



**MIGRATIONS**  
ÉTAT DES LIEUX 2014

la **Cimade**  
L'humanité passe par l'autre

Édité par La Cimade  
64 rue Clisson – 75013 Paris  
Tél. 01 44 18 60 50  
Fax 01 45 56 08 59  
infos@lacimade.org  
www.lacimade.org



Une publication coordonnée  
par Sarah Belaïsch et Rafael Flichman.

Ont participé à la rédaction :

Marie-Dominique Aguillon, Gipsy Beley,  
Caroline Bollati, Lucie Curet, Sophie Dru,  
Lise Faron, Marie Hénocq, Violaine Husson,  
Véronique Linarès, Laura Petersell,  
Clémence Racimora, Clémence Richard,  
David Rohi, Gérard Sadik, Charlotte Sérès,  
Jean-Baptiste Simond.

Iconographie :

Billie Bernard, Célia Bonnin, Maryse Boulard,  
Contrôleur général des lieux de privation  
de liberté, Albert Chaibou / AEC,  
Nathalie Crubézy / Collectif à-vif(s),  
Rafael Flichman, Geneviève Jacques, Jean Larive,  
Sara Prestianni, Jean-Claude Saget, Vali.

Couverture: Mobilisation de demandeurs d'asile  
somaliens à Montpellier, mars 2012. © Vali  
Quatrième de couverture: Dans le nord du Niger,  
décembre 2012. © Albert Chaibou / AEC

Nos remerciements à tous les militants  
et militantes de La Cimade ainsi  
qu'à nos partenaires associatifs.

Conception graphique:  
www.perluette-atelier.com

Dépôt légal: mai 2014  
ISBN 978-2-900595-26-8

# MIGRATIONS

## ÉTAT DES LIEUX 2014

## Avant propos

Depuis 2009, La Cimade a mis en place un rendez-vous tous les deux ans pour rendre publics ses analyses et un bilan des politiques migratoires. L'État des lieux 2014 des migrations couvre la période de fin 2011 à début 2014.

Présente sur les terrains de l'aide aux personnes étrangères et de la défense des droits, La Cimade constate tout au long de l'année les difficultés vécues par celles et ceux, exilés, migrants ou réfugiés, qui viennent en France et en Europe chercher un avenir meilleur.

Fondée sur les constats de terrain des militantes et militants de La Cimade dans 131 permanences et de nos partenaires associatifs, cette publication a pour objectif de rassembler dans un document unique, une vision transversale des conséquences du durcissement incessant des lois et des pratiques administratives.

Autour de 15 fiches thématiques, nous souhaitons donner à voir de manière exhaustive toutes les étapes de la vie d'une personne étrangère dans son parcours migratoire. De la demande de visa depuis le pays d'origine, en passant par les conditions désastreuses de l'accueil en préfecture, la procédure de demande d'asile, la crise de l'hébergement, les possibilités réduites de régularisation et jusqu'à l'expulsion, ce document pointe également les difficultés rencontrées par les personnes étrangères pour accéder à la justice et les particularités de leur enfermement en prison. Il s'attarde sur le droit dérogatoire appliqué en Outre-mer, mais aussi sur la situation des étrangers malades, des femmes migrantes, des populations désignées comme Roms et sur la précarité des mineurs isolés étrangers. La politique de fermeture de l'Europe et ses conséquences à l'international, notamment dans les pays de transit, est abordée.

La période couverte par ce travail est marquée par l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement en mai 2012. Un changement était attendu, mais les lois, les pratiques et les politiques mises en œuvre n'ont évolué que de façon très marginale, sans amélioration majeure pour les personnes concernées.

Une autre politique est plus que jamais nécessaire pour changer le regard sur les migrations et remettre l'humain au cœur de nos sociétés. Outil pédagogique et synthétique pour améliorer la compréhension des enjeux des politiques migratoires, nous espérons que cet État des lieux 2014 pourra contribuer à affirmer l'urgence de réinventer l'hospitalité.

## État des lieux 2014, où est le changement ?

Cet État des lieux 2014 entend dresser un bilan de plus de deux années de politique publique menée en matière d'asile et d'immigration en France, analysant les conséquences des mesures prises, et rappelant toutes celles qu'il serait nécessaire, selon La Cimade, d'engager sans tarder. Bien que couvrant, de fin 2011 au printemps 2014, l'action de deux majorités politiques différentes, il traite essentiellement de l'action conduite sous la présidence de François Hollande entamée au mois de mai 2012, les derniers mois de la majorité antérieure n'ayant pas modifié significativement le lourd bilan analysé dans notre État des lieux précédent.

Dresser cet état des lieux est d'autant plus important que l'élection de François Hollande laissait espérer, si l'on se réfère aux promesses du candidat, sinon une autre politique d'asile et d'immigration, du moins une rupture avec la politique brutale et injuste portée par son prédécesseur, contribuant avec pas moins de cinq lois en sept ans à des durcissements successifs des conditions d'entrée et de séjour des personnes étrangères. Le candidat Hollande n'avait-il pas promis de donner « *rapidement des consignes pour améliorer le traitement et l'accueil des étrangers dans les préfectures, qui ne sont souvent pas dignes d'un pays comme le nôtre* » ? N'était-ce pas le candidat Hollande qui voulait « *porter une politique migratoire fondée sur des règles claires, stables et justes* » ? Qui dénonçait la réforme apportée par le gouvernement de l'époque à la régularisation des personnes étrangères gravement malades ? Qui dénonçait encore « la stigmatisation dangereuse à l'égard des populations Roms » ? On pourrait ajouter d'autres citations aux citations, sur la réduction des délais d'instruction des demandes d'asile considérée comme une « priorité », sur la rétention devant « redevenir l'exception et non un instrument banal de procédure », ou dans un autre domaine, sur le droit de vote des étrangers.

Le quinquennat n'est pas terminé, mais toutes les promesses ici énoncées, qu'il est toujours salutaire de rappeler, apparaissaient comme autant de mesures à mettre en oeuvre urgemment. Elles ne l'ont pas été. À l'heure où cet État des lieux 2014 est publié, soit deux ans après le début du quinquennat, du changement on ne peut que constater, au mieux une lenteur coupable face à l'urgence, au pire le renoncement ou le volte-face d'une politique publique qui s'inscrit en définitive dans la continuité.

Certes, des mesures ont été prises pour améliorer le sort des étudiants étrangers, mettre fin à la franchise AME (Aide médicale d'État) et au délit de solidarité, faciliter les possibilités de régularisation principalement de parents

d'enfants scolarisés... Outre que ces mesures l'ont été principalement par l'entremise de circulaires n'apportant aucune sécurité juridique pour les personnes, ce sont bien les lois des années 2000 qui continuent d'être appliquées, laissant des milliers d'hommes et de femmes se confronter aux refus arbitraires des préfectures, être expulsés sans pouvoir faire valoir leurs droits, ou tenter de survivre sans hébergement.

Deux projets de loi sur le système d'asile et l'accès au séjour sont annoncés et sans cesse repoussés depuis deux ans. Ils permettront, peut-être, de réviser notre analyse développée dans cette publication, mais plusieurs faits, en 2014, obligent toutefois à en douter, comme la sortie d'une circulaire enjoignant, dans des termes d'une rare violence, les préfets à expulser massivement les personnes étrangères sans autre considération que l'irrégularité de leur statut administratif, ou le durcissement constaté des procédures d'octroi ou de renouvellement des titres de séjour pour raison médicale.

La Cimade espérait également une rupture radicale dans les discours sur l'immigration. Sous le quinquennat précédent, la stigmatisation avait été assumée au plus haut sommet de l'État. Plutôt que de revenir ouvertement sur ce positionnement et porter un discours de clairvoyance et d'apaisement, réaffirmant les valeurs de solidarité et de vivre ensemble, déconstruisant les idées reçues et les représentations fantasmées à l'égard de « l'étranger », le pouvoir actuel a préféré se taire ou exprimer des paroles inacceptables, à l'instar du ministre de l'Intérieur remettant en question le droit consacré au regroupement familial, interrogeant la compatibilité de l'Islam avec la démocratie, pointant comme une menace l'évolution démographique africaine, ou la vocation des populations Roms à pouvoir « s'intégrer » en France.

Le choix d'une politique d'asile et d'immigration est un choix de société. Il ne s'agit pas d'une question subsidiaire qu'on pourrait traiter en prenant son temps, par petites touches, en segmentant. Elle appelle des changements d'ampleur, et surtout, une révolution de la pensée, face aux impasses dans lesquelles les politiques de fermeture, françaises comme européennes, nous conduisent depuis des dizaines d'années.

Jean-Claude Mas, secrétaire général de La Cimade

## Sommaire



### Visas, une politique de dissuasion

page 10



### Des conditions d'accueil en préfecture toujours dégradées

page 18



### Asile, le règne des procédures d'exception

page 28



### L'hébergement des demandeurs d'asile en crise

page 38



### Circulaire dite de régularisation, après l'attente, la déception

page 46



### Étrangers malades : un besoin de protection

page 56



### Roms : les parents pauvres de l'Europe

page 64



### Mineurs ou étrangers ?

page 72



### Des femmes migrantes doublement vulnérables

page 84



### L'exception au service de l'inacceptable en Outre-mer

page 94



### Une justice au rabais pour les étrangers

page 104



### Enfermer et expulser, la continuité d'une politique répressive

page 116



### La prison, lieu de non-droit pour les étrangers

page 126



### Europe : les migrants aux portes d'une forteresse

page 134



### De Lampedusa au désert du Sahara : les frontières tuent

page 144



### Annexes

page 152

1



Consulat de France  
à Rabat, service  
des visas  
© La Cimade

## Visas, une politique de dissuasion

**80 À 90** millions d'entrées en France en 2012, en comptant les personnes dispensées de visa.

**2,6** millions de demandes de visas en 2012 qui aboutissent dans **88,5%** à la délivrance d'un visa, principalement à des touristes et hommes d'affaires russes et chinois.

**247 255** refus de visas en 2012, soit une hausse de **11,8%** par rapport à 2011.

**3 167** visas délivrés à des membres de famille de réfugiés, **9 998** à des conjoints de Français et **13 362** dans le cadre du regroupement familial en 2012.

**16 000** requêtes devant la commission de recours contre les décisions de refus de visas introduites en 2012, soit une augmentation de **150%** en 2 ans.

**60%** de demandes de visas sont traitées par un prestataire dans les 30 consulats de France ayant recours à l'externalisation.

**822** agents consulaires dans les services des visas et **700** personnes employées par les entreprises prestataires.

**80** millions de demandeurs de visas devraient à terme être fichés dans le système européen d'information sur les visas VIS qui comporte des informations biographiques et biométriques.

---

La délivrance des visas est devenue ces dernières années un élément clé dans la politique d'immigration: le sort de l'immigration familiale, des étudiants, des familles de réfugiés, se décide désormais tout autant dans le pays de départ que dans les préfectures. En effet, la délivrance de titres de séjour est de plus en plus soumise à l'exigence d'une entrée régulière en France, même quand les personnes concernées vivent en France depuis de nombreuses années. Elles sont ainsi contraintes à repartir dans leur pays d'origine ou à rester en France dans la plus grande précarité. Par ailleurs, le système de « visa long séjour valant titre de séjour » s'étend à un nombre toujours croissant de situations. Il s'agit d'un visa qui dispense son titulaire de solliciter un titre de séjour en préfecture la première année après son entrée en France. D'abord prévu pour les conjoints de Français, les visiteurs, les étudiants et les travailleurs, il a été étendu aux scientifiques, aux stagiaires et aux personnes bénéficiaires du regroupement familial. L'ensemble des conditions de délivrance du premier titre de séjour sont vérifiées dès le pays d'origine par les services consulaires.

Autant dire que le pouvoir des consulats de France dans les pays d'origine est considérable. Pourtant, les conditions d'accueil y sont déplorables quand elles ne sont pas inexistantes, et la France n'hésite pas à externaliser toujours davantage certaines de ses fonctions à des opérateurs privés, moyennant un coût pour les usagers.

Concernant les réponses aux demandes de visa, même si les chiffres avancés par les autorités laissent penser que tout fonctionne pour le mieux (sur les 2,6 millions de demandes par an, près de 90% sont acceptées), les soutiens des personnes étrangères savent bien que parmi les 10% de refus se cachent de nombreuses familles déchirées, des drames humains loin des yeux. Et ces 10% ne sont qu'une moyenne qui cache des réalités bien différentes d'un pays à l'autre. Entre les demandes de visa déposées à Saint-Petersbourg, qui concernent principalement des hommes d'affaire, et celles déposées au consulat de France à Casablanca, qui touchent plutôt des membres de famille, le taux de délivrance de visa varie considérablement.

---

---

## L'évolution des pratiques dans les consulats

---

Les autorités françaises reconnaissent volontiers que dans certains pays, les conditions d'accueil dans les postes consulaires français ne sont pas satisfaisantes. Mais plutôt que de tenter de les améliorer, une partie de plus en plus importante de la procédure est confiée à des sous-traitants, un service qui est payant pour les demandeurs: d'abord pour la seule prise de rendez-vous, puis pour la collecte des documents constitutifs des dossiers de demandes, c'est désormais l'externalisation du relevé des données biométriques qui se développe. L'argument est simple: les gens préféreraient payer plutôt que d'être mal reçus... Oui, mais s'ils étaient bien reçus?

En 2010, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration recensait 55 postes qui pratiquaient l'externalisation de la prise de rendez-vous et la tendance est à l'augmentation. 29 postes consulaires ont opté pour l'externalisation de l'accueil et de la collecte des documents; alors qu'une dizaine de postes devaient les rejoindre.

### LA BIOMÉTRIE AU SERVICE DE VISAS

La phase d'expérimentation de l'externalisation du relevé des données biométriques à Londres, Alger et Istanbul a expiré fin 2012. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a rendu un avis positif et le dispositif devrait être déployé. Cependant, son extension reste dépendante du développement

du VIS dont la mise en place avance en Afrique, au Proche Orient et dans les pays du Golfe persique. Le VIS, système européen d'information sur les visas, contient en effet les données biographiques et biométriques des personnes introduisant une demande de visa Schengen. En septembre 2012, la collecte des données biométriques se pratiquait dans 170 postes consulaires sur 193.

**LES GENS PRÉFÈRENT PAYER PLUTÔT QUE D'ÊTRE MAL REÇUS...**

---

## Des familles séparées

---

Familles de Français, familles étrangères, voire familles de réfugiés, de nombreux couples, de nombreuses fratries restent séparés de longs mois ou plusieurs années pour la simple raison que le consulat refuse la délivrance d'un visa ou ne répond même pas à la demande.

« J'étais commerçante au Congo et lors d'un déplacement en Europe pour mes affaires, je suis tombée malade. Le médecin m'a dit que si je rentrais au pays, ma vie serait courte car j'ai besoin d'un traitement spécialisé et suivi. J'ai pu avoir un titre de séjour pour soins. Mes deux enfants étant restés au Congo, j'ai demandé qu'ils puissent venir en France et la préfecture a accepté. Une demande de visa pour mes enfants a alors été déposée à l'ambassade à Brazzaville, mais elle est restée sans réponse et je n'ai pu obtenir aucune information. Je suis alors allée moi-même à Brazzaville: à l'ambassade on a refusé de me répondre, on m'a traitée comme

une chienne, dans mon propre pays, alors que la France m'autorisait à emmener mes deux enfants! Le dossier de mon fils a été transféré à Pointe-Noire où le consulat lui a donné un visa: je suis rentrée avec lui en France pour poursuivre mon traitement. Mais j'ai dû laisser sa sœur jumelle derrière moi, sans savoir pourquoi on ne voulait pas lui donner son visa. En rentrant j'ai contacté La Cimade qui m'a aidée à faire des démarches: ça a pris un an et demi avant que ma fille puisse enfin nous rejoindre!»

L'association des Amoureux au ban public tente de faire respecter les droits des couples mixtes à vivre normalement en famille sur le territoire français. Elle reçoit de nombreuses sollicitations de la

#### CERTAINS CONJOINTS DE FRANÇAIS RESTENT BLOQUÉS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE.

part de conjoints de Français qui partent dans leur pays d'origine pour y demander un visa. Certains y restent coincés beaucoup plus longtemps que prévu. Quand il y a un blocage, il est nécessaire de faire parvenir un courrier au consulat avec des éléments justificatifs (actes de mariage...) pour expliciter la situation de la personne. C'est souvent l'intention matrimoniale qui est mise en doute. Il faut alors entamer une procédure de recours, d'abord devant la commission des recours contre les décisions de refus de visas avant de saisir, le cas échéant, le tribunal administratif de Nantes. Mais la jurisprudence de ce tribunal est très restrictive sur ce point: le conjoint étranger et son conseil doivent lutter pour démontrer qu'il n'y a pas de fraude.

« Lorsque mon mari s'est rendu au consulat de France au Mali pour déposer son dossier de demande de visa de long séjour en tant que conjoint de Français dans le cadre d'un rendez-vous payant, une dame du consulat l'a renvoyé en lui disant de me demander d'aller chercher la transcription de notre acte de mariage à Nantes. Lorsque j'ai été à la mairie de mon domicile à Fontenay-sous-Bois, un monsieur m'a dit que ce document ne me concernait pas car notre mariage a été célébré en France et non au Mali. Ensuite, mon mari a pris un deuxième rendez-vous payant au consulat pour leur dire que ce n'était pas normal qu'ils rejettent son dossier à cause de ce papier car notre mariage a été célébré en France. La dame lui a dit qu'elle s'était trompée, que c'est une copie littérale d'acte de mariage qu'il fallait lui donner. Ainsi, j'ai encore été obligée d'aller à la mairie de Fontenay-sous-Bois pour demander cet autre document. Deux dames m'ont dit qu'elles ne connaissent pas la copie littérale d'acte de mariage et qu'il n'existe que la copie intégrale et des extraits d'acte de mariage avec et sans filiation. Le consulat de France au Mali a menti à mon mari. Ils rejettent mon mari et ne veulent pas lui donner le visa de long séjour en France alors qu'il a fourni tous les documents nécessaires et leur a montré tous les originaux.»

Autre obstacle rencontré par les couples: le délai d'attente pour pouvoir passer les tests de langue française et la formation civique. 3 à 4 mois viennent ainsi s'ajouter à la procédure.

## LE RAPPROCHEMENT FAMILIAL DES RÉFUGIÉS

Au centre international de La Cimade à Massy où sont hébergées des personnes reconnues réfugiées, la procédure de rapprochement familial fait partie, le cas échéant, de l'accompagnement social.

En septembre 2012, sur 80 réfugiés, 13 procédures étaient nécessaires auprès de 9 consulats différents. Dans le même temps, 14 recours contre des refus explicites ou implicites, auprès de la commission de recours contre les décisions de refus de visas ou auprès du tribunal administratif, étaient pendants. Une procédure de rapprochement familial suivie au centre international a duré 8 années, jusqu'en 2012. La longueur de la procédure est particulièrement problématique: 3 membres de famille (conjoint ou enfant) sont décédés avant la fin de la procédure. Le manque de soins est une des causes de décès.

### MÊME CASSE-TÊTE POUR LES FAMILLES DE RÉFUGIÉS

Les choses ne sont pas plus simples pour les familles de réfugiés. La procédure est déclenchée uniquement lorsque les membres de la famille ont saisi le poste consulaire français, et non pas lorsque la personne réfugiée a saisi l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Les délais sont réputés extrêmement longs, même si la sous-direction des visas affirmait en septembre 2012 qu'ils avaient raccourci de plusieurs mois. Le poste consulaire est censé ne demander les actes d'état civil que s'ils existent déjà, mais dans certains pays, les agents insistent tout de même. En principe, si les actes ne peuvent pas être produits, ce sont les éléments de possession d'état qui doivent être pris en compte.

Il est fréquent que les familles de réfugiés se déplacent dans un pays autre que leur pays d'origine, le plus souvent pour échapper aux mêmes craintes de persécution que celles rencontrées par la personne réfugiée elle-même. La pro-

cedure est alors encore plus compliquée puisqu'il faut s'adresser au consulat du pays d'accueil et non du pays d'origine.

Par ailleurs, il n'est pas rare que les familles rejoignantes arrivent en ordre dispersé: souvent la mère, puis les enfants, certains restant seuls au pays. On assiste à une déstructuration de la famille, conséquence directe des dysfonctionnements de la procédure de rapprochement familial.

Enfin, pour ces personnes, le coût de l'externalisation du traitement des demandes de visa est exorbitant. Des enfants mineurs se retrouvent parfois à devoir entamer des démarches au téléphone avec des cartes payantes.

Pour les familles des réfugiés bangladais et guinéens, les refus de visas des postes consulaires sont très récurrents: le motif de refus est lié à l'appréciation des actes d'état civil dont l'authenticité est systématiquement mise en doute.

Au Bangladesh, les agents consulaires français n'ont pas l'autorisation de pénétrer



dans les mairies locales, ils n'ont aucun contact avec l'état civil local et sont contraints de passer par des avocats. Il y a beaucoup de fraude documentaire, les

**LE COÛT DE  
L'EXTERNALISATION  
DU TRAITEMENT DES  
DEMANDES DE VISAS  
EST EXORBITANT.**

administrations locales n'étant pas fiables. Ainsi, la validité du mariage est très souvent remise en cause en raison de l'âge jugé insuffisant de l'époux, et les tests osseux donnent toujours raison aux allégations de l'administration. Quant aux contre-expertises, elles ne sont pas reconnues.

Au-delà des différences d'un consulat à l'autre, des similitudes surgissent lorsqu'on se penche sur le ressenti des demandeurs de visa. Ils sont souvent amers et frustrés par les conditions d'accueil qui leur sont réservées, par la suspicion et les contrôles dont ils font l'objet et par le manque de transparence qui règne dans les consulats. Leur déception est souvent à la hauteur des attentes qu'ils nourrissent à l'égard de la France. Et pour nombre d'entre eux, ce qu'ils perçoivent de la France à travers cette procédure de demande de visa marque la fin d'un mythe.

---

## VISAS, UNE POLITIQUE DE DISSUASION

# PROPOSITIONS

.....

- › Créer un droit au visa pour certaines catégories de demandeurs comme les personnes dont le droit de vivre en famille est protégé par des textes internationaux.
- › Remplacer les formulations trop générales et stéréotypées qui servent actuellement à motiver les décisions de refus de visa court séjour par une motivation personnalisée et circonstanciée.
- › Supprimer les dernières exceptions à l'obligation de motivation des refus de visa (étudiants, visiteurs..).
- › Mettre fin à l'obligation de visa de long séjour pour la délivrance d'un titre de séjour aux conjoints de Français.
- › Fixer par décret la liste des pièces justificatives à fournir pour chaque type de demande de visa.
- › Stopper le processus d'externalisation et doter les services consulaires de moyens leur permettant de traiter correctement les personnes qui sollicitent un visa et l'instruction de leurs demandes.

2



L'attente devant  
le service des  
étrangers de la  
préfecture de  
Bobigny, mars 2011  
© Jean Larive

## Des conditions d'accueil en préfecture toujours dégradées

---

**5** millions de passages de personnes étrangères en préfecture en 2011.

**290 000** passages annuels en préfecture pourraient être évités si la moitié des titres de séjour étaient des titres pluriannuels valables 3 ans.

**30** jours, c'est le délai moyen pour l'admission au séjour d'un demandeur d'asile en 2012, il est de **4** mois à Paris.

**5** heures par jour, c'est la moyenne nationale d'ouverture des guichets des préfectures.

**1 514** emplois dédiés en préfecture à la délivrance de titres de séjour en 2012.

**61 %** des titres de séjour délivrés en 2011 étaient des documents de séjour provisoires.

**708** euros c'est ce qu'un étranger peut avoir à payer pour obtenir son titre de séjour.

---

---

## Une situation qui perdure, voire qui s'aggrave

---

Avant l'entrée en vigueur de la circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour, les associations avaient mis en garde sur la nécessité d'améliorer les conditions d'accueil des personnes étrangères dans les préfectures en amont.

Certains préfets (notamment ceux du Gard, de l'Hérault, du Doubs, des Yvelines) n'ont pas attendu les instructions ministérielles pour engager des travaux de réaménagement des espaces d'accueil. Ces efforts doivent être salués dans la mesure où ils ont permis une nette amélioration de l'accueil des étrangers. Mais dans de nombreux départements, les problèmes persistent.

Les Bouches-du-Rhône, Paris, et plus globalement la région parisienne sont caractéristiques des départements où les files d'attente devant les préfectures restaient très longues, encore sept mois après l'entrée en vigueur de la circulaire. Dans ces départements, être présent devant les portes du bureau des étrangers avant l'ouverture, voire dès la veille au soir, ne constitue pas une garantie d'accéder aux guichets. À l'ouverture des portes, un nombre limité de tickets est distribué. Les autres n'ont plus qu'à retenter leur chance le lendemain.

En 2013, à Marseille, près de 200 personnes se présentaient tous les jours, et seule une vingtaine au plus recevait un ticket; certaines personnes en venaient à négocier financièrement l'obtention d'un ticket.

### MARIANNE À LA PORTE

« Depuis des années les personnes étrangères qui souhaitent déposer une demande de titre de séjour dans les Bouches-du-Rhône sont soumises à des conditions d'attente inacceptables pour accéder au bureau des étrangers de la préfecture de Marseille: faire la queue une à plusieurs nuits dans l'espoir de faire partie des personnes qui seront autorisées à accéder au guichet. Elles sont contraintes de "dormir" dehors, sur les marches de la préfecture, par tous les temps, pour espérer obtenir un des 15 à 20 tickets remis. Les personnes qui pour des raisons de santé, familiales, ou géographiques ne peuvent attendre toute une nuit sont la plupart du temps écartées. Des observations citoyennes ont été menées à plusieurs reprises. Les constats récurrents ont chaque fois été transmis aux responsables de la préfecture qui ont procédé à quelques améliorations, mais celles-ci ne se sont pas révélées efficaces sur le long terme. Des médias locaux ont également fait état de la situation. En 2012, plusieurs demandeurs concernés par ces "refus de trottoir" ont tenté une saisine en référé au tribunal administratif de Marseille; ils ont été déboutés faute d'urgence... En décembre 2012, les responsables du bureau des étrangers reconnaissaient que la qualité de la réception était insatisfaisante et engendrait des pressions négatives sur les fonctionnaires qui assurent l'accueil au guichet. Quatre associations: le Gisti, les Amoureux au ban public, l'Association de juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés

---

La dénonciation des conditions d'accueil et d'instruction des dossiers des personnes étrangères au sein des services préfectoraux en France n'est pas nouvelle. Les associations, dont La Cimade, ont publié de nombreux rapports d'observation à ce sujet.

Manuel Valls lui-même déclarait au Monde le 27 juin 2012: « j'ai été révolté par le sort réservé à ces étrangers qui se retrouvent dans les files d'attente devant les préfectures pour renouveler leurs papiers pendant des heures, la nuit, ou dans le froid. Ça n'est pas ça la France. »

Mais l'instruction du 4 décembre 2012 issue de la mission interne au ministère de l'Intérieur ressemble plus à une usine à gaz avec des indicateurs de performance qu'à des préconisations concrètes. Et un an et demi après, la situation ne s'est pas améliorée de manière significative.

---

et La Cimade ont décidé de saisir en 2013 le tribunal administratif de Marseille pour tenter de contraindre l'administration à rétablir le fonctionnement normal de ce service public. Le tribunal n'a retenu aucun des moyens soulevés : discrimination, violation du droit au respect de la dignité humaine, principes d'égalité et de continuité du service public, droit à voir sa demande de titre de séjour examinée. Les quatre associations ont décidé de porter l'affaire devant le Conseil d'État.»

Il arrivait fréquemment à Paris début 2013 que les agents des centres de réception des étrangers annoncent dans le courant de la journée les instructions de la préfecture de police visant à interrompre le temps de la journée ou sur une période plus longue l'accueil des étrangers venus déposer un dossier de régularisation.

« En septembre 2013, il était prévu à la préfecture de Bordeaux que la procédure de dépôt physique des dossiers soit remplacée par une procédure écrite, par courrier. Connaissant la situation dans plusieurs départements où la procédure est écrite depuis des années, comme en Loire-Atlantique par exemple, les associations étaient inquiètes : pas d'information disponible au guichet, attente de la réponse bien au-delà de 4 mois sans récépissé ni autre attestation de dépôt de la demande que l'accusé de réception de la poste, paiement de la taxe à priori, dans le courrier de demande, sans assurance que le dossier sera enregistré... Cela s'est mis en place, avec une permanence téléphonique et des informations en ligne sur le site de la préfecture. Un seul agent est présent

en préfecture. En principe, un accusé de réception et, le cas échéant, la liste des pièces manquantes devait être adressée dans les 15 jours, et un rendez-vous fixé à 2 ou 3 mois. Plusieurs mois après, les craintes des associations se vérifient : sans interlocuteur, les demandeurs sont perdus. Alors que la délivrance de récépissé fonctionnait bien à Bordeaux, dorénavant, les personnes attendent plusieurs mois sans rien.»

En février 2013, dans son rapport public annuel, la Cour des comptes pointe que les conditions d'accueil des personnes étrangères dans les préfectures ne sont pas toujours convenables. Elle note que « dans les préfectures les plus concernées par les demandes de titres, de longues files d'attente conduisent à des tensions d'autant plus vives qu'il n'existe pas de halls d'accueil adaptés. [...] À l'ouverture des grilles, les attroupements qui se forment nécessitent souvent le renfort d'agents de sécurité publique. »

La Cour des comptes souligne le recours excessif aux documents provisoires, l'existence de listes de pièces justificatives différentes selon les départements, un nombre d'acteurs excessif dans certaines procédures et le manque de mutualisation des « bonnes pratiques ». Elle préconise de revenir à la voie physique (et non postale) pour les premières demandes, le développement de la dématérialisation des formulaires et le développement du traitement des demandes à distance. Enfin, elle recommande un allègement de certaines procédures comme les changements d'adresse.

**POUR LA COUR DES COMPTES, L'ACCUEIL DANS LES PRÉFECTURES N'EST PAS TOUJOURS CONVENABLE.**

## LA SITUATION PARTICULIÈRE DES DEMANDEURS D'ASILE

Pour déposer une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), l'étranger doit au préalable se présenter en préfecture, avec une adresse, pour demander son admission au séjour. Le préfet doit délivrer une autorisation provisoire de séjour dans un délai de quinze jours à moins qu'il refuse le séjour pour le placer en procédure prioritaire ou en procédure Dublin.

Cette étape de la procédure est le symbole des dysfonctionnements du système. D'une part, le gouvernement précédent a mis en place la régionalisation de l'admission au séjour et de l'accueil, visant à ne donner compétence qu'aux préfets de régions pour cette mission (sauf en Alsace, en Île-de-France et dans les DOM). D'autre part, les services préfectoraux ont rapidement mis en place des systèmes visant à retarder le moment de l'enregistrement de la demande. Soit les préfectures délivrent directement des convocations de plusieurs semaines à plusieurs mois, soit elles demandent aux plateformes d'accueil de le faire. Celles-ci, gérées ou financées par l'Office français d'immigration et d'intégration (OFII), sont devenues des « pré guichets ». Leurs missions se limitent à la domiciliation, l'information et l'orientation des demandeurs.

Fin 2012, selon une enquête menée par la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), le délai moyen d'admission au séjour était de 30 jours mais avec de forts écarts entre l'admission immédiate à Lyon ou à Marseille et les quatre mois de délai d'attente à Paris.

Pour résoudre ce dysfonctionnement le ministère a pris deux mesures. La première est l'allongement à six mois du premier récépissé délivré au demandeur d'asile admis au séjour, censé diminuer le nombre de passages en préfecture. La seconde est la fin partielle de la régionalisation en Bourgogne et Pays de la Loire.

Ces mesures n'ont presque pas eu d'effet puisque les systèmes visant à faire traîner les dossiers se sont développés notamment en Bourgogne, dans l'Isère ou en Lorraine.

En conséquence, des milliers de demandeurs d'asile n'ont toujours pas accès à la procédure d'asile, ni aux conditions d'accueil qui y sont associées (hébergement en centre d'accueil de demandeurs d'asile, allocation temporaire d'attente). Ils peuvent dans ce délai, faire l'objet de mesures d'éloignement et d'un placement en rétention.

La question de l'accès à la procédure a été examinée lors de la concertation nationale sur l'asile organisée par le ministre de l'Intérieur fin 2013. La solution proposée dans le rapport issu de la concertation de faire de l'OFII et des plateformes régionales d'accueil la première étape de la procédure d'asile ne va pas améliorer la situation.

## Des titres de séjour qui coûtent cher

Depuis 2009, les taxes dues, par les personnes étrangères vivant en France, en lien avec leur droit au séjour, n'ont cessé d'augmenter, et ce dans des

## DES PROPOSITIONS TIMIDES FACE À DES CONSTATS ACCABLANTS

«*Sécuriser le parcours des ressortissants étrangers en France*», le rapport du parlementaire Matthias Fekl remis le 14 mai 2013 au gouvernement dresse des constats réalistes sur les obstacles rencontrés aujourd'hui par les personnes étrangères pour demander un titre de séjour au guichet d'une préfecture. Cependant, les propositions qui sont faites sont insuffisantes, tempérées tout au long du rapport par des appels à la fermeté, «*la lutte implacable contre l'immigration illégale*» étant présentée comme un objectif prioritaire.

### UNE APPROCHE TROP LIMITÉE

Ce rapport cible la mise en œuvre des politiques publiques sans remettre en question les fondements de celles-ci. Cette approche, nécessaire et indispensable, doit être combinée avec une réflexion plus large sur les objectifs d'une politique d'immigration. Traitée isolément, elle est forcément insuffisante.

### TITRE DE SÉJOUR PLURIANNUEL

Le rapport préconise la délivrance de titres de séjour pluriannuels pour désengorger les guichets en limitant les déplacements inutiles dans les préfectures et pour améliorer les conditions de vie des personnes étrangères. Or, ce n'est qu'articulée avec un réel accès à la carte de résident, que la généralisation d'un titre pluriannuel peut contribuer à stabiliser le séjour. Il est urgent de mettre fin à la précarité administrative à laquelle sont contraintes des milliers de personnes étrangères obligées de renouveler chaque année leurs papiers.

### DES PROPOSITIONS PERTINENTES MAIS TROP FRAGILES

Le rapport lance quelques propositions intéressantes pour rétablir le dialogue avec les préfectures, mais celles-ci ne vont pas assez loin. Publier des circulaires ne peut suffire, il faut une réglementation contraignante pour garantir les droits des personnes étrangères sur l'ensemble du territoire, quelle que soit la préfecture.

proportions chaque année plus importantes. Aujourd'hui, la délivrance d'une première carte de séjour d'un an peut coûter jusqu'à 708 euros!

L'OFII est financé à 80% par les taxes payées par les personnes étrangères. Or ce n'est pas aux personnes qui viennent tout juste d'obtenir un titre de séjour de financer une agence du ministère de l'Intérieur censée mener une politique d'intégration pour les personnes en si-

tuation régulière. D'autant plus que la mission d'intégration menée par l'OFII serait à évaluer, elle n'est pour l'instant pas très convaincante.

Le plus scandaleux est que les personnes sont contraintes de payer 50 euros simplement pour déposer un dossier en préfecture. Si la demande est refusée ou si la personne est expulsée, aucun remboursement n'est envisagé. Rappelons que demander un titre de

séjour pour une personne étrangère sans papier est non seulement un droit, mais c'est surtout une obligation. Or c'est une population précaire et fragile, qui n'a pas l'autorisation de travailler et qui rencontre énormément de difficultés sociales et financières.

Il s'agit d'un véritable racket qui rend payant l'accès au service public pour les étrangers. Cette initiative du précédent gouvernement a été contestée par une trentaine d'organisations en 2012. Après les élections, le gouvernement socialiste s'est contenté de baisser cette taxe, qui est ainsi passée de 110 à 50 euros. Le balancier reste, comme souvent en matière de politiques migratoires, très déséquilibré pour les personnes concernées.

Quelques mois après la désignation de l'actuel gouvernement, Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, déclarait au Monde que «*les difficultés à obtenir un titre de séjour sont des facteurs de fragilisation économique, psychologique, sociale et donc des obstacles à l'intégration.*». Son ministère n'a pourtant jamais soutenu la suppression du paiement des demandes de titres de séjour, principe inexistant dans la loi française avant 2012.

