leur situation personnelle et familiale. Depuis plusieurs décennies, la protection est « de droit », dès lors que les conditions, par ailleurs draconiennes, sont réunies. Ces protections ne sont conditionnées ni au comportement de la personne, ni aux poursuites dont elle a fait l'objet.

— Ce que prévoit le projet de loi

Pour les obligations de quitter le territoire français (OQTF), dans la version du texte de mars 2023 issue de la commission des lois du Sénat, il était prévu que :

- L'article 10 réduise le champ des protections contre les OQTF¹¹, avec la possibilité de prononcer une OQTF en cas de comportement constituant « *une menace grave pour l'ordre public* », possibilité jusque-là réservée aux seuls arrêtés d'expulsion, dont la procédure est bien plus contraignante pour l'administration.
- Des « *motifs graves de sécurité publique* » puissent être opposés aux citoyen·ne·s de l'Union européenne et aux membres de leur famille qui ont un droit au séjour permanent.

⁸ Articles [L.631-2](#) et [L.631-3](#) du CESEDA.

⁹ [Articles 131-30-1](#) et [131-30-2](#) du code pénal.

¹⁰ [Article L. 611-3](#) du CESEDA.

¹¹ [Article L. 611-3](#) du CESEDA.

- L'expulsion des ressortissant·e·s communautaires qui séjournent en France de manière légale et ininterrompue depuis plus de 10 ans puisse être possible si elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique.

Pour les interdictions de retour sur le territoire français assortissant les OQTF :

-Le Sénat a introduit un article additionnel, après l'article 10, visant à augmenter à maximum 10 ans la durée de l'interdiction de retour sur le territoire en cas de menace grave à l'ordre public. Est prévu, comme pour les arrêtés d'expulsion, un dispositif de réexamen de l'interdiction de retour au bout de cinq ans pour apprécier la permanence du bien-fondé de la mesure.

Pour les arrêtés d'expulsion :

Le projet de loi va encore plus loin que n'avait été le projet du gouvernement de novembre 2022, puis la commission des lois en mars 2023. Le texte propose en effet de lever certaines protections en cas de condamnation à une **infraction punissable de trois ans**, et de lever d'autres protections en cas de condamnation à une infraction punissable de cinq ans. Ainsi, les protections pourront être levées, même si la peine effectivement prononcée sera « légère ». Il s'agit d'une nouvelle régression par rapport à la version antérieure du texte, car cela revient à automatiser la prise d'une telle mesure dès lors que la personne a été condamnée. Le projet de loi prévoit aussi la levée automatique des protections en cas de violences intrafamiliales ou en cas de violences commises notamment sur les titulaires de mandats électifs. Enfin, le projet de loi prévoit également de pouvoir lever les protections quand la personne est en situation irrégulière, en dépit du fait que ce soit déjà possible.

Pour les interdictions judiciaires du territoire :

Le projet de loi va encore plus loin que n'avait été le projet du gouvernement de novembre 2022, puis la commission des lois en mars 2023. Le texte propose en effet de supprimer purement et simplement les catégories protégées prévues par l'article 131-30-1 du code pénal ; ce que jamais aucun projet ou proposition de loi n'avait proposé. Le texte propose aussi la levée d'autres protections, en cas de crimes ou délits **passibles** de 10 ans de prison, 5 ans en cas de récidive. Par ailleurs, le texte propose de faire courir la durée de l'ITF à compter de la date à laquelle la personne a quitté le territoire, et non plus à partir de la date où la personne a quitté le territoire (ITF complémentaire) ou de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive (ITF principale), comme c'est le cas en actuellement. Enfin, le projet propose de faire de l'ITF une **peine générale**, possible, par principe, dès lors qu'est mise en cause une infraction punie d'une peine de prison égale ou supérieure à trois ans.

— Positions de La Cimade

Certaines de ces mesures sont inutiles : En ce qui concerne la remise en cause des catégories protégées contre les mesures de double peine par exemple, les autorités judiciaires et administratives détiennent déjà la faculté de les contourner. De plus, les chiffres de la double peine sont en augmentation depuis plusieurs années : il n'y a aucun intérêt à complexifier le droit et à renforcer une machine à expulser qui fonctionne déjà.

Concernant les interdictions de retour sur le territoire français (IRTF), la loi octroyait déjà la faculté pour l'administration, en cas de prolongation de l'IRTF, d'aller au-delà de la durée de 5 ans en cas de menace grave pour l'ordre public¹². Par ailleurs, pour les personnes ayant exécutées l'OQTF assortie de l'IRTF, les possibilités de retour sur le territoire français sont de toute façon extrêmement maigres. Pour celles qui se maintiennent sur le territoire français, l'IRTF en pratique empêche toute perspective de régularisation tant que l'OQTF n'est pas exécutée. L'IRTF ne disparaît pas du dossier administratif de la personne concernée étant donné que la loi prévoit que les effets de l'interdiction ne courent qu'à partir de l'exécution effective de l'OQTF¹³. L'intérêt de cette nouvelle mesure n'est donc pas démontré.

D'autres sont stigmatisantes : La double peine était déjà discriminatoire et crimi-nogène. Avec le projet de loi, elle sera également dangereuse. Ne vont plus être seulement ciblées les personnes ayant un parcours pénal, ce qui était déjà injustifiable (car toute personne a le droit à la réinsertion), mais encore toutes celles qui seront passibles d'une condamnation à une peine de prison de 5 ans (ce qui constitue la majorité des infractions). Aucun élément personnel ou familial ne sera jamais assez fort pour contrebalancer l'argument pénal qui l'emportera toujours, en contradiction avec les principes fondateurs de l'exécution des peines. Qu'elles soient condamnées pour ce qu'elles ont fait, cela ne fait pas débat. Mais rien ne justifie qu'elles soient expulsées, alors qu'elles ont purgé leur peine, même si elles ont des enfants, un travail, une vie en France.

D'autres encore sont dangereuses : Des notions floues comme le « comportement » ou la « menace » vont être introduites, lesquelles seront utilisées par l'administration au regard de la définition qu'elle en fera à l'instant « T », laquelle évoluera au regard du contexte médiatique ou politique, d'un territoire à un autre et d'une administration à une autre ; sans que l'accès à la justice ne soit, lui, renforcé ou même garanti.

¹² [Article L. 612-11 du CESEDA](#)

¹³ [Articles L. 611-6 à 611-10 du CESEDA](#)

Toutes éloignent les personnes de leurs droits fondamentaux : Dans leur ensemble, ces mesures contribuent à briser des parcours familiaux et sociaux ancrés en France, mais peuvent également porter atteinte à l'intégrité physique ou psychique. Dans un contexte prégnant de systématisation de la délivrance d'OQTF sans examen personnalisé des situations, ces mesures traduisent l'obsession croissante d'expulser toujours plus, pour répondre à une politique du chiffre au mépris des droits fondamentaux des personnes concernées.

— Propositions de La Cimade

- Supprimer l'ensemble des infractions réservées aux seules personnes étrangères
- Abandonner toutes les mesures visant à porter atteinte aux catégories de personnes protégées contre le prononcé d'une obligation de quitter le territoire français, d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction du territoire. Ces protections, qui ne constituent en aucun cas et jamais un verrou absolu insusceptibles d'être contournées, ont tout leur sens dans un état de droit. Elles supposent des conditions déjà draconiennes pour pouvoir être mises en œuvre et ne concernent que des personnes qui ont le centre de leurs attaches personnelles et familiales en France. Pour les ITF qui plus est, elles traduisent l'indispensable principe de proportionnalité de la peine, fondamental dans un état de droit.
- En vertu du principe d'égalité devant la loi, abolir la double peine.
- En finir avec l'instrumentalisation de la menace à l'ordre public.

— Pour aller plus loin

- [10 propositions pour sortir de la logique de contrôle, de sanction, d'enfermement et d'expulsion, La Cimade, nov. 2021](#)
- [Témoignage en vidéos d'une victime de la double peine, La Cimade, oct. 2021](#)
- [Pourquoi est-ce que près d'une personne sur deux associe immigration et délinquance, alors que c'est totalement faux ? La Cimade, novembre 2023](#)
- [OQTF: l'outil d'une politique d'expulsion française, épisode 4 "Menace à l'ordre public : le grand dévoiement", La Cimade, novembre 2023.](#)
- [Petit guide *Dénoncer la machine à expulser*, La Cimade, sept. 2018](#)
- Note conjointe de La Cimade et de l'OIP aux membres de la commission des lois du Sénat, novembre 2023.

2. INTRODUIRE DE NOUVELLES MESURES REPRESSIVES POUR REFOULER, SURVEILLER, EXPULSER ET BANNIR

Dans la continuité des mesures contenues dans l'instruction du 17 novembre 2022 du ministre de l'Intérieur demandant aux préfet·e·s d'appliquer plus fermement les obligations de quitter le territoire français, la commission des lois du Sénat a apporté des amendements au projet de loi prévoyant un panel de dispositions visant à empêcher l'entrée et le séjour des personnes étrangères en France. Avec l'introduction de mesures centrées autour de la nécessité d'expulser toujours plus, le texte franchit un pas supplémentaire dans l'instrumentalisation des questions relatives à l'im-migration irrégulière.

— Ce que prévoit le projet de loi

Pour les refus d'entrée sur le territoire :

L'article 16 bis entend supprimer la possibilité pour une personne faisant l'objet d'un refus d'entrée à la frontière de demander à ne pas être expulsée avant l'expiration d'un délai d'un jour franc. La loi prévoit déjà l'absence de délai de jour franc pour les personnes interpellées à une frontière française terrestre.

Pour les obligations de quitter le territoire français (OQTF) :

-Après que la commission des lois de mars 2023 ait levé les protections contre les OQTF en cas de menace grave à l'ordre public, le Sénat en séance publique a décidé de tout bonnement **supprimer les catégories protégées¹⁴ contre les OQTF**, sauf pour les personnes mineures.

- L'article 21 entend **allonger d'1 an actuellement¹⁵ à 3 ans** la période exécutoire de l'OQTF permettant un placement en rétention ou une assignation à résidence en vue d'une expulsion.

- Le nouvel article 14 B prévoit une information de la préfecture sans délai aux organismes de sécurité sociale compétents et au Pôle emploi lorsqu'une mesure d'éloignement est prise. Cette information a pour objectif de générer une radiation de la personne concernée une fois que la mesure d'éloignement sera devenue définitive.

- L'article 12 bis nouveau propose d'**exclure de l'accompagnement de l'aide sociale à l'enfance (ASE) les jeunes majeur·e·s ayant fait l'objet d'une OQTF**.

Pour les interdictions de retour sur le territoire français (IRTF) :

- L'article 18 prévoit d'**allonger à 5 ans** - au lieu de 3 ans¹⁶ et 2 ans¹⁷ actuellement.

¹⁴ Les catégories protégées figurent à [l'article L. 611-3](#) du Ceseda.

¹⁵ Articles [L. 731-1](#) et [L. 741- 1](#) du Ceseda.

¹⁶ [Article L. 612-6](#) du Ceseda.

¹⁷ [Article L. 612-7](#) du Ceseda.

- La **durée maximale de l'IRTF** dont la préfecture peut assortir une OQTF dans les cas d'absence de délai de départ volontaire ou de maintien irrégulier en France au-delà du délai de départ volontaire.

- Un article additionnel après l'article 18 entend **interdire de retour sur le territoire français les personnes faisant l'objet d'une OQTF depuis moins de cinq ans** et n'apportant pas la preuve d'un départ du territoire dans le délai imparti. Un refus de visa sera donc opposé à ces personnes, sauf en cas de « circonstances humanitaires ».

Pour les assignations à résidence :

- L'article 14 C prévoit que l'**assignation à résidence, dite « alternative à la rétention » ou de « courte durée »**¹⁸, aux fins d'exécution de l'éloignement puisse être renouvelée deux fois - au lieu d'une fois actuellement - pour une **durée maximale de 135 jours** au total.

- L'article 23 bis fixe à 144 heures - au lieu de 96 heures actuellement¹⁹ - la durée de validité de l'ordonnance du ou de la juge des libertés et de la détention autorisant la **visite domiciliaire** d'une personne assignée à résidence en vue de la conduire aux autorités consulaires pour la délivrance d'un document de voyage, de la placer en rétention ou de procéder à l'exécution d'office de la mesure d'éloignement en cas d'obstruction volontaire constatée.