Le principe reste le même dans la loi de finances 2014. Il entérine une logique de dissuasion des personnes en situation irrégulière pour réduire le nombre de dossiers à traiter en préfecture.

### UNE LOGIQUE DE DISSUASION POUR RÉDUIRE LE NOMBRE DE DOSSIERS À TRAITER.

Mais ce pari n'est pas le bon, puisqu'il impose la clandestinité aux plus précaires qui ne peuvent pas payer ces 50 euros. L'accès à l'administration doit rester gratuit. Alors que le

gouvernement pouvait s'emparer d'une véritable opportunité pour marquer le changement, ils se sont contentés de poursuivre une politique injuste initiée par leurs prédécesseurs.

## Dématérialisation à outrance

S'il semble aujourd'hui nécessaire de recourir aux technologies dans le traitement des demandes administratives de titres de séjour, le maintien d'un contact physique avec des personnels des préfectures reste néanmoins indispensable.

«*À Amiens, les rendez-vous pour déposer une demande de titre de séjour doivent se prendre exclusivement par internet. Or le service ne fonctionne pas : la page du site internet de la préfecture indique : "Il n'existe plus de plage horaire libre pour votre demande de réservation. Veuillez réessayer ultérieurement."* Et les personnes concernées n'ont pas d'interlocuteur à la préfecture pour contourner cet obstacle. Plusieurs d'entre elles, soutenues par les associations et les avocats locaux, ont déposé une requête en "référé-mesures utiles" devant le tribunal administratif afin d'obtenir un rendez-vous en invoquant une rupture d'égalité dans l'accès au service public. Devant le juge administratif, la préfecture a admis qu'aucun rendez-vous n'avait été disponible pendant plusieurs mois en raison d'un accroissement d'activité, sans qu'aucune mention spécifique ne figure sur le site internet ad hoc. Depuis, les rendez-vous sont à nouveau possibles au nombre de 7 par semaine, avec la perspective

de passer à 20 en février 2014. Le tribunal administratif a statué le 17 janvier 2014: pour la plupart des requérants ayant finalement obtenu un rendez-vous avant l'audience, leur requête a été rejetée.»

Malgré les dysfonctionnements observés sur le terrain et les alertes de nombreux soutiens des personnes étrangères, le ministère de l'Intérieur persiste dans la mise en place de mesures dématérialisées.

Dernière instruction en date, la circulaire du 3 janvier 2014. Elle propose d'allonger la durée des récépissés de première demande de titre de séjour à 6 mois, de généraliser les convocations par SMS pour la remise des titres comme cela est déjà le cas à la sous-préfecture du Raincy. Elle poursuit les prises de rendez-vous par internet pour les demandes de renouvellement de titre de séjour, malgré les nombreux dysfonctionnements relayés.

Pour les personnes qui ne disposent pas d'internet, la préfecture de Bobigny a mis en place une borne interactive offrant un accès gratuit à internet dans le hall d'accueil de la préfecture, accessible à l'ensemble des usagers avec l'accompagnement quotidien d'un volontaire « service civique ».

Enfin devrait être mise en place une interface internet « étranger » commune à tous les sites des préfectures, ayant pour

objectif de fournir « une information fiable, uniforme et précise pour toutes les situations les plus fréquemment rencontrées ». Cet espace devrait à minima être le lieu de diffusion des listes de pièces justificatives à fournir pour les demandes de titre de séjour établies au niveau national... Ces mesures doivent se mettre en place progressivement jusqu'en avril 2014.

Dans son rapport pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État » de la commission des finances dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, la députée Hélène Vainqueur-Christophe soulignait que « les préfectures devraient toujours s'efforcer de maintenir un accueil physique des étrangers, en complément de l'accueil dématérialisé. Ce dernier est utile pour faciliter les démarches d'une partie des demandeurs et alléger la charge de travail des préfectures, mais il ne peut pas entièrement remplacer l'accueil physique. » Cela rejoint précisément les observations des associations qui accompagnent des personnes étrangères tous les jours sur le terrain.

Néanmoins, il n'y a pas de fatalité. Au cours des dernières années, des expériences dans plusieurs départements démontrent qu'avec la volonté politique il est possible d'améliorer les choses avec des moyens raisonnables. Il est temps de rompre avec la politique de dissuasion aux guichets des préfectures.

---

## DES CONDITIONS D'ACCUEIL EN PRÉFECTURE TOUJOURS DÉGRADÉES

# PROPOSITIONS

---

- › Organiser un vrai pré accueil, dans des locaux adaptés, avec des agents en nombre suffisant.
- › Mettre à disposition des demandeurs, par tous moyens, des informations fiables sur les critères et les procédures d'obtention des titres de séjour.
- › Établir au niveau national des listes de pièces justificatives exigibles pour le dépôt des demandes de titre de séjour, appliquées de manière homogène dans les préfectures.
- › Améliorer la transparence des décisions administratives, notamment par une meilleure motivation des décisions de refus.
- › Délivrer des titres de séjour pérennes pour diminuer la précarité administrative des personnes étrangères et cesser d'encombrer inutilement les guichets des préfectures.
- › Porter une attention particulière à la formation des personnels préfectoraux.
- › Supprimer le principe du paiement d'une partie des taxes au moment de la demande de titre de séjour et diminuer significativement le montant des autres taxes exigées.
- › Mettre fin à la régionalisation de l'asile pour que les demandeurs puissent déposer leur dossier dans la préfecture de leur département.



Autorisation provisoire de séjour d'un demandeur d'asile dans le Gard, mars 2011 ©Vali

## Asile, le règne des procédures d'exception

**65 894** demandes d'asile enregistrées en 2013 contre **61 468** en 2012.

**11 456** protections ont été accordées en 2013 dont **6 000** par l'Ofpra et **5 450** par la CNDA, soit un taux d'accord global de **24,2%**. Il était de **21,4%** en 2012.

**204** jours, c'est le délai moyen pris par l'Ofpra pour rendre une décision en 2013, il était de **186** jours en 2012.

**40%** des demandes d'asile ont été traitées en procédure d'exception en 2012 (procédure prioritaire ou procédure « Dublin »).

**598** transferts « Dublin » ont été exécutés en 2012 sur les **5 389** dossiers traités par la France.

**23** mois, c'est le temps que peut prendre une procédure de transfert « Dublin », durée pendant laquelle le demandeur d'asile n'a pas de véritable statut.

---

Les demandes d'asile en France ont continué d'augmenter en 2012 et 2013: 61 468 demandes d'asile (mineurs et réexamens compris) ont été enregistrées en 2012, et 65 894 pour l'année 2013.

L'année 2012 a été marquée par un record pour les procédures d'exception que sont les procédures «Dublin» et prioritaires, puisqu'elles ont concerné près de 40 % des demandes d'asile enregistrées en France. C'est la conséquence d'une orientation politique décidée en novembre 2011 par Claude Guéant et qui n'a été corrigée qu'à la marge par le ministre de l'Intérieur Manuel Valls. Paradoxalement, elles n'ont pas eu l'effet de dissuasion et de réduction des délais escomptés.

---

---

## Un véritable statut pour les « dublinés » ?

---

Le règlement européen dit de « Dublin », prévoit, sous réserves de critères familiaux, que l'État responsable de l'examen d'une demande est celui qui laisse entrer l'étranger sur le territoire européen ou celui où il a déjà déposé une demande d'asile. En France, l'application de ce règlement conduit les préfets à refuser le séjour au demandeur et à le priver de la possibilité de demander l'asile à l'Office français de protection des réfugiés et

apatrides (Ofpra). Le demandeur fait alors l'objet d'une longue procédure de saisine du pays responsable de l'examen de la demande. Si ce pays accepte le retour de la personne, il devra examiner sa demande d'asile. Cette procédure peut durer jusqu'à 23 mois et, pendant ce temps, les demandeurs d'asile dits « dublinés » n'ont pas de véritable statut. Ils n'ont pas d'accès à une procédure Ofpra, ni au statut de demandeur d'asile: ils n'ont pas d'autorisation de séjour, pas accès aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ni à l'allocation temporaire d'attente (ATA).

### LES CONDITIONS D'ACCUEIL ENFIN ACCESSIBLES AUX « DUBLINÉS »

Depuis 1995, les personnes faisant l'objet d'une procédure « Dublin » n'avaient accès à aucune des modalités d'accueil comme les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou l'allocation temporaire d'attente (ATA), car il était nécessaire d'être admis au séjour et d'avoir déposé une demande d'asile pour en bénéficier.

La Cimade et le Gisti, dans un recours contre une circulaire du 3 novembre 2009 relative à l'ATA, ont contesté ce fait en janvier 2010 devant le Conseil d'État, en s'appuyant sur la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile de 2003. Celui-ci a renvoyé cette question à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui, dans un arrêt du 27 septembre 2012, a jugé que les conditions d'accueil devaient être fournies à tous les demandeurs d'asile, y compris « dublinés » et jusqu'à leur transfert effectif dans l'État responsable.

Pour que cet arrêt commence à être appliqué, il a fallu saisir le juge des référés du Conseil d'État puis attendre sa décision du 17 avril 2013 annulant la circulaire du 3 novembre 2009.

Depuis, une circulaire du 23 avril 2013 a demandé aux préfets de délivrer des convocations à tous ces demandeurs et de transmettre des listes à Pôle emploi pour que leur droit à l'ATA soit ouvert. Fin 2013, certaines préfectures ne le font toujours pas. En revanche, aucune disposition n'a été prise pour ouvrir l'accès des CADA aux « dublinés » et les projets gouvernementaux prévoient de les orienter, comme les déboutés du droit d'asile, dans des lieux d'assignation à résidence.



La procédure « Dublin » est inéquitable et inefficace. En effet, en 2012 5 389 dossiers ont fait l'objet d'une demande de reprise en charge adressée par la France à un autre État membre, soit près de 11 % des demandes d'asile. Pourtant le nombre de transferts est de 598 en 2012 contre 487 en 2011. Cela est dû en partie au développement d'un important contentieux sur la question, mais également au fait que les préfets ne cherchent pas à mettre en œuvre les mesures qu'ils édictent et conçoivent la procédure comme un purgatoire dans lequel ils maintiennent des demandeurs d'asile pendant de longs mois.

Pour « améliorer » l'efficacité du système, un nouveau *modus operandi* a été prévu dans la circulaire du 1<sup>er</sup> avril 2011 qui demande aux préfets d'utiliser le plus largement possible cette procédure. Suite à une décision de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la circulaire instaure un moratoire des transferts vers la Grèce en raison des défaillances de la procédure d'asile et des risques de traitements inhumains et dégradants encourus par les demandeurs d'asile dans ce pays. En revanche, alors que les conditions d'exercice du droit d'asile se durcissent dans plusieurs autres pays (Hongrie, Bulgarie), aucun moratoire n'a été mis en œuvre.

L'entrée en vigueur du règlement « Dublin III » en janvier 2014 va modifier légèrement les critères et la procédure de détermination. Mais surtout, il prévoit qu'un recours à effet suspensif soit accessible aux demandeurs, conformément à la jurisprudence de la CEDH. En France, un projet

de loi sur l'asile est prévu pour transposer le « paquet asile » fait de directives et de règlements européens. Dans ce cadre, le gouvernement envisagerait de créer un recours de plein droit suspensif similaire à celui contre une obligation de quitter le territoire: dans un délai court de quarante-huit heures si la personne est placée en centre de rétention ou assignée à résidence ou de sept jours si elle est libre. L'administration ne pourra pas renvoyer le demandeur d'asile tant que le tribunal administratif n'aura pas statué sur le recours.

### La procédure prioritaire plus que jamais utilisée

Depuis 1993, la loi permet au préfet, dans trois situations, de placer la demande d'asile en procédure prioritaire: si le demandeur est originaire d'un pays placé sur la liste des pays d'origine sûrs, s'il représente une menace grave à l'ordre public ou lorsque la demande est jugée abusive ou frauduleuse. Le demandeur à qui est refusé le séjour voit sa demande instruite dans le délai de 15 jours si le demandeur est en liberté, et de 96 heures s'il se trouve placé dans un centre de rétention administrative en vue de son éloignement. Surtout, en cas de rejet, le demandeur peut déposer un recours à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) mais cela n'interdit pas au préfet de le reconduire sans attendre l'issue de ce recours. Enfin le demandeur d'asile placé en procédure prioritaire dispose d'un accès limité aux conditions d'accueil (pas de CADA et l'ATA pendant la seule procédure Ofpra).

L'année 2012 a été une année record pour l'utilisation de cette procédure. 31% des demandes d'asile ont été examinées selon la procédure prioritaire, soit 23% des premières demandes et 86% des réexamens. En 2013, la part des procédures prioritaires a diminué (25,6% des demandes d'asile, dont 18% des premières demandes) à la suite des évolutions de la liste des pays d'origine sûrs.

### LES ALÉAS DE LA LISTE DES PAYS D'ORIGINE SÛRS

Concept européen, une liste de pays d'origine sûrs a été établie pour la première fois par le Conseil d'administration de l'Ofpra en 2005. Selon la loi de 2003, un pays est considéré comme « sûr » « *s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Inquiet de l'augmentation des demandes d'asile, le ministre de l'Intérieur Claude

Guéant avait décidé en mars puis en décembre 2011, d'y ajouter l'Albanie, le Kosovo, puis l'Arménie, le Bangladesh, le Monténégro et la Moldavie. Ces décisions ont été contestées devant le Conseil d'État. La première fut entièrement annulée le 26 mars 2012 et le Bangladesh fut retiré de la liste par décision du 4 mars 2013. En décembre 2012, alors que la France s'apprêtait à y intervenir militairement, le Mali avait été retiré de la liste.

Ces inscriptions puis leurs annulations ont des conséquences sur le nombre de demandes d'asile des pays concernés. Alors que l'inscription sur la liste avait conduit à une diminution de 50 à 70% des demandes kosovares et bangladaises, le retrait de cette liste les replace au niveau enregistré en 2010-2011. Les demandes albanaises ont quant à elle décuplé après l'annulation, tandis que les demandes arméniennes, pays resté sur la liste, continuent de décroître.

LA DEMANDE D'ASILE DES PAYS PLACÉS ET RETIRÉS DE LA LISTE DES PAYS D'ORIGINE SÛRS 2009-2013 Source Ofpra



Le rapport issu de la concertation nationale sur l'asile organisée par le ministère de l'Intérieur fin 2013 préconise de maintenir la liste des pays d'origine sûrs car elle permet de dissuader les demandeurs d'asile qui n'ont pas de réel besoin de protection. Il recommande de revoir les conditions d'adoption de cette liste pour garantir davantage de transparence et de mettre en place des mécanismes permettant la suspension ou la radiation en urgence de certains pays lorsque des évolutions soudaines le justifient. Il propose également une possibilité pour l'Ofpra de reclassement en procédure normale d'une demande qui a été classée en procédure prioritaire, lorsque l'examen de la situation individuelle le justifie.

#### LE SOUPÇON PERMANENT DE LA FRAUDE

Le préfet dispose également de la possibilité de placer une demande d'asile en procédure prioritaire quand il la considère comme frauduleuse et abusive. La circulaire du 1<sup>er</sup> avril 2011 rappelle la longue liste de situations envisagées par le ministère pour mettre en œuvre ces dispositions: fausse identité, demande d'asile après un refus de titre de séjour ou après une mesure d'éloignement, étrangers en rétention administrative, mais également réfugiés reconnus dans un autre pays demandant asile en France. Comme pour les pays d'origine sûrs, l'Ofpra doit examiner en priorité la demande d'asile et le préfet peut expulser l'étranger sans attendre la décision de la CNDA sur le recours formé. Les conditions d'accueil sont strictement limitées.

#### LE FEUILLETON DES EMPREINTES INEXPLOITABLES

La loi du 16 juin 2011 a créé un nouveau cas de refus de séjour lorsque la personne dissimule son identité, sa nationalité ou son itinéraire. Il a été utilisé massivement vis à vis des personnes dont les empreintes n'ont pu être relevées pour fournir la base de données EURODAC.

Ce phénomène a concerné principalement les demandeurs d'asile originaires de la Corne de l'Afrique (Érythrée, Soudan, Somalie) dont les demandes ont fortement augmenté. Le 3 novembre 2011, le directeur général de l'Ofpra a produit une note enjoignant de rejeter, sans entretien, les demandes d'asile des personnes ayant fait l'objet de ce type de refus de séjour.

Les associations de la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) l'ont contestée devant le Conseil d'État en arguant de son caractère manifestement illégal. En janvier 2012, elle a été suspendue puis annulée en octobre 2012. Entre-temps, la CNDA a annulé les décisions de l'Ofpra, lui enjoignant à réexaminer les dossiers en convoquant les demandeurs pour une audition. Mais pendant toute l'année 2012, quels que soient les éléments du dossier, l'Ofpra a rejeté ces demandes sur le fondement de l'impossibilité de relever les empreintes. Cette situation a légèrement évolué en 2013, mais la majorité des personnes concernées ont vu leur dossier rejeté.

#### UN RECOURS SUSPENSIF DANS LES PROCÉDURES PRIORITAIRES?

La critique majeure faite à la procédure prioritaire, formulée par La Cimade et ses partenaires, est l'absence de recours de plein droit suspensif à la CNDA. Le 1<sup>er</sup> février 2012, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la France parce qu'elle n'avait pas permis à un demandeur d'asile soudanais, dont la demande d'asile avait été examinée en centre de rétention, d'en bénéficier (affaire I.M. contre France). Pendant la campagne présidentielle, François Hollande avait promis d'en créer un. La nouvelle directive européenne sur les procédures le prévoit également.

Malgré tous ces éléments, ce recours n'a toujours pas été instauré. Le Conseil d'État ayant une lecture minimale de l'arrêt de la CEDH, il a systématiquement rejeté les appels de référés fondés sur ce motif.

Le rapport issu de la concertation nationale sur l'asile évoque la création d'un recours de plein droit suspensif pour tous les demandeurs d'asile à la CNDA, y compris les personnes placées en procédure prioritaire. Mais ceci à la condition que cette voie de recours soit encadrée dans des délais très courts, permettant l'intervention de la CNDA en moins de deux mois, délai de recours compris. La CNDA devrait dans ce cas statuer à juge unique plutôt que, comme aujourd'hui, en formation collégiale, ce qui offrirait moins de garanties aux demandeurs.

#### L'Ofpra et la CNDA dans l'état de la réduction des délais

La réduction des délais d'instruction étant le leitmotiv des gouvernements, l'Ofpra et la CNDA ont été dotés de moyens supplémentaire. Ceci a permis d'augmenter le nombre de décisions, pour atteindre 46 000 décisions pour l'Ofpra et 37 000 pour la CNDA en 2012. Le délai d'instruction a encore augmenté à l'Ofpra (186 jours en 2012, 204 jours en 2013) et est en baisse à la CNDA (9 mois et quinze jours en 2012, 8 mois et 26 jours en 2013). À ces délais il faut ajouter ceux liés à l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle qui sont de plusieurs mois.

LA RÉDUCTION DES DÉLAIS D'INSTRUCTION EST LE LEITMOTIV DES GOUVERNEMENTS.

#### UN PLAN D'ACTION POUR L'ASILE

Un nouveau directeur général de l'Ofpra a été nommé en décembre 2012, Pascal Brice qui a mis en place un plan d'action pour réformer les méthodes de travail de l'Ofpra. D'une part, des officiers de protection instructeurs ont reçu délégation de signature et n'ont donc plus à revoir le dossier avec leur chef de section ou de division. D'autre part, tous peuvent traiter les demandes émanant de quatre des principales nationalités, quelle que soit leur spécialisation géographique. Des groupes de travail thématiques (notamment sur les questions de genre) ont été mis en place et la jurisprudence de la CNDA doit être mieux

prise en compte afin que l'Ofpra accorde plus vite une protection.

Après un long travail préparatoire, un décret d'août 2013 a doté la CNDA d'une procédure spécifique consacrant le rôle de l'audience et des questions posées aux demandeurs. Un décret de juin 2013 a doublé le montant de l'aide juridictionnelle devant la Cour.

En 2012, près de 10 000 personnes se sont vues octroyer une protection (soit 21,4 % des demandes), l'Ofpra et la CNDA accordant à peu près le même nombre de protections. Et pour l'année 2013, environ 11 456 protections ont été accordées dont 6 000 à l'Ofpra et 5 450 à la CNDA, soit un taux global de 24,2 %.

## VERS UNE RÉFORME DU SYSTÈME ?

La nouvelle directive européenne sur les procédures doit conduire à des modifications substantielles, notamment un délai d'enregistrement de la demande de trois à six jours ouvrables, un délai d'instruction de six mois ainsi que de nouvelles garanties comme la présence d'un avocat ou d'une association lors des entretiens devenus quasi-systématiques et surtout le caractère suspensif du recours même en procédure prioritaire.

Cependant le rapport issu de la concertation nationale sur l'asile n'a pas pris en compte toutes ses modifications. Il se borne à proposer des aménagements des procédures existantes.

---

## ASILE, LE RÈGNE DES PROCÉDURES D'EXCEPTION

# PROPOSITIONS

.....

- › Réformer profondément le dispositif du droit d'asile dont la protection des réfugiés doit être le socle.
- › Renforcer l'autonomie de l'Ofpra, faire en sorte que l'office applique la convention de Genève dans toute son étendue (notamment au regard des craintes liées à l'appartenance à un groupe social) et qu'il octroie la protection subsidiaire non pas en remplacement, mais en complément de la convention de Genève.
- › Supprimer les procédures prioritaires, en particulier la notion de pays d'origine sûrs : c'est l'Ofpra qui peut décider d'accélérer la procédure selon le degré de complexité de la demande.
- › Recueillir les éléments de la demande d'asile au cours d'un entretien proposé à tous les demandeurs, avec la présence possible d'un avocat ou d'une association si le demandeur le souhaite.
- › Créer un recours suspensif à la Cour nationale du droit d'asile pour tous les demandeurs, y compris ceux placés en procédure prioritaire.

4

Hébergement  
d'urgence à l'hôtel  
pour des familles de  
demandeurs d'asile  
tchéchènes à Nîmes,  
mars 2011 ©Vali

## L'hébergement des demandeurs d'asile en crise

**265** centres d'accueil  
pour demandeurs d'asile (CADA).

**21 410** places CADA en France métropolitaine  
en 2012.

**0** CADA en Outre-mer.

**50 %** des demandeurs d'asile hébergés en 2013, alors  
que l'objectif fixé en 2005 par le gouvernement  
était de **90 %**.

**23,6 %** des personnes qui ont déposé une première  
demande d'asile ont eu accès à un hébergement  
en 2012.

**11,35** euros par jour, c'est le montant de l'allocation  
temporaire d'attente au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## Des possibilités d'hébergement saturées

En 2012, la France métropolitaine comptait 265 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) pour un total de 21 410 places. En Outre-mer il n'existe pas de CADA ni d'autre dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile. 12 889 personnes sont entrées en CADA en 2012. Si on rapporte ce nombre à celui des premières demandes d'asile enregistrées en 2012 (mineurs compris), cela représente 23,6 % des demandeurs d'asile. Si on ne comptabilise que les demandeurs d'asile placés en procédure normale, le taux d'admission est de 31 %.

Pour pallier l'absence de places, un dispositif dit d'accueil temporaire qui compte 2 160 places est géré par un opérateur national, Adoma. Un troisième dispositif d'hébergement d'urgence des deman-

deurs d'asile complète aussi le dispositif CADA. Les personnes sont hébergées dans des centres, des appartements ou des hôtels dont la gestion est confiée aux préfets de région. Selon le ministère de l'Intérieur, 22 000 personnes y seraient hébergées qu'elles soient

en attente d'une admission au séjour, d'une place CADA ou qu'elles fassent l'objet d'une procédure « Dublin » ou prioritaire et donc exclues du dispositif CADA. L'hébergement d'urgence, lui aussi saturé, est devenu le principal dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, bien loin devant les CADA.

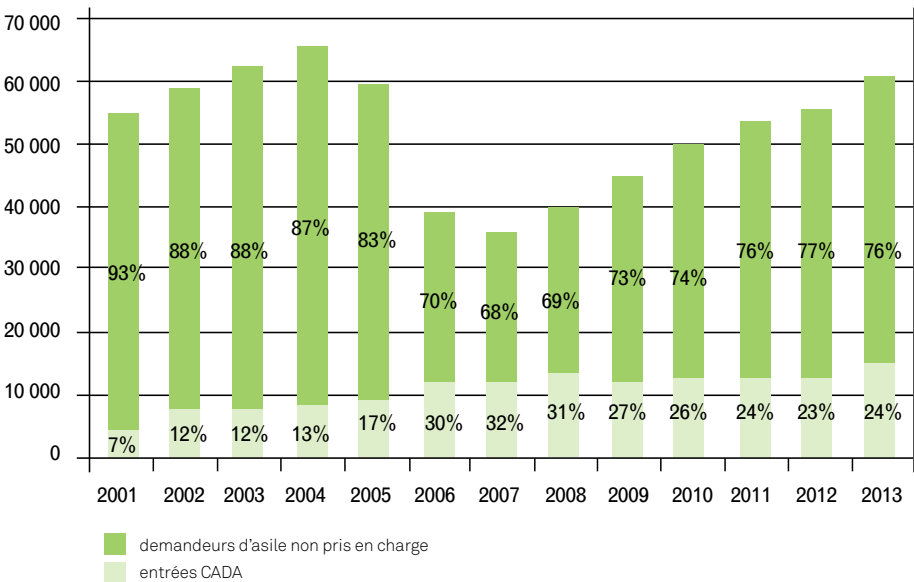
Les trois dispositifs ont permis de loger la moitié des demandeurs d'asile en 2013. Malgré la création de 2 000 places en 2013, seules 14 480 personnes sont entrées en CADA et 24 600 personnes sont hébergées dans le dispositif d'hébergement d'urgence.

**L'HÉBERGEMENT D'URGENCE EST LE PRINCIPAL DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE.**

La directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile de 2003 prévoit que l'État doit assurer la subsistance des demandeurs d'asile. Il doit notamment leur fournir un hébergement digne pendant toute la durée de la procédure.

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile permettent théoriquement aux personnes, sous certaines conditions, d'accéder à un hébergement, une allocation et un accompagnement social et juridique. Le dispositif est malheureusement saturé depuis plusieurs années.

### LES ADMISSIONS DANS LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE 2001-2013 Source Ofpra et OFII



## MOBILISATION DANS LE SUD-OUEST

« À Tarbes La Cimade, en lien avec le Réseau Éducation Sans Frontières, a organisé de nombreuses manifestations pour soutenir les personnes à la rue, notamment en organisant plusieurs rassemblements sous les fenêtres du préfet avec des tentes et des journalistes. À chaque fois le même résultat : solution trouvée au bout de quelques heures, le préfet ne voulant pas de vagues. Jusqu'à un rassemblement de juin 2013, où les militants ont été évacués par les forces de police. En parallèle, le groupe a déposé des recours en référé liberté devant le tribunal administratif de Pau. De juin à octobre 2013, dans 90 % des cas, le juge a enjoint le préfet à héberger les personnes. Mais ces ordonnances n'ont pas été exécutées et en novembre 2013, le groupe local a dû occuper pendant trois jours les locaux d'un ancien CADA à Lannemezan avant que des solutions d'hébergement soient trouvées. À Pau, La Cimade participe à un collectif CRDE qui propose un hébergement solidaire chez des particuliers à des demandeurs d'asile syriens qui attendent leur entrée en CADA ainsi qu'à des déboutés sortis du CADA. À Toulouse, 90 % à 98 % des appels au 115 ne permettent pas d'avoir un hébergement. La Cimade utilise le mécanisme du droit à l'hébergement opposable pour tenter d'obtenir une place. »

Les personnes exclues de ces dispositifs peuvent tenter de faire valoir leurs droits devant les juridictions administratives.

Mais avec le temps, les tribunaux prennent plus en compte les moyens dont disposent les préfets que la vulnérabilité des personnes. Des familles entières, avec parfois des enfants en bas-âge, sont contraintes de dormir dans la rue. Selon l'état des lieux sur les conditions d'accueil réalisé par la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), on comptait à Strasbourg 150 personnes en famille à la rue et à peu près autant de personnes isolées en septembre 2012. À Saint-Étienne ou à Lyon, environ 200 personnes étaient à la rue ou dans une précarité extrême.

## MILITANTE DE LA CIMADE À MULHOUSE

« Cela fait quelques années qu'il y a des familles de demandeurs d'asile à la rue, mais en octobre 2012, c'était trop, c'est devenu insupportable. Les gens venaient à La Cimade d'abord pour demander à manger et un logement. Les papiers, cela passait au second plan. En juin 2013 à Mulhouse, le 115 refusait 50 familles étrangères par jour ! Celles-ci dormaient alors devant la gare, qui ferme à 0h30 du matin et ouvre à 3h30. Le Service d'urgence sociale, qui propose un accueil inconditionnel aux personnes sans domicile, devait faire face à un afflux toujours plus grand, avec certains jours, jusqu'à 250 passages dans ses locaux. Face à cela, s'est créé le collectif *Urgence Welcome*, avec l'association Accueil Demandeurs d'Asile (ADA), le CCFD, La Cimade, la LDH, Emmaüs, la pastorale des migrants et le Conseil local de solidarité. Il s'agissait de s'unir pour trouver des solutions d'hébergement à ces personnes.

D'abord, on nous a prêté un couvent où on a pu loger 5 familles dont 10 enfants et 2 personnes isolées. La nourriture venait de la banque alimentaire et nous avons payé les charges grâce aux dons reçus. *Urgence Welcome* s'est transformé en association "100 pour 1 hébergement" afin de pouvoir signer les baux et payer les loyers. Un appel à dons a été lancé pour payer les locations. Pour les personnes restées à la rue nous avons déposé des référés auprès du tribunal administratif pour faire valoir leur droit à être hébergées en tant que demandeurs d'asile. Le tribunal a ordonné à la préfecture d'héberger 6 de ces familles, celles qui ont des enfants mineurs. Les autres, sans enfants, restent à la rue... »

Les associations apparaissent souvent comme les seuls soutiens possibles : des initiatives d'hébergement solidaire ont été mises en place dans plusieurs régions (Nîmes ou Pau) ainsi que des actions de mobilisation (comme l'occupation d'un ancien CADA à Tarbes) ou d'assistance pour les personnes réfugiées dans des squats (comme à Dijon ou à Rennes).

« Face à l'absence criante de logements pour les demandeurs d'asile, près de 300 personnes ont occupé pendant de longs mois l'école des greffes à Dijon. Suite à l'évacuation de ce squat le 2 juillet 2012, une partie d'entre eux ont été laissés à la rue et se sont retrouvés dans une ancienne boucherie désaffectée aux conditions d'hygiène très préoccupantes. Désseparées et sans ressources, n'ayant pas le droit de travailler, ces

150 personnes ont survécu uniquement grâce à l'action des associations qui leur apportaient à manger. »

## Des propositions inadaptées

Le gouvernement a annoncé en décembre 2012 l'ouverture de 4 000 places CADA en 2013. D'après les résultats du premier appel à projets pour 2 000 places, il s'agit pour l'essentiel d'extensions de CADA existants pour 10 à 30 places supplémentaires. Les régions de l'Est sont mal servies alors qu'elles sont confrontées à des arrivées très importantes de demandeurs d'asile.

Le deuxième appel à projets pour créer 2 000 places en décembre 2013, repoussé en 2014, ne modifiera la donne qu'à la marge.

La question des conditions d'accueil a été au cœur des discussions de la concertation nationale sur l'asile organisée par le ministère de l'Intérieur et pilotée par deux parlementaires fin 2013. Cette concertation a rassemblé des ministères, des institutions, des élus, des administrations et des associations. Au cours des échanges, un relatif consensus s'est dessiné entre les différents acteurs autour de la nécessité de mettre en place un système fondé sur la création de nombreuses nouvelles places CADA, alliant hébergement et accompagnement, avec un pilotage interrégional et interministériel. Pourtant dans le rapport issu de la concertation remis le 28 novembre 2013 au ministère de l'Intérieur, les deux parlementaires ont privilégié une toute autre

voie. Suivant les préconisations d'un rapport de trois inspections (IGF, IGAS et IGA) et les propositions de l'OFII, ils ont prôné une gestion directive vers des centres d'hébergement.

#### LA NÉCESSITÉ DE NOUVELLES PLACES CADA, ALLIANT HÉBERGEMENT ET ACCOMPAGNEMENT

Le dispositif imaginé par les parlementaires prévoit que si une place est disponible dans la région du demandeur, celui-ci y serait orienté immédiatement.

Dans le cas contraire, il devrait se rendre dans un centre de transit pour quinze jours d'où il serait envoyé dans une autre région. C'est l'OFII qui déciderait de cette orientation. Les centres d'hébergement n'assureraient plus l'accompagnement social et juridique des demandeurs

qui serait dévolu à des plateformes départementales gérées par l'OFII. Ces propositions ne semblent pas adaptées à la situation: plutôt que la création d'un système directif et obligatoire, il est urgent de créer, comme le préconise la coordination française pour le droit d'asile, des places CADA supplémentaires partout sur le territoire et de privilégier le libre choix du demandeur quant à son hébergement. L'accompagnement juridique, social et médical pour tous, quel que soit le mode d'hébergement, est fondamental. Le rapport préconise une autre mesure très contestable: la création de lieux d'assignation à résidence pour les déboutés du droit d'asile, centres semi fermés dans l'attente d'une expulsion.

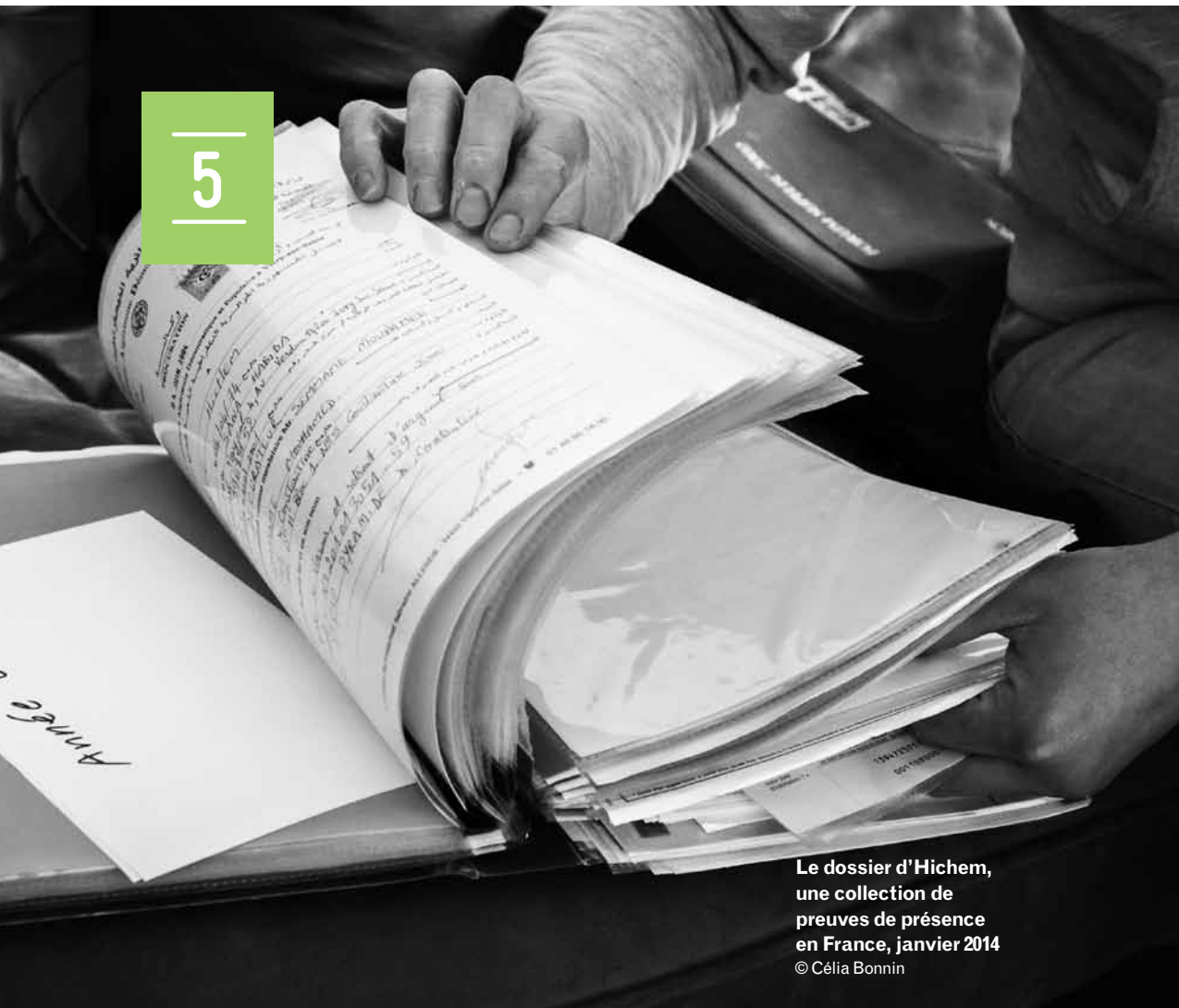
---

## L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE EN CRISE

# PROPOSITIONS

---

- › Accorder à tous les demandeurs d'asile qui le demandent une place en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et l'allocation temporaire d'attente (ATA) dès l'enregistrement de la demande d'asile.
- › Créer des places CADA en nombre suffisant pour couvrir les besoins.
- › Laisser aux demandeurs d'asile le choix de leur mode d'hébergement en CADA, chez des particuliers ou dans un logement autonome.
- › Maintenir la mission d'accompagnement social et juridique des CADA et redonner aux plateformes d'accueil cette mission qui leur était initialement confiée pour les demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA.
- › Garantir un droit au travail à tous les demandeurs d'asile sans opposabilité de la situation de l'emploi pour qu'ils puissent subvenir à leurs besoins sans dépendre de la solidarité nationale.



Le dossier d'Hichem,  
une collection de  
preuves de présence  
en France, janvier 2014  
© Célia Bonnin

## Circulaire dite de régularisation, après l'attente, la déception

**300 000 à 400 000** personnes étrangères en situation irrégulière en France, selon les estimations.

**2,6** millions d'étrangers en situation régulière en 2012.

**200 000** nouveaux titres de séjour ont été délivrés en 2013 dont **90 000** à des membres de famille, **60 000** à des étudiants, et **18 000** à des travailleurs.

**46 000** régularisations en 2013 et **36 000** régularisations en 2012.

**16 600** personnes régularisées au titre de la circulaire du 28 novembre 2012 entre décembre 2012 et octobre 2013.

**81 %** des personnes régularisées dans le cadre de la circulaire l'ont été pour un motif familial, majoritairement des parents d'enfants scolarisés.

**131 000** étrangers régularisés en 1981 et **80 000** en 1997 dans le cadre des circulaires de régularisation.



---

« Je veux porter une politique migratoire fondée sur des règles claires, stables et justes » déclarait le candidat François Hollande dans une lettre adressée à La Cimade au printemps 2012. Pourtant, près de deux ans après son arrivée au pouvoir, aucune réforme d'ampleur, aucun texte contraignant n'est venu contrecarrer plus de dix années de lois et pratiques administratives particulièrement restrictives.

De nombreuses consultations ont eu lieu, pour identifier les principales difficultés rencontrées par les personnes étrangères qui vivent en France, mais pas une loi, pas un décret pour restaurer la délivrance de « plein droit » des titres de séjour, diminuer le pouvoir discrétionnaire des préfets, endiguer la précarisation des titres de séjour et faciliter leur renouvellement, les changements de statuts ou encore l'accès à la carte de résident, pourtant véritable outil d'intégration.

Présentée comme une mesure phare, la circulaire du 31 mai 2012 sur l'accès à un premier emploi des jeunes diplômés étrangers n'a fait que revenir sur une circulaire du gouvernement précédent, alors qu'il aurait été nécessaire de changer la réglementation pour s'assurer que la situation de l'emploi ne soit opposable à aucun étudiant étranger.

La seule réforme législative sur le droit au séjour annoncée comme prioritaire est celle de la création d'un titre de séjour pluriannuel. Le sujet figurait d'ailleurs parmi les trois confiés au député Matthias Fekl par le ministre de l'Intérieur dans le cadre d'une mission parlementaire.

Premier texte de l'actuel gouvernement sur le droit au séjour des personnes étrangères en France, la circulaire du ministère de l'Intérieur publiée le 28 novembre 2012 était donc source de nombreuses attentes.

---

---

## Une circulaire à l'impact limité

---

La circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) a d'emblée été source de déceptions.

UN TEXTE SANS VALEUR JURIDIQUE

Déception parce qu'un texte sans valeur juridique contraignant ne peut pas être garant de règles « claires, stables et justes » ni mettre fin, sur l'ensemble du territoire, à des pratiques disparates et généralement arbitraires.

À la nécessité d'une loi immédiate, le gouvernement a répondu par des instructions ministérielles pour l'application du droit existant.

Déception également car le texte du 28 novembre 2012 ne concerne qu'un nombre extrêmement réduit de situations.

### LE CHOIX DE PRIVILÉGIER QUATRE CATÉGORIES DE PERSONNES

La circulaire du 28 novembre 2012 précise les critères de régularisation pour quatre catégories de personnes seulement :

- les parents d'enfants scolarisés ;
- les conjoints d'étrangers en situation irrégulière ;
- les jeunes majeurs ;

- les travailleurs pouvant justifier d'une ancienneté de présence et d'une ancienneté de travail en France.

Le bilan de l'application de la circulaire montre qu'elle n'a réellement eu d'impact que pour les deux premières catégories de personnes.

Les jeunes majeurs, présents en France depuis plusieurs années et y ayant fait une partie de leurs études sont exclus s'ils ne prouvent pas leur arrivée avant l'âge de 16 ans. C'est pourtant la situation de nombreux étrangers qui ont indéniablement le centre de leurs intérêts en France.

De la même manière, l'exigence de plusieurs années de travail en France doublée d'un plus grand nombre encore d'années de présence pour les travailleurs étrangers exclut beaucoup de candidats à la régularisation. L'ancienneté du travail est particulièrement difficile à démontrer pour les personnes travaillant sans titre de séjour. Si la circulaire précise que les employeurs peuvent établir des bulletins de salaire rétroactivement, la politique de lutte contre le travail illégal rappelée dans une circulaire du 11 février 2013 et l'absence de perspective d'amnistie sociale et pénale, même temporaire, pour les employeurs concernés, restent un frein considérable à la régularisation des travailleurs étrangers.

« J'ai vécu pendant des années à Paris et enchaîné les boulots : déménagement, livraison, restauration, menuisier, bâtiment, j'ai fait un peu de tout ». Nizar est originaire de Tunisie. Arrivé en France en 2008, il a toujours travaillé. Mais il a toujours été employé

au noir. À la sortie de la circulaire, il sollicite plusieurs associations dans l'espoir de pouvoir être régularisé. On lui explique la nécessité de fournir des preuves quant aux emplois occupés. "Mais je n'ai pas de preuve", explique Nizar. "J'ai essayé d'en demander aux personnes qui m'ont employé, j'ai fait tout ce que j'ai pu mais personne n'a voulu m'en donner. J'ai travaillé dans un restaurant pendant 2 ans. Mon employeur m'avait promis de me donner des feuilles de salaire pour que je puisse faire les démarches. J'y ai cru, j'ai travaillé à des horaires impossibles pendant des mois en comptant sur ces papiers. Il a fini par me dire qu'il ne pouvait pas, que c'était trop compliqué." Il espère trouver un travail déclaré et obtenir des preuves de son salariat pour pouvoir, enfin, demander sa régularisation. "J'ai travaillé au noir jusqu'ici parce que je n'avais pas le choix. Je suis travailleur, je suis motivé, je suis prêt à tout faire. Mais dans ma situation, trouver quelqu'un qui accepte de vous employer légalement, c'est très difficile. Pour l'instant, je ne trouve pas." »

## LES EXCLUS DE LA CIRCULAIRE

Le texte exclut, explicitement ou non, des personnes étrangères dont la situation aurait pu être améliorée.

Alors qu'il est expressément prévu que les ressortissants algériens et tunisiens doivent bénéficier du texte, le choix politique inverse a été fait pour les citoyens de l'Union européenne. Ainsi, les familles roumaines ou bulgares, qui ne peuvent pas prétendre à un droit au séjour en qualité de travailleurs au regard

du droit européen, ne parviennent pas à déposer des demandes de titre de séjour en tant que parents d'enfants scolarisés. Les inclure dans le dispositif de la circulaire aurait été un acte important pour favoriser leur intégration.

De la même façon, la non application de la circulaire au territoire de Mayotte, certes justifiable sur un plan strictement juridique (si l'on considère que la circulaire est un texte d'application du Ceseda), est également un message d'exclusion pour une partie des étrangers présents sur le territoire français, et qui n'attendent que des mesures qui leur permettent de sortir de la grande précarité administrative dans laquelle ils sont laissés.

Le texte ne prévoit rien non plus pour les conjoints de Français présents sur le territoire français et qui ne remplissent pas les conditions strictes pour pouvoir passer outre l'exigence de visa long séjour.

Rien non plus pour les étrangers malades qui subissent les dysfonctionnements des préfectures et des agences régionales de santé en plus des conséquences de la réforme du 16 juin 2011. Pas plus que pour les personnes qui pourraient faire valoir leur vie familiale en France (relation matrimoniale hors mariage, autres liens familiaux), mais également leurs attaches privées, en dehors des quatre hypothèses prévues par la circulaire.

## DES CRITÈRES FLOUS, VOIRE ILLÉGAUX

À de nombreuses reprises, la circulaire se réfère à des notions floues, sujettes à des interprétations variables des préfectures,



File d'attente devant  
la préfecture de police  
à Paris, 2013  
© Jean-Claude Saget

et donc propices au maintien de l'arbitraire dans les décisions prises sur l'ensemble du territoire.

Il en va ainsi du nombre d'années de scolarisation des enfants, du nombre d'années de présence en France et de vie commune des conjoints d'étranger en situation régulière mentionné « à titre indicatif », des conditions d'existence et d'insertion, ou encore du « sérieux » du parcours scolaire des jeunes majeurs.

La classification des preuves de présence conduit à exclure un grand nombre de preuves, ce qui est antinomique avec le principe de pouvoir rapporter la preuve de sa présence par tout moyen.

Enfin, l'exigence généralisée de la « maîtrise élémentaire » de la langue française

### UNE FORTE AFFLUENCE AU DÉPART, MAIS FINALEMENT PEU DE DOSSIERS DÉPOSÉS

Posée comme une clarification des conditions de régularisation au moyen de critères « objectifs et transparents », la circulaire du 28 novembre 2012 s'inscrit comme le fer de lance d'un nouveau discours sur les régularisations dans un « esprit de responsabilité et d'apaisement ». Ceci explique que les premiers jours, voire semaines, de l'entrée en vigueur de la circulaire ont été marqués par un afflux de personnes aux services « étrangers » des préfectures. Si dans l'ensemble, cette situation n'est venue qu'à la marge exacerber les difficultés déjà bien connues de l'accueil des étrangers en préfecture, en revanche, dans les départements où la concentration des personnes sans-papiers est forte (Paris, Rhône, Bouches-du-Rhône, Gironde, Haute-Garonne, Nord...), les choses se sont considérablement dégradées.

L'empressement en préfecture s'est dans l'ensemble assez vite normalisé, à tel point que le constat s'est rapidement imposé presque partout que la circulaire ne répondait qu'à titre « marginal » à la réalité des situations des personnes sans-papiers.

Quand bien même un demandeur s'inscrit dans l'une des situations décrites, le niveau d'exigence des pièces justificatives est tel qu'il risque d'en devenir dissuasif. Un phénomène d'« autocensure » par de nombreux candidats à la régularisation doit donc être pris en compte.

Dans certaines préfectures, des personnes n'ont pas pu retirer de dossier parce

qu'elles n'avaient pas de passeport ou qu'elles avaient déjà déposé un dossier avant l'entrée en vigueur de la circulaire.

Enfin, de nombreux dossiers ne franchissent pas l'étape du dépôt, en raison des refus essayés aux guichets. En effet, des pratiques différentes ont pu être observées entre des préfectures qui enregistrent les demandes alors que tous les critères ne sont pas satisfaits (comme le Rhône ou la Meurthe-et-Moselle) et celles qui refusent un tel dépôt (Morbihan, Pyrénées-Orientales, de Loire-Atlantique, Loiret et Yvelines). Ici, c'est la lecture faite par les préfectures de la circulaire qui est déterminante.

### L'ARTICULATION DÉLICATE AVEC LE DROIT EXISTANT

La circulaire est un texte d'application de la loi. L'ensemble de la réglementation en vigueur concernant les personnes étrangères en France reste applicable. La vocation de la circulaire est précisément de guider les préfets « dans l'application de

la loi et dans l'exercice de [leur] pouvoir d'appréciation ». La définition de catégories auxquelles s'applique la circulaire a pour effet pervers de laisser de côté une multitude de personnes.

### DES PRATIQUES PRÉFECTORALES CHANGEANTES ET COMPLEXES

L'un des objectifs visés par la circulaire du 28 novembre 2012 est de « guider les préfets dans leur pouvoir d'appréciation et ainsi [de] limiter les disparités ». En effet, les disparités récurrentes d'application de la réglementation par les préfectures sont source d'injustices. C'est donc à des pratiques plus harmonisées sur l'ensemble du territoire national qu'en appelle le ministre de l'Intérieur via sa circulaire.

En pratique rien n'a changé. D'une préfecture à l'autre, les interprétations varient sur les conditions de recevabilité et d'acceptation des demandes, et sur les modalités de la procédure.

LA CIRCULAIRE  
SE RÉFÈRE À DES  
NOTIONS FLOUES,  
PROPICES À  
L'ARBITRAIRE.

est un ajout à la loi. Et les conditions dans lesquelles les vérifications de cette condition sont faites sont souvent contestables, d'autant qu'elles sont réalisées

par des personnels qui ne disposent pas de compétences spécifiques en la matière.

## Une application hétérogène

Un démarrage chaotique, finalement peu de demandes, une focalisation des préfectures sur la circulaire au détriment des autres possibilités légales d'obtenir un titre séjour, et la permanence d'exigence de pièces justificatives non prévues par la réglementation sont les principaux éléments qui caractérisent la première année d'application de la circulaire.

En Seine-Maritime, Gironde et dans les Pyrénées-Orientales, les agents de préfecture conseillaient aux étrangers de faire leur demande de titre de séjour dans le cadre des « dossiers circulaire », en raison des délais de traitement plus rapides et par souci de simplification du travail des agents de guichet.

Dans le Haut-Rhin, la préfecture cherchait continuellement à recentrer les demandes d'admission au séjour vers des demandes « circulaire », ce qui contribue à dégrader les droits des personnes.

Autre pratique révélatrice du recouvrement du droit existant : le « guide d'information pour être autorisé à séjourner en France » de la préfecture de la Gironde édité en décembre 2012 ne mentionnait que les dispositions prévues par la circulaire.

Dans le Gard, un délai de 2 mois était nécessaire avant de pouvoir déposer son dossier de demande de titre, tandis que les personnes concernées par la circulaire avaient la possibilité de déposer leur dossier trois matinées par semaine et sans rendez-vous préalable.

La variabilité des instructions préfectorales est source de confusion pour les agents de guichet qui doivent tout à la fois intégrer de nouvelles pratiques et faire

### D'UNE PRÉFECTURE À L'AUTRE, LES INTERPRÉTATIONS VARIENT.

preuve d'adaptabilité dans un secteur où la complexité de la norme est la règle. En dernière instance, ce sont les personnes étrangères qui subissent ces normes variables et complexes : elles sont maintenues par les représentants de l'État dans une situation d'insécurité juridique.

« Lors d'un contrôle routier, Arkavan montre son permis de conduire rédigé en russe. Les policiers lui demandent alors de passer au commissariat pour vérification de ce permis. Il se rend donc à cette convocation le 17 février 2014, mais arrivé au commissariat de Poitiers, il n'est plus question de vérification du permis mais de sa situation administrative. Il explique qu'il a déposé avec sa femme une demande de régularisation auprès des services de la préfecture de la Vienne en décembre 2013, en s'appuyant sur la circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre et notamment ses dispositions relatives aux parents d'enfants scolarisés. En effet, les deux filles d'Arkavan vont au collège à Poitiers, le plus jeune fils est encore en primaire ; la famille vit en France depuis 5 années. Parents et enfants ont appris et parlent le français, les parents ont eu des activités bénévoles au Secours Populaire, les deux filles pratiquent la natation synchronisée à un bon niveau. Arkavan était donc confiant en arrivant au commissariat,

persuadé que la préfecture avait étudié sa demande de titre de séjour. Mais la réponse fut une obligation de quitter le territoire français (OQTF) sans délai et le transfert immédiat au centre de rétention de Bordeaux. Le tribunal administratif a confirmé l'OQTF. Sans surprise car la « circulaire Valls » n'est qu'une circulaire, elle n'a pas force de loi.

La préfecture se fonde sur le fait qu'Arkavan ne travaille pas, pour considérer que la famille n'est pas intégrée. Mais les services n'ont jamais rencontré ni la famille, ni ses proches, ni les enseignants et les éducateurs sportifs des enfants...

Arkavan travaillait lorsqu'il avait un récépissé l'y autorisant. Son employeur souhaitait le garder. Il a perdu son travail car la préfecture a refusé le renouvellement de son récépissé et de son autorisation de travail. Il a finalement été libéré suite à une forte mobilisation citoyenne. Le 7 mars 2014, Arkavan est convoqué à la préfecture pour retirer un récépissé et espère qu'il sera régularisé. »

Quatre catégories de personnes étrangères visées, dont deux pour lesquelles la circulaire du 28 novembre 2012 ne répond que très partiellement à la réalité vécue par les personnes concernées. Une application disparate sur l'ensemble du territoire et des pratiques non conformes à la réglementation qui perdurent.

C'est bien d'une réforme législative d'ampleur et d'un discours politique fort sur notre volonté de les accueillir qu'ont besoin aujourd'hui les personnes étrangères qui vivent et resteront en France.

## CIRCULAIRE DITE DE RÉGULARISATION, APRÈS L'ATTENTE, LA DÉCEPTION

# PROPOSITIONS

- › Adopter une véritable réforme législative qui replace, au cœur des dispositions relatives au droit au séjour, les droits fondamentaux des personnes étrangères et non les seuls intérêts économiques de la France.
- › Mettre fin à la multiplication des catégories de titres de séjour pour aller vers un titre unique pluriannuel dès la première délivrance.
- › Rétablir la délivrance de « plein droit » de la carte de résident après trois années de situation régulière.
- › Assortir tous les titres de séjour d'une autorisation de travail.
- › Restaurer des possibilités de dialogue avec les préfectures, notamment par la création de véritables commissions départementales du séjour.



CONFIDENTIEL

Médecin inspecteur de Santé Publique DDASS  
Immeuble l'Européen  
5-7 Promenade Jean Rostand  
93005 BOBIGNY Cedex

Pli confidentiel adressé au  
Médecin inspecteur de santé  
publique pour une demande  
de régularisation «étranger  
malade», Bobigny, mars 2011  
© Jean Larive

## Étrangers malades: un besoin de protection

**3,34 %** des titres de séjour sont délivrés pour raison de santé.

**11 356** nouveaux titres de séjour ont été délivrés à des étrangers malades en 2011.

**-18 %** de titres de séjour délivrés pour raison de santé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011.

**73 %** des titres de séjour délivrés à des étrangers malades en 2011 sont des autorisations provisoires de séjour de 6 mois maximum.

**61,5 %** des avis médicaux favorables requièrent des soins de plus d'un an.

**6** mois, c'est la durée moyenne pour obtenir le renouvellement d'un titre de séjour en tant que malade.

---

## Droit au séjour pour soins, la dégradation des pratiques

---

La loi du 16 juin 2011 a considérablement durci les conditions d'accès au titre de séjour pour raison médicale. Auparavant, ce titre de séjour concernait les personnes souffrant d'une pathologie grave nécessitant une prise en charge médicale sans laquelle elles encouraient des risques d'une exceptionnelle gravité et n'ayant pas un « accès effectif » au traitement approprié dans leur pays d'origine. Désormais, la loi prévoit l'octroi du titre de séjour, sous réserve de « l'absence » du traitement approprié dans le pays d'origine. Ce changement n'est pas que sémantique puisqu'il répond à la volonté de la majorité d'alors de ne plus prendre en compte les conditions d'accessibilité réelles – économiques ou géographiques – au traitement approprié à son état de santé pour une personne en particulier.

Malgré leur mobilisation et des alertes répétées auprès des ministères de la Santé et de l'Intérieur, les associations n'ont pas toujours réussi à éviter les expulsions des personnes gravement malades vers un pays où elles ne pourront pas se faire soigner.

Après les promesses de campagne électorale de François Hollande, le gouvernement n'est pas revenu sur la modification législative de 2011, ni dans les textes, ni dans les pratiques administratives. Au contraire, la situation ne cesse de se dégrader.

---

Dans un contexte de fortes pressions des préfectures sur les médecins des Agences régionales de santé (ARS) chargés de rendre un avis médical, les conséquences de la réforme de 2011 ont été dramatiques. Le nombre de titres de séjour pour soins délivrés en première demande ou en renouvellement à des personnes gravement malades a chuté et le nombre de personnes gravement malades placées en rétention et/ou expulsées s'est multiplié. Ainsi des personnes souffrant d'une pathologie chronique et régularisées depuis plusieurs années ont perdu leur titre de séjour alors que rien (en particulier au niveau de leur état de santé) ne le justifiait.

### L'ÉVALUATION ASSURÉE PAR LES MÉDECINS DES ARS

Le 10 novembre 2011, le ministère de la Santé a publié une instruction à destination des médecins des ARS, les guidant dans l'appréciation des critères médicaux posés par la loi. Mais cette instruction est très variablement suivie selon les médecins. Par ailleurs, les juges ne lui reconnaissent pas de valeur normative. Malgré la mobilisation des associations et professionnels de santé qui dénoncent les situations dramatiques, le ministère de la Santé ne semble pas s'en émouvoir et l'évaluation médicale par les médecins ARS continue de se durcir au détriment de la protection des personnes malades.

« Un monsieur burkinabé co-infecté par le VIH et l'hépatite B a demandé le renouvellement de sa carte de séjour temporaire pour raison médicale. La préfecture de la Seine-Saint-Denis le lui a refusé et lui a notifié une obligation de quitter le territoire français au motif que le médecin de l'ARS considérait que les soins étaient disponibles dans son pays d'origine, un avis rendu en totale contradiction avec les instructions du ministère de la Santé. »

De nombreuses personnes n'arrivent pas à obtenir un titre de séjour pour soins ou à le faire renouveler et se voient opposer des refus de séjour, parfois assortis d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), au motif que le médecin ARS a refusé de rendre un avis médical. Ce refus se base en général sur le manque d'éléments suffisants dans le rapport médical ou la mise en cause de la compétence du médecin ayant rédigé le rapport médical. Ces pratiques semblent se répandre et ont des conséquences extrêmement lourdes pour des personnes qui, à aucun moment, n'ont été mises en mesure de compléter le dossier médical transmis au médecin ARS.

« Un monsieur ivoirien souffrant d'une pathologie chronique et régularisé depuis 2007 a demandé le renouvellement de son titre de séjour à la préfecture de police de Paris. Cette dernière a refusé et a prononcé à son encontre une obligation de quitter le territoire français car le médecin de la préfecture avait refusé de rendre un avis médical au motif que sa demande d'éléments médicaux complémentaires adressée au praticien hospitalier était restée sans réponse (ce que dément le

médecin en question). À aucun moment n'a été mise en doute la gravité de la maladie de cette personne ou l'absence de soins appropriés dans son pays d'origine. Elle a pourtant perdu son droit au séjour et tous ses droits afférents.»

## L'INGÉRENCE DES PRÉFETS DANS LE DIAGNOSTIC DES MÉDECINS

Les pressions des préfets sur les médecins ARS sont encore montées d'un cran courant 2013: un peu partout en France se multiplient des décisions de refus de séjour assorties d'OQTF alors que le médecin ARS préconise la poursuite des soins en France. Ces refus de délivrance de titre de séjour pour soins sont fondés sur des consultations d'autres médecins (du consulat de France du pays concerné, voire des

services du ministère de l'Intérieur!) par les préfets en totale violation du secret médical et du respect des compétences de chacun.

### L'ÉVALUATION PAR LES MÉDECINS ARS SE DURCIT AU DÉTRIMENT DE LA PROTECTION DES MALADES.

Les préfectures usant de telles pratiques sont à notre connaissance les préfectures du Puy de Dôme, de l'Allier, de Charente-Maritime, de Haute-Garonne, de Côte d'Or, du Rhône, de Dordogne, de la Sarthe et de la Mayenne. Le ministère de l'Intérieur ne réagit pas; pire il y contribue.

« Deux personnes ont été placées au centre de rétention administrative de Rennes suite à la notification d'un refus de séjour pour raison médicale assorti d'une OQTF. Dans ces deux situations, les préfectures de la Mayenne et de la Sarthe avaient bien saisi le médecin ARS qui avait préconisé la poursuite des soins en France faute de traitement approprié disponible dans

le pays d'origine. Mais les préfectures ont mené des contre-enquêtes médicales et ont conclu au rejet de la demande de titre de séjour.»

« La préfecture de Dijon, pour toute demande de titre de séjour pour raison médicale déposée par une personne ayant été déboutée de sa demande d'asile, suppose qu'est allégué un syndrome post-traumatique. Pourtant, elle n'a pas connaissance du dossier couvert par le secret médical, et elle n'a aucune compétence médicale. Ne se souciant guère de l'avis du médecin de l'ARS, elle s'adresse à d'autres médecins qui attestent que les traitements appropriés au syndrome post-traumatique sont disponibles dans le pays d'origine. Ces médecins n'ont pas connaissance de l'état de santé des personnes concernées. Bien que cette pratique ait été censurée par le tribunal administratif, la préfecture continue; les ministères de l'Intérieur et de la Santé n'ont toujours pas mis fin à cette pratique.»

## DES DÉRIVES ET DES ABUS

La situation actuelle est dramatique pour les personnes étrangères malades, et les échos relatifs à une éventuelle réforme législative courant 2014 ne sont pas rassurants. Sur une préconisation des inspections IGA et IGAS de mars 2013, le gouvernement réfléchit à confier l'évaluation médicale aujourd'hui de la compétence des ARS à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), agence du ministère de l'Intérieur. Cette évolution conduirait à passer d'une logique de médecine de prévention (médecin de santé publique) à une médecine de contrôle (médecin de l'OFII).

Ces graves dérives apparues récemment s'ajoutent aux pratiques abusives des services préfectoraux dénoncées depuis de nombreuses années par les associations, et notamment par l'Observatoire du droit à la santé des étrangers (ODSE): exigence de pièces non prévues par la réglementation, telles le passeport ou le certificat médical non descriptif, parfois rédigé par un médecin agréé; exigence de la présence de l'hébergeur, refus des domiciliations des personnes sans domicile stable; défaut de remise de récépissé pendant l'instruction (pour 48% des premières demandes selon l'observatoire de Aides en 2013); délai d'instruction atteignant généralement 12 voire 18 mois; délivrance d'autorisations provisoires de séjour (APS) en lieu et place de cartes de séjour temporaire (pour 60% des APS

attribuées, selon l'observatoire de Aides en 2013), voire refus d'enregistrement des demandes de titre de séjour des personnes présentes en France depuis moins d'un an (Paris, Yvelines, Hauts-de-Seine, Marne, Aube, Ardennes, etc.).

De nombreuses préfectures refusent d'enregistrer les demandes de titre de séjour pour soins déposées par des ressortissants communautaires. Cela prive les citoyens de l'Union européenne de la possibilité de résider en France quand le traitement approprié n'est pas disponible dans leur pays d'origine, en totale contradiction avec le respect du droit à la santé, droit fondamental consacré par les textes internationaux, et les place dans une situation moins favorable que les ressortissants d'État tiers à l'Union européenne.

## UN ACCÈS AUX SOINS DE PLUS EN PLUS RESTREINT POUR LES PRÉCAIRES

Les personnes étrangères malades reçues à La Cimade ont beaucoup de mal à accéder à une couverture médicale, que ce soit l'Assurance maladie ou l'Aide médicale d'État (AME), dispositif spécifique pour les personnes sans titre de séjour. Parfois, elles se heurtent à une législation trop restrictive (le plafond de ressources est extrêmement bas, excluant de fait toute personne en situation irrégulière qui travaille pour subvenir à ses besoins), mais le plus souvent, ce sont les pratiques des Caisses primaires d'assurance maladie qui se sont profondément durcies. Le nombre de lieux d'accueil avec des agents formés pour accompagner les personnes dans leur demande de couverture maladie a drastiquement diminué et les délais d'instructions des demandes sont trop longs pour des personnes qui ne peuvent pas se soigner tant qu'elles n'ont pas de droits ouverts. Il est également très fréquent que les dossiers se perdent et que les personnes subissent des ruptures de droits lors du renouvellement de leurs droits.

Par ailleurs, la lutte contre la fraude a pris le pas sur la logique d'accès aux soins, les pratiques constatées empêchent les personnes d'accéder aux soins.

Enfin, des médecins et pharmacies pratiquent le refus de soins de manière discriminatoire à l'égard des populations les plus vulnérables: les bénéficiaires de l'AME et de la CMU complémentaire.

Ces pratiques mènent inexorablement à des comportements de renoncement aux soins, surtout chez les personnes les plus vulnérables.

---

## Une protection insuffisante contre l'expulsion

---

La protection contre l'expulsion des personnes étrangères gravement malades proclamée par la loi peine à être appliquée en prison et en rétention faute d'une réglementation contraignante. Il n'existe en effet aucun texte qui précise le rôle de chaque

### L'ORDRE PUBLIC ET LES EXPULSIONS MASSIVES PRIMENT SUR LE DROIT À LA SANTÉ.

acteur, administratif comme médical, et l'articulation de leurs interventions.

Absence d'effet suspensif de la saisine du médecin de l'ARS sur l'exécution de la mesure d'expulsion, défaut d'identification de l'autorité médicale territorialement compétente (laissant toute latitude aux préfetures pour « choisir » une ARS), carence dans les informations données aux personnes privées de liberté les empêchant d'exercer les voies de recours...

Comme en matière de droit au séjour, ce constat s'inscrit dans un contexte politique défavorable, où le ministère de la Santé ne fait pas valoir les enjeux de santé, individuelle et publique, face à la prédominance des préoccupations d'ordre public et d'affichage d'expulsions massives du ministère de l'Intérieur.

Depuis 2012, le rythme des expulsions s'est encore accéléré, atteignant des niveaux inédits ! Il est difficile d'évaluer le nombre exact de personnes malades expulsées, mais, depuis les centres de rétention où elle exerce une action d'aide à l'exercice des droits, La Cimade est témoin chaque mois de nouveaux cas.

« Un monsieur russe né en Géorgie est entré en France en novembre 2004. Entre juin 2007 et décembre 2008 il a obtenu des titres de séjour pour raison médicale car il est atteint de l'hépatite C. Il a été incarcéré le 14 août 2008. La conseillère d'insertion et de probation en charge de son suivi a sollicité par courrier, en janvier 2012, le renouvellement de son titre de séjour pour raison médicale. Par une décision datée du 17 avril 2012, le préfet de la Vienne a rejeté la demande au motif que l'intéressé n'avait pas besoin de titre de séjour en prison où il recevait les soins nécessaires. Une nouvelle demande de renouvellement de son titre de séjour est enregistrée à la préfecture de la Dordogne le 27 mai 2013. La préfecture notifie à l'intéressé un refus de titre de séjour assorti d'une OQTF sans délai de départ volontaire (recours possible dans les 48 heures suivant la notification de la décision). Le refus de séjour est motivé sur le fait que, bien que le 17 juin 2013 le médecin ARS ait rendu un avis favorable à son maintien en France, il ressort des éléments en possession de la préfecture et après vérification auprès d'un autre médecin, que l'offre de soins est disponible en Géorgie et en Russie ; de plus, du fait de son passé pénal, ce monsieur représenterait une menace pour l'ordre public. À sa levée d'écrou, l'intéressé est placé au centre de rétention du Mesnil-Amelot et, moins de 24 heures plus tard, sans avoir eu le temps de rencontrer La Cimade ou le médecin, il est expulsé vers la Géorgie. »

---

## ÉTRANGERS MALADES : UN BESOIN DE PROTECTION

# PROPOSITIONS

---

- › Revenir à la formulation de la loi votée en 1998 pour garantir un titre de séjour aux étrangers gravement malades privés d'un accès effectif à un traitement approprié dans leur pays d'origine.
- › Rappeler aux préfetures les dispositions législatives et les règles de procédure pour mettre fin aux multiples pratiques administratives illégales.
- › Maintenir un dispositif d'évaluation médicale placé sous la tutelle exclusive du ministère de la Santé et mettre fin aux ingérences et pressions des préfetures et du ministère de l'Intérieur.
- › Instaurer une procédure transparente de protection effective contre l'expulsion des personnes malades en prison et en rétention.
- › Rendre effectif le droit au séjour et la protection contre l'expulsion de toutes les personnes étrangères malades vivant en France, y compris les ressortissants de l'Union européenne.





Évacuation d'un terrain occupé par des familles Roms, La Capelette, Marseille, janvier 2012 © Nathalie Crubézy / Collectif à-vif(s)

## Roms : les parents pauvres de l'Europe

**16 949** Roms vivaient en France en 2013.

**12 000** Roms roumains et bulgares ont été expulsés de France en 2012.

**4** fois plus de Roumains ont été enfermés en rétention entre 2008 et 2012.

**10 659** roumains et bulgares ont été expulsés via l'aide au retour en 2012.

**50** euros c'est le montant de l'aide au retour accordée aux Roumains et Bulgares en 2013.

**21 537** Roms ont été évacués de force de leur bidonville en 2013.

**165** évacuations de bidonvilles en 2013, dont seulement **74** accompagnées de solution partielle de relogement.

---

Les personnes d'origine Rom occupent, souvent à leurs dépens, le devant de la scène médiatique. Mais qui sont les Roms? Au côté des Gitans d'Espagne, des Sintis ou Manouches des régions germanophones ou des Gypsy britanniques, ils sont, en Europe centrale et de l'Est, membres d'un groupe ethnique descendant probablement d'ancêtres indiens. En dépit des amalgames, ils sont distincts de ceux que l'on dénomme gens du voyage, terme administratif désignant les personnes – souvent françaises – vivant sans résidence fixe. Auparavant nomades, les Roms ne migrent aujourd'hui que contraints par les discriminations dont ils sont victimes dans leurs pays d'origine.

Les Roms rencontrés en France sont surtout des ressortissants roumains ou bulgares: il s'agit donc, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, de nos concitoyens européens. Citoyens européens, mais citoyens pauvres: ils ne bénéficient pas du même traitement que les Allemands, Italiens ou Belges. Au-delà des catégorisations ou des revendications identitaires, il est donc urgent de ne plus ethniciser le débat et d'appeler à un traitement égalitaire des citoyens européens, quels que soient leur niveau de vie, leur nationalité ou leur origine ethnique, réelle ou supposée.

Le 27 mars 2012, François Hollande, alors en campagne, adressait au collectif Romeurope une lettre dénonçant « *la politique du Gouvernement de Nicolas Sarkozy qui est responsable de la précarité intolérable dans laquelle se trouvent ces familles et qui fabrique un groupe de population, bouc émissaire idéal pour justifier des politiques toujours plus répressives* » et affirmant que « *le droit commun doit s'appliquer à tous* ». Le bilan que l'on peut dresser début 2014 du traitement des citoyens européens pauvres montre l'insuffisance du chemin parcouru depuis deux ans.

---

---

## La liberté de circulation bafouée

---

Citoyens européens, les ressortissants roumains et bulgares doivent bénéficier de la libre circulation, «  *pierre angulaire de la citoyenneté de l'Union* » selon le Parlement européen. Pendant trois mois, tout citoyen européen a le droit de circuler dans l'Union Européenne (UE) s'il ne menace pas l'ordre public. Les citoyens européens pauvres voient ce droit sans cesse menacé.