- Toujours issu du Sénat en novembre 2023, une nouvelle disposition est ajoutée à l'article 14 C qui prévoit que les **frais d'assignation à résidence** des personnes étrangères faisant l'objet d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire **soient à leur charge**.

— Position de La Cimade

La suppression des catégories protégées contre les OQTF représente un recul particulièrement alarmant qui illustre pleinement la volonté d'expulser à tout prix. Les protections contre l'éloignement découlent d'obligations constitutionnelles et conventionnelles en matière de protection des droits humains. Le Conseil constitutionnel a dans ce sens réaffirmé en 1993 que si les personnes étrangères peuvent être contraintes d'obéir à des règles différentes de celles imposées aux Français·e·s, elles doivent toutefois bénéficier du « *respect de leurs libertés et des droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* »²⁰.

¹⁸Prévue à [l'article L. 731-1](#) du Ceseda.

¹⁹ [Article L. 733-10](#) du Ceseda.

²⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993.

Parmi ces droits et libertés fondamentales figure par exemple le droit le droit de mener une vie familiale normale - droit également consacré par la convention européenne des droits de l'homme. Cette convention a de son côté érigé le principe d'interdiction d'exposer une personne à des traitements inhumains et dégradants, traduisant ainsi l'impossibilité pour un Etat membre d'expulser une personne gravement malade ne pouvant bénéficier de traitements appropriés dans son pays ou une personne craignant des persécutions par exemple. **Supprimer les protections contre l'éloignement revient à mettre à mal des décennies d'acquis en termes de droits humains et conduira inéluctablement à la violation des obligations qui incombent à la France.**

La mention selon laquelle l'OQTF serait édictée « *en tenant notamment compte de la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France et des considérations humanitaires pouvant justifier un tel droit* » ne suffit pas à écarter le risque d'expulsion de parent·e·s d'enfants français, de conjoint·e·s de français, de personnes arrivées en France au plus tard à l'âge de 13 ans ou de personnes gravement malades par exemple. En effet, La Cimade constate déjà - et de manière croissante à travers ces dernières années - que l'administration contourne les protections contre les OQTF de telle sorte que de nombreuses personnes qui devraient être protégées contre l'éloignement sont soumises à une procédure d'expulsion.

Il existe plusieurs raisons à cela : une première réside dans la systématisation du prononcé d'OQTF sans examen sérieux et approfondi de la situation des personnes par l'administration. Cette pratique, renforcée par une mesure appelant à la systématisation d'OQTF dans la circulaire du ministre de l'Intérieur du 17 novembre 2022, implique que dans un certain nombre de cas, les éléments relatifs à la situation personnelle ne sont pas correctement pris en compte par la préfecture. Une seconde raison tient au fait qu'il est toujours exigé plus de preuves des personnes étrangères souhaitant faire valoir un droit au séjour en France. Or, non seulement la charge de la preuve est de plus en plus élevée, mais lorsqu'une personne est interpellée et fait l'objet d'une OQTF, elle dispose de très peu de temps pour apporter des preuves jugées suffisantes par l'administration. Au facteur temps s'ajoute celui des moyens : lorsque la personne se retrouve privée de liberté, en retenue ou rétention administrative, la récupération de preuves est rendue extrêmement ardue. Enfin, pour contourner les protections contre l'éloignement, l'administration a recours à des outils supplémentaires, comme l'usage de la notion de « *menace à l'ordre public* », comme exposé plus haut. **La suppression des catégories protégées contre les OQTF viendra ainsi institutionnaliser et renforcer des pratiques préfectorales existantes qui consistent à faire une totale abstraction des éléments relatifs à la situation individuelle des personnes. Cette nouvelle disposition aura pour effet de multiplier les expulsions de personnes au détriment de leurs droits fondamentaux.**

Par ailleurs, la référence à la prise en compte « *de la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France et des considérations humanitaires pouvant justifier un tel droit* » est bien trop imprécise. Le flou entourant cette disposition implique l'octroi d'une large marge d'appréciation aux préfetures, ce qui contribuera à **renforcer des pratiques hétérogènes et à étendre le champ de l'arbitraire, et donc de l'injustice**. Il en est de même pour la notion de « *circonstances humanitaires* » pouvant justifier l'octroi d'un visa pour une personne ayant fait l'objet d'une OQTF depuis moins de cinq ans et n'apportant pas la preuve d'un départ du territoire français dans le délai imparti. La notion de « *circonstances humanitaires* » figure déjà dans la loi pour justifier qu'une IRTF ne soit pas prononcée, ou pour examiner une demande d'admission exceptionnelle au séjour. La Cimade constate que cette disposition est très rarement utilisée par les préfetures et quand elle l'est, son utilisation varie d'une préfecture à l'autre.

Dans un Etat de droit, le législateur a le devoir d'assurer à tou-te-s une protection contre l'arbitraire. Or l'introduction de notions imprécises et vagues dans la loi va à l'encontre de ce principe. Elle permet surtout une forme de toute-puissance de l'administration.

S'agissant des mesures prononçant l'allongement de la durée exécutoire de l'OQTF, de la durée de l'assignation à résidence et de la durée de l'IRTF, leur impact n'est pas démontré. Si l'introduction de ces mesures est justifiée par la nécessité de contrôler l'immigration irrégulière, le Gouvernement, comme indiqué par le Conseil d'État²¹, n'apporte aucun élément permettant d'obtenir un éclairage précis des défis migratoires qui se présentent pour les prochaines années et ne produit aucun bilan détaillé des effets de la loi du 10 septembre 2018. Dans les faits, la mise en œuvre de dispositions renforçant des mesures de surveillance, contrôle et de contrainte prises à l'encontre de personnes en situation irrégulière découlant de la réforme de 2018 s'est surtout traduite par des atteintes supplémentaires aux droits et libertés des personnes. Les chiffres relatifs à l'expulsion en sont l'illustration parfaite : alors que le nombre d'OQTF prononcées est en constante augmentation - 59 998 en 2011 ; 81 656 en 2015 ; 122 839 en 2019, 124 111 en 2021 et 134 280 en 2022 - le taux d'exécution de ces mesures est en baisse, avec un taux de 16.7 % en 2011 ; 14.3 % en 2016 ; 12.2 % en 2019, 6 % 2021 et 6.9 % en 2022. Dans le même sens, 16 621 personnes étaient soumises à une mesure restrictive de liberté, à savoir une assignation en résidence, en 2021, contre 4 020 en 2015. Dans la lignée des réformes précédentes, l'introduction de nouvelles mesures restrictives ne présente que très peu d'intérêt au regard de l'objectif recherché car il semble peu probable que l'augmentation de la durée exécutoire de l'OQTF, de la durée de l'IRTF ou de la durée d'assignation à résidence permette d'expulser davantage.

²¹ CE, avis n° 406543 du 26 janvier 2023 sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, points 4 et 5.

Ces mesures portent en revanche gravement atteinte aux droits et libertés des personnes concernées et s'inscrivent dans une logique de surveillance, contrôle, bannissement, voire de harcèlement des personnes étrangères visant, conformément à la promesse du ministre de l'Intérieur faite en octobre 2022²², à « *rendre la vie des personnes sous OQTF impossible en France* ». Elles n'ont d'autre objectif que de reléguer les personnes étrangères menacées d'expulsion à des espaces de non-droit. L'allongement de la durée de l'OQTF comportera indéniablement des effets graves sur la situation des personnes, notamment pour celles qui répondent à certains critères de régularisation. En effet, l'OQTF leur sera opposée sur une durée plus longue, les maintenant ainsi dans une forme de précarisation administrative, économique et sociale.

Ces situations sont poussées à leur paroxysme lorsque les personnes visées sont de fait inexpulsables. Il s'agit notamment de personnes qui, en application du principe de non-refoulement, ne peuvent être reconduites dans un pays où elles risquent la mort, la torture ou tout autre traitement inhumain ou dégradant, ou de personnes ne pouvant repartir en raison de leur état de santé. La solution trouvée par le Gouvernement et le Sénat est d'allonger la période d'assignation à résidence dite de « *longue durée* » à trois ans. Comme précisé dans l'objet de l'amendement concerné, la mesure d'assignation à résidence n'a pas pour effet d'octroyer un droit au séjour aux personnes concernées. Pour autant, il est parallèlement indiqué que ces situations « *pouvant durer, à l'instar d'un conflit qui s'installe dans le pays d'origine, il est impératif d'étendre la mesure et de tenir compte de ces réalités* ». La Cimade estime au contraire que la prise en compte de ces réalités implique une régularisation des personnes concernées puisqu'actuellement, à défaut de voies de régularisation dédiées, ces personnes se retrouvent dans une situation inextricable. Ne pouvant être expulsées, elles sont maintenues sur le territoire français tout en étant exclues de l'ensemble de leurs droits. Cet amendement a pour effet de renforcer l'exclusion et la précarisation des personnes visées par ces assignations à résidence.

La volonté de précariser les personnes étrangères coûte que coûte atteint le summum de la déraison lorsque le Sénat adopte une mesure visant à faire supporter les frais de cette mesure de surveillance et de contrainte aux personnes concernées. Non seulement elle opère comme une double sanction, mais il apparaît évident que la mesure ne peut être applicable en pratique dans la mesure où les personnes concernées sont généralement indigentes. Si l'article R. 732-6 du Ceseda prévoit bien la possibilité d'octroyer une autorisation de travail à la personne faisant l'objet d'une assignation à résidence en application de l'article L. 731-3 du Ceseda, dans les faits ces autorisations ne sont que très rarement délivrées.

²² Extrait de l'interview de Gérald Darmanin sur France Inter le 22 octobre 2022 sur YouTube : (55) Gérald Darmanin : « La France insoumise est prête à tout par méchanceté, désordre, cynisme » - YouTube.

L'occupation d'un emploi n'est d'ailleurs pas compatible avec les modalités d'exécution de l'assignation à résidence qui exigent de pointer au commissariat quotidiennement - parfois plusieurs fois par jour - et de se maintenir sur le lieu d'assignation sur des plages horaires données.

En outre, la proposition d'exclure de l'accompagnement les jeunes majeur·e·s suivi·e·s par l'Aide Sociale à l'Enfance durant leur minorité lorsqu'ils et elles font l'objet d'une OQTF met fin à un article récent prévu par la loi du 7 février 2022 relative à la protection de l'enfance dont l'objectif était pourtant de prévenir les ruptures et le basculement vers la pauvreté. La protection de l'enfance concerne les jeunes jusqu'à 21 ans et le 'contrat jeune majeur' permet notamment d'assurer la continuité de leur accompagnement vers l'autonomie et l'insertion professionnelle, lorsque la famille n'est pas là et les ressources insuffisantes. Refuser cet accompagnement aux jeunes majeur·e·s faisant l'objet d'une mesure d'éloignement quand on connaît le nombre d'OQTF annulées par les tribunaux administratifs est une aberration.

Enfin, en ce qui concerne les interpellations aux frontières, les procédures de refus d'entrée sont déjà appliquées de manière expéditive de telle sorte qu'un refoulement est possible à tout moment : non-informées de leurs droits, les personnes sont régulièrement expulsées en quelques heures alors qu'elles auraient pu refuser d'être rapatriées avant l'expiration du délai d'un jour franc. La proposition de suppression du délai d'un jour franc - qui n'était, quoi qu'il en soit, pas applicable aux frontières françaises terrestres - ne vient qu'entériner des pratiques de refoulements systémiques en l'absence d'examen individuel des situations des personnes concernées. Sont ainsi constatés de manière quotidienne des violations graves du droit d'asile ainsi que le non-respect des garanties spécifiques pour les mineur·e·s isolé·e·s. Pour-tant, alors que la France figure parmi les États membres de l'Union européenne que le Conseil de l'Europe a épinglés dans un rapport publié le 7 avril 2022²³ pour des pratiques de « refoulement généralisé aux frontières », la mesure tendant vers la suppression du jour franc fait fi de cette alerte et renforce une politique de refoulements primant sur les droits fondamentaux des personnes concernées.