La notion d'ordre public est instrumentalisée: loin de la définition juridique de «  *menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* », les préfets expulsent pour vol simple, mendicité ou même pour le simple fait de sortir d'une déchetterie. Invoquant la nécessité d'une expulsion urgente, ils n'accordent pas de délai de départ volontaire, pourtant prévu incon-

ditionnellement par la loi, et enferment massivement les européens pauvres dans des centres de rétention. Eloignement coûteux, mais facile: les Roumains et Bulgares ne souhaitent presque jamais déposer de recours et quittent le centre de rétention avant qu'un juge n'ait pu contrôler la légalité de leur interpellation.

Les personnes désargentées sont tout particulièrement visées par les mesures d'éloignement. En effet, une personne qui constituerait une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale peut être éloignée du territoire, dès lors qu'elle ne dispose pas de ressources suffisantes, même si elle ne bénéficie concrètement d'aucune aide.

Enfin la liberté de circulation des européens pauvres est restreinte: la notion « d'abus de droit », créée par la loi Besson de juin 2011, permet l'éloignement des personnes pauvres faisant des allers et retours depuis leur pays d'origine.

### L'ENFERMEMENT DES COMMUNAUTAIRES AU CRA DU MESNIL-AMELOT EN 2013

Une étude accomplie sur six mois, de février à juillet 2013, au centre de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot confirme les observations des années précédentes: les ressortissants communautaires y représentent près de 13% des personnes enfermées et 95% d'entre eux sont roumains ou bulgares. Alors que, toutes nationalités confondues, 27% des étrangers enfermés ont été expulsés, ce sont 91% des Roumains et 71% des Bulgares qui l'ont été. En toute illégalité au regard du Ceseda, 80% d'entre eux font l'objet d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) sans délai de départ volontaire, édictées le jour du placement en rétention. Les préfets invoquent la menace à un intérêt fondamental de la société française (pour des infractions telles que « vol de croissant dans une boulangerie en état d'ébriété »), prétendent souvent que les personnes pèsent sur le système d'assistance sociale – alors même qu'elles n'ont droit à aucune allocation – et les accusent parfois d'abuser de leur droit à la libre circulation! Seulement deux personnes ont à notre connaissance été libérées par le tribunal administratif de Melun sur la période étudiée.

## AIDE AU RETOUR OU HARCÈLEMENT ADMINISTRATIF ?

Distribuées souvent à même les bidonvilles – parfois au moment des évacuations – sans aucun examen individuel, les OQTF participent au harcèlement des Européens pauvres et s'accompagnent de pressions fortes pour accepter une aide au retour.

À contre-courant des discours gouvernementaux selon lesquels les Roms abuse-raient de l'aide au retour, c'est le gouver-nement lui-même qui dès 2007 a utilisé ce dispositif pour encourager les Roms européens à quitter le territoire. 60% des aides au retour accordées en 2012 ont concerné des Roumains et Bulgares, principalement via des charters direc-tement affrétés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) suite à des évacuations de bidonvilles. L'aide au retour a aussi été un instru-ment de contrôle des citoyens européens pauvres grâce au fichier d'empreintes biométriques Oscar (Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour), créé en octobre 2009 et déclaré contraire à la Charte des droits fondamentaux de l'UE par le Parlement européen.

En 2012, si l'on ajoute aux 10 659 expul-sés via l'aide au retour les 1554 expul-sés depuis les centres de rétention, plus de 12 000 des 17 000 Roms roumains et bulgares présents sur le territoire ont été expulsés !

En janvier 2013, Manuel Valls a annoncé à grand bruit la suppression de l'aide au retour. Le montant a juste été drastique-ment diminué. On ne pourrait que saluer

la suppression de ce dispositif absurde et coûteux, mais en pratique, l'OFII conti-nue de le proposer lors des évacuations de bidonvilles et des charters décollent toujours vers la Roumanie et la Bulga-rie. Le gouvernement continue de violer les droits des citoyens européens, mais à moindre coût.

### LA « DÉSINTÉGRATION » EN ŒUVRE

#### À POITIERS N'ÉPARGNE PERSONNE

« Début 2013, des droits sociaux sont subitement arrêtés, et des OQTF distribuées à des familles engagées de longue date dans des démarches d'insertion avec les associations et structures locales à Poitiers. Précarisation du logement, risque de déscolarisation, négation des efforts d'insertion et de l'accompagnement social: des résultats opposés à la volonté de respect du travail d'insertion affichée dans la circulaire du 26 août 2012.

À Poitiers toujours, environ soixante-dix personnes arrivées plus récemment vivent dans trois squats; deux d'entre eux ont déjà été évacués sans que la circulaire n'ait été appliquée. Un simulacre de diagnostic a été conduit par l'OFII: entretiens sporadiques en présence de la préfecture portant essentiellement sur la régularité du séjour et le retour au pays... via la proposition de l'aide au retour. Aucune concertation avec les associations impliquées, et, à la clé, la distribution d'OQTF fondées pour la plupart sur des vols en déchetterie et des infractions routières. Les familles évacuées ont été dispersées pour quelques nuits dans des lieux d'hébergement d'urgence, en attendant d'être expulsées. »

## Une circulaire ambitieuse mais non appliquée

Loin d'être un mode de vie choisi comme l'a sous-entendu Manuel Valls, l'habitat en bidonville révèle la pro-fonde précarité des Roms et leur mise au ban de la société.

Alors que les évacuations de bidonville sans alternative se succèdent à un rythme effréné, la retentissante circulaire inter-ministérielle du 26 août 2012 est venue proposer un cadre de référence pour « évacuer les campements illicites »: tra-vail coopératif entre les services de l'État et les acteurs locaux pour procéder au diagnostic de la situation de chaque per-sonne ou famille en amont de l'évacua-tion; continuité dans l'accès aux droits, notamment à la scolarisation, prévention sanitaire et accès aux soins, recherche de solutions d'hébergement après l'évacua-tion, accompagnement vers l'insertion professionnelle. Pour mettre en œuvre ces actions, le gouvernement a prévu l'appui méthodologique et logistique du préfet Alain Régnier, délégué interminis-tériel à l'hébergement et à l'accès au loge-ment (Dihal).

Pourtant, depuis sa parution, on observe la poursuite des évacuations de campe-ments sans aucune application des me-sures préconisées par la circulaire. Ainsi, dans son rapport annuel 2012-2013 le CNDH Romeurope indique que « le prin-cipal constat qui peut être dressé est l'hé-térogénéité de la mise en œuvre des pré-conisations de la circulaire [...] en fon-ction des territoires et des régions. Depuis la publication de la circulaire, le CNDH

Romeurope recense que sur plus de 100 opérations d'évacuations de lieux de vie occupés sans titre, moins d'une situation sur dix a fait l'objet d'un diagnostic préa-lable. Sur ces mêmes évacuations, moins d'un tiers aurait été suivi de propositions d'hébergement ». Globalement, « la mise en œuvre [des recommandations de la Dihal] sur le terrain demeure quasi inexistante ».

Tout travail d'insertion reste im-possible, et en parallèle les déclara-tions politiques se font toujours plus stigmatisantes. En septembre 2013, après les déclara-tions du ministre de l'Intérieur sur la prétendue vocation des Roms à re-tourner en Roumanie ou Bulgarie et leur incapacité à s'intégrer, la Com-mission européenne menace la France de sanctions.

**L'HABITAT EN BIDONVILLE RÉVÈLE LA PRÉCARITÉ DES ROMS ET LEUR MISE AU BAN DE LA SOCIÉTÉ.**

## Séjour en France: un accès difficile aux règles de droit commun

Jusqu'au 31 décembre 2013, soit aussi longtemps que le permettait le droit de l'UE, les ressortissants roumains et bul-gares auront été soumis aux mesures transitoires sur l'accès au travail salarié: à l'instar des ressortissants extra-eu-ropeens, l'accord de la Direccte condi-tionne l'obtention d'une autorisation de travail et donc de séjour. Deux mesures sont venues assouplir leur accès au tra-vail salarié: la taxe à la charge des em-ployeurs a été supprimée par la circulaire

**UN DROIT AU  
SÉJOUR PARFOIS  
MOINS FAVORABLE  
QUE CELUI DES  
RESSORTISSANTS  
DES PAYS TIERS.**

interministérielle du 26 août 2012; la liste des métiers pour laquelle l'autorisation de travail leur est accordée sans condition a été élargie de 150 à 291 métiers le 1<sup>er</sup> octobre 2012. Plutôt positives, ces décisions restent néanmoins largement insuffisantes puisqu'elles ne suppriment pas la lourdeur administrative de la procédure d'embauche, véritablement démotivante pour les employeurs.

Si le vade-mecum de la Dihal préconise certaines avancées pour faciliter l'accès au travail des citoyens européens soumis aux mesures transitoires (simplification des pièces utiles à la demande d'autorisation de travail, délais de réponse réduits), ce document très mal diffusé n'a pas de valeur réglementaire.

Alors que le droit au séjour en tant que citoyen de l'UE est difficilement

accessible aux citoyens pauvres, ceux-ci ne peuvent se prévaloir d'autres critères s'appliquant pourtant aux ressortissants extra-européens. Ainsi, Valentin, ressortissant roumain venu en France en 1999 à l'âge de neuf ans, gravement malade, et ses parents, étaient admis à séjourner en France... jusqu'à ce que la Roumanie entre dans l'UE. Le 22 juin 2012, le Conseil d'État valide cette logique en considérant qu'en l'état actuel du droit national, les citoyens de l'Union ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de droit commun du Ceseda, par exemple pour des considérations liées à leur vie privée et familiale. Le droit au séjour des ressortissants communautaires en France est donc différent, et parfois moins favorable, que celui des ressortissants des pays tiers. De même, les Européens sont exclus de l'application de la circulaire Valls du 28 novembre 2012. Il est donc urgent d'envisager une modification législative.

---

## ROMS : LES PARENTS PAUVRES DE L'EUROPE

# PROPOSITIONS

.....

- › Mettre fin aux mesures illégales de placements en rétention et d'expulsions de ressortissants communautaires.
- › Ne plus procéder à des notifications massives d'obligations de quitter le territoire français en violation de la liberté de circulation, notamment lors des évacuations de bidonvilles.
- › Cesser le harcèlement administratif lors des évacuations de bidonvilles, en particulier les pressions pour accepter « l'aide au retour ».
- › Ne plus recourir aux expulsions collectives par charters, seuls avions affrétés par la France pour expulser exclusivement une communauté.
- › Arrêter les évacuations de bidonvilles en l'absence de solution de relogement et suspendre les procédures d'évacuation administrative.
- › Permettre l'accès de tous au droit commun en matière de séjour comme de droits économiques et sociaux.



Journée de mobilisation  
inter-associative contre la  
politique de maltraitance  
institutionnelle des jeunes  
étranger(e)s isolé(e)s,  
juin 2013 © Célia Bonnin

## Mineurs ou étrangers ?

**4 000** arrivées annuelles de jeunes étrangers déclarés mineurs isolés en métropole.

**3 000** mineurs isolés étrangers (MIE) vivent à Mayotte.

**50 %** des arrivées de MIE se concentrent dans 12 départements en 2012.

**10** départements prennent en charge à eux seuls **30 %** des MIE en 2012.

**12** départements ont attaqué la circulaire du 31 mai 2013, dite « circulaire Taubira ».

**10** départements ont pris des arrêtés de suspension de la prise en charge des MIE entre 2012 et début 2013.

**18** mois c'est la marge d'erreur des expertises d'âge osseux utilisées pour évaluer l'âge des jeunes.

---

L'arrivée de migrants mineurs sans famille sur le territoire est une forme d'immigration relativement nouvelle. Apparue dans la seconde moitié des années 1990, elle reste difficile à quantifier, tant les données sont fragmentaires et peu nombreuses. Le rapport officiel le plus récent sur la question des mineurs isolés étrangers (MIE), publié en 2010 par la sénatrice Isabelle Debré, retenait pour l'année 2009 une fourchette allant de 4 000 à 8 000 selon les différentes sources : ministère de l'Immigration, Assemblée des départements de France et associations. Mais aucune de ces statistiques ne prend évidemment en compte les MIE qui n'ont pas demandé ou qui se sont vus refuser une prise en charge après que leur minorité ait été mise en doute, souvent de manière expéditive.

Très vite, les associations se sont inquiétées des obstacles importants que rencontraient les MIE pour accéder au dispositif de prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) : longueur de la procédure, suspicion systématique de majorité, évaluation subjective de l'âge à l'issue d'entretiens souvent expéditifs, recours quasi généralisé aux expertises osseuses dont la validité scientifique est mise en cause, refus de prise en charge de la part de l'ASE malgré des décisions de justice, absence de voies de recours pour contester ces refus de prise en charge.

---

---

## L'État et les départements se défaussent

---

En 2012 certains départements ont pris la décision de refuser toute nouvelle prise en charge, arguant de la saturation du dispositif. Dans plusieurs villes, les militants associatifs ont dû pallier à ces difficultés en hébergeant les jeunes chez eux pour leur éviter de dormir dans la rue. À Amiens, c'est le commissariat qui a hébergé, dans des cellules de garde à vue, les jeunes que l'ASE a refusé de prendre en charge faute de places !

La qualité de la prise en charge par l'ASE (ou, dans certains départements comme Paris ou la Seine-Saint-Denis, par l'association agréée chargée de l'accueil et de l'orientation des MIE) a également été mise en doute. Celle-ci prenant souvent la forme d'une simple mise à l'abri (hébergement dans un foyer ou un hôtel sans scolarisation) qui s'éternise et non d'une véritable assistance éducative telle que prévue par les textes.

Pendant des années, l'État et les départements se sont mutuellement rejeté la responsabilité de la prise en charge de ces mineurs, à qui la France doit pourtant protection en vertu de ses engagements internationaux, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

L'État considérait que ces mineurs relevaient du dispositif départemental de protection de l'enfance, tandis que les départements considéraient au contraire que la problématique avait une dimen-

sion nationale. Certains départements considèrent les MIE davantage comme des étrangers et/ou des sans domicile fixe, que l'État devrait prendre en charge à ce titre, que comme des enfants en danger.

En septembre 2011, ce conflit éclate au grand jour : le président du Conseil général de Seine-Saint-Denis, Claude Bartolone, s'estime submergé par l'arrivée des MIE à l'aéroport de Roissy et abandonné par l'État. Il donne pour instruction à l'ASE de refuser la prise en charge des mineurs placés par le procureur de la République ou le juge des enfants pour mettre l'État devant ses responsabilités. Ainsi, pendant plus d'un mois, des dizaines de MIE sont livrés à eux-mêmes. Un accord est finalement trouvé le 5 octobre 2011 à l'issue d'une réunion entre le ministre de la Justice, le président du Conseil général de Seine-Saint-Denis et le président de l'Assemblée des départements de France. Outre une aide financière exceptionnelle de l'État, cet accord prévoyait que la Seine-Saint-Denis n'accueillerait désormais plus qu'un MIE sur dix « découverts » sur le département, les neuf autres étant répartis dans les départements limitrophes. Mais il ne s'agissait là que d'une solution temporaire.

**UNE CIRCULAIRE CENSÉE RÉPARTIR « ÉQUITABLEMENT » LES MIE.**

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la circulaire du 31 mai 2013, dite « circulaire Taubira », censée, à travers deux protocoles (un protocole d'évaluation et un protocole État-Départements), mettre un terme aux dysfonctionnements constatés dans l'évaluation de l'âge, harmoni-

ser les pratiques et enfin, répartir « équitablement » les MIE sur l'ensemble des départements à l'issue d'une période d'évaluation de cinq jours prise en charge financièrement par l'État.

## Les principes de l'évaluation

Le protocole d'évaluation rappelle les principes censés guider l'évaluation d'un mineur qui sollicite sa prise en charge par l'ASE: bienveillance, prévalence des actes d'état civil, bénéfice du doute. Il s'inspire largement des recommandations formulées par le Défenseur des droits le 19 décembre 2012.

Ainsi, lorsqu'un jeune sollicite sa prise en charge par l'ASE, il est mis à l'abri pour une période de cinq jours (financée par l'État à hauteur de 250 euros par jour), le temps d'être « évalué » afin que soient établis sa minorité et son isolement. Cette évaluation consiste, dans un premier temps, en un entretien.

Dans un second temps, l'évaluateur est invité à vérifier les documents d'état civil du jeune. Conformément à l'article 47 du code civil, celui-ci fait foi jusqu'à preuve du contraire. En cas de doute sur l'authenticité des documents, le parquet ou le Conseil général saisit le service de la fraude documentaire qui procède aux vérifications nécessaires.

Enfin, si un doute persiste sur la minorité du jeune, celui-ci peut être soumis, sur instruction du parquet, à un examen médical consistant notamment en une radiographie osseuse.

## L'EXPERTISE DE L'ÂGE OSSEUX TOUJOURS DE MISE

Si le protocole reprend l'essentiel des recommandations émises par le Défenseur des droits, il comporte néanmoins un certain nombre de lacunes.

Le protocole recommande aux départements de n'utiliser l'expertise d'âge osseux qu'en dernier recours. En pratique celui-ci reste très largement employé par les Conseils généraux et revêt toujours un caractère automatique dans de nombreux départements. Le Parlement européen a pourtant déploré dans sa résolution du 12 septembre 2013 le caractère « *inadapté et invasif des techniques médicales utilisées [...] parce qu'elles peuvent occasionner des traumatismes et parce que certaines de ces méthodes, basées sur l'âge osseux ou sur la minéralisation dentaire, restent controversées et présentent de grandes marges d'erreur* ». Cet âge physiologique est en effet établi à partir de l'Atlas de Greulich et Pyle, élaboré au début du XX<sup>e</sup> siècle à partir d'une population caucasienne. Ces statistiques proviennent d'enfants européens dont la physiologie n'est pas nécessairement celle d'enfants africains. Par ailleurs, elle ne donne que le palier à partir duquel un enfant a terminé sa croissance et n'a plus guère de sens quand la croissance est terminée, ce qui peut arriver entre 16 et 20 ans. Tous les médecins, y compris ceux de l'Académie de médecine, s'accordent à dire que leur précision est comprise entre 6 mois et 2 ans. Malgré le manque de fiabilité de cette méthode et contrairement à la recommandation du Parlement européen, le protocole ne prévoit pas que les résultats de ces évaluations puissent faire l'objet de recours.



Faouly, jeune mineur isolé, octobre 2012  
©Vali

## L'OUTRE-MER EXCLUE DU PROTOCOLE

On dénombre à Mayotte environ 3000 mineurs étrangers isolés, dont 500 en situation de grande fragilité, et pour plus de 80 % du fait de l'expulsion de leurs parents. Cette situation dramatique relevée par le Défenseur des droits dans un rapport de mars 2013, est en partie due à l'absence de registres d'état civil stabilisés et à la complexité des démarches en matière de délivrance de titres de séjour. Ainsi, se crée à Mayotte, une jeune génération sans identité.

Certains jeunes contrôlés par la police peuvent être considérés comme majeurs et être expulsés aux Comores. Ceux qui restent doivent faire face à de nombreuses discriminations en matière d'accès à la santé ou à l'éducation. Il n'y a pas d'affiliation possible à la sécurité sociale puisque qu'ils n'ont pas d'ouvrant droit. Or, l'Observatoire du Droit à la Santé des Étrangers et Migrants Outre-mer relève qu'à Mayotte un enfant a quatre fois plus de risque de mourir avant l'âge de 6 ans qu'en métropole. Enfin, certaines mairies exigent l'affiliation sécurité sociale pour l'inscription à l'école.

### DES VOIES DE RECOURS INSUFFISANTES

Concernant les voies de recours ouvertes au jeune en cas de refus de prise en charge, le dispositif ne prévoit ni son information de la possibilité de se faire assister par un avocat, ni la notification de la décision de refus de prise en charge et la possibilité de contester celle-ci.

**IL EST BIEN PLUS DIFFICILE D'ACCÉDER AU JUGÉ POUR UN MIE QUE POUR UN ADULTE.**

Outre ces faibles garanties procédurales, c'est surtout la question de l'accès au juge qui est totalement éludée par cette circulaire. De manière paradoxale, un MIE est bien moins protégé qu'un adulte pour accéder au juge. Le Conseil d'État a en effet jugé dans une décision du 30 décembre 2011 qu'un jeune s'étant heurté à un refus de prise en charge par l'ASE ne pouvait pas contester ce refus devant le juge administratif, car un mineur n'a pas la capacité à agir, même si l'administration le considère comme majeur ! Le seul juge auquel le jeune a accès pour contester

son refus de prise en charge est le juge des enfants, qu'un mineur peut saisir directement pour demander une mesure d'assistance éducative, mais cette procédure n'est encadrée par aucun délai et il faut souvent plusieurs mois avant d'être convoqué à une audience. Pendant ce temps, le jeune erre dans la rue puisqu'étant mineur et n'ayant aucun document prouvant que l'administration le considère comme majeur, il n'a même pas accès au dispositif d'hébergement d'urgence du 115, qui n'accepte que les majeurs.

### L'ASE JUGE ET PARTIE

Comme le soulignaient un certain nombre d'associations dès avril 2012 dans leur saisine du Défenseur des droits, ou, plus récemment, dans une note de septembre 2013 sur les pratiques de la permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (PAO-MIE) à Paris, l'entretien d'évaluation du jeune a souvent été, par le passé, mené

de manière extrêmement subjective, ne laissant que peu de place à la « bienveillance » et au « bénéfice du doute » censés prévaloir dans les évaluations. Ainsi, bien que détenteurs d'un document d'état civil attestant de leur minorité, bon nombre de MIE se sont vus refuser l'accès au dispositif de protection dès la phase de l'entretien, motif pris de leur apparence physique ou du manque de crédibilité de leur récit.

Par ailleurs, le fait que ce soit l'ASE qui procède à l'évaluation pose problème en termes d'impartialité. On peut en effet considérer que l'évaluateur est à la fois juge et partie puisque c'est lui qui doit déterminer s'il doit prendre en charge ou non un MIE, sachant que cela représente une charge financière importante pour le département (de l'ordre de 50 000 euros par an).

Enfin, se pose le problème des compétences requises pour procéder à une telle évaluation ; mis à part une vague référence à « la formation et la pluridisciplinarité » des évaluateurs, la circulaire est muette sur ce point.

### La qualité de la prise en charge pointée du doigt

La mise à l'abri est une phase transitoire, censée être très brève, durant laquelle le jeune est hébergé (dans un foyer ou un hôtel) et pris en charge par une équipe d'éducateurs, le temps qu'il soit formellement confié à l'ASE par le juge des enfants.

Par définition précaire (le jeune n'est pas scolarisé et désœuvré la plupart du temps), la pratique a montré dans certains départements (à Paris par exemple) que cette phase pouvait s'éterniser pendant plusieurs mois, voire ne jamais déboucher sur une prise en charge par l'ASE car le jeune avait atteint la majorité.

La circulaire prévoit désormais que cette mise à l'abri devra durer au maximum cinq jours, éventuellement prolongée par le parquet pour huit jours supplémentaires si l'évaluation n'a pu être effectuée dans les cinq premiers jours.

Une fois sa minorité et son isolement établis, le jeune se verra confié à l'ASE par le juge des enfants au titre de l'assistance éducative. Mais là encore, la qualité de la prise en charge par l'ASE dans certains départements est souvent pointée du doigt, notamment en termes d'orientation scolaire et professionnelle. Nombre de MIE ont été découragés d'intégrer un cursus scolaire normal ou une véritable formation professionnelle (type CAP) et orientés vers des formations peu ou pas du tout qualifiantes, au motif que leur situation administrative était trop précaire (sous entendu : « à votre majorité vous serez en situation irrégulière et aurez vocation à quitter le territoire »).

Or, le fait de suivre une formation professionnelle est déterminant pour espérer obtenir une prolongation de la prise en charge au-delà de 18 ans, au titre du « contrat jeune majeur » ainsi qu'un titre de séjour.



## TÉMOIGNAGE DE CHRISTIANE

« Je suis née à Kinshasa, en République Démocratique du Congo en 1994. Je suis arrivée en France en avril 2012. Je suis partie de Kinshasa en avril 2012 en avion avec un Monsieur, pour arriver en Italie puis nous avons pris le train jusqu'à Grenoble. J'étais chez cet homme dans un appartement pendant 7 jours. Cet homme m'a violée et j'ai réussi à m'enfuir au bout de 7 jours car il voulait que je me prostitue pour rembourser mon voyage. Je suis allée à la police car un homme m'a dit qu'il fallait aller là-bas et m'a montré où c'était. On m'a posé des questions, on m'a montré des photos pour savoir si j'allais me rappeler cet homme. La police a appelé l'ADATE. L'ADATE m'a logée dans un hôtel 6 jours. Une éducatrice m'avait laissé des choses à manger et du lait pour le matin, le soir je mangeais des kébabs. Le premier hôtel était un peu bien, mais le second ce n'était pas bien. Puis je suis allée dans un hôtel rattaché au Catalpa. J'y suis restée jusqu'en septembre. Je ne mangeais pas bien. Chaque jour le midi à la cafétéria, le soir, tous les jours des kébabs. Le week-end je mangeais kébabs du matin au soir. J'étais avec d'autres jeunes mineurs qui étaient logés à l'hôtel. Parfois on se promenait dans des parcs. J'avais des amis qui allaient au Secours Catholique. J'y suis allée une ou deux fois. Un jour on m'a appelée pour faire des tests osseux. C'était en mai. En septembre, je suis allée à Voiron, le directeur m'a dit que j'avais été déclarée majeure, que je devais aller à la police. Un ami m'a dit d'aller au Secours Catholique pour expliquer mon problème, par rapport à mes résultats de tests osseux, je ne savais pas où aller,

je ne connaissais personne. On m'a dit de quitter l'hôtel avant le rendez-vous à la police. Je suis partie dormir à la gare un jour avant. C'était difficile, il faisait froid. J'avais peur, je n'ai pas dormi, je n'ai même pas fermé les yeux. Puis je suis retournée au Secours Catholique et on m'a logée dans un appartement. Depuis septembre jusqu'à aujourd'hui je suis hébergée par cette association. [...] Je pensais la France c'est bien, il y a la sécurité, l'amour. J'ai trouvé une France autrement, on ne croit pas dans les gens, les gens ne croient pas en moi par rapport aux tests osseux. Les autorités négligent les gens, comme si on n'est pas des êtres humains. »

## Vers une répartition nationale ?

Le protocole a pour but d'assurer une solidarité entre les départements pour une répartition plus équitable de la prise en charge des mineurs sur l'ensemble du territoire. Leur orientation est effectuée par une cellule nationale d'après une clé de répartition correspondant à la part de la population de moins de 19 ans dans chaque département.

## LA STRATÉGIE DES DÉPARTEMENTS

Ce système ne peut fonctionner que si tous les départements acceptent de jouer le jeu, faute de quoi les jeunes restent bloqués dans leur département d'arrivée, le plus souvent déjà saturé. Or, peu de temps après la publication du protocole, différentes stratégies ont été mises en œuvre par les départements pour se défaire de leurs responsabilités.

Certains ont annoncé publiquement qu'ils cessaient d'accueillir des MIE, principalement en raison du coût financier trop lourd que ces prises en charge font peser sur leur collectivité. D'autres raisons sont invoquées, notamment le fait que le système serait instrumentalisé par les passeurs et pourrait provoquer un appel d'air ou encore que les jeunes n'auraient pas vocation à s'intégrer.

Les présidents de plusieurs Conseils généraux dont les Alpes-Maritimes, le Calvados, la Mayenne, le Bas-Rhin, la Côte d'Or, le Loiret, l'Aveyron, et la Moselle ont ainsi pris des arrêtés ordonnant à l'ASE de stopper les prises en charge, arrêtés jugés illégaux par les juridictions administratives. Une douzaine de départements a décidé d'attaquer la circulaire devant le Conseil d'État. D'autres ne transmettent pas les informations nécessaires pour la répartition des jeunes à la cellule nationale créée à cet effet. Certains remettent systématiquement en cause les résultats des examens réalisés dans le département d'arrivée du jeune ayant conclu à sa minorité, et refont passer des examens dans l'espoir que les nouveaux résultats leur permettent de refuser la prise en charge.

Enfin, le sénateur Jean Arthuis, président du Conseil général de Mayenne a déposé une proposition de loi pour que la prise en charge financière des MIE soit retirée aux départements et confiée à l'État.

## LES LIMITES DE L'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT

Quant à l'implication de l'État, elle reste notablement insuffisante. Elle consiste en une prise en charge des frais pendant

une période de cinq jours, le temps de réaliser une évaluation de la minorité et de l'isolement du jeune. Or cette durée de cinq jours est clairement insuffisante pour réaliser l'évaluation et, s'il y a lieu, vérifier l'authenticité des documents d'état civil. À Paris par exemple, le parquet met cinq jours pour saisir le bureau de la fraude documentaire qui met lui-même une semaine pour répondre à la demande d'authentification des documents. En Mayenne le délai d'attente pour obtenir un rendez-vous dans le centre médical agréé pour réaliser les expertises osseuses est supérieur à cinq jours et la vérification des documents d'identité prend deux semaines.

Cette prise en charge par l'État s'élève à 250 euros par jour, soit 1250 euros sur cinq jours. Pour un département comme le Loiret, la compensation versée par l'État serait d'environ 200 000 euros par an alors que le département dépense environ 7 millions d'euros pour les MIE.

De plus, la prise en charge de l'État ne concerne que les jeunes arrivés après la publication de la circulaire, mais aucune aide n'est apportée concernant les mineurs qui étaient déjà accueillis dans les départements avant cette date.

## SORTIE DE CRISE, LES PERSPECTIVES SONT MINCES

Le système a été conçu sur la base d'une évaluation erronée du nombre d'arrivées de MIE chaque année et le ministère de la Justice reconnaît que tous les

LE SYSTÈME NE PEUT FONCTIONNER QUE SI TOUS LES DÉPARTEMENTS JOUENT LE JEU.

départements vont devoir accueillir beaucoup plus de MIE que ce qui avait été estimé au moment de la signature du protocole. Face à cette annonce, de plus en plus de départements envisagent de se retirer du dispositif, et l'État n'a aucun moyen de les obliger à s'y soumettre, le protocole et la circulaire n'ayant pas de caractère contraignant. Il est évident que le désinvestissement progressif des départements fera rapidement peser une charge trop lourde pour ceux qui se sont maintenus dans le dispositif, au risque de le faire imploser.

Un comité de suivi de l'application du dispositif a été créé, censé élaborer des propositions. Mais les questions financières, les flux et les stocks occupent tant les esprits que l'intérêt des jeunes et la qualité de leur accompagnement ne sont jamais évoqués.

Pendant que l'État et les départements se rejettent mutuellement la responsabilité de la prise en charge des MIE, tous semblent oublier que les victimes sont des enfants isolés particulièrement vulnérables, qui se trouvent potentiellement à la merci des réseaux.

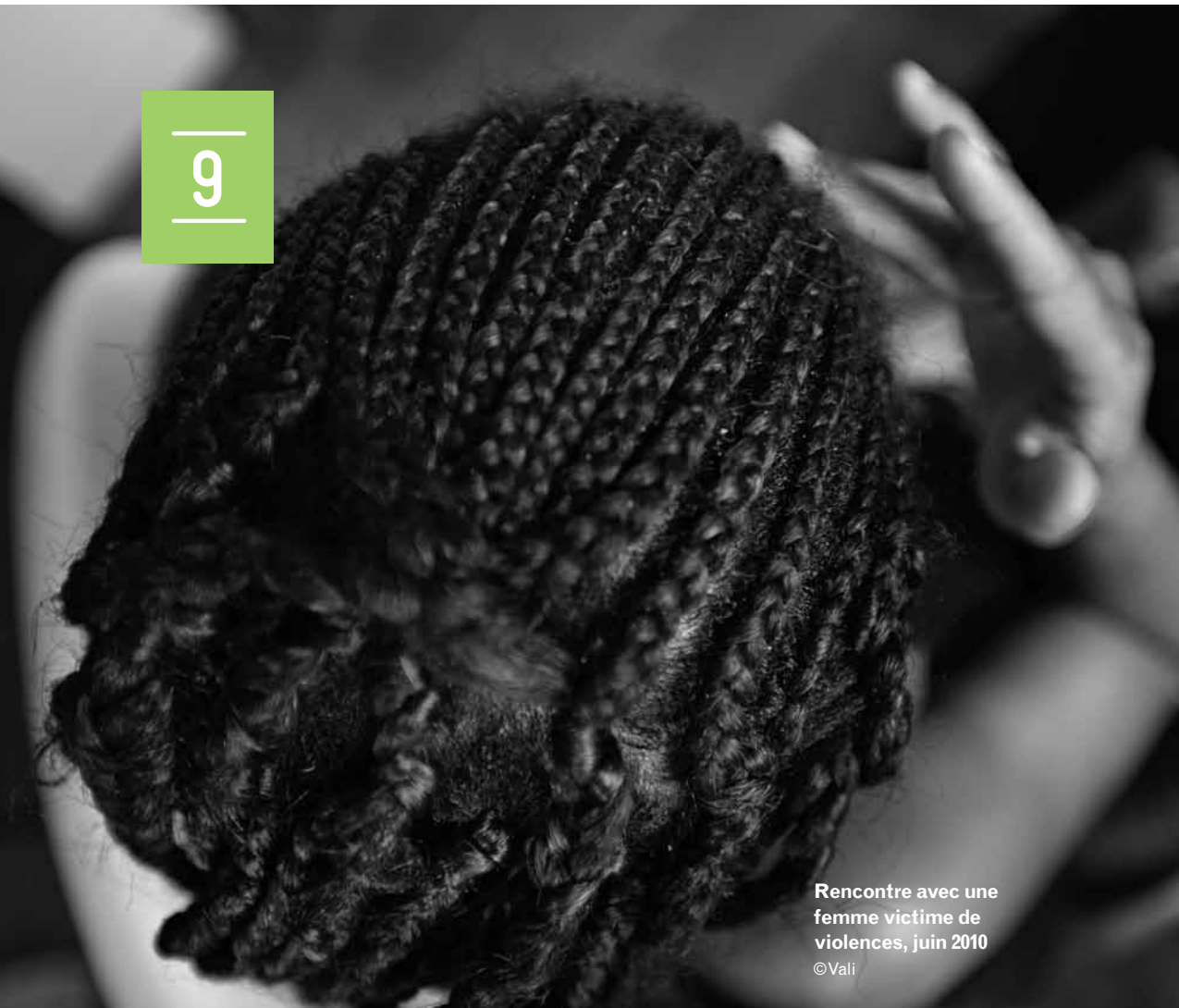
---

## MINEURS OU ÉTRANGERS?

# PROPOSITIONS

---

- › Instaurer un dispositif de prise en charge des mineurs étrangers isolés (MIE) juridiquement contraignant pour les départements et augmenter l'investissement financier de l'État.
- › Mettre en place une prise en charge de qualité, notamment en termes d'orientation scolaire et professionnelle.
- › Former les acteurs qui interviennent dans la procédure.
- › Informer les MIE sur leurs droits et notamment sur la possibilité de bénéficier de l'assistance d'un avocat.
- › Veiller à une réelle prise en compte des documents d'état civil présentés par les MIE.
- › Abandonner les expertises d'âge osseux dont la fiabilité est sérieusement contestée.
- › Créer des possibilités de recours effectifs contre les résultats de l'évaluation visant à déterminer l'âge des jeunes et contre les décisions de refus de prise en charge.
- › Adopter un dispositif de prise en charge des MIE en Outre-mer, territoire exclu du protocole.



Rencontre avec une  
femme victime de  
violences, juin 2010  
©Vali

## Des femmes migrantes doublement vulnérables

---

**53 %** des personnes immigrées installées en France étaient des femmes en 2011.

**42 %** des femmes étrangères vivant en France ont quitté seules leur pays.

**45 %** des femmes immigrées ont un diplôme équivalent ou supérieur au baccalauréat.

**57 %** des femmes immigrées travaillent contre **78,5%** pour les hommes immigrés et **67%** pour les femmes françaises.

**37 %** des demandes d'asile déposées en France en 2012 l'ont été par des femmes.

**36** cartes de séjour temporaire seulement ont été délivrées en 2012 à des personnes victimes de la traite ou de proxénétisme.

**82 %** des victimes de la traite ou de proxénétisme sont étrangères et une majorité d'entre elles sont sans papiers.

---

---

Des hommes et des femmes, parce qu'étrangers, se voient dénier leurs droits fondamentaux. Ils ne peuvent pas porter plainte pour les violences subies, n'ont pas la possibilité d'assurer pleinement la défense de leurs droits devant les tribunaux, n'accèdent pas à certains types d'hébergement ou de suivi social.

Les personnes étrangères victimes de violences devraient être protégées et mises à l'abri sans que l'on puisse leur opposer leur situation administrative. La situation spécifique de ces personnes, souvent invisible, a finalement été considérée, d'abord dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) ou certaines circulaires, plus largement, dans la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences et, plus récemment, dans le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes ou la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel.

De plus en plus d'acteurs associatifs et institutionnels sont attentifs à la situation des personnes étrangères victimes de violences. Ils mettent en place des formations, diffusent des brochures d'information, proposent des dispositions législatives un peu plus protectrices. Néanmoins, dans la pratique, les obstacles sont toujours présents. Le chemin à parcourir pour la reconnaissance des droits et la protection de ces personnes est encore long.

---

---

## Des institutions soucieuses de promouvoir les droits des femmes

---

Depuis les élections présidentielles, les droits des femmes sont redevenus une priorité politique. L'objectif du gouvernement était de définir, puis de présenter, une feuille de route ambitieuse pour l'égalité entre les femmes et les hommes. C'est dans ce cadre que des actions ont été menées tout au long de l'année 2013 et continueront au-delà.

La mise en place de différentes institutions et notamment la création d'un ministère consacré aux droits des femmes montre que les droits des femmes sont de plus en plus importants dans les choix politiques.

Ainsi, un Comité interministériel aux droits des femmes a été créé en septembre 2012. Il est chargé de déterminer, sur proposition du ministre chargé des droits des femmes, les actions conduites par le gouvernement pour faire respecter les droits des femmes, faire disparaître les stéréotypes, discriminations et violences à leur égard et accroître les garanties d'égalité dans les domaines politique, économique, professionnel, éducatif, social, sanitaire et culturel. Le gouvernement a ainsi défini un plan global et transversal pour s'attaquer à toutes les inégalités par le programme « *Une troisième génération des droits des femmes: vers une société de l'égalité réelle* », arrêté par le Comité interministériel des droits des femmes du 30 novembre 2012.

Lors de la réunion du Comité interministériel de novembre 2012, la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) a vu le jour. Elle a notamment pour mission d'améliorer l'accueil des victimes, le développement de bonnes pratiques en matière de protection et est chargée de définir et de coordonner la mise en œuvre de plan de lutte contre la traite des êtres humains.

**LES DROITS DES FEMMES SONT REDEVENUS UNE PRIORITÉ POLITIQUE.**

Enfin, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, instance consultative créée en janvier 2013, a pour fonction d'être un lieu de réflexion, d'évaluation et de proposition sur la politique des droits des femmes et des inégalités entre les femmes et les hommes.

---

## Dans les textes, quelques avancées pour les femmes étrangères

---

La féminisation des migrations, la situation des femmes sur le marché du travail, leur rôle dans la vie sociale et leur vulnérabilité en matière d'admission au séjour met en lumière une évolution contrastée des droits des femmes. À l'heure où l'égalité entre les sexes est sur le devant de la scène politique, la situation spécifique des femmes migrantes a été mieux prise en considération dans les récentes

orientations des politiques publiques, soucieuses de l'effectivité des droits des femmes.

### LA PRISE EN COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DES FEMMES MIGRANTES

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi-cadre sur les droits des femmes présenté en juillet 2013 en Conseil des ministres, la ministre a demandé à la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) de réaliser une évaluation approfondie des conséquences de l'application du droit international privé sur le droit des femmes et de lui proposer les évolutions juridiques qui lui paraissent nécessaires. La feuille de route indique quatre questions plus cruciales que d'autres : les répudiations, les mariages non consentis, les mariages

polygamiques et les successions inégalitaires. Certaines recommandations concernent plus spécifiquement les femmes migrantes en France. Ainsi, la CNCDH préconise de délivrer de plein droit un titre de séjour, jusqu'à l'aboutissement de la procédure, aux femmes étrangères qui engagent ou participent à une procédure judiciaire en tant que victime de répudiation, de mariage forcé ou d'enlèvement d'enfant. Elle recommande également de faciliter le retour en France de personnes qui risquent d'être victimes de mariage forcé dans leur pays d'origine.

Le ministère des droits des femmes a souhaité mettre en place une concertation avec les associations, chercheur·se·s et institutions afin de produire un rapport fin novembre 2013 sur la situation

des femmes migrantes. L'idée était d'impliquer les associations dans la réflexion sur la mise en place des politiques publiques. La constitution d'un tel groupe de travail avait été demandée à maintes reprises par différentes associations, notamment par le collectif ADFEM. Différents thèmes ont été abordés : l'accès à l'emploi, la langue et les discriminations, les violences et la participation citoyenne des femmes immigrées et leur investissement de l'espace public.

Les différents échanges ont été fructueux et les recommandations intéressantes. Toutefois, il est regrettable que certaines mesures de protection des personnes étrangères victimes de violences n'aient pas été retenues dans ce rapport. Par exemple, la loi prévoit que la carte de séjour doit être délivrée au conjoint français, ou entré via le regroupement familial, lorsque la communauté de vie a été rompue suite aux violences conjugales et avant la délivrance du premier titre de séjour. Dans les dispositions législatives actuelles, seules sont prises en considération les situations des conjoints mariés. Sont donc exclues de cette loi, toutes les personnes victimes de violences au sein du couple et non mariées telles que les partenaires et les concubins. Ce rapport aurait dû préconiser la prise en compte du « couple » au sens large du terme, en appliquant les protections prévues pour les personnes mariées aux personnes pacsées ou vivant en union libre.

### VERS UNE PLUS GRANDE PROTECTION DES FEMMES CONTRE LES VIOLENCES

La Convention du Conseil de l'Europe du 2 avril 2011 sur la prévention et la lutte

## DROIT D'ASILE ET PERSÉCUTIONS LIÉES AU GENRE

Actuellement, les violences de genre ne sont pas pleinement prises en considération au titre de l'asile, même s'il y a eu des avancées notamment dans la jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Le Conseil d'État a opéré, en décembre 2012, un important revirement de jurisprudence, reconnaissant les mutilations sexuelles féminines comme étant une persécution. Il a également considéré que les enfants peuvent bénéficier du statut de réfugié et que le fait de ne pas être en capacité de l'exprimer n'est pas un obstacle pour être protégé. Dans un tout autre domaine, la CNDA avait octroyé à quelques reprises, des statuts de réfugié à des personnes victimes de la traite des êtres humains. Le Conseil d'État a condamné l'une de ces décisions en juillet 2013 car il estime qu'un groupe social existe par le regard que porte la société sur ce groupe. Cette affaire est renvoyée devant la CNDA qui pourrait octroyer le statut de réfugié en se fondant, cette fois, sur le critère du regard que portent la société et les autorités nigérianes sur ces femmes victimes de la traite.

Depuis décembre 2013, la France doit transposer la directive européenne sur la qualification en matière de droit d'asile, initialement adoptée en 2004, puis dans sa nouvelle version en décembre 2011, qui établit les normes minimales auxquelles les États membres doivent se conformer pour la reconnaissance d'une protection internationale. Cette transposition permettrait que les persécutions liées au genre soient mieux prises en compte par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Début 2014, des référents ont été désignés à l'Ofpra sur les questions de la traite des êtres humains, des violences faites aux femmes et de l'orientation sexuelle. Cette nouvelle organisation devrait faciliter la diffusion de bonnes pratiques.

contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, appelée communément « Convention d'Istanbul », fixe des normes minimales pour que les États luttent efficacement contre les violences de genre, particulièrement les violences à caractère sexuel. Si la France a signé cette convention, elle ne l'a toujours pas ratifiée. Le projet de loi autorisant la ratification de cette Convention a été déposé en février 2014 devant la Commission des affaires étrangères.

Dans un autre domaine, le 23 juillet 2013, l'Assemblée nationale a décidé à l'unanimité d'instaurer que « *le fait d'exercer à l'encontre d'une personne l'un des attributs du droit de propriété* », constituait

désormais un crime. Le texte a été adopté définitivement par les sénateurs. Jusqu'à présent la législation française sur le sujet n'était pas adaptée au droit européen. Cette nouvelle loi devrait permettre aux personnes victimes d'esclavage ou d'exploitation d'être mieux protégées en France, notamment via la délivrance d'un titre de séjour qui les aiderait à se reconstruire.

Dans la continuité de ces dispositifs législatifs, la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, adoptée en première lecture en décembre 2013 par l'Assemblée nationale, ne répond toujours pas aux difficultés rencontrées par les personnes

étrangères victimes de la traite. En effet, le texte actuel prévoit qu'une autorisation provisoire de séjour pourrait leur être délivrée à condition qu'elles aient déjà cessé l'activité de prostitution. Ce dispositif ne prend pas en considération la difficulté et le danger parfois encouru pour les femmes victimes de la traite des êtres humains souhaitant sortir de la situation de prostitution:

c'est en ayant déjà une autorisation provisoire de séjour qu'elles pourront réellement s'engager dans un « parcours

**POUR LES VICTIMES DE VIOLENCES, LE TITRE DE SÉJOUR SERA DÉSORMAIS GRATUIT.**

*de sortie de la prostitution* », à l'issu duquel l'activité pourra cesser. Ce titre de séjour leur permettrait une sortie relative de la précarité administrative qui renforce leur lien de dépendance vis-à-vis de leur proxénète, faciliterait leur mise à l'abri et la recherche d'un emploi. Par ailleurs, ces dispositions laissent encore au préfet la possibilité de refuser de délivrer un titre de séjour aux personnes victimes de la traite qui portent plainte ou témoignent alors que les risques encourus par la victime sont grands. Actuellement le dispositif n'est ni suffisamment protecteur ni suffisamment incitatif pour que les victimes puissent courir ce risque.

Enfin, l'Assemblée nationale a largement adopté, en janvier 2014 en première lecture, le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Concernant les personnes étrangères victimes de violences, le titre de séjour temporaire sera désormais gratuit, afin qu'il n'y ait aucun obstacle économique à leur sécurité. Par ailleurs, le projet de loi mentionne que la délivrance de la carte de séjour n'est pas conditionnée au fait que la personne victime de violences conjugales soit ou non à l'origine de la rupture de la vie

commune. Si ces deux mesures repré- sentent une avancée pour les droits des personnes étrangères, d'autres amende- ments protecteurs ont été rejetés.

---

## Dans la pratique, des dispositifs de protection peu connus et mal appliqués

---

En l'état actuel du droit, les personnes victimes de la traite des êtres humains « peuvent » se voir délivrer une carte de séjour à condition de déposer plainte ou de témoigner dans une procédure pénale. Dans la pratique, ce dispositif de « don- nant donnant » est très peu appliqué. Selon le rapport statistique du ministère de l'Intérieur publié le 13 juillet 2013, seuls 36 cartes de séjour ont été délivrées en 2012. Deux problèmes se posent : la nécessité de déposer plainte ou de té- moigner, alors qu'il existe souvent des risques de représailles sans qu'aucune protection ne soit garantie, et le pouvoir discrétionnaire du préfet, qui contribue à une application très variable du disposi- tif d'une préfecture à l'autre.

### LES ORDONNANCES DE PROTECTION TROP RARES

L'ordonnance de protection, créée par la loi du 9 juillet 2010, vise à protéger en urgence les femmes victimes de vio- lences. Le juge aux affaires familiales peut ordonner dans ce cadre une série de mesures dont l'interdiction pour l'agresseur d'entrer en contact avec la victime, l'attribution à la victime du logement du couple ou la révision de l'autorité parentale.

Si cette loi constitue une avancée en ma- tière de lutte contre les violences au sein du couple, trois ans après et deux circu- laires plus tard, les personnes concernées ne connaissent pas toujours l'existence de l'ordonnance de protection, les avocats sont prudents à la demander, les juges sont réticents à la délivrer et les services préfectoraux appliquent cette loi d'une manière très restrictive.

Parfois les préfectures refusent d'accor- der un titre de séjour aux bénéficiaires d'une ordonnance de protection alors que le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) le prévoit.

« Je suis entrée en France en juin 2011 avec un visa affaires. Je venais de Tunisie pour travailler avec Moustafa et l'épouser. À peine arrivée, j'ai appris qu'il était marié et avait des enfants. Il m'a enfermée, frappée, obligée à travailler 14 heures par jour sans me payer. J'étais trop effrayée pour m'enfuir et il avait pris tous mes papiers. J'ai été séquestrée, battue et violée pendant 6 mois. J'ai finalement été secourue par ma tante. J'ai porté plainte en février 2012 et le 9 avril 2012 le tribunal de grande instance de Bobigny m'a placée sous ordonnance de protection. Je suis donc allée le 27 puis le 28 avril 2012 à la préfecture de Bobigny, accompagnée de ma cousine. J'ai dit que j'avais une ordonnance de protection, mais on a refusé les 2 fois de prendre mon dossier. Finalement, on m'a donné un rendez-vous le 25 juin en me disant que l'examen de mon dossier prendrait 3 à 6 mois. »

D'autres fois, la carte de séjour « vie pri- vée et familiale », prévue par la loi et autorisant à travailler, est remplacée par la préfecture en carte « visiteur », moins protectrice.

« Je m'appelle Houria. Je suis marocaine et j'habite en France depuis 2006. Je me suis mariée en 2010. Dès la naissance de notre fille, mon mari est devenu violent. J'ai déposé deux plaintes pour violences. J'ai retiré la première à cause des menaces qui ont suivi. J'ai ensuite fait deux mains courantes : car mon mari voulait prendre notre fille âgée d'un an puis pour le vol de mon passeport et de ma carte d'identité, que mon mari a refusé de rendre à la police. J'ai obtenu le 10 octobre 2012 une ordonnance de protection et ai reçu un récépissé le jour même. Je suis revenue à la préfecture de Bobigny le 27 décembre 2013, mais mon passeport n'était pas prêt et la guichetière ne m'a pas donné un second récépissé. Je suis donc revenue accompagnée de La Cimade à la préfecture le 4 mars et j'ai reçu un second récépissé. Le 11 mars 2013, ayant enfin mon passeport je suis revenue à la préfecture, et il m'a été délivré un titre de séjour "visiteur". »

### INTERPRÉTATION RESTRICTIVE DES TEXTES

Malgré une année 2013 riche d'initia- tives en matière de droits des femmes, les difficultés persistent : la situation des violences est peu prise en consi- dération, les textes sont peu connus et mal appliqués. En outre, les préfectures

utilisent largement leur pouvoir d'appréciation pour examiner une situation, alors même que la loi prévoit dans certaines situations l'obligation de délivrer le titre de séjour. Par ailleurs, certains agents et services ont une interprétation très stricte et parfois erronée de la loi, qui amènent les personnes à aller devant les tribunaux pour faire valoir leur droit au séjour.

#### JUSTINE, BÉNÉVOLE À LA PERMANENCE FEMMES DE LA CIMADE ÎLE-DE-FRANCE

« Adeline est arrivée en France en 2010 pour rejoindre son mari français. Dès son arrivée les relations avec son mari sont très compliquées et, puisqu'il refuse de vivre avec elle, Adeline vit chez ses beaux-parents. Cependant il l'accompagne pour qu'elle obtienne son premier titre de séjour. Adeline insiste ensuite pour vivre avec son conjoint, ce qu'il accepte. Dès le début de la vie commune, elle est victime de graves violences conjugales physiques, psychologiques et sexuelles. Son mari lui fait notamment du chantage en la menaçant de ne pas aller avec elle à la préfecture renouveler son titre de séjour si elle lui résiste. Après un an de vie commune, son mari quitte le domicile conjugal pour vivre avec une autre femme. Adeline porte alors plainte contre son mari pour les violences dont elle est victime et entame une procédure de divorce. Dans le même temps, elle entame les démarches pour faire renouveler sa carte de séjour.

La préfecture refuse alors son dossier en l'absence de Monsieur et lui demande de déposer une demande sur le fondement du travail. En effet, Adeline est alors salariée en CDI. Elle dépose cette demande puis, après avoir pris conseil, elle dépose tout de même une demande sur le fondement des violences conjugales. Après lui avoir délivré quatre récépissés durant un an, la préfecture rejette sa demande. Adeline, alors en situation irrégulière, perd son emploi salarié. Elle dépose un recours contre cette décision du préfet, mais son recours est rejeté au motif que c'est son mari et non elle-même qui est à l'origine de la rupture de la vie conjugale. Aujourd'hui elle travaille chez des particuliers, mais n'est pas déclarée, car en situation irrégulière. Elle a fait appel de la décision du tribunal administratif, mais est toujours en attente de l'acceptation de la demande d'aide juridictionnelle qui lui permettra d'être représentée par son avocate.»

Nonobstant la mise en place de circulaires, de projets et propositions de lois, de formation à destination des différents acteurs, les difficultés pour les personnes victimes de violences à accéder effectivement à un droit au séjour se poursuivent. Les administrations, et notamment les préfectures ont une interprétation très restrictive des textes tandis que d'autres refusent tout simplement de délivrer un titre séjour qu'elles jugent « compassionnel ».

## DES FEMMES MIGRANTES DOUBLEMENT VULNÉRABLES

# PROPOSITIONS

- › Veiller à l'application des textes existants qui prévoient un droit au séjour pour les personnes victimes de violences.
- › Modifier le Ceseda pour une protection de toutes les personnes victimes de violences conjugales, y compris celles commises par un concubin ou un partenaire.
- › Exiger la délivrance d'un titre de séjour pluriannuel pour les victimes de violences conjugales qui ont rompu la communauté de vie.
- › Exiger la délivrance d'un titre de séjour pour les personnes victimes de la traite des êtres humains qui souhaitent sortir de ces réseaux, sans condition de coopération avec les autorités judiciaires.
- › S'assurer de la prise en compte des persécutions liées au genre dans les demandes d'asile.

10

Sadamati à  
Mayotte, restée  
seule à 12 ans après  
l'expulsion de ses  
parents, mai 2012  
©Vali

## L'exception au service de l'inacceptable en Outre-mer

**27 968** expulsions depuis l'Outre-mer en 2012 contre **19 249** depuis l'Hexagone.

**3 990** enfants enfermés illégalement au centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte en 2012.

**1,37** m<sup>2</sup> c'est la surface disponible par personne au CRA de Mayotte contre **10** m<sup>2</sup> dans l'Hexagone.

**3** décisions de justice du 20 février 2012 indiquent que le fait d'être enfermé au CRA de Mayotte constitue un traitement inhumain et dégradant.

**80 %** des personnes qui ont eu la chance de passer devant un juge judiciaire en Guyane ont été libérées en 2012.

**25 %** de la population de Guyane est étrangère.



---

## Un régime d'exception injustifiable et illégal

---

Les lois spéciales en vigueur permettent aux préfetures d'expulser des personnes sans qu'elles ne puissent exercer de recours effectif. Elles octroient également aux forces de l'ordre la possibilité extraordinaire d'interpeller sans motif dans les principales zones de circulation des territoires concernés.

Ces lois favorisent la violation de nombreux droits fondamentaux : circuler librement, vivre en famille, être protégé contre un traitement inhumain et dégradant dans le pays d'origine ou bénéficier du droit d'asile. Ces déroga-

tions d'ampleur s'appliquent à la grande majorité des personnes éloignées de force puisqu'en 2012, les chiffres du ministère de l'Intérieur attestent de 27 968 expulsions opérées depuis les départements ultramarins concernés (Guadeloupe, la Guyane, Mayotte, Saint Martin et Saint Barthélemy) contre 19 249 depuis l'Hexagone – dont 9 757 depuis la Guyane et 16 991 depuis Mayotte.

L'application d'un régime dérogatoire en Outre-mer, moins protecteur des droits des migrants que dans l'Hexagone, est traditionnellement justifiée par la nécessité de lutter contre une immigration présentée comme particulièrement forte au regard de la situation géographique de ces territoires et un risque d'engorgement des juridictions.

---

L'Outre-mer serait-elle condamnée à des violations des droits des étrangers plus importantes que dans le reste de la France ? C'est globalement ce qu'indique l'apathie des pouvoirs publics face aux critiques accablantes de la politique migratoire française sur ces terres. Les gouvernements successifs invoquent l'« exception ultramarine », qui justifierait la possibilité d'expulser les étrangers en réduisant leurs droits et en amoindrissant les garanties procédurales que l'administration devrait leur offrir. Sous couvert d'un objectif de lutte renforcée contre l'immigration, déconnectée des réalités sociales ultramarines, des lois dérogatoires donnent libre cours à des pratiques administratives abusives et illégales, à l'abri de la censure des juges.

En 2012, la Cour européenne des droits de l'homme condamnait une France défaillante dans un arrêt indiquant que le contexte local ne pouvait pas justifier une politique privant les étrangers de leurs droits les plus fondamentaux.

---

### DES BARRAGES POLICIERS PERMANENTS

Deux barrages policiers permanents sont situés de part et d'autre du seul axe routier qui permet l'accès des villes frontalières françaises à Cayenne. Véritable frontières intérieures, ces barrages entravent l'accès des étrangers sans papiers ou des Français sans document d'identité à certaines administrations, juridictions, services de santé spécialisés ou établissements scolaires.

En pratique, les personnes d'origine étrangères qui arrivent en Guyane par le Brésil ou le Suriname sont notamment empêchées de procéder à leurs démarches de régularisation, de demande d'asile ou d'accès à la nationalité française.

Ce dispositif, qui viole plusieurs droits fondamentaux, est une fois de plus « justifié » par la situation particulière de la Guyane et donne un pouvoir exorbitant à l'administration. Pourtant il appartient à la Justice, via le procureur, d'autoriser ponctuellement de tels contrôles. Ici ils sont décidés de manière permanente par arrêté préfectoral.

Le 24 octobre 2013 puis le 26 février 2014, huit associations – Aides, La Cimade, le Collectif Haïti de France, le Comede, la Fasti, le Gisti, la Ligue des droits de l'Homme et Médecins du Monde – ont déposé devant le tribunal administratif de Cayenne un recours en annulation contre les arrêtés créant les barrages situés à l'Est et à l'Ouest.

Ce raisonnement a été explicitement censuré par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt De Souza Ribeiro du 13 décembre 2012, qui

### LES LOIS APPLICABLES EN OUTRE-MER FAVORISENT LA VIOLATION DE NOMBREUX DROITS FONDAMENTAUX.

a condamné la France parce qu'elle ne garantit pas un recours effectif depuis le centre de rétention administrative (CRA) de Guyane, au motif que la nécessité pour les États de lutter contre l'immigration clandestine et de disposer des moyens nécessaires pour faire face à de tels phénomènes ne saurait permettre de dénier la possibilité de disposer en pratique des garanties procédurales minimales adéquates visant à protéger contre une décision d'éloignement arbitraire.

De fait, il n'est pas acceptable que le nombre de migrants et les considérations liées au fonctionnement des juridictions puissent justifier le déni de droits fondamentaux. Cette politique ne tient pas compte des réalités locales : une bonne partie des personnes expulsées reviennent vivre dans ces départements.

### PAROLES DE RETENUS

« Je ne comprends pas pourquoi on nous a gardées ici une semaine. C'est ridicule. Nous avons été arrêtées alors que nous n'avions rien fait avec ma cousine. Si tu fais des bêtises, on devrait soit te reconduire dans ton pays ou te mettre en prison, mais pourquoi nous garder une

semaine entière ici, alors qu'on est des gens tranquilles et travailleurs, pour finalement nous relâcher ? »

« Mais pourquoi les policiers ne demandent tout simplement pas au Guyana ? Je n'ai plus personne là-bas, je ne connais personne, je suis né ici (en Guyane), j'ai grandi ici, je suis allé à l'école ici, je suis Français ! »

« Je ne supporte pas cette prison, je ne supporte pas ces barreaux. Comment vont faire les enfants si je suis expulsé ? C'est moi qui m'occupe d'eux, le garçon est très malade. J'ai veillé toute la nuit sur lui, il faisait une crise d'asthme grave. J'ai été arrêté alors que j'allais les chercher à l'école, ils vont penser que je les ai abandonnés. »

« Monsieur, s'il vous plaît, il faut que je sois libéré. Ça fait dix ans que je suis ici, tout le monde me connaît, on m'appelle "le Maire de Morne Rouge". J'ai soixante-cinq ans. Je suis trop vieux pour tout recommencer ailleurs. Sinon qu'est ce qui va arriver à mes bœufs et à mes poules ? À mon champ d'ananas et à ma ferme ? »

### Une administration toute puissante

Alors que le contrôle des juges est anecdotique en Outre-mer, les préfetures ont les mains libres pour expulser en masse.

### LA JUSTICE MISE À L'ÉCART

Le temps de maintien dans les centres de rétention soumis au régime dérogatoire est extrêmement court : environ 40 heures en Guadeloupe et Guyane en 2012 et environ 20 heures à Mayotte en 2011. Dans ce délai, il est très difficile pour les personnes de faire vérifier la légalité des mesures liées à leur expulsion.

En pratique, la grande majorité des étrangers ne peuvent jamais faire examiner les conditions de leur interpellation et de leur enfermement en rétention dans la mesure où le juge chargé de ce contrôle n'intervient qu'au plus tôt après cinq jours de privation de liberté.

Par ailleurs, la garantie d'un contrôle de légalité des décisions d'enfermement et d'expulsion prises par les préfets n'est pas applicable en Outre-mer. Les recours déposés par les étrangers ne suspendent pas l'exécution de ces décisions. Ainsi, une personne peut être expulsée dans son pays d'origine alors même que son recours n'a pas encore été étudié par la juridiction administrative. Le dispositif de saisine du juge en urgence, prévu comme alternative par le législateur pour garantir l'effectivité des recours, est dans les faits largement inefficace.

### LE CONTRÔLE DES JUGES EST ANECDOTIQUE EN OUTRE-MER.

Enfin, à l'image de la Guyane, où seul un tiers des personnes éloignées de force est enfermé en rétention, une large partie

### LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES : LES PAYS D'ORIGINE SUR LE BANC DE TOUCHÉ

Pour être expulsée, toute personne étrangère interpellée doit disposer d'un document de voyage : passeport ou laissez-passer délivré par son consulat. Ce n'est pas la pratique depuis l'Outre-mer (Guyane, Guadeloupe, Réunion et Mayotte) où la France expulse fréquemment des étrangers démunis de passeport sans solliciter de laissez-passer consulaire, voire délivre elle-même des laissez-passer dits « préfectoraux » qui établissent la nationalité de l'intéressé ; une prérogative en principe réservée au pays qui la transmet. À l'image des ressortissants chinois expulsés depuis la Guyane vers le Suriname, un pays dans lequel ils ne sont pas légalement admissibles, ce qui les expose potentiellement à une amende voire une peine de prison. Ces expulsions sans formalité s'exécutent bien souvent avec l'accord tacite des États de destination. Certains consulats, comme celui d'Haïti en Guadeloupe, semblent décidés à mettre fin à cette ingérence, mais ces pratiques perdurent d'autant plus facilement que des accords de développement ou de coopération policière sont régulièrement conclus entre la France et ces États qui ne sont pas toujours en position de pouvoir négocier.

des expulsions est exécutée de manière invisible sans aucun accompagnement juridique. En 2012, sur les 9757 étrangers expulsés, 6731 l'ont été dans les heures qui ont suivi leur interpellation et sans enfermement en rétention.

Pourtant, les rares fois où le juge a la possibilité d'exercer son contrôle, la majorité de ses décisions conduisent à l'annulation de l'enfermement. En 2012, en Guyane, près de 80 % des décisions du juge judiciaire ont conduit à une libération. En Guadeloupe, ce chiffre s'élève à 56 %. À Mayotte, les éloignements sont organisés si rapidement que le juge judiciaire n'a jamais été mis en mesure d'intervenir.

### DES PRATIQUES ILLÉGALES EN TOUTE IMPUNITÉ

En l'absence de contre-pouvoir, l'administration est libre de tous les abus. Le placement en rétention de mineurs par milliers, l'expulsion de demandeurs d'asile en cours de procédure, la délivrance de laissez-passer par la préfecture en lieu et place des consulats et la reprise des expulsions vers Haïti constituent autant de pratiques illégales et quotidiennes en Outre-mer.

### CRA DE MAYOTTE, LA HONTE DE LA RÉPUBLIQUE

Le centre n'étant pas habilité à enfermer des mineurs, aucun dispositif ou équipement adapté n'est prévu pour les enfants. Pourtant en 2012, 3990 enfants ont été enfermés dans ce centre en toute illéga-

lité, accompagné d'un parent voire d'un adulte tiers arbitrairement désigné par la police comme son responsable légal. Le 6 juillet 2012, le ministère de l'Intérieur publiait une circulaire visant à limiter l'enfermement des familles en centre de rétention. Cette circulaire exclut Mayotte de son champ d'application, et porte un coup sévère à l'effectivité de ses principes.

La capacité du centre, qui fonctionne à flux tendu, implique une surface par personne de 1,37 m<sup>2</sup>, ce qui est bien inférieur aux normes en vigueur dans l'Hexagone (10 m<sup>2</sup>). Initialement prévu pour 60 personnes, le centre est chroniquement surpeuplé, le ministère de l'Intérieur estimant que 100 personnes peuvent s'y entasser. Les cellules vétustes et dépouillées de tout ameublement à l'exception de matelas posés à même le sol, se caractérisent par une chaleur étouffante et une odeur nauséabonde. L'occupation quasi-permanente du centre ne permet pas un ménage effectif des zones de vie.

En février 2012, le tribunal administratif de Mayotte rendait trois ordonnances cinglantes, qui n'ont été contestées ni par la préfecture ni par le ministère de l'Intérieur, par lesquelles il reconnaissait que le seul placement dans ce centre constituait un traitement inhumain et dégradant.

Enfin, en juillet 2012, la découverte d'un nourrisson mort au CRA a illustré une fois de plus toute l'horreur des conditions d'enfermement des personnes étrangères dans ce centre.

Pourtant, la construction d'un nouveau centre est sans cesse reportée, depuis maintenant sept ans.

## À MAYOTTE TOUT EST PERMIS, AVEC L'AVAL DU CONSEIL D'ÉTAT

Le 10 décembre 2013, le Conseil d'État a choisi de ne pas sanctionner la préfecture de Mayotte pour avoir expulsé deux enfants de 3 et 5 ans, les séparant ainsi de leurs deux parents qui résident dans l'île, dont l'un en situation régulière. Cette expulsion a été exécutée en rattachant arbitrairement ces jeunes enfants à un adulte tiers et dans des conditions totalement illégales. Une pratique honteuse qui peut désormais se poursuivre avec l'aval du Conseil d'État.

Cette situation, emblématique du traitement des mineurs expulsés depuis Mayotte, aurait pourtant exigé une condamnation exemplaire. Elle témoigne à nouveau d'une appréciation très dégradée des droits de l'Homme sur ce territoire.

En plus du CRA, des locaux de rétention administrative (LRA) sont régulièrement créés pour une très courte durée en particulier depuis 2012. 613 étrangers ont été éloignés de force depuis un LRA situé à Mayotte, et ce alors même que le recours à ce dispositif n'a émergé qu'en cours d'année.

Ces locaux, désignés LRA pour quelques heures, sont initialement des bâtiments destinés à un autre usage, ce qui laisse penser que les conditions d'hébergement y sont tout aussi déplorables qu'au CRA de Pamandzi, voire pire. Des mineurs, parfois très jeunes, y sont placés en toute illégalité et sans équipement adapté.

### DES ENFANTS ENFERMÉS EN TOUTE ILLÉGALITÉ.

## Le prix de la paix sociale

De par son passé colonial et un brassage migratoire historique, l'Outre-mer, en

pleine crise sociale, constitue un terreau fertile de questionnements et de tensions identitaires.

À l'image de la Guyane, dont la population étrangère constitue plus d'un quart de sa population totale depuis plus de vingt ans, les terres d'Outre-mer sont traversées par des mouvements migratoires régionaux. Ces mouvements de population sont sollicités par la France au gré de ses besoins de main d'œuvre, historiques et liés à la proximité des territoires. Ainsi, l'archipel des Comores faisait-il partie de la France dès 1886 avant de devenir indépendant en 1975 à l'exception de Mayotte où l'instauration d'un visa restrictif est venue rompre l'équilibre local dans les années 1990. En dépit d'une plus-value économique forte (certains secteurs comme le BTP, l'exploitation agricole, la pêche ou le service de sécurité sont largement assurés par des ressortissants étrangers) et d'un enracinement de plus en plus profond des origines étrangères parmi la population française ultramarine,

ces phénomènes migratoires sont venus bousculer une société en pleine mutation.

Car s'ajoute à cela un passif colonial encore à vif, qui alimente à travers certains discours politiques locaux des débats sur l'identité ultramarine et sur la remise en question récurrente de l'assise française sur ces territoires.

Dans ce contexte et sur fond de crise socio-économique forte, stigmatiser les populations étrangères est une tendance forte contre laquelle l'État français, en mal de légitimité, ne prend aucune mesure. Afficher une action de lutte renforcée contre l'immigration est une façon de s'assurer l'adhésion d'une partie de la population.

Face aux dénonciations et à la censure régulière des pratiques administratives en Outre-mer, parfois par les plus hautes instances juridictionnelles nationales et européennes, le gouvernement est jusqu'à présent resté de marbre, balayant d'un revers de main des évolutions que pourtant tout appelle.

Cette France manifestement défaillante devra compter avec ses engagements internationaux en matière de respect des droits de l'Homme, au premier rang desquels ceux pris au sein de l'Union européenne. Mayotte est devenue une région ultrapériphérique en 2014, l'exception ultramarine comme justification à tous les abus pourrait bien un jour trouver ses limites.

---

## L'EXCEPTION AU SERVICE DE L'INACCEPTABLE EN OUTRE-MER

# PROPOSITIONS

---

- › Aligner la législation relative aux étrangers applicable en Outre-mer sur le régime de droit commun.
- › Rendre suspensifs les recours contre toute mesure d'éloignement et d'expulsion édictée outre-mer.
- › Mettre fin à l'enfermement des enfants à Mayotte.
- › Fermer le centre de rétention de Mayotte et les locaux de rétention créés en complément.
- › Supprimer les barrages policiers permanents en Guyane, véritables frontières intérieures.

## Une justice au rabais pour les étrangers

**60%** des expulsés ont été embarqués avant le contrôle du juge des libertés en 2012.

**21%** des personnes enfermées en centre de rétention en 2012 n'ont pas pu introduire de recours suspensif de leur expulsion.

**3** tribunaux sont délocalisés dans des centres de rétention.

**1 412** entretiens ont été réalisés par visioconférence pour des personnes demandant l'asile en Guyane et à Mayotte en 2012.

**50%** seulement des demandeurs d'asile sont assistés par un avocat devant la Cour nationale du droit d'asile au titre de l'aide juridictionnelle.

**32** millions d'euros de baisse des crédits pour l'aide juridictionnelle en 2013 étaient prévus dans le projet de loi de finances 2013, mesure finalement retirée face à la mobilisation.

**48** heures pour rédiger un recours contre **6** décisions administratives distinctes dans le cadre d'une obligation de quitter le territoire français.

**50%** d'affaires en plus ont été portées devant les tribunaux administratifs en 2011 du fait de la réforme du 16 juin.

---

## Interpeller et enfermer sans contrôle

---

Dans le processus d'expulsion, le juge des libertés et de la détention (JLD) remplit un rôle primordial qui n'est dévolu à aucun autre juge : contrôler le respect des droits depuis l'interpellation jusqu'à l'arrivée au centre ou au local de rétention. Il doit aussi examiner si la personne peut être libérée pour attendre son éventuelle expulsion sous le régime d'une assignation à résidence.

Dans le but explicite d'éviter la libération de personnes dont les droits ont été bafoués, la loi du 16 juin 2011 a repoussé l'intervention de ce juge du 2<sup>e</sup> au 5<sup>e</sup> jour de rétention. Le contrôle du respect des droits s'est littéralement effondré en métropole : 12 % des expulsés étaient embarqués avant le contrôle du JLD en 2011. Ils sont 60 % en 2012 quand le contrôle du JLD passe au 5<sup>e</sup> jour.