LE RÉTABLISSEMENT DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES ET LA PROCÉDURE DE REFUS D'ENTRÉE

En 2015, d'abord en raison de la COP 21 puis après les attentats de novembre à Paris, les autorités françaises décident, en plus des mesures liées à l'état d'urgence, de rétablir les contrôles aux frontières intérieures françaises. Selon le code frontières Schengen, il est possible que les États dérogent au principe de liberté de circulation en cas de « menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure » et en cas de circonstances exceptionnelles de « mise en péril du fonctionnement

²³ Conseil de l'Europe, *Repoussés au-delà des limites. Quatre domaines d'action urgente pour faire cesser les violations de droits de l'homme aux frontières européennes*, 7 avril 2022.

global de l'espace sans contrôles aux frontières ». Cette possibilité est strictement encadrée par le droit européen, notamment en termes de durée : le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures doit être limité à une période « qui ne peut excéder six mois », sauf apparition d'une nouvelle menace, distincte de la précédente²⁴.

Les autorités françaises ont justifié le rétablissement, en 2015, puis lors de chaque renouvellement, en raison de la « menace terroriste ». À cette justification s'est ajoutée celle relative aux mouvements secondaires de population au sein de l'espace Schengen. À partir de 2020, se sont additionnés le motif sanitaire lié à la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID 19) puis celui des « mouvements internes » dus à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022. La dernière notification de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France couvre la période du 1er mai au 31 octobre 2023.

Dans son arrêt du 26 avril 2022, relatif à un contentieux autrichien, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) rappelle que le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ne peut être qu'exceptionnel et ne peut en aucun cas s'installer dans la durée au point de devenir la norme, contrairement à la pratique des autorités françaises. Ce faisant, la Cour consacre le principe fondamental de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen - et son corollaire, l'interdiction des contrôles aux frontières intérieures - comme « l'une des principales réalisations de l'Union ». Le 21 septembre dernier, la CJUE est venue confirmer, dans un arrêt du 21 septembre, que les pratiques du gouvernement français de contrôle et d'enfermement des personnes étrangères aux frontières intérieures sont contraires au droit européen. Si la Cour précise qu'il est loisible aux autorités de faire des refus d'entrée pour les personnes se présentant aux frontières intérieures, elle leur impose de respecter les garanties procédurales prévues par la directive dite Retour.

— Propositions de La Cimade

- En finir avec une politique d'expulsion à tout prix qui restreint les droits et fabrique des « indésirables ».
- Concernant plus particulièrement les personnes qui doivent être protégées par le droit international en vertu du principe de non-refoulement, créer un article dans le projet de loi portant sur la délivrance d'une carte de séjour durable, avec droit au travail.
- Abolir les assignations à résidence qui est une forme d'enfermement supplémentaire et non une alternative à la rétention.
- Supprimer les interdictions de retour sur le territoire français.
- Défendre le principe de la libre circulation pour toutes et tous dans l'espace Schengen et la fin du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

²⁴ Articles 25 et 26 du code frontières Schengen.

— Pour aller plus loin

- [10 propositions pour sortir de la logique de contrôle, de sanction, d'enfermement et d'expulsion](#), La Cimade, nov. 2021
- [OQTF: l'outil d'une politique d'expulsion française](#), La Cimade, nov. 2023
- [Nous, les banni·e·s, témoignages de victimes de mesures de bannissement](#), La Cimade, nov.-déc. 2022
- [Petit guide *Dénoncer la machine à expulser*](#), La Cimade, sept. 2018
- Communiqué de presse inter-associatif, [Les pratiques de la France à la frontière franco-italienne jugées non conformes par Luxembourg](#), 13 novembre 2023

3. COOPERATION AVEC LES ETATS NON MEMBRES DE L'UE : MARCHANDAGE A L'EXPULSION

Le texte répond à l'objectif européen de conditionner la coopération entre les États membres de l'Union européenne et les pays non européens sur les migrations : aide publique au développement (APD) et visas contre expulsion. Vu comme un marchandage par les organisations de la société civile de chaque côté des frontières, cet objectif contourne le cœur de l'action de l'APD et ne permet pas le respect effectif des droits humains des personnes étrangères.

— Situation actuelle

La coopération entre États sur les questions migratoires est depuis de nombreuses années teintée de rapports de force inégalitaires. En 2015, en réaction à l'augmentation des arrivées de personnes sur les côtes européennes, l'UE a renforcé son objectif de réduire les migrations vers l'Europe grâce au renforcement des contrôles et à la collaboration des pays d'origine et de transit, notamment en matière d'expulsion. Conduite au seul prisme des intérêts européens, cette politique renforce le caractère historiquement déséquilibré des relations de « coopération ». Elle entraîne en outre des conséquences désastreuses sur les droits des personnes migrantes. Sous couvert d'aider ces pays à « se développer », les mesures « incitatives » européennes ne restent qu'un moyen de poursuivre ses objectifs et d'imposer sa vision des migrations. Pour mettre en œuvre sa politique de coopération, l'UE et ses États doivent obtenir la collaboration des pays de départ et de transits pour qu'ils limitent les départs vers l'Europe et acceptent de reprendre sur leur territoire leurs ressortissant·e·s expulsé·e·s. Pour convaincre ces pays, l'UE et ses États membres proposent des contreparties, conditionnées à leur collaboration : pour obtenir certains avantages, les États tiers doivent accepter de travailler avec l'UE sur les questions migratoires. Il peut s'agir de perspectives de facilitation des visas en échange de l'expulsion de personnes en situation administrative irrégulière en Europe.

Cette situation s'est renforcée ces dernières années. Depuis février 2020, le nouveau code des visas Schengen prévoit de procéder à l'évaluation du degré de coopération des États non européens en matière de réadmission.

Le résultat de cette évaluation permettra d'adopter une décision de facilitation de visa pour les « *bon élèves* » ou à l'inverse, d'imposer des mesures de restrictions de visas aux « *mauvais élèves* ». Cette stratégie européenne, loin d'être nouvelle, est largement partagée par les autorités françaises qui ont, la même année, confirmé - à travers l'annonce de « *20 décisions pour améliorer la politique d'immigration, d'asile et d'intégration* » - leur volonté de « *mettre les enjeux migratoires au cœur de l'action diplomatique* » en conditionnant, entre autres, la délivrance des visas à celles de « *laisser passer consulaires* » permettant la mise en œuvre des expulsions. Ainsi, à partir de septembre 2021, la France a appliqué ce principe à trois États du Maghreb considérant que ces derniers ne facilitaient pas assez l'expulsion de leurs ressortissant·e·s. Sur l'année 2021, La Tunisie a ainsi vu une baisse de 8,8 % de ses demandes de visas, le Maroc, une baisse de 30,8 % et l'Algérie de 14,6 %²⁵. La France a déclaré avoir mis fin à ces restrictions en décembre 2022 après un an et demi de difficultés pour les ressortissant·e·s de ces pays qui entretiennent pour nombre d'entre eux des relations étroites avec La France que ce soit familiales ou professionnelles. Toutefois, des problèmes persistent début 2023, comme le souligne dix organisations de la société civile marocaine dans un communiqué du 20 février, parlant de mesures « *déshonorantes* », « *discriminatoires* » et « *punitives* »²⁶.

— Ce que prévoit le projet de loi

Sur le refus de délivrance de visa long séjour : l'article 14 A prévoit le refus de visa long séjours aux ressortissant·e·s d'États non européens qui, selon les autorités françaises, ne délivreraient pas assez de laissez-passer consulaires dans le cadre des procédures d'expulsion du territoire français ou ne respectant par un accord bilatéral ou multilatéral de « *gestion des flux migratoires* ».

Sur la conditionnalité de l'aide publique au développement : dans le même sens, l'article 14 A prévoit que l'APD prenne en compte « *l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, notamment vis-à-vis des États délivrant un nombre particulièrement faible de laissez-passer consulaires ou ne respectant pas les stipulations d'un accord bilatéral ou multilatéral de gestion des flux migratoires* ».

— Position de La Cimade

L'aide publique au développement, qui finance la coopération, se définit comme l'ensemble des ressources fournies aux pays dits en voie de développement figurant sur une liste de bénéficiaires établie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). Ces ressources doivent répondre à certains critères et avoir pour « *but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement* ».

²⁵ Ministère de l'Intérieur, *Les chiffres clés de l'immigration 2021*, 6 décembre 2022.

²⁶ <https://www.gadem-asso.org/maroc-la-france-fustigee-pour-son-traitement-humiiliant-des-demandeurs-de-visa/>.

L'article 14 A détourne cet objectif de développement économique au profit de la coopération extérieure sur les migrations, notamment en conditionnant cette aide à la collaboration de l'État tiers à l'expulsion de ses ressortissant·e·s en situation irrégulière. L'article 14 A contourne l'objectif de l'APD à des fins de contrôles des migrations.

Refuser des visas long séjours pour pousser les États qui ne seraient pas considérés comme assez « *coopérants* » en matière d'expulsion, reviendrait à mettre en place des mesures injustes et inacceptables. La mobilité des personnes ne devrait pas être marchandée. En effet, derrière les chiffres, les « *flux* », les statistiques de délivrance des visas, se trouvent des personnes et leurs histoires, sur qui vont peser les conséquences de décisions diplomatiques qui les dépassent et sur lesquelles elles n'ont aucun moyen d'agir, si ce n'est prendre d'autres routes, notamment, la plus dangereuse, celle de la Méditerranée. Il est temps de changer de regard et de proposer des politiques fondées sur l'accueil, la solidarité et une véritable coopération internationale, au bénéfice des tous les pays et de leurs ressortissant·e·s.

— Propositions de La Cimade

- Que l'UE et ses États membres, La France en l'espèce, cessent de conditionner la coopération extérieure (aide au développement et délivrant de visas) à l'expulsion des ressortissant·e·s et la mise en place de politiques migratoires sécuritaires dans les États non européens.
- Que l'UE et ses États membres, La France en l'espèce, mettent en place une réelle coopération Nord-Sud basée sur des intérêts mutuels plutôt que sur les intérêts exclusifs des pays membres de l'UE, prenant en compte le point de vue des pays de départ et de transit, et respectant les droits humains.

— Pour aller plus loin

- Migreurop, [Les visas : inégalités et mobilités à géométrie variable](#), Les notes de Migreurop n° 10, Novembre 2019
- La Cimade, Loujna-Toukaraké, Migreurop, [Coopération UE-Afrique](#)

5. La surenchère sécuritaire à l'œuvre

1. CRIMINALISATION : PUNIR PLUS POUR EXCLURE PLUS

Le gouvernement se targue de mener une lutte sans faille contre les filières d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers de personnes étrangères. La question de la lutte contre les passeur·e·s et contre l'immigration irrégulière est dès lors instrumentalisée et tend une nouvelle fois à criminaliser et pénaliser les personnes étrangères.

— Ce que prévoit le projet de loi

L'article 14 entend **criminaliser l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'étranger·e·s en bande organisée en aggravant les sanctions** :

- Quinze ans de prison et une amende d'un million d'euros lorsque les faits sont commis en bande organisée et lorsqu'il y a une mise en danger ou une atteinte à la dignité, ou un usage frauduleux de documents de circulation dans un aéroport ou un port, ou une séparation de mineur·e·s de leur famille ;
- Vingt ans de prison et une amende de 1,5 millions d'euros, pour les dirigeant·e·s, les organisateurs et organisatrices des groupements ayant pour objet la commission des infractions d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers.

L'article 11 prévoit la possibilité de **recourir à la contrainte pour la prise d'empreintes ou de photographies** lors d'un franchissement d'une frontière extérieure ou lors d'une retenue administrative pour vérification de son droit à la circulation et au séjour considérant que la sanction pénale n'est pas suffisamment dissuasive²⁷.

L'article 23bis, issu d'un amendement du gouvernement et adopté par le Sénat, introduit un nouveau motif à la **visite domiciliaire des personnes étrangères assignées à résidence** : désormais, sur autorisation du juge des libertés et de la détention, une **fouille sera possible** en vue de rechercher au sein du domicile tout document attestant de la nationalité de la personne.