Cette dégradation majeure a rapproché la réalité des départements métropolitains de ceux d'outre-mer. Dans ces derniers, la loi de juin 2011 n'a fait qu'aggraver une situation déjà catastrophique. En 2012, 96 % des expulsés ultramarins l'ont été avant le délai de 5 jours.

Ce procédé a conduit à couvrir une série de graves violations des libertés individuelles : contrôles au faciès, absence d'interprète durant la procédure, droits mal notifiés, privation de liberté abusive ou encore accès au médecin ou à l'avocat entravé. Ce cadre législatif n'est certainement pas propice à des pratiques policières et administratives respectueuses des droits.

### LE BUT EXPLICITE EST D'ÉVITER LA LIBÉRATION DES PERSONNES.

---

## Des expulsions sans recours

---

Dans la majorité des départements d'outre-mer, la loi est plus restrictive qu'ailleurs en France : aucune mesure d'éloignement ne permet d'exercer un recours suspensif. Situation d'autant plus grave que la Guyane, Mayotte et la Guadeloupe concentrent la moitié des expulsions exécutées par la France.

En métropole, la situation s'est continuellement dégradée, en particulier depuis 2011. Près du quart (21,3%) des placements en rétention réalisés en 2012, sont fondés sur des mesures d'éloignement ne pouvant faire l'objet d'aucun recours suspensif devant la juridiction administrative : les arrêtés de réadmission pris sur le fondement des règlements Dublin et Schengen (ou arrêtés de remise) et les mesures d'expulsion (arrêtés préfectoraux et ministériels d'expulsion, interdictions du territoire français).

Les arrêtés de réadmission pris sur le fondement du règlement Schengen, utilisés abondamment par certaines préfectures en 2012, visent des personnes qui résident habituellement dans un pays européen voisin de la France qui accepte leur retour. Leur nombre est passé de 11 % des mesures prononcées en 2010 à 18,8 % en 2011 puis 16,5 % en 2012. Les personnes visées par ces mesures sont expulsées de manière expéditive, quasi systématiquement avant le 5<sup>e</sup> jour de rétention. Ils ne peuvent donc défendre leurs droits ni devant le juge administratif, ni devant le JLD. Et, ces chiffres ne tiennent pas compte des procédures de réadmission réalisées aux frontières françaises par les services de police sans passage en

---

Au fil de ces dernières années, l'accès à la justice pour les personnes étrangères s'est considérablement dégradé. Malgré l'affichage politique, les réformes législatives qui se sont enchaînées ont alourdi la complexité du contentieux et elles ont engorgé les juridictions administratives. En parallèle, la loi du 16 juin 2011 a mis en place une stratégie pour écarter le contrôle du juge judiciaire sur les procédures d'expulsion menées depuis les centres de rétention. Le résultat de cette politique permet à l'administration d'expulser à l'abri du regard de la justice.

Cette tendance n'est pas remise en cause en 2014, bien au contraire. Entre l'ouverture d'un tribunal délocalisé sur le tarmac de l'aéroport de Roissy le 14 octobre 2013, les attaques portées à l'aide juridictionnelle et la visioconférence, le constat est sans équivoque : en France, les étrangers ne sont pas des justiciables comme les autres.

---

rétenion, en toute opacité et sans présence ni d'avocats, ni d'associations.

Pratiquement, les réadmissions sur le fondement du règlement Dublin sont organisées préalablement au placement éclair en rétention (placement en rétention en soirée pour un départ le lendemain matin).

Enfin, un nombre important de personnes étrangères sont également enfermées en rétention sur la base de mesures anciennes, qui ne sont plus susceptibles d'un recours suspensif au moment de l'exécution de l'expulsion depuis les centres de rétention.

Pour l'ensemble de ces mesures, la personne étrangère peut saisir le juge administratif en urgence via un référé. Mais

#### L'ADMINISTRATION PEUT EXPULSER À L'ABRI DU REGARD DE LA JUSTICE.

ce recours n'est généralement pas effectif parce que le préfet n'est pas tenu de suspendre l'exécution de l'expulsion. En outre, sa réalisation est très technique

et le juge peut rejeter la requête par tri, sans entendre le demandeur.

Dans une décision du 30 décembre 2013, le Conseil d'État a finalement considéré que, sauf pour l'Outre-mer, le recours contre un placement en rétention ou une assignation à résidence accompagné d'un recours contre une décision de réadmission avait pour effet de suspendre l'exécution de l'expulsion pendant l'examen en urgence par le juge unique de la reconduite.

Mais, dans de nombreux cas, l'administration est toute puissante pour prendre des décisions et expulser des personnes à l'abri du regard de la justice.

## Une justice loin des tribunaux, proche de la police

Quel sens peut avoir une justice rendue chez l'une des parties? Un divorce jugé dans le salon de l'un des époux ou un tribunal dans la geôle d'une personne emprisonnée? Des projets inimaginables pour les justiciables. Et pourtant, pour les étrangers, l'État est disposé à sacrifier l'indépendance et l'impartialité de la justice.

### JUGER SUR LE TARMAC

Depuis le 14 octobre 2013, malgré l'opposition marquée de professionnels (magistrats et avocats), d'associations, de parlementaires et de personnalités, des justiciables sont jugés dans un tribunal délocalisé sur la même parcelle que le centre de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot et accolé à une caserne de CRS. Le juge des libertés et de la détention se prononce désormais dans un environnement policier, à deux pas des pistes de l'aéroport de Roissy, sous le bruit assourdissant des avions qui expulsent, en quelque sorte sous la sanction qui attend les personnes jugées!

« Une première audience s'est tenue le lundi 14 octobre 2013 dans le tribunal délocalisé dans le centre de rétention du Mesnil-Amelot. L'architecture de ce tribunal flambant neuf ressemble plus à un hôtel bas de gamme au bord de l'autoroute qu'à un Palais de justice.

Les huit personnes jugées pour cette première audience sont enfermées dans une petite cellule du tribunal sans pouvoir

accéder aux toilettes: "les retenus réclament de l'eau et de la nourriture, le commandant de police me dit que ce n'est pas à l'ordre du jour" plaide l'avocat. Ils sont restés entassés dans un espace confiné et non chauffé de 8h43 à 13h45. C'est également l'un des sujets de la défense, puisque pendant tout ce temps, ils sont privés de leurs droits. Alors que c'est inutile, désormais la justice se tient dans le centre de rétention. La police devrait faire des escortes au fil de l'eau. La décision tombe. Le magistrat rejette en bloc et presque sans argumenter les douze pages de conclusions écrites des avocats de la défense. La rétention est prolongée pour 20 jours. "Je souhaite retourner tout de suite au centre, dans la cellule il fait très froid" demande le premier homme jugé dans ce tribunal d'exception coincé entre le centre de rétention et les pistes de l'aéroport de Roissy. »

La délocalisation de ces audiences est une idée ancienne que la précédente majorité avait tenté de mettre en œuvre à l'intérieur même des centres de rétention de Marseille (Le Canet) et de Toulouse (Cornebarieu). Ces tribunaux délocalisés avaient dû fermer suite à la censure de la Cour de Cassation en 2008. Malgré cela, des salles ont perduré, à quelques pas cette fois des centres de rétention de Coquelles et de Marseille.

Sous le prétexte, pourtant non formellement établi, de rationaliser la procédure et de réduire les coûts des escortes de police, le gouvernement est disposé à sacrifier les principes fon-

damentaux de la Justice. Que dire de l'effectivité de la publicité des débats lorsqu'une audience est organisée loin de la cité et à proximité des zones aéroportuaires, souvent mal desservies par les transports en commun? Il est légitime de se demander si l'apparence d'indépendance est assurée lorsque des audiences ont lieu dans l'enceinte commune au centre de rétention et aux services de police, derrière des grillages et sous haute surveillance policière. En outre, quelle perception a le justiciable de la justice lorsque l'audience se déroule dans les locaux même de son enfermement? Enfin, que reste-t-il du respect de l'égalité des armes entre l'étranger et l'administration dans un tribunal éloigné du Palais de justice et de la cité?

### UNE JUSTICE AU RABAIS

De telles salles d'audience ne font qu'entériner l'idée qu'en France les personnes étrangères n'ont accès qu'à une justice au rabais, une justice d'exception, à l'écart de celle des Français, ce qui est indigne des standards internationaux les plus fondamentaux.

Pourtant, le gouvernement ne compte pas en rester là, puisqu'il projette d'ouvrir prochainement au sein de la zone d'attente de Roissy (ZAPI) une annexe du TGI de Bobigny pour juger les personnes étrangères non admises sur le territoire. À terme, cette

délocalisation pourrait aussi concerner les juridictions administratives, puisque cette possibilité « réservée » jusqu'alors aux juges judiciaires, leur a été étendue par la loi immigration du 16 juin 2011.

LE GOUVERNEMENT SACRIFIE L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DE LA JUSTICE.

## L'AIDE JURIDICTIONNELLE BALLOTTÉE

Pour contester les décisions administratives, les personnes étrangères, souvent précaires, sollicitent l'aide juridictionnelle (AJ) pour bénéficier d'un avocat, rémunéré par l'État.

La loi prévoit qu'un étranger doit justifier de son séjour habituel ou régulier pour en bénéficier sauf dans certaines matières (recours contre les décisions refusant l'asile, obligation de quitter le territoire, maintien en zone d'attente et en centre de rétention, commission départementale d'admission au séjour) mais non pour les refus de séjour. Il faut alors démontrer que la requête est particulièrement digne d'intérêt.

La Cour nationale du droit d'asile, première juridiction administrative en volume de recours, illustre un certain nombre des dysfonctionnements concernant l'ensemble des contentieux des étrangers. Seulement 50% des recours examinés en 2012 ont été assistés par un avocat désigné au titre de l'AJ, pourtant ouverte à tous les demandeurs en 2008. Le bureau d'aide juridictionnelle de la Cour est débordé et les délais de réponse sont de plusieurs mois. En cause, le faible nombre d'avocats inscrits sur la liste des volontaires (102 fin 2012) en raison de la faible indemnité qui était allouée (195 euros).

Le décret du 20 juin 2013 a doublé cette indemnité et a ouvert à tous les barreaux de France la possibilité de désigner des avocats volontaires – dans la perspective de la tenue d'audience par visioconférence. Mais c'est au détriment de l'indemnité versée aux avocats pour les obligations de quitter le territoire dont le montant a considérablement diminué.

En 2013, la loi de finances prévoyait de réduire de 32 millions d'euros les crédits accordés à cette aide juridique. Après une grève des avocats, la réforme a été annulée et le droit de timbre à 35 euros a été supprimé en 2014.

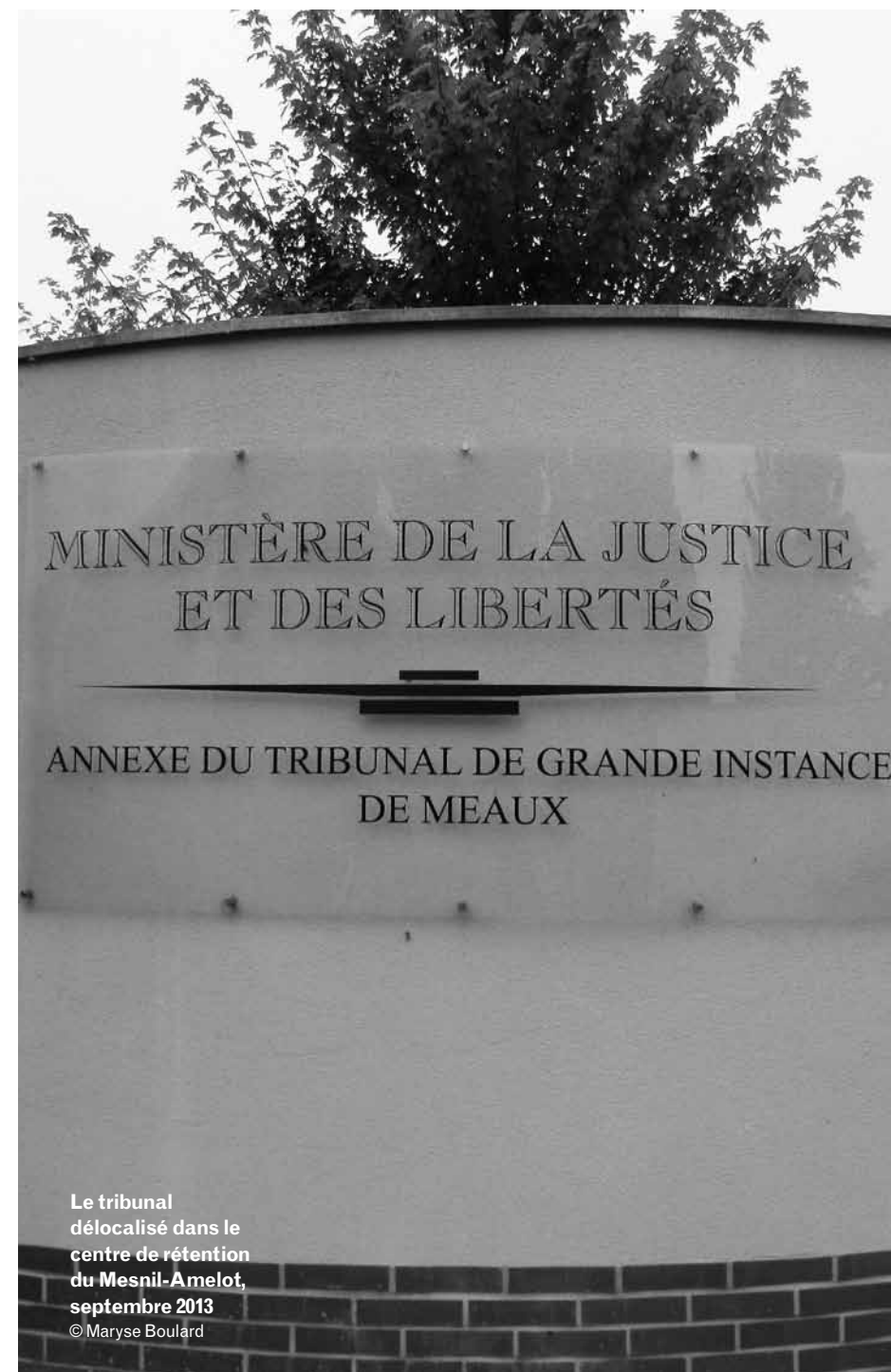
## La visioconférence gagne du terrain

La France a recours à la visioconférence dans un certain nombre de situations qui touchent les lieux de privation de liberté pour les personnes étrangères, les hôpitaux psychiatriques et la procédure pénale. Son utilisation plus large est à craindre alors que ce procédé porte atteinte au respect des droits de la défense.

S'agissant des lieux de privation de liberté pour les personnes étrangères, il est prévu

que l'intervention du juge judiciaire puisse se faire par l'intermédiaire de moyens de télécommunication audiovisuelle. Cependant, le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) soumet ce procédé à trois conditions : une demande de l'autorité administrative ; l'étranger, informé, ne doit pas y être opposé ; et la transmission doit être confidentielle.

Dans le cadre de la procédure pénale, les hypothèses de recours à la visioconférence sont nombreuses. Mais contrairement aux situations précédentes, le code indique juste qu'elle peut intervenir « *lorsque les nécessités de l'enquête et de l'instruction le justifient* », ce qui





laisse une grande latitude à l'autorité judiciaire. La seule garantie prévue est la confidentialité de l'entretien entre la personne et son avocat, s'il en a un et qu'il est à distance. Dans sa décision du 20 novembre 2003, le Conseil Constitutionnel a pourtant subordonné le recours à la visioconférence « *au consentement de l'étranger, à la confidentialité de la transmission et au déroulement de la procédure dans chacune des deux salles d'audience ouvertes au public* ».

Pour les personnes étrangères dans des procédures spécifiques telles que les audiences pour la Commission d'Expulsion (Comex), des problèmes importants peuvent se poser en matière de communication et de compréhension. Cela peut fragiliser leur droit à un procès équitable.

À CE JOUR, AUCUN TEXTE N'ENCADRE CETTE PRATIQUE.

L'interprétariat va aussi se faire à distance et diminuer ainsi la qualité de la compréhension. Les difficultés techniques et le stress généré par cette procédure donnent le sentiment de ne pas avoir pu se défendre correctement.

Par ailleurs, il est recouru à la visioconférence pour les demandes d'asile formulées par les personnes étrangères depuis les CRA qui, en principe, sauf quelques cas particuliers, doivent être entendues par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Lorsque le centre de rétention est équipé, l'entretien se déroule par visioconférence. À ce jour, aucun texte n'encadre cette pratique condamnée par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans un avis cinglant du 14 octobre 2011.

Depuis 2008, une « expérimentation » de ces vidéo-entretiens s'est pourtant étendue du CRA de Lyon, à ceux de Perpignan, Sète, Nîmes, Marseille, Nice et Toulouse. Des demandeurs d'asile pouvant même être amenés depuis d'autres CRA alentours.

La pratique est extrêmement courante en Outre-mer. En 2012, 1 412 entretiens ont été effectués pour des demandeurs en Guyane et à Mayotte.

La loi immigration du 16 juin 2011 a prévu l'utilisation de la visioconférence par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour les demandeurs d'asile entendus après un recours. Entre un tiers et la moitié des audiences sont concernées, mais cette disposition inquiétante n'a pas encore été mise en œuvre.

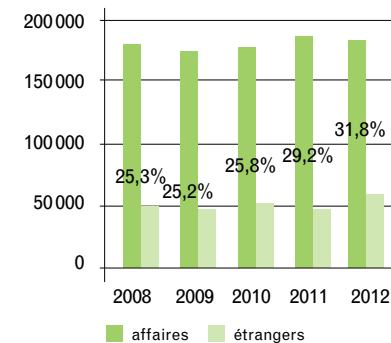
Enfin, une disposition du code de l'organisation judiciaire permet au président de toute formation de jugement d'ordonner que l'audience se tienne simultanément dans plusieurs salles, reliées par un moyen de télécommunication audiovisuelle. Avec pour seule condition l'accord de toutes les parties et la présence du public dans toutes les salles d'audience ouvertes.

Dans son avis, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté estime que le développement inconsidéré d'une telle technique emporte un risque de porter atteinte aux droits de la défense, que le recours à la visioconférence doit être encadré, mais surtout qu'il ne peut se justifier par des impératifs budgétaires.

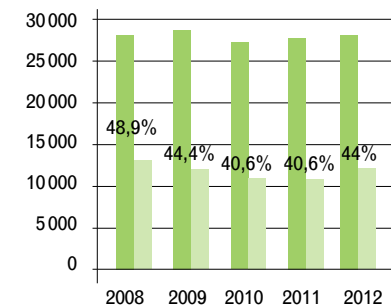
## L'engorgement des juridictions administratives

Le contentieux des étrangers représente depuis ces dernières années une part extrêmement importante des recours portés devant la juridiction administrative. La complexification du droit des étrangers et le recul du respect de leurs droits fondamentaux constituent la première cause de ce phénomène. Mais il provient aussi d'une politique très restrictive qui irrigue les pratiques administratives depuis des années et aggrave le problème.

### PROPORTION DU CONTENTIEUX « ÉTRANGERS » AUPRÈS DES TA



### PROPORTION DU CONTENTIEUX « ÉTRANGERS » AUPRÈS LES CCA



Source : rapports publics annuels du Conseil d'État

## UN DIALOGUE ROMPU AVEC L'ADMINISTRATION

La phase de dialogue avec l'administration pour lui exposer des situations individuelles complexes et sensibles se réduit comme peau de chagrin : difficulté d'accès aux guichets des préfectures, décisions stéréotypées, recours gracieux non étudiés, saisine aléatoire de la commission du titre de séjour. Au final, le juge administratif se substitue souvent à la préfecture dans l'appréciation des situations individuelles.

On pourrait considérer que l'augmentation en nombre du contentieux des étrangers traduit un meilleur accès au juge. Cependant, les dernières réformes législatives portant sur l'immigration, et principalement les lois des 24 juillet 2006 et 16 juin 2011, ont largement contribué à engorger les tribunaux, alors même qu'elles avaient pour objectif affiché, pour la première de remédier à l'engorgement, pour la seconde de simplifier les procédures d'éloignement. Liant la décision préfectorale sur le droit au séjour à celle sur l'expulsion du territoire – un refus de séjour entraîne désormais presque systématiquement une obligation de quitter le territoire (OQTF) – elles ont transformé en profondeur les moyens de recours contre les décisions de refus de séjour. La contestation de ces décisions a été déplacée de l'administration vers les tribunaux par une procédure plus compliquée qui nécessite la plupart du temps le soutien d'un avocat ou d'une association.

Dans son rapport du 14 mai 2013, le député Matthias Fekl constate qu'« *il est impératif qu'une instance de dialogue et de médiation efficace puisse intervenir* ».

dans les procédures de délivrance des titres de séjour » et qu' « il semblerait opportun de remettre en place une instance susceptible de jouer un véritable pouvoir de régulateur, et d'obliger les services préfectoraux à revenir, si nécessaire, sur leurs décisions infondées sans attendre un éventuel recours contentieux ».

#### DES RECOURS DE PLUS EN PLUS COMPLEXES

La loi du 16 juin 2011 a alourdi encore la compréhension du dispositif. Elle a confirmé le lien entre refus de séjour et expulsion, et définitivement enterré l'idée de dialoguer avec l'administration dans une phase amiable préalable. Sous couvert de transposition de la directive européenne « retour » du 16 décembre 2008, elle a ajouté deux autres décisions à ces mesures: l'une relative à l'existence ou non d'un délai de départ volontaire, une autre,

facultative, d'interdiction administrative de retour sur le territoire français. L'ensemble de ces décisions peut être contesté dans le même temps devant la juridiction administrative. Les recours à formuler sont extrêmement complexes et doivent parfois être introduits dans un délai de 48 heures.

Si 2013 marque un ralentissement dans l'activité des tribunaux administratifs, dans son rapport public 2012, le Conseil d'État établit un lien direct entre l'augmentation du contentieux des étrangers et la réforme du 16 juin 2011: « Dès le 1<sup>er</sup> semestre, on observait une progression de 6% du contentieux des reconduites à la frontière. Au 2<sup>nd</sup> semestre, les juridictions ont été confrontées aux effets de la loi du 16 juin 2011, et ce contentieux a progressé, par rapport au 2<sup>nd</sup> semestre 2010, de 50%. Au total, cette progression a représenté un surcroît d'environ 2 500 affaires, dont 2 000 au 2<sup>nd</sup> semestre. »

LE JUGE  
ADMINISTRATIF  
SE SUBSTITUE  
SOUVENT À LA  
PRÉFECTURE.

---

## UNE JUSTICE AU RABAIS POUR LES ÉTRANGERS

# PROPOSITIONS

---

- › Rendre suspensifs les recours contre toute mesure d'éloignement et d'expulsion pour permettre une réelle mise en conformité avec les principes de justice français et la Convention européenne des droits de l'Homme.
- › Rétablir l'intervention du juge des libertés et de la détention dans les 48 premières heures de la rétention et avant toute exécution d'une mesure d'éloignement.
- › Fermer les tribunaux délocalisés dans les centres de rétention de Coquelles, de Marseille et du Mesnil-Amelot.
- › Abandonner tout projet de construction ou d'utilisation de salles d'audience délocalisées.
- › Dissocier les décisions de refus de séjour des mesures d'éloignement du territoire.
- › Réformer en profondeur les commissions départementales du titre de séjour pour que ces instances deviennent de véritables lieux de dialogue avec l'administration.



Devant le centre  
de rétention  
du Mesnil-Amelot  
© Rafael Flichman

## Enfermer et expulser, la continuité d'une politique répressive

**65 000** expulsions en 2012  
contre **63 000** en 2010.

**84 890** ressortissants de pays tiers ont fait l'objet d'une  
obligation de quitter le territoire français en 2013  
contre **77 600** en 2012.

**23** centres de rétention  
pour un total de **1 700** places.

**47 258** personnes enfermées dans les centres de rétention  
en 2012.

**3 500** personnes enfermées dans des locaux de rétention  
administrative en 2012.

**4,5 %** c'est l'augmentation du nombre de personnes  
enfermées en métropole entre 2012 et 2013.

**45** jours, c'est la durée maximale pendant laquelle une personne  
peut être enfermée en rétention; elle était de **32** jours en  
2003, de **12** jours en 1998 et de **7** jours en 1981.

---

Malgré le changement de gouvernement en 2012, la politique française d'expulsion a été marquée par la continuité, laissant perdurer les nombreuses violations des droits fondamentaux qu'elle implique.

Les placements en rétention restent très importants (51 385 en 2011 et 47 258 en 2012) et les expulsions tout aussi massives que les années précédentes (63 000 en 2010 et 65 000 en 2012). Et si leur nombre semble avoir légèrement baissé en 2013 c'est essentiellement en raison de l'infléchissement du renvoi des Roumains et Bulgares via le dispositif « d'aide au retour ».

Cette continuité de la politique d'expulsion est essentiellement le résultat d'une absence de volonté de revoir fondamentalement la politique d'immigration pour rompre avec sa dominante répressive. Au contraire d'une politique qui renforce les droits, abaisse la violence des expulsions et de l'enfermement, les méthodes de renvois « invisibles » déjà en développement avant 2012 ont continué à croître, à l'abri du regard de la société civile et encore plus loin de la justice.

---

---

## Une politique d'enfermement renforcée et une administration omnipotente

---

Le nombre de centres de rétention administrative (CRA), qui avait considérablement augmenté sous l'ère Sarkozy, est toujours le même. Aucun des 23 centres de rétention en fonction en 2011 n'a fermé et leur capacité se situe toujours aux alentours de 1 700 places. À Mayotte, le pire centre de rétention français est toujours en activité et la construction d'un nouvel établissement est sans cesse repoussée depuis dix ans.

Sur l'ensemble du territoire l'utilisation de locaux de rétention administrative (LRA), souvent situés dans des commissariats et pouvant être créés à tout moment par les préfets, continue. L'exercice des droits y est encore plus limité que dans les centres de rétention : pas d'accompagnement juridique prévu, pas de service médical, souvent aucune cour de promenade et des conditions proches de la garde à vue.

### UNE MISSION D'AIDE À L'EXERCICE DES DROITS DÉGRADÉE

En juillet 2012, une rencontre est organisée entre les cinq associations intervenant en rétention et Manuel Valls, nouveau ministre de l'Intérieur. La Cimade y porte une revendication forte : aller vers la fin de l'enfermement à terme, et dans

l'immédiat supprimer les dispositions les plus dangereuses (durée de rétention excessive, absence de recours effectif, fermeture des LRA et du CRA de Mayotte, etc...). Le ministre renvoie à un futur projet de loi d'éventuels aménagements de la politique générale. Il s'engage alors à ce qu'une concertation soit menée pour que l'expertise des associations soit davantage prise en compte et leur condition d'exercice remises à plat au bénéfice des étrangers enfermés. Cette concertation sera conduite à minima et débouchera le 5 décembre 2012 sur un nouveau marché public pour l'année 2013 qui sonne comme une déclaration de guerre aux associations. Il faudra des communications publiques et l'intervention de parlementaires pour faire reculer le ministère. Il finira par négocier des conditions où les pires dispositions ont disparu.

Mais sur le fond, cette mission créée en 1984 à la demande d'un ministre socialiste, se trouve dégradée par la même famille politique trente ans plus tard. Les marchés publics pour 2014 à 2016 consacrent une baisse des moyens financiers alloués qui a nécessairement un impact sur la qualité d'un travail difficile à effectuer. Le rôle des associations, initialement fondé sur la présence et le témoignage d'organisations indépendantes et vigilantes, est recentré sur l'aide juridique avec des obligations horaires parfois inadéquates et qui limitent de fait le temps disponible au service de l'ambition fondatrice. Dans ce contexte, La Cimade se retire en 2014 des trois centres de rétention de Nîmes, Perpignan et Sète où elle intervenait depuis leur création.

## DES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION EN BERNE

En mars et avril 2013, le ministère de l'Intérieur organisait une consultation des associations concernées par le thème de la rétention, notamment afin d'explorer des alternatives.

La Cimade y a défendu que la première alternative consistait en une réforme d'ampleur du droit des étrangers, moyen principal qui permettrait d'éviter les situations d'expulsion forcée passant par la rétention. Cette approche a reçu un accueil défavorable, démontrant que le pouvoir en place ne comptait pas rompre avec la politique initiée par le précédent. Cette concertation aura permis de mesurer l'embarras d'un ministère dépourvu de solutions, coincé dans l'impasse consistant à chercher des mesures moins coercitives pour expulser, tout en s'appuyant sur une législation marquée par un net recul des droits des migrants.

Depuis lors, même les aménagements qui permettraient d'atténuer l'impact de cette politique n'ont pas été instaurés (limitation de la durée de rétention inutilement longue, fermeture des locaux de rétention, retour de l'intervention du juge des libertés au début de la rétention, réforme des mesures d'éloignement pour garantir des recours plus équitables, etc...). L'assignation à résidence s'est légèrement développée, mais reste anecdotique avec 1 400 personnes concernées en 2013, contre plusieurs dizaines de milliers d'autres toujours placées en rétention. Cette évolution n'a d'ailleurs pas

réduit le nombre de personnes enfermées en métropole qui, selon le ministère de l'Intérieur, augmente de 4,5 % en 2013 alors qu'il n'avait cessé de décroître depuis 2007.

De plus, les premiers constats de terrain sur l'usage des assignations à résidence révèlent toute la contrainte que cette mesure représente. Les personnes peuvent être obligées de se rendre quotidiennement dans un commissariat parfois éloigné de leur domicile, ce qui limite leur liberté d'aller et venir et peut représenter un poids incompatible avec leur précarité. Ces assignations sont généralement prononcées sur la base d'une obligation de quitter le territoire, les voies de recours ouvertes étant difficiles à exercer, sans qu'aucune aide effective à l'exercice des droits ne soit organisée pour ces personnes souvent isolées.

### L'ASSIGNATION À RÉSIDENCE RESTE ANECDOTIQUE.

## UNE NOUVELLE PRIVATION DE LIBERTÉ RÉSERVÉE AUX ÉTRANGERS

Les années 2011 et 2012 ont mis en lumière la longue tradition française consistant à doter la police et l'administration du pouvoir de contrôler, interdire et enfermer les étrangers. Une longue saga juridique a montré la persistance de la volonté politique, à droite comme à gauche, de conserver cette police des étrangers parée d'un semblant de justice.

## ENFERMEMENT ET EXPULSION DES FAMILLES

Le traumatisme de l'enfermement des enfants et de leur famille fait partie des causes les plus évidentes à défendre, mais cette pratique perdure, bien qu'elle ait été fortement questionnée en 2012.

Le 19 janvier 2012, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) condamnait la France dans un arrêt Popov sanctionnant la rétention d'enfants de 5 mois et 3 ans. La CEDH estimait que les autorités n'avaient pas pris la mesure des « *conséquences inévitablement dommageables (...) et source de grande souffrance morale et psychologique* » d'une privation de liberté dans un lieu caractérisé par « *la promiscuité, le stress, l'insécurité, l'environnement hostile* ». La France était également condamnée car, fidèle à ses pratiques, elle n'avait pas cherché d'alternative à la rétention, portant atteinte au respect de la vie familiale, sans avoir considéré la situation particulière de chaque enfant qu'aucune décision ne visait personnellement.

Pendant sa campagne, François Hollande indiquait dans un courrier adressé à La Cimade qu'il « *s'engageait à interdire les placements en rétention des familles avec enfants dès mai 2012, au nom de l'intérêt supérieur des enfants qui doit primer* ».

Le 6 juillet 2012, le ministère de l'Intérieur publiait une circulaire ne concrétisant que très partiellement cette promesse. L'enfermement des familles avec enfant était limité mais pas interdit, 10 des 23 centres de rétention demeurant toujours habilités à les enfermer. Exclue de la circulaire, Mayotte continue d'être le sinistre théâtre de cette pratique, à une échelle massive dans un contexte où les droits sont quasi inexistantes. En 2012, 99 enfants étaient enfermés en métropole contre près de 4 000 à Mayotte où ce triste record sera réédité en 2013.

De nouvelles méthodes pour expulser se sont aussi développées. Enfermer en rétention un des parents pour tenter de contraindre le reste de la famille à se joindre à l'embarquement. Des familles étant même éclatées suite à l'expulsion d'un seul parent. Assigner des familles à résidence dans des lieux variés, à l'abri des regards et des acteurs capables d'aider à l'exercice des droits, pour organiser une expulsion au petit matin, éventuellement à l'aide d'un avion spécialement affrété par le ministère de l'Intérieur. Utiliser le centre de rétention malgré la circulaire, souvent durant la nuit pour régler les dernières formalités avant le décollage à l'aube. Et enfin, en particulier à Mayotte, utiliser illégalement des locaux de rétention administrative, encore plus inadaptés.

Jusque-là, le système était simple: être en situation irrégulière était un délit passible d'une peine de prison, pouvant conduire en garde à vue, d'où le procureur décidait presque systématiquement de renoncer aux poursuites pour favoriser l'expulsion. La préfecture préparait les mesures de placement en rétention et d'éloignement durant les 24 heures (ou parfois 48 heures) de la garde à vue. Une fois ces décisions notifiées, la personne était conduite par la police dans un centre de rétention. Le délit de séjour irrégulier n'était finalement qu'un prétexte pour permettre au préfet de disposer de la garde à vue comme outil pour faire du chiffre.

Courant 2011, l'entrée en vigueur de la directive retour et deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne sont venus affoler ce système bien huilé. Au motif qu'il est inefficace d'emprisonner quelqu'un que l'on souhaite expulser, sans avoir eu recours au préalable à des méthodes plus rapides, le droit européen a remis en question le délit de séjour irrégulier. Fondées sur ce délit, les gardes-à-voir devenaient théoriquement impossibles et la machine à expulser a connu de sérieux ratés. Mais les interpellations ont continué, violant allègrement la loi, entraînant des positions très hétéroclites des juridictions, et des circulaires de la chancellerie contraires au droit européen. En juin et juillet 2012, deux décisions de la Cour de cassation imposaient de mettre un terme à ce grand bazar juridique en ne recourant plus à la garde à vue pour séjour irrégulier. Les services de police et les préfectures auraient pu se contenter de procédures

moins coercitives comme la « vérification d'identité » ou « l'audition libre » prévues par le code pénal.

Au lieu de cette voie qui consistait à reconnaître que ces personnes ne sont pas délinquantes, le 31 décembre 2012, le gouvernement réécrivait le délit d'entrée irrégulière sur le territoire et inventait un nouvel outil: « la retenue pour vérification du droit au séjour ». Cette nouvelle privation de liberté est réservée aux étrangers et remplit la même fonction que la garde à vue, perpétuant une police des étrangers avec des garanties qui sont rarement effectives. En effet, toute retenue doit être signalée au procureur de la République, qui n'est globalement qu'une chambre d'enregistrement. Les violations des droits pendant la retenue ne sont contrôlées que marginalement, après cinq jours de rétention alors que la majorité des personnes visées sont déjà expulsées.

« Ce qui lui fait mal, c'est quand ils arrivent à 6 ou 8 policiers à 4 h du matin dans une chambre pour emmener un retenu. "Même les mecs forts, ils pleurent". [...] Ali a compris; il reste en dehors des conflits et tente de garder des rapports courtois, avec les policiers autant qu'avec les autres retenus. Il préfère penser aux filles, aux boîtes de nuit qui l'attendent dehors, aux vacances qu'il prendra peut-être au bled si on l'expulse, avant de revenir – en Angleterre cette fois.

### LE DROIT EUROPÉEN A REMIS EN QUESTION LE DÉLIT DE SÉJOUR IRRÉGULIER.

Il a les rêves de son âge en somme. Il avait appris les langues étrangères parce qu'il fantasmaient l'Europe, qu'il aspirait aux rencontres. Tout lui semblait possible et ouvert ici. Alors à 15 ans, il a pris le bateau, malgré les remous et les dangers, et, comme les autres, pendant la traversée, il a imaginé avec enthousiasme ce qu'il allait faire sur le continent... Ali a espéré, avec toute la fougue de l'adolescence. Cette soif de l'inconnu le prive aujourd'hui de sa liberté de mouvement... Est-ce ainsi qu'on accueille celui qui a osé tout quitter pour réaliser son rêve? Est-ce ainsi que notre vieux continent salue le courage des migrants? Ne parlons pas de ceux qui ont dû fuir. N'avons-nous que paperasseries, sanctions et entraves à proposer au pays de la liberté, de l'égalité et de la fraternité? Pourquoi faut-il que les rêveries du promeneur mènent à l'errance subie, au lieu d'une errance choisie?»