Toujours concernant les personnes assignées à résidence, un article additionnel après l'article 14C vient **renforcer les sanctions pénales en cas de non-respect des prescriptions de l'assignation à résidence**. Une amende serait assortie aux peines d'emprisonnement pour les personnes assignées qui rejoignent le lieu d'assignation en dehors des délais prescrits (trois ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende) et pour les personnes qui ne respectent pas les obligations de présentation aux forces de l'ordre, les prescriptions liées au port du bracelet électronique ou l'interdiction de se trouver en relation avec certaines personnes liées à des activités terroristes (un an d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende).

Enfin, le Sénat a rétabli le **délit de séjour irrégulier** par le biais d'un article additionnel après l'article 1^{er} J. Le séjour irrégulier, constaté lors d'une retenue pour vérification du droit à la circulation ou de séjour, peut être puni de 3 750 euros d'amende. En cas de condamnation sur ce motif, la personne concernée peut encourir une peine complémentaire de trois ans d'interdiction du territoire français.

²⁷ Articles L. 821-2 et L. 822-1 du CESEDA.

— Position de La Cimade

L'article 14 risque d'impacter en premier lieu les personnes étrangères elles-mêmes, qui se verront d'autant plus attribuer la figure de « passeur·e » en l'absence de caractérisation des faits reprochés. Ces mesures se font l'écho des multiples amalgames véhiculés et entretenus entre réseaux de trafiquant·e·s et aidant·e·s, et tendent à s'inscrire dans une dynamique plus globale de criminalisation et stigmatisation des personnes en migration, considérées comme indésirables et suspectes. Étant généralement éloignées des dispositifs d'accès aux droits, et pâtissant d'une présomption de culpabilité dès lors qu'elles sont interpellées dans des lieux où leur présence n'est pas désirée, un bon nombre d'entre elles sont condamnées sur la base de faits dont elles ne comprennent pas la teneur.

D'ailleurs, les chiffres montrent que les condamnations, les peines d'emprisonnement ainsi que le quantum des peines fermes ont significativement augmenté au cours de ces dernières années.

En ce qui concerne l'article 11 et la **prise d'empreintes par coercition**, l'introduction de garanties procédurales à travers les amendements du texte au Sénat ne suffit pas à assurer les principes de nécessité et de proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi puisque le **recours à la coercition** pour le simple fait de ne pas disposer de documents autorisant l'entrée, la circulation ou le séjour en France **porte inéluctablement atteinte à la dignité et à la liberté individuelle** en plus d'avoir pour effet de **criminaliser** les personnes qui en font l'objet.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article 11 prévoit une **exception à ce recours à la contrainte pour l'« étranger manifestement âgé d'au moins dix-huit ans »**. L'utilisation de la coercition porte une atteinte manifestement disproportionnée aux droits et aux libertés individuelles des enfants. **L'appréciation de la majorité ou de la minorité, sans se baser sur des documents d'identité est complètement subjective**. Aussi, cette disposition en s'appliquant potentiellement à des mineur·es - y compris isolé·es - portera une **atteinte à leur droit à voir leur minorité évaluée de manière équitable et leur droit à une protection**.

En outre, si la vulnérabilité de la personne doit être prise en compte pour la mise en œuvre de la mesure de coercitive, il est légitime de s'interroger sur la manière dont celle-ci sera évaluée en pratique. En effet, si l'on s'en réfère à l'application de textes existants sur la prise en compte de la vulnérabilité, notamment en ce qui concerne le placement de personnes en rétention²⁸, **l'absence de toute procédure dédiée d'évaluation de la vulnérabilité tend à réduire à néant son application effective**.

²⁸ Article L. 741-4 du CESEDA.

En ce qui concerne les personnes assignées à résidence, l'introduction d'une disposition permettant une **fouille au sein du domicile** en vue de rechercher des documents d'identité attestant de la nationalité de la personne concernée franchit un **pas supplémentaire dans l'entreprise de suspicion et de criminalisation des personnes étrangères**. Au-delà de véhiculer l'image de la personne « fraudeuse », la recherche de preuves de la nationalité d'une personne en pénétrant une propriété privée constitue un **moyen extrêmement intrusif au regard du l'objectif poursuivi**, et ce d'autant plus que la loi prévoit déjà une peine de trois d'emprisonnement en cas de non présentation de documents de voyage ou de refus de communiquer des renseignements exacts sur son identité faisant ainsi obstacle à une procédure d'expulsion et, en cas de condamnation, une peine complémentaire pouvant aller jusqu'à dix ans d'interdiction du territoire français²⁹.

Pire, ce type d'opération policière s'apparente au régime de la perquisition pourtant réservé aux situations d'enquête en cas de commission d'infraction. **L'élargissement des pouvoirs de police dans un domaine qui ne relève pas de la procédure pénale opère un tournant particulièrement dangereux**.

Enfin, dernier élément, mais non le moindre, **le Sénat est parvenu à rétablir le délit de séjour irrégulier, sanctuarisant ainsi l'image de « l'étranger·e délinquant·e »**. Ce délit avait été supprimé par la loi du 31 décembre 2012 après que la Cour de justice de l'Union européenne ait jugé que le simple fait d'être en séjour irrégulier ne pouvait être passible d'une peine d'emprisonnement³⁰. Le Sénat a dès lors réintroduit le délit de séjour irrégulier qui sera désormais passible d'une amende et d'une interdiction du territoire français. Les sénateurs et sénatrices ayant déposé cet amendement n'ont pas caché la volonté d'introduire un panel de sanctions conséquentes en indiquant que « l'assignation à résidence ou la rétention administrative, particulièrement lourdes [...] ne seront plus les seules armes à la disposition des pouvoirs publics pour sanctionner effectivement, à l'issue d'une procédure de retenue, la présence irrégulière d'une personne sur le territoire ». L'intention est ainsi claire : il s'agit de **rendre tout·e étranger·e « délinquant·e » afin qu'il ou elle se conforme à la figure de l'« étranger·e indésirable » à expulser à tout prix**, ce qui participe, par la même occasion, à une **véritable politique répressive de dissuasion**.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer toute mesure tendant à criminaliser les personnes étrangères.

²⁹ Article L. 824-1 du CESEDA.

³⁰ CJUE, 28 avril 2011, El Dridi c/ Italie, CJUE 28 avril 2011, El Dridi c/ Italie.

2. (ENCORE) DE NOUVEAUX DELITS DISCRIMINATOIRES

Toutes les lois « immigration » ont étendu la liste des infractions passibles d'une interdiction du territoire français. Ce projet ne fait pas exception à la règle.

— Situation actuelle

Plus de 300 infractions sont passibles d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire français. La plupart des infractions concernées se situent dans le code pénal, mais d'autres existent dans le code du sport, dans le CESEDA, dans le code du travail, etc.

— Ce que prévoit le projet de loi

L'article 9 propose d'autoriser la justice à prononcer une ITF dès lors qu'est mise en cause une infraction punie d'une peine de prison égale ou supérieure à 5 ans.

— Position de La Cimade

Le prononcé d'une ITF dès lors qu'est mise en cause une infraction punie d'une peine de prison égale ou supérieure à 5 ans revient à supprimer l'exigence actuelle d'une disposition pénale spécifique. En pratique, si cet article est voté, l'immense majorité des infractions vont se trouver concernées. Pourtant, la surenchère sécuritaire n'a jamais été une solution viable.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer de l'ensemble des infractions réservées aux seules personnes étrangères

6. Rétention : l'enfermement administratif au service de la « sécurité » et de la répression

1. LA MENACE A L'ORDRE PUBLIC : UNE NOTION VAGUE MAIS UN FONDEMENT « CLAIR » POUR PLACER EN RETENTION

— Situation actuelle

Le Ceseda permet aujourd'hui de placer en rétention une personne qui n'apporte pas de garanties de représentation suffisantes, pour prévenir le risque de soustraction de cette personne à son expulsion.

Après le délai de trente jours (48 heures puis 28 jours), l'administration doit justifier sa demande de prolongation selon les conditions prévues à l'article L.742-4 du Ceseda, parmi lesquelles l'« *urgence absolue* » ou la « *menace d'une particulière gravité pour l'ordre public* ». De même, pour demander la prolongation de la rétention d'une personne au-delà de soixante jours, l'administration doit justifier de conditions spécifiques et le principe doit rester l'exception.

D'ores et déjà, selon ces conditions, nous constatons une marge d'appréciation de la part de l'administration et des juridictions en défaveur des personnes étrangères. Les garanties de représentation suffisantes ne sont pas souvent réunies selon l'administration, même lorsqu'elles existent, et le risque de soustraction prévaut dans nombre de situations. L'interprétation des conditions de prolongation de la rétention administrative est large et peu de juges s'en tiennent à une définition stricte des critères. Ainsi, rares sont les personnes libérées pour absence ou manquement dans les diligences de la préfecture pour organiser l'exécution de la mesure d'éloignement, et beaucoup des dernières prolongations supposées exceptionnelles sont ordonnées sans que les conditions ne soient remplies.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi prévoit d'inclure la menace à l'ordre public comme fondement au placement en rétention administrative, en modifiant l'article L741-1 du Ceseda. Il prévoit également la possibilité de prolonger la rétention après le délai de trente jours en cas de « menace pour l'ordre public », en supprimant la nuance de « menace d'une particulière gravité pour l'ordre public »³¹ Enfin, les dernières prolongations d'une durée de quinze jours seraient désormais possibles au regard d'une « urgence absolue ou de menace pour l'ordre public »³².

— Position de La Cimade

Alors même que les conditions actuelles prévues par le Ceseda sont interprétées largement par l'administration et les juridictions pour justifier de l'enfermement des personnes étrangères, le projet de loi vient élargir encore l'éventail des fondements possibles au placement en rétention et aux demandes de prolongation de l'administration. Ceci, selon un prisme sécuritaire et répressif, en détournant la finalité de l'enfermement administratif : la rétention devient par ce texte la possibilité de mettre à l'écart des personnes jugées par l'administration comme indésirables. Cela s'inscrit dans un mouvement continu alors que le ministre a déjà donné pour instruction le 3 août 2022 d'utiliser les centres de rétention prioritairement pour les personnes représentant un risque de trouble à l'ordre public, et cela malgré le fait que « l'éloignabilité n'est pas acquise », c'est-à-dire en détournant la rétention de son but légal. Suite à cette instruction, de nombreuses personnes ont été placées en rétention car considérées comme dangereuses par l'administration, alors même que leur éloignement ne pouvait être effectif.

³¹ article [L742-4](#) du Ceseda.

³² article [L742-5](#) du Ceseda.

En outre, l'introduction de la notion de menace à l'ordre public dans les fondements de la rétention représente l'extrême danger de la marge d'appréciation de l'administration. Il n'existe aucune définition de la menace à l'ordre public et nous pouvons d'ores et déjà constater que l'appréciation donnée de cette menace est extrêmement large. Le fait d'avoir commis des crimes ou des délits, ou d'être suspecté de vouloir en commettre, ne saurait l'emporter sur la situation administrative, privée et familiale d'une personne étrangère.

Par ailleurs, la menace à l'ordre public comme fondement même d'un placement en rétention contreviendrait à la directive dite « retour », qui encadre la rétention administrative dans le but d'expulser une personne vers son pays de nationalité³³.

Le critère de la menace à l'ordre public semble donc inopérant. Interrogée sur la question, la CJUE a déjà répondu dans son arrêt Kadzoev du 30 novembre 2009 : « *La possibilité de placer une personne en rétention pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ne saurait trouver son fondement dans la directive 2008/115. Dès lors, aucune des circonstances évoquées par la juridiction de renvoi ne saurait constituer en soi un motif de rétention en vertu des dispositions de cette directive.* »³⁴

2. ENFERMER ET EXPULSER AVANT LE REGARD DU JUGE

— Situation actuelle

Selon l'article L. 741-1 du Ceseda, l'administration peut placer en rétention, selon les fondements évoqués dans la partie précédente, une personne étrangère pour une durée de quarante-huit heures. A l'issue de ce délai, elle doit saisir le ou la juge des libertés et de la détention d'une demande de prolongation de la rétention administrative pour un délai de vingt-huit jours, selon les dispositions des articles L. 742-1 et suivants.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi prévoit de prolonger ce premier délai de rétention administrative en le portant à quatre jours. Le juge des libertés et de la détention pourrait alors, après avoir été saisi, prolonger la rétention pendant vingt-six jours.

N.B. : La loi Besson de 2011 avait déjà passé la durée de cette première période de rétention à 5 jours. La durée est repassée à 48 heures en 2016.

³³ « À moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsque : a) il existe un risque de fuite, ou b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement ».

³⁴ CJUE, 30 nov. 2009, Said Shamilovich Kadzoev, Aff. C-357/09 PPU, § 70.

— Position de La Cimade

Le gouvernement argue de retarder la première intervention du juge des libertés et de la détention quatre jours après le placement en rétention pour faciliter les diligences de l'administration et l'expulsion des personnes enfermées. L'allongement de la première durée de rétention permettrait ainsi de contourner l'examen du juge judiciaire sur le respect de la procédure et des droits de la personne enfermée.

Une majorité des personnes seraient en effet expulsées avant même de pouvoir faire valoir leur situation et leurs droits devant le juge des libertés et de la détention, une majorité des expulsions ayant lieu durant les premiers jours de la rétention administrative.

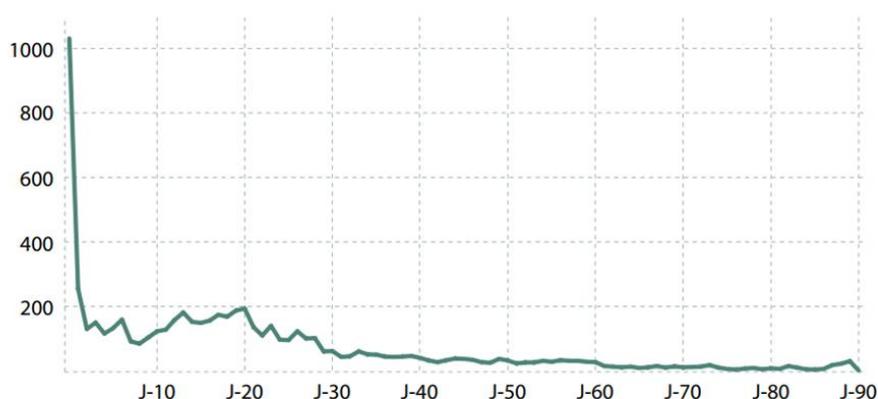


Figure 1 : Nombre d'expulsion par jour de rétention

Pourtant, en 2022, 30% des personnes enfermées dans les CRA où La Cimade intervient ont été libérées lors du premier contrôle du juge judiciaire. En 2022 également, près d'un quart des personnes enfermées ont été libérées par le juge des libertés et de la détention durant les premiers jours de leur rétention, selon le rapport annuel des associations intervenant en CRA (dont La Cimade).

Force est de constater que les violations de droits et les procédures irrégulières sont nombreuses et qu'il convient de maintenir un contrôle rapide du juge judiciaire sur la légalité de l'interpellation et le respect des droits des personnes. Le projet de loi permettrait à l'administration de procéder à des interpellations illégales et des enfermements abusifs sans que le magistrat de l'ordre judiciaire ne puisse jouer son rôle de gardien des libertés individuelles (art. 66 de la Constitution).

On ne peut en outre que déplorer un enfermement plus long pour les personnes finalement libérées : alors qu'une décision de justice confirme la violation de leurs droits et ordonne leur libération, les personnes resteraient pourtant quatre à six jours (délai de quatre jours auquel s'ajoute un délai maximum de quarante-huit heures pour que le juge statue) enfermées dans un CRA.

De même, le fait de proposer un décompte désormais en termes de jours et non d'heures peut permettre un enfermement plus long de la personne : actuellement, la préfecture dispose de 48 heures (heure à heure) pour saisir le juge des libertés et de la détention d'une demande de prolongation. Le projet de loi lui permettrait de saisir le juge jusque 23h59, de jour à jour.

Nous pouvons illustrer les problématiques posées par cette proposition avec la condamnation de la France dans l'arrêt A.M. c. France du 12/07/2016³⁵. La France a été condamnée sur le fondement de l'article 5§4 de la Convention. Une personne avait été enfermée le 7 octobre, une audience devant le juge judiciaire était prévue le 11 octobre. Le requérant ayant été expulsé avant tout examen sur la légalité de sa rétention, la Cour a estimé qu'il n'avait pas pu faire valoir ses droits sous l'angle de l'article 5. La proposition d'allonger la première durée de rétention à quatre jours n'est pas en conformité avec cette condamnation par la CEDH.

— Proposition de La Cimade

- Rétablir à l'article 23 bis du projet de loi l'intervention du JLD dans les 48 heures suivant le placement en rétention.

3. MAINTENIR EN RETENTION AU (ME)PRIX DES DROITS

Plusieurs amendements reviennent sur les droits des personnes enfermées en CRA au profit d'un maintien en rétention plus long, permettant à l'administration d'étendre son contrôle sur ces personnes.

a) Un délai raccourci entre deux placements en rétention administrative

— Situation actuelle

L'administration peut placer en rétention une personne étrangère sur le fondement de la même décision d'éloignement, sept jours après sa libération (sauf conditions prévues à l'article L. 741-7 du Ceseda).

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi propose d'ajouter une condition à cet article qui permettrait à l'administration de placer en rétention une personne sur le fondement d'une même décision d'éloignement dès quarante-huit heures suite à sa libération (et non plus sept jours) en cas de « *circonstance nouvelle de fait ou de droit* ».

— Position de La Cimade

³⁵ Requête n° 56324/13.

Cette proposition vient, une nouvelle fois, permettre d'enfermer davantage les personnes étrangères, laissant libre cours à l'administration d'interpréter des circonstances nouvelles de fait ou de droit.

La personne libérée par un juge pourrait ainsi se retrouver de nouveau enfermée en CRA, alors même qu'une juridiction constatait quelques jours plus tôt la violation de ses droits. De même, une personne enfermée en CRA pendant une longue durée, pouvant aller jusque 60 voire 90 jours, pourrait se retrouver de nouveau en rétention deux jours après, alors même qu'il n'aura pas été possible pour l'administration de l'éloigner dans les délais impartis. Une conséquence de cette mesure serait l'enfermement répété et quasi continu de personnes étrangères que l'administration souhaite mettre à l'écart détournant ainsi d'une part le fondement légal de la rétention mais également d'autre part la durée maximale de rétention.

b) Limiter les libérations par le juge des libertés et de la détention

— Situation actuelle

Une personne enfermée en CRA peut être libérée par le juge des libertés et de la détention sur le fondement de nullités de procédure lorsque celles-ci portent atteintes aux droits de cette personne (article L743-12 du Ceseda).

— Ce que prévoit le projet de loi

Le gouvernement propose ici d'apporter une précision sur l'atteinte portée aux droits de l'étranger, en ajoutant le caractère substantiel à cette atteinte. Il propose également la possibilité de régulariser des nullités de procédure jusqu'à la clôture des débats.

— Position de La Cimade

L'objectif ici est clairement de réduire les libérations des personnes enfermées en CRA, en laissant une marge de manœuvre à l'administration de régulariser une nullité de procédure qui, pourtant, porte préjudice aux droits des personnes étrangères puisqu'inscrite en tant que telle dans la loi actuellement.

Ainsi, la décision du juge des libertés et de la détention de libérer une personne peut être remise en question non pas parce qu'aucune atteinte aux droits n'a été portée mais parce que cette atteinte pourrait être rectifiée « sur le papier » par la préfecture. Cet amendement vise donc à permettre à l'administration d'enfermer de manière irrégulière et de corriger ses irrégularités *a posteriori*. Malgré cela, de nombreuses violations des droits auront déjà porté préjudice aux personnes enfermées, il s'agit donc une nouvelle fois d'une baisse drastique des garanties légales accordées aux personnes étrangères.

c) Garder le contrôle sur une personne libérée par le juge

— Situation actuelle

Une personne libérée par le juge des libertés et de la détention peut être maintenue à la disposition de la justice, c'est-à-dire toujours en rétention administrative malgré sa libération, pendant un délai de dix heures, le temps pour le procureur de la République d'interjeter appel de la décision du juge. La décision de libération est alors suspendue, le temps de savoir si cet appel est formé ou non.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi propose de prolonger ce délai de dix heures à vingt-quatre heures.

— Position de La Cimade

Ce prolongement de la durée pendant laquelle une personne est maintenue en rétention le temps de l'appel du procureur permet à l'administration, une nouvelle fois, d'enfermer plus et plus longtemps les personnes étrangères, maintenant leur contrôle sur elles.

Ces dispositions remettent en question la libération de la personne, pourtant ordonnée par le juge, en la maintenant en rétention pendant vingt-quatre heures alors même qu'elle ne devrait plus faire l'objet de cet enfermement administratif.

Auparavant d'un délai de six heures, cette privation de liberté transitoire et précaire porte atteinte aux droits des personnes enfermées dans ce « no man's land ». La personne, qui n'est plus formellement en rétention administrative devra être maintenue à la disposition de la justice dans les geôles du tribunal venant ainsi la traiter comme une criminelle. Par ailleurs, ce délai pourrait être détourné de son motif par l'administration pour procéder à une expulsion en catimini ou procéder à la rédaction et la notification d'une décision d'assignation à résidence.

In fine, il apparaît que dans la très grande majorité des cas, le parquet n'utilise pas les dix heures à sa disposition pour statuer une possible demande d'appel de sa part. Cette augmentation n'aurait donc pour raison qu'un allongement indu de l'enfermement au bénéfice de l'administration et au détriment des droits des personnes enfermées.

d) Des spécificités en cas de « terrorisme »

— Situation actuelle

L'appel interjeté contre une décision de libération du juge des libertés et de la détention n'est, par principe, pas suspensif (exception faite lorsque le ministère fait appel).

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi prévoit un appel suspensif systématique des décisions de libération du juge des libertés et de la détention pour les personnes « terroristes ».

— Position de La Cimade

Cette proposition s'inscrit dans une continuité sécuritaire et répressive de la part du gouvernement. Malgré leur libération, les personnes considérées comme dangereuses par l'administration seront maintenues en rétention administrative. Une nouvelle fois, ces dispositions permettraient de détourner la finalité de la rétention administrative en gardant enfermées des personnes que l'administration souhaite mettre à l'écart sans qu'une procédure pénale n'en soit la cause.

Il est par ailleurs à craindre, comme de nombreuses dispositions spécifiques en matière de terrorisme, qu'elle soit rapidement étendue pour toutes les personnes enfermées. Cela serait un grave recul des droits des personnes étrangères et une nouvelle fois un déséquilibre des droits de la défense ; rappelons ici que l'appel dans ce cas ne suspend pas l'expulsion, il serait donc loisible à l'administration de profiter de ce délai supplémentaire pour expulser une personne alors même que sa privation de liberté a été jugée illégale.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer toutes ces dispositions aux articles 12 bis C , 23 bis, 25, 25 bis et 25 ter.

4. L'INTERDICTION DE L'ENFERMEMENT DES ENFANTS EN RETENTION ; UNE MESURE INDISPENSABLE MAIS TOUT A FAIT INCOMPLETE

Depuis de nombreuses années, des voix s'élèvent pour demander l'interdiction de l'enfermement des enfants en rétention. En plus des associations et de certains parlementaires, les Nations Unies recommandent de faire cesser cette pratique, tout comme le Commissaire européen aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le Défenseur des droits, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou encore la Commission nationale consultative des droits de l'Homme. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a plusieurs fois condamné la France. Pourtant le projet de loi ne prévoit qu'une interdiction partielle de l'enfermement des enfants, qui laissera de côté des milliers d'enfants.

— Situation actuelle

Au quotidien, dans ces lieux d'enfermement, les enfants sont confrontés à des événements traumatisants (automutilations, suicides, tentatives de suicide, expulsion sous contrainte). Ils évoluent dans un environnement violent, privatif de liberté et matérialisé par une présence policière constante, les appels réguliers aux haut-parleurs, les grillages, les barbelés et le bruit des verrous. Ces conditions d'enfermement ont poussé la CEDH à condamner la France pour cette pratique reconnaissant le traitement inhumain et dégradant infligé aux enfants enfermés et à leurs parents. Pourtant depuis 2012 et la première des 11 condamnations de la France par la CEDH, l'administration a enfermé plus de 35 000 enfants en rétention administrative.