### Politique d'expulsion: le grand détournement

Cette politique est présentée comme une nécessité pour endiguer ou dissuader les flux migratoires non autorisés en renvoyant dans leur pays les étrangers non européens qui les composent. Chaque année, la communication publique du nombre d'expulsions réalisées entretient l'illusion d'une forme « d'efficacité » de l'action de l'État, d'un

grand nombre de personnes tentant de s'installer illégalement en France et de leur renvoi durable voire définitif.

Pourtant, le travail quotidien mené sur le terrain par La Cimade donne à voir une toute autre réalité qui met profondément en question le bien-fondé de cette orientation.

### DES EXPULSIONS EN MAJORITÉ VERS L'EUROPE

Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, en 2013, sur les 20 823 « éloignements contraints » réalisés, seuls 4 676 (22 %) ont pour destination un pays hors Union européenne. Les énormes moyens consacrés à la politique d'enfermement et d'éloignement ne sont donc que très partiellement consacrés aux objectifs affichés.

En réalité, la moitié des personnes embarquées sont réadmissibles dans un autre pays de l'espace Schengen. Soit parce qu'elles y ont été fichées en tant que demandeur d'asile et ne peuvent réclamer que très difficilement une protection en France. Soit, pour la plupart, parce qu'elles vivent habituellement dans cet autre pays européen, avec parfois un titre de séjour. Ces dernières ne font généralement que traverser la France ou s'y sont rendues pour une courte période afin de rendre visite à des proches, faire du tourisme ou travailler. Le dernier quart regroupe les personnes parties par leurs propres moyens suite à une mesure d'éloignement prononcée à leur rencontre.

## OUTRE-MER : EXPULSIONS VERS L'AUTRE RIVE

Les départements de Guyane et de Mayotte concentrent à eux-seuls plus de 22 700 expulsions. Au centre de rétention de Cayenne, La Cimade rencontre très fréquemment les mêmes personnes qui sont expulsées plusieurs fois dans l'année au Brésil et au Surinam, séparés de la France par un fleuve.

L'immense majorité de ces expulsions sur l'autre rive ne consiste en réalité qu'à tenter bien illusoirement de réguler par la coercition des mouvements de popu-

lation naturellement transfrontaliers. Les populations visées sont ainsi maintenues dans la précarité et connaissent régulièrement le traumatisme de l'enfermement en rétention.

À Mayotte, la plupart des expulsions concernent des Comoriens qui bien souvent reviennent dans l'île au risque de leur vie. Les 70 kilomètres de mer les séparant de la France sont désormais l'un des plus grands cimetières marins de la planète. Selon les chiffres des autorités locales, en 2013, 40 % des personnes placées en rétention l'ont déjà été au moins une fois.

---

## ENFERMER ET EXPULSER, LA CONTINUITÉ D'UNE POLITIQUE RÉPRESSIVE

# PROPOSITIONS

.....

- › Réformer, en France comme en Europe, l'ensemble de la politique d'immigration afin de rompre avec la logique d'éloignement forcé.
- › Supprimer les délits liés au seul fait de migrer (entrée irrégulière, obstruction ou non-exécution d'une mesure d'éloignement).
- › Abroger le dispositif de retenue administrative qui remplace la garde à vue pour les étrangers en situation irrégulière.
- › Restaurer le caractère exceptionnel de l'enfermement en rétention administrative.
- › Fermer les locaux de rétention administrative permanents et interdire leur création provisoire.
- › Instaurer un droit de visite, libre et permanent des lieux d'enfermement pour les organisations de défense des droits de l'Homme et pour les journalistes.
- › Revenir à une durée maximale de rétention de 7 jours.
- › Fermer à terme tous les centres et locaux de rétention administrative et supprimer plus largement toutes les formes d'enfermement spécifiques aux étrangers.

Fenêtre d'une  
cellule du centre  
pénitentiaire de  
Poitiers-Vivonne  
© Contrôleur général des  
lieux de privation de liberté

## La prison, lieu de non-droit pour les étrangers

**66 572** personnes écrouées détenues au 1<sup>er</sup> janvier 2013 pour **57 000** places.

**18 %** des personnes écrouées sont de nationalité étrangère.

**117** des **138** maisons d'arrêt françaises sont surpeuplées.

**80 %** des sortants de prison passent moins d'un an en détention.

**17,6%** des personnes écrouées condamnées ont bénéficié d'un aménagement de peine en 2011.

**6,3%** de libérations conditionnelles en 2012.

**4 205** agents seulement dans les services d'insertion et de probation pour **26 329** surveillants.



---

Toute personne doit avoir un accès effectif à ses droits, qu'elle soit prévenue ou condamnée, française ou étrangère, homme ou femme. Mais les préfetures violent régulièrement les droits des étrangers et étrangères détenus. Le droit de déposer une demande de titre de séjour ou une demande d'asile politique est pratiquement inexistant en prison. Et pourtant, la prison n'est pas censée être un lieu de non-droit. Il n'est plus acceptable que les plus pauvres, les plus faibles, les plus démunis, les personnes étrangères, subissent l'arbitraire.

Depuis le changement de majorité, des agencements ont été effectués au travers de circulaires ou de notes internes. Pour autant, l'accès effectif au droit des personnes étrangères incarcérées n'est toujours pas garanti.

---

---

## La barrière de la langue

---

Une partie des personnes étrangères en prison ne parle pas le français et se trouve confrontée à un isolement renforcé par l'incapacité à échanger avec les autres. Pour ces personnes, les interventions d'un interprète, insuffisantes, se limitent au temps de la garde à vue ou au tribunal. Pour celles dont la connaissance du français est avérée, mais approximative, l'accès à un interprète est impossible alors qu'il est aisément démontré qu'une connaissance vague ne permet ni la prise de parole face à un tribunal, ni une compréhension réelle des procédures et décisions. Les détenus français eux-mêmes rencontrent souvent des difficultés de compréhension face aux termes juridiques utilisés dans les tribunaux.

En dehors des dispositifs pré-cités, aucun interprétariat n'est prévu. Les interprètes ne se déplacent pas durant la période de détention. Des textes de loi prévoient un accès aux informations concernant no-

tamment la vie en détention, les droits et les possibilités de recours. Des documents informatifs sont ainsi traduits comme le « guide arrivant » et les « droits et devoirs de la personne détenue ». Mais cette traduction n'est pas effective dans tous les établissements et, pour beaucoup, reste limitée à quelques langues.

---

## Des discriminations dans l'accès aux aménagements de peine

---

Les peines alternatives ou les aménagements sont des peines à purger comme l'emprisonnement. Les personnes étrangères devraient pouvoir bénéficier de ces dispositions légales. Comme tout justiciable, elles doivent répondre de leurs actes devant la justice lorsqu'elles sont mises en examen dans une affaire délictuelle ou criminelle et purger leur peine lorsqu'elles sont condamnées.

### AFFECTÉES PAR UN DOUBLE ISOLEMENT

Beaucoup de personnes étrangères subissent un double isolement lié à la barrière de la langue et à l'absence de familles ou de proches sur le territoire français. Et ceux et celles qui ont une famille sont parfois dans l'impossibilité de les rencontrer en raison de leur incapacité à présenter un titre de séjour, condition indispensable dans certains établissements pénitentiaires pour l'obtention d'un permis de visite. Quant aux familles vivant à l'étranger, elles se voient très souvent refuser un visa pour venir rendre visite à leur proche en détention. Pourtant les visites de la famille sont un élément essentiel pour permettre le maintien des liens familiaux. Le droit de vivre en famille devrait prédominer. Conformément aux textes applicables, un titre de séjour ne peut être exigé pour accorder à un proche un permis de visite et l'accès au parloir, comme le soulignait déjà la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) en 2004.

Or l'administration préfectorale prend régulièrement des mesures d'éloignement et des personnes sont expulsées alors même que l'autorité judiciaire leur impose de ne pas quitter le territoire français, de se tenir à disposition de la justice et de remplir les obligations qu'elle lui impose.

Les peines alternatives à l'incarcération sont un principe consacré par la loi pénitentiaire. Le placement sous surveillance électronique est devenu quasi automatique dans certains cas. Les aménagements de peines

de peines sont des mesures dont toute personne condamnée devrait pouvoir bénéficier si les critères de réinsertion sociale, profes-

sionnelle et familiale, de bon comportement stipulés dans le code de procédure pénale sont remplis. Or très peu d'aménagements de peine sont octroyés aux personnes étrangères.

Si les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) peuvent apporter des solutions au quotidien de la détention, ils sont bien souvent démunis en matière de droit au séjour. Leurs effectifs insuffisants, la complexité et l'évolution constante de la législation, la diversité des pratiques administratives rendent difficiles l'évaluation des situations et la mise en œuvre des recours.

Beaucoup d'aménagements de peines sont refusés par les juridictions au motif que la situation administrative de la personne n'est pas clarifiée. Pourtant le droit doit être appliqué également et les critères devraient être les mêmes pour tous.

Lorsqu'un aménagement de peine est décidé par l'autorité judiciaire, c'est que celle-ci estime que la personne ne présente plus une menace pour la société et de fait pour l'ordre public. Il semblerait donc cohérent que la mesure d'éloignement prise par l'autorité administrative soit abrogée, puisque l'octroi d'un aménagement de peine est justement fondé sur des critères de réinsertion, de bon comportement et des efforts d'amendement de la personne. Une autorisation provisoire de séjour ou un titre de séjour temporaire devrait alors être délivré afin que les personnes puissent accomplir leur peine jusqu'à son terme et ainsi démontrer leurs volontés et capacités de réinsertion.

---

## La persistance de la double peine

---

Contrairement aux idées reçues, la double peine n'a pas été abolie par la loi du 26 novembre 2003. En réalité, cette loi a instauré un système complexe, qui distingue diverses catégories de personnes étrangères plus ou moins protégées contre une expulsion. Les restrictions et exceptions rendent le système peu lisible et limitent la protection.

Une période transitoire de 6 mois avait été instaurée pour que les personnes puissent demander l'abrogation des mesures d'expulsion. Or, en France, les lois n'ont pas d'effet rétroactif et aujourd'hui encore un nombre important de personnes étrangères frappées par la double peine sont toujours sous la menace constante d'un éloignement du territoire. La situa-

tion de ces personnes dont tous les liens privés et familiaux sont en France doit être résolue, car c'est à ce type de situations que la loi du 26 novembre 2003 entendait mettre fin.

Par ailleurs, certaines préfectures prennent de façon quasi systématique des arrêtés d'expulsion lorsque la sortie de prison est proche, qu'elle soit définitive ou en aménagement de peine. Mais comme la peine de prison ne peut pas être aménagée sur le territoire français lorsqu'il y a un arrêté préfectoral d'expulsion,

cette pratique préfectorale prive les personnes étrangères de leur droit à un aménagement de peine.

**CONTRAIREMENT  
AUX IDÉES REÇUES,  
LA DOUBLE PEINE  
N'A PAS ÉTÉ ABOLIE.**

---

## Un accès au droit au séjour entravé

---

Le 25 mars 2013, les ministères de la Justice et de l'Intérieur ont publié une circulaire concernant les demandes et renouvellements de titre de séjour des personnes étrangères durant l'incarcération. Jusqu'ici, la majorité des personnes étrangères détenues était, du fait de leur incarcération, dans l'incapacité d'accomplir les démarches administratives pour obtenir ou renouveler leur titre de séjour. Nombre d'entre elles, incarcérées alors qu'elles étaient en situation régulière, sortaient de prison sans papiers, faute d'avoir pu les renouveler. Les demandes de titre de séjour ou de renouvellement n'étaient que très difficilement examinées voire pas enregistrées.

Cette circulaire peut être transposée dans des protocoles signés localement entre préfecture, service pénitentiaire et points d'accès au droit. Ces protocoles mettent parfois très longtemps à être signés et sont pour la plupart valables sur une courte durée. Ils fixent des correspondants nominatifs en charge des procédures, ce qui les rend inapplicables lorsque les personnes en question changent de poste. À peine signés, ils sont parfois déjà obsolètes. De plus, ils peuvent être signés au niveau départemental « selon les spécificités locales », ce qui laisse craindre un manque d'harmonisation sur l'ensemble des établissements pénitentiaires du territoire.

Enfin, certains SPIP ne connaissent toujours pas l'existence de cette circulaire et la plupart des préfectures rechignent à l'appliquer et à mettre en place des référents.

Cette circulaire est donc insuffisante. Un décret, qui aurait force de loi, serait plus à même de garantir les droits des personnes.

« Abdelkarim est en France depuis 2004. De nationalité marocaine, gravement malade, il obtient une carte de séjour d'un an pour raison médicale en 2009. Incarcéré en mai 2010, son titre de séjour est toujours valable. Il effectue une demande de renouvellement par courrier durant sa détention provisoire alors qu'il n'est pas jugé et donc présumé innocent. Des pièces justificatives sont transmises à la demande de la préfecture par son conseiller d'insertion et de probation et par la bénévoles de La Cimade qui l'aide dans ses démarches. Au vu de son état de santé, il est protégé par la loi contre une mesure d'expulsion. Un retour dans

son pays d'origine ne lui permettrait pas de continuer à se soigner. Mais le tribunal en décide autrement. Le juge le condamne à une interdiction du territoire français de 10 ans et à 3 ans de prison car il estime qu'au vu de l'acte commis, il représente une grave menace à l'ordre public et surtout parce qu'Abdelkarim n'a pas de titre de séjour en cours de validité. Et pour cause : malgré la demande déposée, les différents documents transmis à la préfecture, cette dernière refuse de lui délivrer le sésame durant son incarcération. Pourtant, il entre dans les critères de la loi et tout le monde reconnaît que sa vie serait en danger s'il n'avait pas accès à son traitement médical. Une demande au ministère de l'Intérieur est déposée en urgence, mais là encore, aucune réponse. Abdelkarim est expulsé vers le Maroc à sa sortie de prison, le 17 avril 2012.»

---

### OQTF en prison : quid du recours effectif ?

---

La notification d'actes administratifs en détention pose des problèmes majeurs

en termes d'accès au recours et au droit de se défendre. Bien trop souvent, les obligations de quitter le territoire français (OQTF) sont notifiées le vendredi ou les veilles de jours fériés. Cette stratégie des préfectures prive les personnes de la possibilité de déposer un recours. En effet, ce recours doit être fait dans le délai de 48 heures et sans le soutien des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), sans possibilité de contacter le Point d'accès aux droits (PAD), sans accès direct à un fax, sans interprète et sans l'aide de toute autre personne susceptible de formuler le recours, il est impossible d'exercer ce droit.

De plus, certains greffes de prison ne connaissent pas ces mesures d'éloignement, ni les voies et délais de recours. En octobre 2013, La Cimade a saisi l'administration centrale pour obtenir une information claire sur les prérogatives des greffes à ce sujet. Depuis, une information générale à toutes les directions interrégionales a été transmise et rappelle qu'en matière de droit des étrangers, les greffes ont la responsabilité d'enregistrer et de transmettre les recours aux tribunaux administratifs lorsque les personnes souhaitent contester les OQTF, comme pour toutes les autres requêtes.

---

## LA PRISON, LIEU DE NON-DROIT POUR LES ÉTRANGERS

# PROPOSITIONS

---

- › Rendre effectif l'accès aux procédures de demande ou de renouvellement de titre de séjour pour les personnes étrangères incarcérées.
- › Garantir l'accès à un interprète durant toutes les étapes de la procédure et pendant l'incarcération.
- › Examiner les demandes d'aménagements de peine pour tous les détenus étrangers quelle que soit leur situation administrative.
- › Suspender automatiquement les mesures d'éloignement lorsqu'un aménagement de peine est prononcé et délivrer une autorisation provisoire de séjour.
- › Abroger les arrêtés d'expulsion et relever les interdictions du territoire français pour les mesures prises avant la loi de 2003 à l'encontre de personnes étrangères protégées contre l'éloignement.
- › Abolir la double peine : en vertu du principe d'égalité de tous devant la loi, les sanctions pénales doivent être identiques entre un Français et un étranger.



Frontex – Guardia  
Costiera – Guardia di  
Finanza, Lampedusa,  
septembre 2013

© Sara Prestianni

## Europe : les migrants aux portes d'une forteresse

**332 000** demandeurs d'asile et **1,4** millions de personnes reconnues réfugiées en Europe en 2012 sur une population totale de **503,7** millions d'habitants

**9,4 %** des migrants dans le monde sont accueillis en Europe.

**19 524** morts aux frontières de l'Europe depuis 1988.

**315** agents, **21** avions, **27** hélicoptères, **116** navires, **476** unités d'équipement (radars, caméras de vision nocturne, sondes, détecteurs de battement cardiaque, etc.) sont les moyens de l'agence Frontex en 2013.

**95,7** millions d'euros de budget pour l'agence Frontex en 2013.

**340** millions, c'est l'estimation du budget d'Eurosur 2011-2020, un nouveau système européen de surveillance des frontières.

---

En 2012 et 2013, l'Union européenne (UE) a poursuivi une politique de fermeture, au détriment d'une politique active d'immigration basée sur le respect des droits des personnes migrantes. L'arrivée d'un nouveau gouvernement socialiste au pouvoir en mai 2012 ne semble pas avoir provoqué de rupture dans les positions défendues par la France au sein de l'UE en matière de migrations. Il y a pourtant urgence à promouvoir un changement de paradigme de ces politiques, comme l'ont rappelé les naufrages tragiques en Méditerranée de l'automne 2013.

---

---

## La poursuite d'une politique de fermeture

---

En 2012 et 2013, la France a négocié et adopté, avec les autres États membres de l'UE, plusieurs textes législatifs européens en matière d'asile et d'immigration. Ils sont en continuité avec la politique sécuritaire et de fermeture menée les années précédentes. Très peu d'avancées ont été réalisées en matière d'immigration régulière à l'exception de timides mesures sur l'immigration de travail et à des fins d'études. En parallèle, la réglementation en matière de visa s'est durcie en septembre 2013. Les voies d'accès au territoire européen sont toujours restreintes, favorisent ainsi la migration irrégulière dont les routes sont de plus en plus dangereuses pour les personnes migrantes. Cette politique de fermeture participe, peut-être malgré elle, au développement de réseaux de passeurs qu'elle est censée combattre.

### L'ASILE AU CŒUR DES DISCUSSIONS

En 2012 et 2013, une grande partie des négociations a porté sur la révision du système d'asile européen. La France a ainsi contribué à l'adoption, en juin 2013, de nouvelles règles en matière d'asile, certaines apportant quelques avancées en faveur des demandeurs d'asile. Cependant, l'approche reste inchangée. La politique européenne d'asile reste basée sur le système de « Dublin ». Celui-ci im-

pose aux demandeurs d'asile leur pays d'accueil – celui par lequel ils sont entrés sur le territoire de l'UE en premier – et fait reposer la responsabilité sur les États membres frontaliers (Italie, Malte, Grèce) dont les systèmes d'asile, inopérants ou au bord de l'implosion, ne permettent pas d'assumer une telle tâche.

### LA LIBERTÉ DE CIRCULATION, UN DROIT FONDAMENTAL MENACÉ ?

Sous la pression des États membres, l'UE a adopté, en 2013, de nouvelles règles permettant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, dans des « circonstances exceptionnelles ». Notamment dans le cas d'une grave défaillance dans le contrôle des frontières extérieures de l'UE par un ou plusieurs États membres. Ces réformes ont vu le jour, après une discorde entre la France et l'Italie au sujet des migrants tunisiens arrivés sur les côtes italiennes dans la foulée des Printemps arabes en 2011. Silvio Berlusconi et Nicolas Sarkozy avaient alors demandé en 2011 une révision des règles de l'espace Schengen.

Si la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est censée être encadrée et sous la surveillance de la Commission européenne (CE), une brèche a été ouverte, menaçant le droit à la liberté de circulation, socle de l'intégration européenne, et fragilisant les principes de solidarité et de confiance mutuelle sur lesquels repose l'espace Schengen.

LA FERMETURE  
DES VOIES  
D'ACCÈS  
À L'EUROPE  
FAVORISE  
LA MIGRATION  
IRRÉGULIÈRE.

## UNE SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES DE PLUS EN PLUS HI-TECH

La lutte contre l'immigration irrégulière est une préoccupation centrale de l'UE comme en témoigne le recours croissant à la haute-technologie pour le contrôle de ses frontières.

L'agence Frontex dispose d'un matériel quasi-militaire de plus en plus perfectionné, dont une partie est mise à disposition par les États membres. Elle devrait voir ses moyens augmenter dans les années à venir malgré les nombreux problèmes en matière de droits de l'Homme que pose son action.

Un nouveau système européen de surveillance des frontières, Eurosur, a été adopté en octobre 2013 avec le soutien inconditionnel des États membres. Ce « système des systèmes » est basé sur l'échange d'information et la coopération

**LES FRONTIÈRES :  
UN MARCHÉ JUTEUX  
POUR L'INDUSTRIE  
DE LA SÉCURITÉ ET  
DE LA DÉFENSE.**

entre les États membres et l'UE. Il a pour objectif de renforcer la surveillance des frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE et de permettre aux gardes-frontières de « détecter, identifier, suivre et intercepter » les migrants irréguliers et notamment ceux à bord de petits bateaux difficilement repérables. La Commission a annoncé que des drones, des radars et des satellites pourront être utilisés. Eurosur sera géré par Frontex et bénéficiera d'importants moyens financiers et techniques.

Autre illustration de cette tendance : la négociation en cours d'un ensemble de textes législatifs appelé « Frontières

intelligentes ». Un programme d'enregistrement des voyageurs et un système d'entrée et de sortie seront créés, utilisant des bases de données biométriques pour, d'un côté faciliter l'entrée sur le territoire de l'UE de personnes à « faible risque » (hommes d'affaires, touristes, etc.), et de l'autre fichier les personnes pour repérer celles dont la durée de séjour a été dépassée, accroissant ainsi les possibilités d'expulsion.

Outre leurs coûts exorbitants, le développement de ces systèmes d'information et bases de données à grande échelle soulève des inquiétudes en matière de protection des droits fondamentaux, dont la protection des données personnelles. Cela témoigne de la sécurisation des frontières et de la militarisation du contrôle : un marché juteux pour l'industrie de la sécurité et de la défense.

## DES PARTENARIATS EN TROMPE L'ŒIL

Depuis mi-2011, l'« Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (GAMM) », présentée comme une réponse aux défis soulevés par les Printemps arabes, est la feuille de route de l'UE pour sa coopération avec les pays tiers en matière d'immigration. Si la mobilité est au cœur de cette approche, les bénéfices sont extrêmement conditionnés. La libéralisation des visas pour un pays donné n'est ni automatique ni permanente et dépend de la mise en œuvre de plusieurs contreparties. La migration légale à long terme est en outre très peu encouragée. Cette « approche globale », conçue sans consultation des pays tiers, repose sur un dialogue déséquilibré, à l'avantage principalement des États membres de l'UE.



Frontière de l'Europe  
à Melilla, mars 2012  
© Sara Prestianni

Le partenariat pour la mobilité est l'instrument principal de mise en œuvre de cette approche. Non contraignant, et loin d'être un partenariat d'égal à égal, il offre une série de dispositions présentées comme des « bénéfiques » (facilitation des procédures de visas, renforcement de capacités en matière d'asile, effort pour diminuer le coût des transferts d'argent, etc.) en échange de nombreuses « contreparties » (conclusion d'accords de réadmission, signature d'accords avec Frontex, coopération aux opérations de surveillance en Méditerranée, etc.).

Ainsi, le 7 juin 2013, un « partenariat pour la mobilité » a été signé avec le Maroc. Il laisse craindre une aggravation de la situation des migrants subsahariens au Maroc, dans un contexte déjà particulièrement violent. L'UE a enrobé dans ce partenariat la signature prochaine d'un accord de réadmission avec le Maroc. Un autre partenariat pour la mobilité a été signé avec la Tunisie le 3 mars 2014. Suite aux naufrages en Méditerranée d'octobre 2013, les responsables politiques européens ont appelé à renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit, plusieurs d'entre eux érigeant en exemple le partenariat pour la mobilité signé avec le Maroc, en dépit des questions que cela soulève en matière de droits humains.

## Nouveau gouvernement, mêmes positions défendues au sein de l'UE ?

En matière de politiques migratoires européennes, le gouvernement socialiste en

place depuis mai 2012 marche dans les traces du précédent gouvernement. La révision des règles de l'espace Schengen, évoquée ci-dessus, illustre cette continuité. Débat lancé et promu au sein de l'UE par Nicolas Sarkozy en 2011 suite aux Printemps arabes, il a été entériné par la suite par Manuel Valls qui, peu de temps après sa nomination au poste de ministre de l'Intérieur, a voté lors du Conseil de l'UE du 8 juin 2012, en faveur d'une révision des règles de l'espace Schengen permettant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures.

Autre illustration de cette continuité : l'hostilité du gouvernement à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen. Il considère que les conditions ne seraient pas encore remplies car ces deux pays ne contrôlèrent pas de façon suffisamment fiable leurs frontières extérieures. Un argument déjà utilisé par l'ancienne majorité pour s'opposer également à l'entrée de ces pays dans l'espace Schengen.

## LE RÔLE DE LA FRANCE

Suite aux naufrages en Méditerranée de l'automne 2013 qui ont coûté la vie à des centaines de personnes migrantes, les responsables politiques européens ont affiché leur tristesse à travers des grandes déclarations qui n'ont pas été suivies d'actes à la hauteur des enjeux. Lors du Sommet européen des 24 et 25 octobre 2013, les chefs d'État et de gouvernement européens n'ont reconnu à aucun moment leur responsabilité dans la mise en place de politiques migratoires répressives, pourtant en partie la cause de ces naufrages. Préférant ne pas remettre en question le modèle actuel, ils ont remis à plus tard la réflexion et

## LA FRANCE DANS FRONTEx

### VERS UNE PLUS GRANDE COOPÉRATION

Après 9 ans d'existence, l'agence Frontex montre ses contradictions et son incompatibilité avec le respect des droits fondamentaux : opacité, responsabilités non clarifiées, violation du principe de non refoulement, risque de divulgation des données personnelles. Pourtant le gouvernement français plaide pour le renforcement opérationnel de l'agence et une hausse de ses moyens financiers. Il prône également une plus grande coopération avec les pays de départ, notamment la Tunisie et la Libye où les exilés font l'objet de traitements inhumains et dégradants. La France est également partisane de l'implantation de bureaux opérationnels de Frontex en Méditerranée comme c'est le cas au Pirée depuis septembre 2010.

### UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE COUTEUSE ET OPAQUE

La coopération avec Frontex côté français concerne la Police aux frontières, la Marine, les services douaniers et le ministère des Affaires étrangères et européennes. La Direction centrale de la Police aux frontières (DCPAF) assure le suivi des relations avec l'agence et met à disposition ses experts. Les gardes-frontières français accomplissent leurs missions sous l'autorité de l'État hôte de l'opération. La France est aujourd'hui un des principaux contributeurs en matériel (avions, vedettes, hélicoptères, équipement technique de contrôle de haute technologie) ainsi qu'en heures de mer de patrouilleur et de vol de Falcon 50 Marine. Elle a soutenu la construction de la clôture de plus de 10 km à la frontière gréco-turque et a contribué au déploiement de gardes-frontières supplémentaires. Il est très difficile de connaître le coût financier exact que ces contributions représentent. Interrogé à ce sujet, le gouvernement ne répond pas, il précise seulement que : « *la contribution de la France au budget de Frontex transite par notre contribution au budget général de l'UE* ».

### UN DOUBLE DISCOURS

La France, après le drame de Lampedusa du 3 octobre 2013, brandit Frontex comme la solution « pour sauver les vies ». Un discours humanitaire pour apaiser les consciences qui a vite été nuancé par des propos qui rappellent le contexte pré-électoral actuel et la fonction première de l'agence : la lutte contre l'immigration « irrégulière ». D'une part, le gouvernement évoque toujours le prétendu « afflux croissant » de migrants qui arrivent sur le territoire européen. Un discours erroné puisque les chiffres restent stables depuis dix ans. D'autre part, les patrouilles en haute mer sont couteuses et considérées par la France comme peu « dissuasives ». Selon le ministère de l'Intérieur elles provoquent « un appel d'air » car les migrants risquent de les assimiler à des opérations de sauvetage. On assiste à un double discours, à l'image de l'agence Frontex et de ses contradictions. Dans les faits, plus les contrôles s'intensifient, plus les morts aux frontières de l'UE augmentent. Depuis 2011, l'année où le budget de l'agence atteignait 118 millions, on compte plus de 2000 décès par an.

Le gouvernement français persiste, malgré les critiques de nombreux acteurs des sociétés civiles des deux rives de la Méditerranée, à privilégier l'augmentation des moyens de l'agence et l'intensification des contrôles au détriment du respect des droits fondamentaux.

les mesures de long terme, à juin 2014, après les élections européennes. La seule mesure concrète annoncée à l'issue du Sommet, a été l'augmentation des moyens de l'agence Frontex en Méditerranée, dont le mandat n'est pas de sauver les personnes migrantes, mais plutôt d'empêcher leur accès au territoire européen, parfois en violation avec le droit d'asile.

Lors de ce sommet, la France a promu une politique axée sur le triptyque « prévention, protection et solidarité », repris dans la déclaration finale. Derrière ces termes

équivoques, il s'agit de protéger les frontières de l'UE. La protection des vies et des droits des personnes migrantes n'est

#### LA PROTECTION DES VIES ET DES DROITS N'EST PAS PRIORITAIRE.

pas prioritaire. Il est également question de poursuivre la coopération avec les pays voisins, à travers la conclusion de partenariats en trompe l'œil, afin de les convertir en garde-frontières responsables de la gestion des flux migratoires vers l'UE.

« En mars 2011, en plein "printemps arabe", la Lybie est à feu et à sang. Abu Kurke, jeune réfugié éthiopien tente de rejoindre l'Italie depuis la Libye. Il embarque avec soixante dix autres personnes sur un bateau gonflable. Le lendemain de leur départ, le mauvais temps en Méditerranée met l'embarcation en difficulté. Avec le peu de batterie qui leur reste, les migrants réussissent à avoir un bref contact téléphonique avec le Père Mussie Zeraï – un prêtre érythréen basé alors en Italie. Grâce à cet appel, les autorités italiennes sont informées, l'embarcation localisée et l'ensemble des bateaux

présents dans la zone alertés...

Pourtant, rien ne vient. Ou presque : "Nous avons vu arriver un hélicoptère. Nous leur avons montré les bébés pour les appeler à l'aide. Tout le monde était sous le choc, la mer était très agitée. Quand l'hélicoptère s'est approché, il y avait beaucoup de vent, notre bateau montait et descendait. L'hélicoptère nous a juste donné de l'eau et des biscuits et nous a dit d'attendre, comme s'il allait revenir nous aider". De l'eau dont Abu Kurke ne boira pas, parce qu'il n'y en a pas assez pour tous les passagers. Quant à l'hélicoptère, il n'est jamais revenu. "Plus tard, nous avons encore vu beaucoup de bateaux, des grands bateaux de guerre, mais personne ne nous a aidés. Jusqu'à ce que tous ces gens meurent. Les bébés, les enfants, leurs mères." »

La France, en tant qu'État membre fondateur de l'UE, joue un rôle important dans la définition des politiques européennes d'asile et d'immigration. Il est urgent qu'elle utilise son influence pour promouvoir un véritable changement de paradigme, une politique active d'immigration, pleinement respectueuse des droits des personnes migrantes et abordant la question des migrations sous un angle positif.

L'UE ne peut plus continuer à mener des politiques criminalisant et précaarisant les personnes migrantes, encore moins dans un contexte de montée de la xénophobie dans ses États membres. En poursuivant ce modèle de fermeture, elle ne ferait qu'alimenter ces réflexes de méfiance et de repli sur soi, mettant en danger les valeurs fondamentales sur lesquelles elle s'est construite.

## EUROPE: LES MIGRANTS AUX PORTES D'UNE FORTERESSE PROPOSITIONS

- › S'assurer que la protection des droits fondamentaux des personnes migrantes et l'égalité des droits soient au centre des nouvelles orientations de l'UE en matière de migrations, dont l'adoption est prévue après les élections européennes.
- › Marquer une nette rupture avec les positions françaises soutenues par le passé concernant l'espace Schengen pour défendre de façon inconditionnelle la liberté de circulation.
- › Suspender la participation de la France aux opérations de l'agence Frontex qui violent les droits des personnes migrantes et demander au niveau européen l'arrêt total des activités de l'agence.
- › Remettre en question la place grandissante de la biométrie et du fichage des étrangers dans le contrôle des frontières de l'UE: la France doit s'opposer à la création du système de « frontières intelligentes ».
- › Rappeler à l'ordre les États membres qui recourent à l'enfermement des demandeurs d'asile de façon abusive et violent ainsi les valeurs communes de l'UE.





Exilés de Lybie  
bloqués au poste  
frontière de Salloum  
en Égypte, mai 2011  
© Geneviève Jacques

## De Lampedusa au désert du Sahara: les frontières tuent

**200** boat-people ont été retrouvés morts près des côtes de Lampedusa en octobre 2013.

**1** million d'exilés de Libye en Égypte.

**2 000** réfugiés politiques au camp de Saloum en Égypte.

**890** réfugiés du camp de Choucha en Tunisie réinstallés dans 14 pays.

**1** unique réfugié de Choucha réinstallé en France.

**6** km de fil de fer barbelés avec lames coupantes vont être installés à Melilla pour empêcher le passage des migrants

**10 000** migrants d'Afrique subsaharienne résident illégalement au Maroc sur une population totale de 32,5 millions d'habitants.

**300** migrants subsahariens ont été pris dans une violente rafle à Tanger en août 2013.

---

Le 3 octobre 2013, plus de 200 migrants ont trouvé la mort dans leur bateau au large des côtes de Lampedusa. Suite à la médiatisation et à l'émotion suscitée par ce drame, qui n'est malheureusement pas un cas isolé, une prise de conscience s'imposait. Le blocage des voies d'accès légal au territoire européen, loin de décourager les personnes migrantes, n'a pour effet que de provoquer plus de morts. Pourtant, sans rompre avec l'approche décidée suite aux printemps arabes, à savoir une « mobilité » choisie par et pour les pays de l'Union européenne (UE), la réponse a été de renforcer les contrôles et de donner plus de moyens financiers à l'agence Frontex.

Le constat est sans appel : les frontières tuent. Qu'elles soient matérialisées comme entre le Maroc et l'Espagne, par une barrière réputée infranchissable ; qu'elles s'imposent loin de tout, dans le désert des camps de réfugiés aux frontières de la Libye ; qu'elles prennent la forme d'accords de réadmission signés avec les pays tiers ; qu'elles se manifestent dans les visas de transit aéroportuaires imposés aux Syriens dans le seul but de les empêcher de demander l'asile en France. Les pays de l'UE doivent prendre leur part de responsabilité et changer enfin le paradigme de leurs politiques migratoires.

---

---

## Le Maroc, partenaire privilégié de l'UE malgré les violations des droits des migrants

---

Le Maroc est devenu, depuis le début des années 2000, un pays de transit, puis de blocage pour les migrants, au fur et à mesure de la fermeture des frontières européennes. Le pays bénéficie en effet d'une « rente géographique » : malgré l'asymétrie des relations UE - Maroc, ce dernier a su jouer des opportunités créées par la politique européenne qui a fait de lui un des gardes-frontières de l'UE, en alternant les signes de bonne volonté et les résistances. Pays frontalier de l'UE, partenaire politique et économique de l'UE, le Maroc est en 2004, le premier bénéficiaire de la politique européenne de voisinage. Il a des arguments de poids dans ses négociations avec l'UE et obtient en 2008 le statut avancé malgré ses résistances à la signature d'un accord de réadmission. Cet accord, en négociation depuis le début des années 2000, permettrait aux pays européens de renvoyer au Maroc non seulement les Marocains en situation irrégulière, mais aussi les migrants d'une autre nationalité qui auraient transité par le Maroc et seraient en situation irrégulière en Europe. C'est un enjeu de taille pour l'UE.