— Ce que prévoit le projet de loi

L'article 12 du projet de loi entend encadrer l'enfermement des enfants en rétention. Cependant, contrairement à ce que laissaient entendre les déclarations du ministre de l'intérieur, l'interdiction ne serait que partielle et engendrerait d'autres violations des droits des familles enfermées.

D'une part, le nouvel article L741-5, tel que modifié par l'article 12 du projet de loi prévoirait l'interdiction de l'enfermement en centre de rétention et non pas simplement en rétention, cela laisserait donc la possibilité de continuer d'enfermer les familles avec enfant en local de rétention (LRA). L'enfermement dans ces lieux est doublement problématique ; les droits garantis en LRA sont nettement moins encadrés, il n'est notamment pas prévu qu'une association intervienne pour l'aide à l'exercice effectifs des droits ni qu'une unité médicale soit présente, ce qui est particulièrement regrettable au regard de la vulnérabilité des familles avec enfants enfermées. L'accès aux droits et un avocat ne sont de plus pas garantis pour les personnes enfermées en LRA. Par ailleurs, l'enfermement en LRA viendrait invisibiliser le placement de familles puisqu'aucune donnée statistique n'est rendue publique par le ministère concernant ces lieux d'enfermement administratif.

D'autre part, l'article 12 prévoit que cette interdiction se limiterait aux enfants de moins de 16 ans. Cette distinction en fonction de l'âge n'est pas acceptable, la Convention internationale des droits de l'enfant définit un enfant comme étant une personne de moins de 18 ans et appelle à la protection de tous les mineurs sans exception.

Enfin, un amendement proposé par le gouvernement prévoit l'interdiction de l'enfermement des mineurs de moins de 16 ans à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2027. Or, il y a plus de 30 fois plus d'enfants enfermés en rétention à Mayotte que dans l'Hexagone (2905 à Mayotte et 95 en Métropole), il est donc urgent et primordial que la problématique de l'enfermement des enfants dans ce territoire soit pleinement prise en compte et que l'interdiction totale d'enfermer des enfants en rétention concerne aussi ce département et ce, dès à présent.

— Propositions de La Cimade :

- Fermer tous les lieux d'enfermement spécifiques aux personnes étrangères.
- En finir l'instrumentalisation de la menace à l'ordre public, comme de sa primauté sur les droits fondamentaux parmi lesquels le droit à la santé, le respect de la vie privée et familiale ou encore le droit à la vie.
- Interdire l'enfermement administratif de tous les enfants (accompagnés ou non) dans l'Hexagone comme dans les Outre-mer.

— Pour aller plus loin :

- [10 propositions pour sortir de la logique de contrôle, de sanction, d'enfermement et d'expulsion](#), La Cimade, nov. 2021
- [Rapport 2022 sur les centres de rétention administrative](#)
- [À l'intérieur, c'est l'enfer - photos et témoignages de rétention](#), La Cimade, nov. 2021
- [Rapport interassociatif *En finir avec les violations des droits des mineurs isolés*](#).
- [90 propositions pour une meilleure protection](#), février 2023
- [Le petit guide *Protéger les enfants et leurs droits*](#), La Cimade, mars 2020

7. Une justice au rabais

1. DES PROCEDURES EXPEDITIVES A JUGE UNIQUE

Le projet de réforme du contentieux des étrangers a pour but affiché de simplifier des procédures jugées trop complexes dans le cadre d'un contentieux qui occupe près de la moitié de l'activité des juridictions administratives. Cet objectif pourrait être louable s'il n'était pas justifié par la nécessité de répondre à des impératifs des politiques publiques en matière d'immigration et d'asile, parmi lesquels figure la lutte contre l'immigration irrégulière. Dans ce cadre, les mesures tendant vers la simplification du contentieux ne peuvent qu'aller de pair avec une atteinte aux grands principes de la justice.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi s'articule donc autour de trois procédures et comportent :

- Une procédure dite « ordinaire » pour les OQTF assorties ou non d'un délai de départ volontaire sans mesure de surveillance. Le délai de recours est d'un mois et le délai de jugement en formation collégiale est de six mois ;
- Une procédure dite « spéciale » pour :

→ Le contentieux relevant de la procédure dite « ordinaires » lorsque la personne fait l'objet d'une assignation à résidence dite de « courte durée » (fondée sur l'article L. 731-1 du CESEDA) ;

→ Les décisions liées à la procédure d'asile (contentieux de l'enregistrement de la demande d'asile, des conditions matérielles d'accueil, des décisions de transfert Dublin) ;

→ Les IRTF autonomes - à savoir délivrées postérieurement à l'OQTF en cas de maintien sur le territoire en séjour irrégulier.

Le délai de recours est de sept jours et le délai de jugement, avec juge unique, est de quinze jours.

- Une **procédure dite « d'urgence »** applicable aux décisions suivantes :

→ Placement en rétention ;

→ Refus d'asile à la frontière.

Le délai de recours de 48 heures et le délai de jugement, avec juge unique, est de 96 heures.

Le Conseil d'État, dans son étude du 5 mars 2020 et dans son avis du 26 janvier dernier³⁶ a rappelé que les procédures d'urgence devraient être strictement subordonnées à la mise en œuvre d'une mesure privative ou restrictive de liberté en vue de l'expulsion censée avoir lieu dans des délais brefs. Aussi, les amendements de la commission des lois du Sénat reviennent sur certaines dispositions proposées par le gouvernement. Ainsi, selon le nouveau texte, la procédure de délai de recours de 72 heures et de délai de jugement de 6 semaines est supprimé ; les personnes débouté·e·s du droit d'asile faisant l'objet d'une OQTF se voient appliquer les délais de la procédure « spéciale » et les personnes étrangères incarcérées bénéficient désormais d'un délai de recours de 7 jours et d'un délai de jugement de 15 jours.

— **Position de La Cimade**

Les trois procédures contentieuses retenues ont vocation à répondre au double critère de simplification et de maintien de l'efficacité de la politique d'éloignement. Or, c'est bien ce dernier critère qui semble primer sur le reste puisque sur les trois procédures, deux d'entre elles relèvent de procédures dites d'« urgence » ou « spéciale », avec des délais de recours et d'instruction courts et un juge unique. La Cimade constate donc que les mesures de « simplification » du contentieux contenues dans le projet de loi répondent non pas à un besoin de désengorger les tribunaux et rationaliser des procédures complexes, mais bien à une volonté d'abaisser les garanties procédurales pour expulser plus vite.

³⁶ CE, avis n° 406543 du 26 janvier 2023 sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Les mesures du projet de loi vont une fois de plus à l'encontre du respect des garanties procédurales et du droit au recours effectif des personnes étrangères : réduction des délais de recours et de jugement par les juridictions, absence de collégialité avec le développement du juge unique (même pour la CNDA)...

Si les juridictions administratives sont engorgées par le contentieux des étrangers c'est surtout du fait des politiques publiques mises en œuvre par les administrations caractérisées par : l'édition massive de décisions administratives d'expulsion, sans examen attentif des situations individuelles, qu'elles ne parviennent pas à exécuter ; des dysfonctionnements de l'administration (la dématérialisation des procédures de demandes de titre de séjour en est l'exemple le plus flagrant) ; et au fil des lois tous les durcissements dans l'accès aux droits : avec l'augmentation des possibilités de refus ou de retrait de titres de séjour, avec l'augmentation pour l'administration des possibilités de recours aux procédures accélérées ou l'augmentation des possibilités de refus ou de retrait des conditions matérielles d'accueil en matière d'asile...

2. VISIO-CONFERENCE ET DELOCALISATION DES AUDIENCES : UNE JUSTICE LOIN DES TRIBUNAUX

— Situation actuelle

Depuis la loi asile immigration de septembre 2018, il est possible pour l'administration de demander à la juridiction de tenir l'audience via un système de visioconférence. La loi ne prévoit plus la possibilité pour la personne étrangère de s'opposer à la tenue de cette visioaudience. Avec cette modification législative, La Cimade a pu voir l'émergence de plusieurs projets de salles d'audience délocalisées construites spécifiquement pour cette justice dématérialisée.

— Ce que prévoit le projet de loi

La refonte du contentieux contenue dans le projet de loi en matière de droit des étrangers prévoit un changement de paradigme important concernant la tenue des audiences. Si aujourd'hui le principe est que l'audience devant le juge judiciaire ou administratif doit se tenir au tribunal, l'article 21 du projet de loi prévoit d'une part la tenue de l'audience, par principe, dans une salle délocalisée aménagée à proximité du lieu d'enfermement et sur décision du magistrat, cette audience peut se tenir en visioconférence. Ainsi, la tenue de l'audience au tribunal devient l'exception.

— Position de La Cimade

La consécration d'une justice délocalisée voire dématérialisée est un grave recul pour les droits des personnes étrangères et des garanties et principes cardinaux qui sous-tendent la justice.

Les audiences ne doivent pas être vues comme une formalité voire une lourdeur, La Cimade déplore cette vision atrophiée de la justice et les atteintes que les délocalisations et les visioaudiences portent à plusieurs droits de la défense ainsi qu'au droit à un procès équitable.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer le recours à la visio-audience et fermer les tribunaux délocalisés.

— Pour aller plus loin

[Rapport critique de l'Observatoire de l'enfermement des étrangers \(OEE\) – juin 2022](#)

8. Le droit d'asile rendu moins effectif

1. UNE TERRITORIALISATION DE L'OFPRA SYNONYME D'EMIETTEMENT ?

Le projet de loi (article 19) prévoit la création de « pôles territoriaux France-Asile » regroupant les services des préfets, de l'OFII et des services chargés de l'introduction des demandes de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) ainsi que des locaux pour tenir des entretiens lors de missions foraines. Est-ce le début d'une fusion des services mettant en cause l'indépendance de l'OFPRA ?

— Situation actuelle

En 2015, les services des préfets et de l'OFII ont été regroupés dans des guichets uniques des demandeurs d'asile, censés enregistrer les demandes et offrir des conditions d'accueil en une journée. Mais en amont, il est prévu que les personnes doivent se présenter aux structures de premier accueil et, en Île-de-France, téléphoner à une plateforme téléphonique. Ceci a engendré des délais d'enregistrement plus importants que ceux prévus par la loi. En revanche, l'OFPRA est resté un organisme centralisé que les personnes doivent saisir par courrier dans un délai de vingt et jours.

— Ce que prévoit le projet de loi

L'article 19 du projet de loi prévoit l'implantation dans les pôles territoriaux « France Asile » d'agents de l'OFPRA, qui seraient chargés de l'introduction des demandes d'asile pour les personnes autorisées à déposer une demande d'asile en France qui ne sont pas Dublinées. Leur mission consisterait à récolter des informations sur l'état civil des personnes, à leur proposer de choisir la langue dans laquelle elles souhaitent que se déroule leur entretien et rempliront un formulaire simplifié.

Une lettre d'introduction leur sera remise immédiatement, ainsi qu'une convocation dans un délai minimum de 21 jours pour les procédures normales, pour un entretien personnel qui pourra avoir lieu dans ces lieux, lors de missions foraines (ou par visioconférence pour certaines demandes). Si le rapprochement entre l'OFPRA et les demandeurs peut être salué, c'est principalement pour réduire les délais d'instruction que cette mesure est envisagée. Le projet de loi prévoit d'obliger l'OFPRA à clore l'instruction lorsqu'une personne a abandonné le lieu d'hébergement.

— Position de La Cimade

La Cimade estime que l'introduction d'une demande d'asile peut être faite immédiatement après l'enregistrement sans qu'il ne soit nécessaire que l'OFPRA soit décentralisé. Cette décentralisation pourrait constituer la première étape d'une fusion des services dans une agence française de l'asile, qui pourrait à terme remettre gravement en cause l'autonomie de l'OFPRA. L'obsession de l'accélération des procédures peut conduire à une dégradation des garanties de procédures qui ont conduit à augmenter significativement le taux d'accord en France (44% pour les demandes introduites en 2018).

2. LE JUGE UNIQUE ET DECENTRALISE EST-IL L'AVENIR DE LA CNDA ?

Alors que le délai d'examen des recours contre les décisions de refus d'octroi du statut de réfugié·e a été fortement réduit en 2022, le ministère de l'intérieur l'estime toujours trop long et pense le réduire en imposant un juge unique qui statue plus rapidement et en décentralisant la CNDA (Cour nationale du droit d'asile).

— Situation actuelle

Depuis 1952, la Commission des recours des réfugiés puis la CNDA est une juridiction collégiale échevine puisqu'aux côtés d'un magistrat administratif et quelques fois judiciaire, des personnalités qualifiées nommées par le vice-président du Conseil d'État et surtout par le HCR (Haut-commissariat aux réfugiés), siègent pour statuer sur les recours pour 57 % des cas en 2022. 42 % des décisions ont été prises par un juge unique en 2022, du fait de l'abus des procédures accélérées par les préfets, dont 27 % sans audience.

— Ce que prévoit le projet de loi

L'article 20 du projet de loi rend subsidiaire la collégialité pour faire de la Cour une juridiction de magistrats permanents qui jugeraient seuls dans un délai réduit de cinq semaines, sauf s'il est justifié « de réunir une formation collégiale » qui statuerait dans un délai de cinq mois. Cette formulation donne certes une marge de manœuvre à la Cour pour continuer de réunir des formations collégiales mais inversement elle peut conduire à sa disparition, en fonction de la politique du chef de juridiction.

Le projet de loi prévoit que la Cour peut créer des chambres territoriales, dont le siège et le ressort sont fixés par décret en Conseil d'État. S'il s'agit de rapprocher la Cour du justiciable, permettre aux avocats en régions d'intervenir plus fréquemment, régler la question des frais de transports, et mettre fin aux audiences vidéo qui n'ont pas été un plein succès, cette mesure pourrait être bénéfique. Mais si l'objectif principal est de mener hâtivement l'instruction des recours en diminuant les garanties offertes au demandeur d'asile, elle sera négative.

— Position de La Cimade

La Cimade s'oppose à toutes les mesures visant à amoindrir les garanties offertes aux demandeurs d'asile, en particulier le remplacement des formations collégiales par un juge unique, la collégialité étant essentielle car elle permet plusieurs regards complémentaires dans une matière où l'intime conviction est le principal critère de décision.

3. ELARGISSEMENT DE LA RETENTION AUX DEMANDEURS D'ASILE

Le Sénat a adopté un amendement du gouvernement créant de nouveaux cas d'assignation à résidence et de rétention pour des demandeurs d'asile.

— Situation actuelle

L'assignation à résidence et en cas de risque de fuite la rétention de demandeurs d'asile est possible pour quatre grandes catégories : les personnes Dublinées, celles ressortissantes des pays considérés comme sûrs, ayant vu leur demande de réexamen rejetée, les personnes représentant une menace grave à l'ordre public et celles formulant une demande d'asile à partir d'un centre de rétention.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi élargit la possibilité de placer en rétention les personnes dublinées à la fois en ajoutant des cas de risque de fuite et en permettant de les placer dès l'enregistrement de la demande d'asile. Il prévoit également la création d'une assignation à résidence et d'un placement en rétention si la personne présente une menace à l'ordre public (alors que la procédure accélérée peut être décidée qu'en cas de menace grave) et si elle présente une demande à une autre autorité afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile (procédure à la frontière généralisée au territoire ?). La rétention pour les demandeurs d'asile sera possible dans de nombreuses situations : demande formulée plus de 90 jours après l'entrée irrégulière ; demande formulée après un rejet définitif en France ou dans un autre Etat membre ; en cas de retrait (clôture) en France ou dans un autre Etat ; refus explicite d'exécuter une mesure d'éloignement après la demande d'asile ou soustraction antérieure ; séjour irrégulier ou refus d'exécuter une mesure d'éloignement dans un autre Etat membre.

Comme pour les demandes introduites dans un délai obligatoire de cinq jours à partir d'un centre de rétention, la demande d'asile sera examinée par l'OFPRA dans un délai de 96 heures. En cas de rejet, la personne ne disposera pas du droit de rester pendant le recours CNDA, sauf si le juge ordonne un sursis à exécution.

— Position de La Cimade

La Cimade estime que la privation de liberté des personnes demandant asile doit être exclue. Ce nouveau régime de placement en rétention est potentiellement applicable à toutes les demandes présentées à toute autre autorité (police, gendarmerie, OFII, OFPRA).

En conséquence, la rétention pourrait s'appliquer à un tiers des demandes d'asile, ce qui conduirait à un examen expéditif des demandes d'asile.

Le dispositif ne correspond pas aux normes de la directive européenne sur l'accueil et ne prévoit pas un recours pour contester la légalité de l'assignation ou le placement en rétention.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer l'article 12bis A.

4. CONDITIONS MATERIELLES D'ACCUEIL : DE CHARYBDE EN SCYLLA

Les conditions matérielles d'accueil permettent aux demandeurs d'asile, de bénéficier d'une place d'hébergement, et d'une allocation pour demandeur d'asile Alors que le nombre de demandeurs d'asile privés du bénéfice des conditions matérielles d'accueil est de plus en plus grand. Le Sénat a encore durci les dispositions législatives en la matière.

— Situation actuelle

Depuis 2021, la loi prévoit, la possibilité pour l'OFII de refuser ou de retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Dans quatre situations l'OFII peut les refuser totalement ou partiellement : si la personne refuse l'orientation qui lui est proposée dans une région ou dans un hébergement, si elle demande un réexamen de sa demande d'asile ou si elle dépose sa demande d'asile plus de 90 jours après son arrivée en France. Et dans sept situations l'OFII peut les retirer, dont les personnes Dublinées et qui sont considérées comme étant en fuite). Si les personnes peuvent en demander le rétablissement, l'OFII ne l'accorde que dans des situations où elle estime que la personne est particulièrement vulnérable.

Fin 2022, 100 598 personnes bénéficiaient des conditions matérielles d'accueil alors que le nombre de demandeurs d'asile peut être estimé à 145 000. Au moins 45 000 demandeurs d'asile en étaient donc privés.

Depuis 2006, lorsqu'une personne est déboutée de sa demande d'asile, elle dispose d'un délai d'un mois pour quitter son lieu d'hébergement. Ce délai d'un mois peut

être suspendu en cas de demande d'aide au retour volontaire. Après une mise en demeure du préfet, elle peut être sortie du centre d'hébergement par une procédure de référé mesure utile.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi adopté par le Sénat prévoit que les refus et les retraits des conditions matérielles d'accueil seraient désormais obligatoires, alors qu'ils étaient jusque-là optionnels.

La loi de 2018 contenait déjà une disposition similaire [avait été jugée non conforme au droit de l'Union européenne par le Conseil d'État](#).

Le projet de loi supprime le délai d'un mois qui permettait aux personnes déboutées de leur demande de prendre leurs dispositions pour quitter leur lieu d'hébergement, en les obligeant à en sortir immédiatement après la décision de la Cour nationale du droit d'asile, sauf décision du préfet. Une obligation de quitter le territoire serait prise automatiquement et les droits à l'assurance maladie interrompus. La procédure de référé mesure-utiles visant à expulser les personnes de leur lieu d'hébergement ne concernerait plus seulement les personnes déboutées de leur demande d'asile mais serait étendue aux demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale, dès la fin de la procédure ou en cas d'infraction au règlement.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer ces dispositions qui ne sont pas conformes au droit européen et risquent de placer dans le dénuement extrême encore plus de demandeurs d'asile (article 19 bis).
- Garantir le droit que toute personne demandant asile puisse bénéficier des conditions matérielles d'accueil, y compris le droit à une assurance maladie de droit commun.

5. RESTRICTION DE L'ACCES A L'HEBERGEMENT D'URGENCE

Le projet de loi issu des débats au Sénat prévoit d'exclure les personnes déboutées de leur demande d'asile ou faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire de l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence sauf circonstances exceptionnelles.

— Situation actuelle

La loi depuis 2007 prévoit le droit à un hébergement d'urgence pour toute personne en détresse physique, psychique ou sociale et le droit d'y rester tant qu'une solution pérenne de logement ou d'hébergement ne lui soit proposée. C'est le principe d'accueil inconditionnel. Plus de 200 000 places d'hébergement de ce type existent et elles sont devenues les seules accessibles aux sans-papiers par une interprétation

courante mais erronée de la jurisprudence du Conseil d'Etat³⁷. Elles ne suffisent pas à accueillir toutes les personnes en détresse car les personnes étrangères à défaut de régularité du séjour n'ont pas accès à la politique du logement d'abord et de plus en plus d'enfants dorment à la rue.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le Sénat a exclu de ce dispositif les personnes déboutées de leur demande d'asile ou faisant l'objet d'obligation de quitter le territoire, sauf circonstances exceptionnelles. C'est la fin du principe de l'accueil inconditionnel : cela plongera des dizaines de milliers de personnes et de famille dans une détresse encore plus grande et portera atteinte au principe constitutionnel de dignité.

— Position de la Cimade

Attachée aux principes de fraternité et d'hospitalité, La Cimade, seule ou avec ses partenaires associatifs, veut agir pour en finir avec la surveillance et la coercition dans les lieux d'hébergement et faire respecter à nouveau un droit à l'accueil inconditionnel et un accompagnement adapté aux besoins des personnes.

Ceci implique de revendiquer un droit à l'hébergement et au logement pour tou-te-s et la remise en cause des dispositifs spécifiques qui visent à isoler les personnes étrangères du droit commun.

La Cimade plaide pour un dispositif d'hébergement unique et s'oppose donc à toute forme de mise en concurrence des personnes, au regard de leur nationalité, de leur statut administratif ou encore de la situation de précarité ou de pauvreté dans laquelle elles se trouvent.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer l'article 19 ter A.

6. REMISE EN CAUSE DU DROIT AU SEJOUR DES PERSONNES PROTEGEES RETOURNEES DANS LEUR PAYS

— Situation actuelle

Une personne protégée peut retourner volontairement dans son pays lorsqu'un changement de régime ou la fin d'un conflit le lui permet. Depuis 2015, un tel retour a pour conséquence de remettre en cause le titre de séjour délivré (carte de résident ou carte pluriannuelle) s'il est effectué les cinq premières années du statut accordé. Passé ce délai, la personne conserve son titre qui est renouvelé de plein droit.

³⁷ CE, section 13 juillet 2016, ministère des affaires sociales, [n°400074](#) et 22 décembre 2022, ministère de l'intérieur, [n°458724](#)

— Ce que prévoit le projet de loi

Par un amendement du gouvernement adopté par le Sénat, un préfet pourra retirer le titre de séjour même après le délai de cinq années si la personne est retournée volontairement dans le pays dont elle a la nationalité. Le droit au séjour sera réexaminé en fonction de son insertion et sa vie familiale.

— Position de la Cimade

La Cimade considère cette mesure comme inutile. Lorsqu'une personne protégée peut retourner dans son pays d'origine, c'est que la situation s'y est suffisamment améliorée et qu'elle peut alors y exercer ses droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Cela ne peut pas dire effacer les liens qu'elle a créés en France et la disposition risque de placer en situation irrégulière des personnes qui bénéficiaient de plein droit d'un titre de séjour.

— Proposition de La Cimade

- Supprimer ces dispositions à l'article 13.

7. RESTRICTION DE LA REUNIFICATION FAMILIALE

Le Gouvernement veut réduire la réunification familiale des personnes protégées par l'OFPRA.

— Situation actuelle

La personne protégée a le droit d'être rejoint par les membres de la famille qu'elle a constituée avant sa demande d'asile sans que soient exigées des ressources et un logement comme c'est le cas pour le regroupement familial de droit commun. Plus de 10 000 visas ont été ainsi délivrés en 2021 et 20 000 demandes enregistrées en 2022.

Cette procédure est pourtant une série d'obstacles : délai de plus d'un an pour obtenir des documents d'état-civil de l'OFPRA, de plusieurs mois pour enregistrer la demande et pour l'instruction de la demande, nécessité d'aller au contentieux pour obtenir la délivrance des visas.

— Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi veut réduire l'étendue de cette procédure :

- La limite d'âge des enfants pouvant en bénéficier serait dix-huit ans et non plus dix-neuf à compter de l'enregistrement de la demande de visa long séjour ;

- L'amendement réduit l'application de cette procédure aux seuls parents d'un protégé mineur non accompagné, alors qu'elle pouvait permettre la réunification du parent accompagné des frères et soeurs de mineur dont l'un des parents séjourne en France.

Le projet de loi prévoit que la procédure de regroupement familial avec conditions de ressources et de logement est applicable si la demande de visa long séjour est introduite **passé un délai de dix-huit mois après la reconnaissance de la protection.**

— **Position de La Cimade**

L'amendement voté par le Sénat n'a qu'un seul objectif : réduire le nombre de demandes de réunification familiale qui ont fortement augmenté en 2022 à la fois parce qu'en 2020, toutes les procédures ont été suspendues pendant l'état d'urgence sanitaire et parce que le nombre de protégé·e·s a fortement augmenté en 2021 et 2022. Alors que les personnes ont les plus grandes difficultés pour obtenir les documents d'état-civil et un rendez-vous dans un délai raisonnable, le basculement vers une procédure de regroupement familial, soumises aux restrictions décrites plus haut, après dix-huit mois, va encore complexifier la venue des membres de famille et ainsi porté atteinte au droit de mener une vie familiale.

La Cimade préconise, à rebours de cette disposition, d'étendre le bénéfice de la réunification à toute personne qui vit au sein de l'unité familiale de la personne bénéficiaire de la protection (ascendant, descendants, collatéraux, enfants sous tutelle ou adoptés, conjoints après la demande d'asile, etc.) et de simplifier et d'accélérer la procédure en confiant à l'OFPPA, la compétence pour donner instruction aux consulats sur la délivrance de visa ; en lui allouant les moyens nécessaires pour qu'une réponse intervienne dans les meilleurs délais, c'est-à-dire dans un délai de deux mois.

— **Proposition de La Cimade**

- Supprimer l'article 19bis C.

9. La situation des jeunes en danger isolé·e·s et des jeunes majeur·e·s doit relever exclusivement de la protection de l'enfance

— **Situation actuelle**

La France s'est dotée d'un certain arsenal juridique pour guider la prise en charge des mineur·e·s isolé·e·s en métropole et dans les territoires ultramarins.

Or au quotidien, ces enfants font face à de graves dysfonctionnements dès leurs premiers contacts avec le dispositif de protection de l'enfance qui peuvent perdurer jusqu'à leur sortie de celui-ci.

La logique de suspicion vient à primer sur celle de protection. Le fait que leur âge et leur état civil puissent être remis en cause à tout moment de leur parcours les soumet à une insécurité juridique permanente. Les dispositions à l'origine des violations les plus graves des droits de ces enfants doivent disparaître. Et dans tous les cas, ce texte qui traite à la question de l'immigration et de l'asile n'est absolument pas le bon véhicule législatif pour aborder la question de la protection de l'enfance.

Depuis la loi de février 2022, les jeunes majeur·e·s ayant été confié·e·s à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) durant leur minorité peuvent continuer de bénéficier des dispositifs d'accompagnement après leur majorité. Cette récente disposition avait pour objectif de mettre fin aux « sorties sèches » de l'ASE. Disposition largement appréciée par les acteurs accompagnant ces jeunes puisque cela permet notamment de prévenir les ruptures et le basculement vers la pauvreté.

— Ce que prévoit le projet de loi

L'article 11 ter permet la création d'un fichier mémorisant les empreintes digitales et photographies des mineurs isolé·es *“... à l'encontre desquels il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'ils aient pu participer, comme auteurs ou complices, à des infractions à la loi pénale, ou l'établissement d'un lien entre plusieurs infractions commises par un seul de ces mineurs”*.

Ces enfants sont des mineur·e·s en danger au titre de l'article 375 du code civil et doivent être protégé·e·s à ce titre. Le Sénat souhaite créer un fichier pour des enfants, continuant de nourrir des amalgames entre mineurs étrangers et délinquance quand bien même ces raccourcis ont à plusieurs reprises été contrecarrés. La proportion de mineur·e·s non accompagné·e·s en conflit avec la loi est dérisoire.

L'article 12 bis fait fi des rares dispositions protectrices adoptées pour les jeunes étrangers dans la loi relative à la protection de l'enfance de février 2022. En effet, cette disposition modifiant le code de l'action sociale et des familles permettrait que des jeunes majeur·es confié·es à l'Aide Sociale à l'Enfance durant leur minorité ne puisse continuer de bénéficier de tels dispositifs d'accompagnement s'ils et elles se voient remettre une obligation de quitter le territoire français. C'est aussi oublier que l'aide sociale à l'enfance accompagne des enfants et des jeunes jusqu'à 21 ans.

Le texte validé par le Sénat prévoit aussi *“une évaluation réalisée sur la base d'un cahier des charges national défini en concertation avec les départements”* à l'article 12 ter. Cette disposition est très floue et n'a, en ce qu'elle modifie le code de l'action sociale et des familles, pas sa place dans ce texte.

— Positions de La Cimade

- Supprimer toutes les mesures relatives à la prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs par l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) puisqu'elles relèvent du champ de la protection de l'enfance et n'ont pas de place dans un tel texte de loi relatif à l'immigration.
- Supprimer l'article 11 *ter* (nouveau) relatif à la création d'un fichier des MNA délinquant·e·s.
- Supprimer l'article 12 *bis* (nouveau) sur le refus d'octroi d'un contrat jeune majeur à une personne faisant l'objet d'une OQTF.
- Supprimer l'article 12 *ter* sur le cahier des charges.

10. Un régime d'exception ultramarin resserrant son étau autour des personnes étrangères

Dans les territoires ultramarins, l'éloignement de l'Hexagone semble justifier, au prétexte d'une pression migratoire plus forte, l'éloignement proportionnel des principes dictés par les conventions internationales et garantissant le respect des droits et de la dignité humaine. Le droit dérogatoire introduit de longue date dans les Outre-mer poursuit son avancée inexorable tel un rouleau-compresseur.

Prôner systématiquement l'abaissement des niveaux de protection des personnes étrangères dans les Outre-mer ancre l'idée d'un droit moins protecteur sur ces territoires en général et pour tout le monde. Tout le combat des Outre-mer serait justement de demander une égalité de droit et de moyens avec le reste de la France.

— Situation actuelle

Ce régime d'exception est caractérisé par une criminalisation plus forte qu'ailleurs des personnes insérées dans des parcours migratoires et par une approche purement sécuritaire et répressive supposée répondre à des difficultés sociales et économiques particulièrement marquées en Outre-mer. L'attention portée à la « problématique migratoire » nous incite ainsi à détourner le regard des véritables enjeux structurels communs à ces territoires épars.

— Ce que prévoit le projet de loi

Dans la continuité du renforcement systématique des moyens de lutte contre l'immigration dans les Outre-mer, le projet de loi prévoit un renforcement des contrôles aux frontières ainsi que de l'arsenal répressif déjà massivement déployé à l'égard des personnes insérées dans des parcours migratoires dans des territoires où la « pression migratoire » est perçue par les autorités comme particulièrement forte

: les dispositions érigeant la lutte contre les réseaux de passeurs comme priorité absolue auront nécessairement pour effet de renforcer la suspicion à l'égard de toutes les personnes arrivant sur le territoire, au mépris d'un accueil respectueux de la dignité humaine et adapté à des besoins spécifiques, dans des circonstances parfois aussi dramatiques qu'un naufrage en mer depuis une embarcation de fortune. Cette politique répressive ne découragera pas les départs mais incitera les personnes à emprunter de nouvelles voies migratoires toujours plus périlleuses et à prendre des risques toujours plus grands pour leur vie. Elle alimente par ailleurs un amalgame entre délinquance, insécurité et immigration, qui ne peut que conduire à la division de la population, la stigmatisation des personnes étrangères et l'accroissement des tensions sociales.

D'autre part, alors que le recours contre une mesure d'éloignement n'est pas suspensif dans les Outre-mer, la prétendue simplification des voies de recours se traduira dans les faits par une impossibilité quasi totale, y compris pour des personnes protégées ou présentant des vulnérabilités, de faire valoir leurs droits avant que ne soit mise en application leur expulsion.

Si on peut saluer le fait que le projet de loi ne prévoit plus que les mesures qu'il contient soient adaptables par ordonnances à toutes les collectivités ultramarines, il est toujours annoncé que le territoire de Mayotte ferait l'objet d'un projet de loi dédié impliquant une réforme constitutionnelle, dans un calendrier encore à préciser. Cette nouvelle atteinte teintée d'un cynisme à peine voilé à ce qui est à tort qualifié de « droit du sol » vise à renforcer une disposition déjà discriminatoire de la loi asile-immigration de 2018 consistant à exclure un nombre toujours plus grand d'enfants né·e·s sur le territoire français de l'accès à la nationalité française, disposition qui a été étendue à la Guyane et Saint-Martin par le Sénat ([voir partie 2.2 de ce document](#)).

La vigilance est de mise sur cette nouvelle dégradation de droits pourtant déjà largement inférieurs au reste du territoire puisqu'il n'est pas rare que les Outre-mer servent de laboratoire, de territoire d'expérimentation avant que ne soient étendues les dérogations à tout le territoire national. La contamination de dispositions attentatoires aux droits fondamentaux déjà en vigueur à Mayotte à de nouveaux territoires ultramarins en serait, s'il en fallait, une nouvelle démonstration.

— Proposition de La Cimade

- Qu'il soit mis fin au régime dérogatoire dans les Outre-mer instaurant un infra-droit pour les personnes exilées, et notamment que soit rétabli le caractère suspensif des recours contre l'éloignement dans les Outre-mer, que soit interdit l'enfermement des enfants à Mayotte et que soient prévues les mêmes conditions matérielles d'accueil pour les personnes en demande d'asile sur tout le territoire.

ET LES FEMMES MIGRANTES ?

Les femmes représentent en France plus de la moitié des personnes migrantes. Elles sont pourtant les grandes absentes des discours politiques sur l'immigration et complètement invisibilisées dans ce texte de loi. Ce texte va aggraver la situation de celles qui subissent déjà une double discrimination, en tant que femmes et en tant qu'étrangères.

En effet, parmi les très rares articles qui ne soient pas liés à des mesures coercitives, le gouvernement prévoit, par exemple, de créer, sous certaines conditions, un titre de séjour dédié aux métiers dits « en tension ». En tant que femmes étrangères, elles sont souvent cantonnées à des emplois qui ne sont pas considérés comme des métiers « en tension », peu rémunérateurs ou non-déclarés, emplois qui font pourtant fonctionner des pans entiers de l'économie française, à moindre frais.

Le texte prévoit aussi de nouvelles exigences de maîtrise du français (obligation de réussite à un examen de français pour obtenir la carte pluriannuelle, hausse du niveau exigé), qui seront plus difficiles à atteindre pour des femmes qui vivent parfois en vase clos ou sous emprise, tandis que d'autres s'occupent aussi de leurs enfants, avec un temps libre très limité.

Le texte prévoit aussi de remplacer l'Aide médicale d'État, destinée aux personnes étrangères en situation irrégulière, par une aide d'« urgence » au périmètre et aux conditions d'accès bien plus restreintes. Les femmes ne seront pas épargnées. A priori, et pour illustration, elles ne pourraient plus réaliser des IVG ?

Autre conséquence dramatique pour toutes les personnes étrangères victimes de violences : les nouvelles procédures liées aux demandes d'asile, en visioconférence, seront très pénalisantes lorsqu'il s'agira de relater des violences sexistes ou sexuelles ou familiales. Le raccourcissement des délais d'examen à l'Ofpra (Office français de protection des réfugiés et des apatrides) rendra quasi impossible la préparation aux entretiens et l'accompagnement des femmes : un grand nombre d'entre elles maîtrisent peu leur emploi du temps et ont besoin, par ailleurs, de temps et d'accompagnements psychologiques pour reconstituer des parcours traumatiques jalonnés de violences graves.