En juin 2013, le Maroc est le premier pays à signer avec l'UE un partenariat pour la mobilité défini par la Commission européenne comme une priorité depuis les révolutions tunisienne et égyptienne. Le partenariat pour la mobilité offre une libéralisation très hypothétique des visas contre le développement d'une politique de répression de l'immigration dite clandestine à travers notam-

ment une coopération accrue avec Frontex. Il ouvre la voie à la signature d'un accord de réadmission UE - Maroc.

Que l'Union européenne puisse envisager de signer un tel accord avec le Maroc est grave : en effet, la situation pour les migrants au Maroc est dramatique. Après quelques années d'une relative accalmie, depuis les dramatiques événements de Ceuta et Melilla en 2005, où les forces de l'ordre marocaines ont tiré sur des migrants qui avaient franchi les barrières, tuant plusieurs personnes, 2012 et 2013 ont été marquées par une recrudescence de la répression. Dans une note conjointe de septembre 2012 basée sur une mission à Nador et des observations de plusieurs mois, le Gadem et le Conseil des migrants subsahariens au Maroc (CMSM) accusent les forces de l'ordre marocaines et espagnoles de revenir à « des pratiques répressives abandonnées depuis des années » : « violation de domicile, harcèlement et violences [...], refoulements collectifs de l'Espagne vers le Maroc et du Maroc vers l'Algérie, y compris de mineurs et de femmes enceintes, ainsi que de demandeurs d'asile et réfugiés pourtant protégés par la législation marocaine, recours à des civils pour agresser les migrants ». Suite à une tentative de passage de la barrière séparant le Maroc de l'enclave espagnole de Melilla en mars 2013, plusieurs migrants remis par l'Espagne aux autorités marocaines ont été victimes de très graves violences. L'un en est mort. La campagne inter associative « N°9 – Stop aux violences aux frontières ! » a été lancée afin de dénoncer la responsabilité de cet État qui s'est trop souvent abrité derrière ses « obligations » envers l'UE pour violer les droits des migrants en toute impunité.

Les 10 et 11 septembre 2013 le Comité des Nations unies sur les travailleurs migrants a étudié le cas du Maroc dans son application de la Convention pour la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille. Des associations ont présenté leurs observations au Comité

dans un rapport alternatif collectif. Un autre rapport a été rendu public dans le même temps, celui du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) « *Étrangers et droits de l'homme au Maroc: pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle* ». À la suite de ce rapport émanant

## ASSISES DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Engagement du président de la République lors de la campagne présidentielle, les Assises du développement et de la solidarité internationale ont réuni entre novembre 2012 et mars 2013 des acteurs associatifs, institutionnels, syndicaux, des collectivités locales, des fondations, et des instituts de recherche autour de la question de la rénovation de la stratégie française de développement. Construites autour de 5 chantiers thématiques, les Assises ont été présentées comme un « *dialogue d'une ampleur inédite depuis 1997* ». Elles étaient pilotées par Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé du développement.

Impliquée via sa participation à la plateforme française de Des Ponts Pas Des Murs (DPPDM), La Cimade s'est inquiétée de l'absence de table ronde sur les questions migratoires. Le ministère a répondu favorablement à la demande portée par DPPDM et une table ronde « Migrations et développement » a été organisée le 22 février 2013 dans le cadre du chantier thématique sur les partenariats.

Le ministre y a annoncé la fin des accords de gestion concertée des flux migratoires, dénoncés depuis longtemps par La Cimade car ils conditionnent l'aide au développement apportée par la France aux engagements des États tiers en termes de lutte contre l'immigration dite clandestine. Cet arrêt représente une avancée majeure, mais n'est pas pour autant le signe d'une rénovation en profondeur: en effet les accords déjà signés restent en vigueur, avec une supervision du ministère de l'Intérieur pour la partie migratoire et une supervision du ministère des Affaires étrangères et européennes pour la partie développement. La politique de développement se met en place parallèlement à une politique migratoire toujours plus répressive menée par le ministère de l'Intérieur, alors qu'il est urgent d'assurer une cohérence des politiques publiques basée sur les droits et favorisant la libre circulation. Enfin, la France a un rôle fondamental à jouer au niveau européen, sans quoi la conditionnalité de l'aide au développement restera la règle dans les relations entre l'Union européenne (UE) et les États tiers.

L'absence de référence à la ratification de la Convention internationale des droits des migrants et de leurs familles promulguée par les Nations Unies le 10 décembre 1999 est aussi significative. La France doit jouer un rôle moteur pour la ratification de cette convention qui n'a été signée par aucun pays européen. Le Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CND SI), dont la mise en place a été annoncée lors des Assises, doit être un véritable espace permanent de concertation pour la mise en œuvre de propositions d'une politique cohérente de développement solidaire.

d'une institution nationale, un communiqué royal a été diffusé, indiquant que le Palais avait pris « *note des recommandations pertinentes du CNDH* » et déclarait sa volonté d'une approche « *globale et humaniste des migrations* ». Des mesures ont rapidement été mises en place, telles que la création

### UNE ABSENCE DE SOLIDARITÉ VIS-À-VIS DES PERSONNES QUE LA GUERRE A POUSSÉ HORS DE LIBYE.

de cinq commissions ad-hoc ou interministérielles sur les questions de régularisation et d'asile, ainsi que l'ouverture du Bureau des réfugiés et des apatrides du ministère des Affaires étrangères, créé par un décret de 1957 et qui n'a qua-

siment jamais fonctionné. Il est encore tôt pour dire si ces mesures vont entraîner un changement de cap profond en faveur du respect des droits des migrants. La France doit s'assurer, au Maroc comme ailleurs, que l'Union européenne ne travaille pas de concert avec des États qui violent massivement les droits des migrants. La France ne peut se contenter de renoncer à signer de nouveaux accords bilatéraux de gestion « concertée » des flux migratoires avec les pays tiers: il doit jouer un rôle moteur au sein de l'Union pour que cessent le partenariat avec des pays qui violent impunément les droits fondamentaux des personnes migrantes.

## Des camps pour les indésirables

Choucha. Saloum. Deux noms emblématiques de la mise à l'écart des réfugiés de la guerre en Libye, ces indésirables naufragés en plein désert depuis presque trois ans. Deux réalités différentes mais une seule politique de la part des pays européens: l'absence de solidarité vis-à-vis de personnes que la guerre menée par la France a poussé hors de Libye au

printemps 2011. L'Italie et Malte ont crié au scandale après l'arrivée sur leurs côtes d'environ 31 000 migrants en provenance de Tunisie et de Libye, pour une population totale dans l'Union européenne de 500 millions d'habitants. Ce sont en réalité les pays frontaliers, Égypte et Tunisie, qui ont reçu la majorité des réfugiés. Si une grande partie a pu regagner son pays d'origine, pour les autres, l'attente est devenue insupportable.

### SALOUM, DEUX ANS SANS LA MOINDRE INFRASTRUCTURE

L'Égypte a reçu près d'un million d'exilés de Libye comprenant des Égyptiens, des Libyens et des travailleurs migrants originaires d'autres pays. Le poste frontière de Saloum s'est transformé en quelques jours en un campement géant de réfugiés, sans infrastructure car les autorités égyptiennes ont refusé toute installation de la part des organisations internationales. Pour les réfugiés et les demandeurs d'asile l'option d'un rapatriement dans leur pays de nationalité n'était aucunement envisageable. Environ 2 000 personnes ont obtenu le statut de réfugié à Saloum et sont devenues éligibles à la réinstallation dans un pays sûr. Quand bien même les réfugiés reconnus par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) étaient en possession d'une carte leur assurant une liberté de circulation dans le pays d'attribution, aucun n'a été autorisé à entrer sur le territoire égyptien. Un camp d'environ 400 tentes a finalement vu le jour en janvier 2013, soit près de deux ans après l'arrivée des premiers réfugiés au poste frontière de Saloum. Les deux tiers des personnes réinstallées ont été accueillies par les États-Unis. L'Europe se détourne de son devoir de protection,

la France et l'Angleterre en tête. Pourtant leaders de la coalition militaire de l'OTAN en Libye, ces deux pays n'ont à ce jour offert aucune place de réinstallation. La lenteur des solutions proposées pour un groupe restreint de réfugiés montre combien les politiques européennes d'externalisation s'éloignent d'une véritable politique de protection juridique des exilés.

### CHOUCHA, DES RÉFUGIÉS EN RÉSIDENCE SURVEILLÉE

En Tunisie, l'accueil des réfugiés de Libye a d'abord été le fait de la société civile tunisienne. Puis sont arrivées les agences internationales, dont le HCR. Mais, pour ceux qui ne pouvaient pas rentrer dans leur pays d'origine le camp de Choucha a bientôt été synonyme de résidence surveillée. Confiscation des passeports, interdiction de sortir du camp, violences graves jusqu'à l'incendie de mai 2011 qui coûta la vie à 4 personnes. Toujours en mai 2011, des incidents entre l'armée tunisienne, la garde nationale, des réfugiés et des habitants de la ville voisine de Ben Guerdane font 6 morts. Pendant ces 3 ans, des demandes répétées des associations ont été formulées aux autorités françaises pour qu'elles offrent des places de réinstallation aux réfugiés de Choucha, comme ont su le faire des pays d'Europe du Nord. À ce jour 890 réfugiés ont pu être réinstallés dans 14 pays. La France, qui porte une responsabilité importante dans leur exil en Tunisie du fait de son action militaire en Libye, a refusé toutes les demandes sauf une (1 personne en 2012), et ce même lorsque le HCR a annoncé la fermeture du camp en juin 2012. Le camp a fermé alors que 700 réfugiés statutaires et 400 demandeurs d'asile y vivaient encore. Il aurait été fondamental de montrer

une vraie solidarité avec ces personnes, la plupart sont originaires de la corne de l'Afrique et ont besoin d'une protection internationale. Or la Tunisie ne leur offre que très peu de garanties sur son territoire. Si une procédure de remise de carte de séjour a été annoncée en juillet 2013, elle n'a pas été suivie d'effets et aucune loi ne protège actuellement les réfugiés.

### RÉPRESSION VERSUS PROTECTION

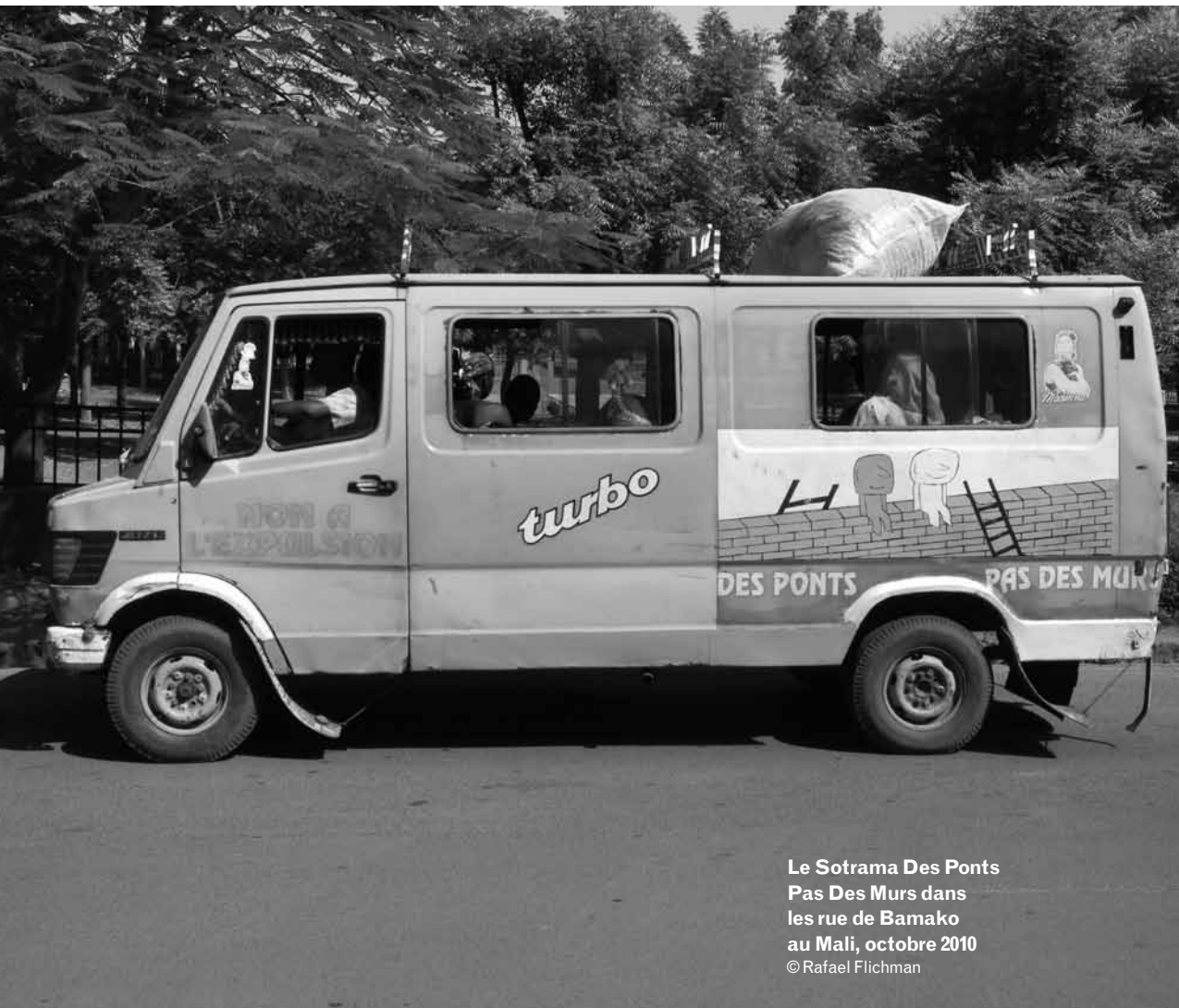
Quel choix s'offre à ces personnes? Beaucoup, découragées, se tournent à nouveau vers la Libye pour cette fois prendre des bateaux vers l'Italie. On connaît le risque pris par ces personnes, et les naufrages qui s'enchaînent dont celui particulièrement médiatique survenu le 3 octobre 2013 près des côtes de Lampedusa, au cours duquel près de 300 personnes ont perdu la vie. Si le Conseil européen réuni les 24 et 25 octobre 2013 s'est déclaré «*profondément attristé*» et prêt à «*agir avec détermination*» pour «*éviter que de telles tragédies humaines se reproduisent*», il s'est bien gardé de reconnaître sa responsabilité dans la mise en place de politiques migratoires de fermeture. Les sujets sensibles comme la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres ont été ignorés. Les mesures proposées (augmentation des moyens et des activités de l'agence Frontex; renforcement de la coopération avec les pays d'origine et de transit; intensification de la lutte contre la traite des êtres humains) sont dans la continuité de politiques basées sur une logique sécuritaire et répressive plutôt que sur la protection des droits des personnes migrantes.

LA LOGIQUE  
SÉCURITAIRE PRIME  
SUR LA PROTECTION  
DES DROITS DES  
PERSONNES  
MIGRANTES.

## DE LAMPEDUSA AU DÉSERT DU SAHARA: LES FRONTIÈRES TUENT

# PROPOSITIONS

- › Suspendre les partenariats pour la mobilité proposés par l'Union européenne et mettre en place une coopération Nord-Sud basée sur des intérêts mutuels plutôt que sur les intérêts exclusifs des pays membres l'UE.
- › Refuser de signer des accords de réadmission avec des États qui ne garantissent pas le respect des droits des personnes migrantes.
- › Cesser de conditionner l'aide au développement européenne à la signature d'accords de réadmission ou d'accord avec l'agence Frontex.
- › Suspendre les accords de gestion concertée des flux migratoires signés par la France qui conditionnent l'aide au développement au contrôle des frontières.
- › Offrir des places de réinstallation aux réfugiés à la hauteur des enjeux actuels, notamment pour les réfugiés du camp de Choucha.



Le Sotrama Des Ponts  
Pas Des Murs dans  
les rue de Bamako  
au Mali, octobre 2010  
© Rafael Flichman

## Annexes

### Acronymes

- AJ:** Aide juridictionnelle  
**AME:** Aide médicale d'État  
**APS:** Autorisations provisoires de séjour  
**ARS:** Agence régionale de santé  
**ATA:** Allocation temporaire d'attente  
**ASE:** Aide sociale à l'enfance  
**CADA:** Centre d'accueil pour demandeurs d'asile  
**CE:** Commission européenne  
**Ceseda:** Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile  
**CEDH:** Cour européenne des droits de l'homme  
**CFDA:** Coordination française pour le droit d'asile  
**CIDE:** Convention internationale des droits de l'enfant  
**CJUE:** Cour de justice de l'Union européenne  
**CMSM:** Conseil des migrants subsahariens au Maroc  
**CNCDH:** Commission nationale consultative des droits de l'Homme  
**CNDA:** Cour nationale du droit d'asile  
**CNDH:** Conseil national des droits de l'Homme  
**CNDSI:** Conseil national du développement et de la solidarité internationale  
**CNIL:** Commission nationale de l'informatique et des libertés  
**Comex:** Commission d'expulsion  
**CPIP:** Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation  
**CRA:** Centre de rétention administrative  
**Dihal:** Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement  
**Direccte:** Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi  
**DPPDM:** Des ponts pas des murs  
**GAMM:** Approche globale de la question des migrations et de la mobilité  
**HCR:** Haut commissariat des nations unies pour les réfugiés  
**IGA:** Inspection générale de l'administration  
**IGAS:** Inspection générale des affaires sociales  
**IGF:** Inspection générale de finances  
**ITF:** Interdiction du territoire français  
**JLD:** Juge des libertés et de la détention  
**LRA:** Local de rétention administrative  
**MIE:** Mineur isolé étranger  
**Miprof:** Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains  
**ODSE:** Observatoire du droit à la santé des étrangers  
**OQTF:** Obligation de quitter le territoire français  
**OFII:** Office français de l'immigration et de l'intégration  
**Ofpra:** Office français de protection des réfugiés et apatrides  
**Oscar:** Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour  
**PAD:** Point d'accès aux droits  
**SPIP:** Service pénitentiaire d'insertion et de probation  
**TGI:** Tribunal de grande instance  
**UE:** Union européenne  
**ZAPI:** Zone d'attente pour personne en instance

## Sources

### Visas, une politique de dissuasion

#### Sources

- *Les orientations de la politique de l'immigration*, rapport au Parlement du Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, décembre 2009.
- Délibération de la CNIL n° 2012-293 du 13 septembre 2012 portant avis sur un projet de décret relatif à l'application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France et au traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa.

#### Chiffres

- Sous-direction des visas, à Nantes, septembre 2012.
- Commission européenne, document d'information sur le système d'information sur les visas (VIS).
- Statistiques du ministère de l'Intérieur publiées le 28 mars 2013.
- Rapport annuel 2013 de la Cour des comptes.

### Des conditions d'accueil en préfecture toujours dégradées

#### Sources

- *À quand la loi ? Rapport d'observation des sept premiers mois d'application de la circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'admission au séjour*, La Cimade, juillet 2013.
- *Droit d'asile en France : conditions d'accueil, état des lieux 2012*, rapport de la Coordination française pour le droit d'asile, février 2013.
- *Observation du service immigration*

*et intégration de la direction de la citoyenneté, de l'immigration et de l'intégration de la préfecture de l'Isère*, rapport interassociatif, août 2012.

- *Témoignages en préfecture de Gironde – 16 mois d'observations et d'accompagnements dans le service des étrangers*, rapport interassociatif, avril 2012.
- Instruction du ministère de l'Intérieur du 4 décembre 2012 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture.
- Circulaire du 3 janvier 2014 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation.
- Rapport annuel 2013 de la Cour des comptes.
- Rapport d'Hélène Vainqueur-Christophe, remis à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013 sur le projet de loi des finances 2014.
- Rapport de Valérie Létard et Jean-Louis Touraine sur la réforme de l'asile remis au ministère de l'Intérieur le 28 novembre 2013.

#### Chiffres

- Rapport d'Hélène Vainqueur-Christophe, remis à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013 sur le projet de loi des finances 2014.
- Instruction du ministère de l'Intérieur du 4 décembre 2012 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture.
- *Sécuriser le parcours des ressortissants étrangers en France*, rapport de Matthias Fekl remis au Premier ministre le 14 mai 2013.

### Asile, le règne des procédures d'exception

#### Sources

- Règlement n° 343/2003/CE du 18 février 2003 dit règlement Dublin.
- Décision du Conseil d'État n° 335924 du 17 avril 2013 tirant les conséquences de l'arrêt de la CJUE du 27 septembre 2012 sur les conditions d'accueil pour les dublinés.
- Circulaire du 23 avril 2013 relative au droit à l'allocation temporaire d'attente des demandeurs d'asile en procédure Dublin.
- Décisions du Conseil d'État relatives à une procédure de transfert vers la Hongrie, 29 août 2013, n° 371572 à 371575.
- *Droit d'asile en France : conditions d'accueil, état des lieux 2012*, rapport de la Coordination française pour le droit d'asile, février 2013.
- Recommandations de la Coordination française du droit d'asile pour une réforme d'envergure du 17 février 2014.
- Rapport de Valérie Létard et Jean-Louis Touraine sur la réforme de l'asile remis au ministère de l'Intérieur le 28 novembre 2013.

#### Chiffres

- Rapports annuels de l'Ofpra.
- Rapports annuels de la CNDA.
- Statistiques Eurostats de la Commission européenne.
- Ministère de l'Intérieur, service asile.

### L'hébergement des demandeurs d'asile en crise

#### Sources

- Rapport de Valérie Létard et Jean-Louis Touraine sur la réforme de l'asile remis au ministère de l'Intérieur le 28 novembre 2013.
- *Droit d'asile en France : conditions d'accueil, état des lieux 2012*, rapport de la Coordination française pour le droit d'asile, février 2013.

#### Chiffres

- Rapports annuels de l'Ofpra.
- Rapports annuels de la CNDA.
- Rapports d'activité de l'OFII.

### Circulaire dite de régularisation, après l'attente, la déception

#### Sources

- Circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
- *À quand la loi ? Rapport d'observation des sept premiers mois d'application de la circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'admission au séjour*, La Cimade, juillet 2013.

#### Chiffres

- Audition du ministre de l'Intérieur à l'Assemblée nationale le 5 novembre 2013 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.
- Conférence de presse du ministre de l'Intérieur sur la politique d'immigration le 31 janvier 2014.

### Étrangers malades: un besoin de protection

#### Sources

- *Maux d'exil*, la revue du Comede, novembre 2013.
- *Enquête sur le droit à la santé des personnes enfermées ou expulsées*, rapport de La Cimade, décembre 2013.
- *Droit au séjour pour soins, rapport de l'observatoire des étrangers malades*, Aides, octobre 2013.

#### Chiffres

- *Rapport sur l'admission au séjour des étrangers malades*, IGA-IGAS – mars 2013.
- Rapport de Monsieur Jean-Pierre Caffet pour la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances 2012.

### Roms : les parents pauvres de l'Europe

#### Sources

- Courrier de François Hollande au Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, 27 mars 2012.
- Circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.
- Rapport d'observatoire du CNCDH Romeurope 2012/2013, publié le 19 juillet 2013.
- *Harcèlement et stigmatisation : politiques et paroles publiques aggravent la précarité des habitants des bidonvilles*, rapport 2012/2013 du CNCDH Romeurope.
- Rapport d'activité de l'OFII 2012.
- Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme 26 juillet 2013.

- Proposition de résolution relative aux ressortissants de nationalités roumaine et bulgare, présentée par la sénatrice Aline Archimbaud, 13 juin 2012.

#### Chiffres

- Vade-mecum à l'usage des correspondants « points de contact départementaux » de la mission relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, version du 10 décembre 2013, Dihal.
- *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2012, Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte France.
- Évacuations de Roms : des niveaux intolérables, injustifiables, inutiles et coûteux ! European Roma Rights Centre (ERRC) et LDH, 14 janvier 2014.
- Office français de l'immigration et de l'intégration.

### Mineurs ou étrangers ?

#### Sources

- *Les mineurs isolés étrangers en France*, rapport de la sénatrice Isabelle Debré, parlementaire en mission auprès du Garde des sceaux, mai 2010.
- Recommandations du Défenseur des droits sur les mineurs isolés étrangers du 19 décembre 2012.
- Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes étrangers isolés : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation
- Protocole entre l'État et les départements : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers isolés
- Protocole d'évaluation de l'âge et de l'isolement des jeunes étrangers isolés

- Résolution du Parlement européen sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne, (2012/2263(INI)), 12 septembre 2013.
- *Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques*, avis du Comité consultatif national d'éthique, n° 88, 23 juin 2005.
- *Sur la fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés*, rapport de l'Académie nationale de médecine, janvier 2007.
- Décision du Conseil d'État sur la capacité à agir des mineurs, 30 décembre 2011, n°350458.
- *La forte dégradation de la prise en charge des mineurs isolés étrangers en région parisienne*, saisine interassociative du Défenseur des droits, avril 2012.
- *Permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (PAOMIE), une moulinette parisienne pour enfants étrangers*, Adjie, 25 septembre 2013.
- Proposition de loi du 20 novembre 2013 relative à l'accueil et à la prise en charge des mineurs isolés étrangers, déposée par le sénateur Jean Arthuis.
- *Livre noir des MIE en Isère*, La Cimade, Secours Catholique, ADA, mars 2013.
- Compte-rendu de la mission conduite par la préfète Yvette Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte, mars 2013.
- Conseil national des Barreaux, Note sur le nouveau dispositif applicable aux mineurs isolés étrangers, 21 octobre 2013.

#### Chiffres

- Comité de suivi des mineurs étrangers isolés.
- Avis du Haut Conseil de la santé publique relatif à l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé, 23 janvier 2014.
- Compte-rendu de la mission conduite par la préfète Yvette Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte, mars 2013.

#### Témoignage

- Christiane, extrait du *Livre noir des MIE en Isère*, La Cimade, Secours Catholique, ADA, mars 2013.

### Des femmes migrantes doublement vulnérables

#### Sources

- Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Lettre de la présidente sur les conséquences du droit international privé sur l'égalité femmes hommes, 3 juillet 2013.
- *L'égalité pour les femmes migrantes*, rapport d'Olivier Noblecourt remis au ministère des droits des femmes le 20 février 2014.
- *Une troisième génération des droits des femmes : vers une société de l'égalité réelle*, programme arrêté par le Comité interministériel des droits des femmes du 30 novembre 2012.
- Plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes 2011/2013.
- Décisions du Conseil d'État sur les mutilations sexuelles féminines, 21 décembre 2012, n°332492, 332491 et 332607

- Décision du Conseil d'État sur la traite, 25 juillet 2013, n° 350661
- Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), dite directive qualification.
- Projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes du 3 juillet 2013.
- Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du 2 avril 2011, dite convention d'Istanbul.
- Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France du 23 juillet 2013
- Proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel du 10 octobre 2013

#### Chiffres

- *L'égalité pour les femmes migrantes*, rapport d'Olivier Noblecourt remis au ministère des droits des femmes le 20 février 2014.
- Rapport d'activité de l'Ofpra 2012.
- Statistiques du ministère de l'Intérieur publiées le 13 juillet 2013.
- *Rapport sur la proposition de loi*

*renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, Maud Olivier, Assemblée nationale, novembre 2013.

- *Petit guide pour conjuguer la migration au féminin*, La Cimade, juin 2013

#### L'exception au service de l'inacceptable en Outre-mer

##### Sources

- Arrêt de la CEDH sur le droit à un recours effectif, De Souza Ribeiro c/ France, 13 décembre 2012, n° 22689/7.
- Malongo, *Le CRA de Mayotte, «vervue de la république» : la préfecture réagit*, Eric Trannois, 11 juin 2011.
- Rapport d'activité 2011 du contrôleur général des lieux de privation de liberté.
- European Court of Human Rights News, *Are the conditions in the immigration detention center in Mayotte in violation of article 3 of the Convention ?*, 10 décembre 2011.
- Décisions du tribunal administratif de Mamoudzou sur le CRA de Mayotte, 20 février 2012, n° 1200106, 1200107, 1200108.
- Décision du Conseil d'État relative à l'expulsion de deux enfants, 10 décembre 2013, n° 373686.
- Frédéric Piantoni, *Migrants en Guyane*, Actes Sud, 2011.
- Revue Asylon (s) n° 11 mai 2013, Ary Gordien, *Guadeloupe, l'après LKP : Anticolonialisme, identité et vie quotidienne*.
- Arrêt de la CEDH sur la rétention des mineurs, 19 janvier 2012, Popov c/France, n° 39472/07 et 39474/07.
- CNCDH et défenseur des droits, communication au comité des ministres du conseil de l'Europe relative à l'arrêt Popov c. France, 2013.

#### Chiffres

- Statistiques du ministère de l'Intérieur.
- Frédéric Piantoni, *Migrants en Guyane*, Actes Sud, 2011.
- *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2012, Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte France.

#### Une justice au rabais pour les étrangers

##### Sources

- *Défendre et juger sur le tarmac*, Libération, 5 juin 2013.
- *Justice des étrangers-e-s. Le 14 octobre : loin des tribunaux, proche de la police*, communiqué de presse de l'Observatoire de l'enfermement des étrangers, 10 octobre 2013.
- Rapport pour avis de la sénatrice Hélène Lipietz sur la mission Immigration et intégration sur le projet de loi de finances pour 2014.
- Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté.
- *Sécuriser le parcours des ressortissants étrangers en France*, rapport de Matthias Fekl remis au Premier ministre 14 mai 2013.
- Rapport public 2012 et 2013 du Conseil d'État.

#### Chiffres

- *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2012, Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte France.
- Projet de loi de finances 2013.
- Rapport public 2012 et 2013 du Conseil d'État.

#### Enfermer et expulser, la continuité d'une politique répressive

##### Sources

- Politique de l'immigration 2013-2014, bilan et perspectives, dossier de presse du ministère de l'Intérieur, 31 janvier 2014.
- Arrêt de la CEDH sur la rétention des mineurs, 19 janvier 2012, Popov c/ France, n° 39472/07 et 39474/07.
- Courrier de François Hollande à la Cimade, mars 2012.
- Circulaire du 6 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de l'assignation à résidence prévue à l'article L.561-2 du CESEDA, en alternative au placement des familles en rétention administrative sur le fondement de l'article L.551-1 du même code.

#### Chiffres

- *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2012, Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte France.
- Statistiques 2013 Eurostats de la Commission européenne.

#### Témoignage

- Capsules de rétention, un témoignage de Julie Fillonneau, bénévole de La Cimade de Nantes, publié dans la revue Terri(s)toires et sur JetFM.

#### La prison, lieu de non-droit pour les étrangers

##### Chiffres

- Chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1<sup>er</sup> janvier 2013, ministère de la Justice.



- Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, ministère de la Justice, 2013.
- La France épinglée par la Cour européenne des droits de l'homme pour sa surpopulation carcérale, OIP, 26 avril 2013.
- Longues peines: la logique d'élimination, OIP, 13 janvier 2014.
- Avis du 22 mai 2012 relatif à la surpopulation carcérale, Contrôleur général des lieux de privation de liberté.
- Budget 2014 pour les prisons: une redoutable continuité, OIP, 27 décembre 2013.

#### Europe: les migrants aux portes d'une forteresse

##### Sources

- Déclaration conjointe établissant un partenariat de mobilité entre le royaume du Maroc et l'Union européenne et ses États membres, 7 juin 2013.
- Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses États membres participants, 3 mars 2014.
- Conclusions du Sommet européen des 24 et 25 octobre 2013.
- *Périlleuses traversées sur le « bas flanc » de l'Union européenne*, Migreurop, Atlas 2012 des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires européennes, Paris, Armand Colin.
- Campagne interassociative Frontexit.
- Sénat, question d'actualité au gouvernement. Réponse du Ministère

- des affaires étrangères à la question de M<sup>me</sup> Kalliopi Ango Ela, 18/10/2013 – page 9692.
- *Libye: en finir avec la traque des migrants*, FIDH, Migreurop, Justices sans frontière pour les migrants, 2012.
- Ministère de l'Intérieur, Lutte contre l'immigration irrégulière: Brice Hortefeux apporte son soutien à la Grèce, 27 juin 2011.
- Projet de loi de finances pour 2014, Compte-rendu de la commission élargie - Mission Immigration, asile et intégration, Assemblée nationale, 5 novembre 2013.

##### Chiffres

- Fortress Europe.
- Rapport annuel sur l'immigration et l'asile de la Commission européenne.
- Statistiques Eurostats de la Commission européenne.
- Rapports Frontex.

##### Témoignage

- Abu Kurke, extrait de *Migrations magazine*, « Dérives en Méditerranée » par Valentine De Muylde, CIRÉ, Belgique, mars 2013. Disponible sur [www.migrations-magazine.be](http://www.migrations-magazine.be)

#### De Lampedusa au désert du Sahara: les frontières tuent

##### Sources

- *Les effets de l'europeanisation des politiques d'immigration*, Sous la direction de Virginie Guiraudon, numéro 31, 2010 de Politique européenne, L'Harmattan.
- *Recrudescence de la répression envers les migrants au Maroc. Une violence*

*qu'on croyait révolue*, Note d'information conjointe sur la recrudescence de la répression contre les migrants au Maroc, Gadem et CMSM, septembre 2012.

- Campagne inter associative « n°9 Stop aux violences aux frontières! » lancée par l'ALECMA, l'AMDH, le FMAS et le GADEM.
- Rapport alternatif sur l'application au Maroc de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, sous la coordination du GADEM, 5 août 2013.
- *Étrangers et droits de l'homme au Maroc: pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle*, Rapport du Conseil national des droits de l'homme.
- Rapports Frontex et IOM 2011.
- *Migration crisis from Libya*, rapport IOM.
- Tunisie: Il faut protéger les ressortissants étrangers ayant fui la Libye, Human Rights Watch, 23 juin 2011.
- *Des centaines de migrants dans l'incertitude au camp de Choucha*, Reliefweb, 17 janvier 2013.

##### Chiffres

- *Regards sur une réalité complexe, Le Maroc face aux défis de gestion des mouvements migratoires*, L'Opinion, 18 décembre 2012.
- Mellila: l'Espagne adopte encore des mesures drastiques pour renforcer la frontière, Yabiladi, 1<sup>er</sup> novembre 2013.
- Des centaines de migrants dans l'incertitude au camp de Choucha, IRIN, 17 janvier 2013.

## Publications

À commander ou  
à télécharger sur  
[www.lacimade.org](http://www.lacimade.org)



*Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2011, Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte France novembre 2012 – 292 pages.*



*Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2012, Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte France décembre 2013 – 280 pages.*



*Nous pouvons (vraiment) vivre ensemble, Guy Aurenche, Christophe Deltombe, Pierre-Yves Madignier, Patrick Peugeot, François Soulage, Les éditions de l'atelier mars 2012 – 96 pages.*



*Droit d'asile en France: conditions d'accueil, état des lieux 2012, rapport de la Coordination française pour le droit d'asile février 2013 – 138 pages.*



*À quand la loi? Rapport d'observation des sept premiers mois d'application de la circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'admission au séjour. juillet 2013 – 39 pages.*



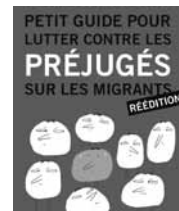
*Enquête sur le droit à la santé des personnes enfermées ou expulsées. déc. 2013 – 83 pages.*



*Petit guide pour comprendre les politiques migratoires européennes janvier 2013 – 20 pages.*



*Petit guide pour conjuguer la migration au féminin juin 2013 – 20 pages.*



*Petit guide pour lutter contre les préjugés sur les migrants réédition 2011 – 16 pages.*



*Causas communes 80, Les comptes de l'immigration avril 2014*



*Causas communes 77, Frontière(s) juillet 2013*



*Causas communes 74, Âmes à la mer! octobre 2012*



*Causas communes 72, Élections, immigration, manipulations avril 2012*



*Causas communes 79, Solidaires, pour quoi faire? janvier 2014*



*Causas communes 76, Roms, décollons les étiquettes! avril 2013*



*Causas communes 73, Outre-mer, loin des yeux, loin du droit juillet 2012*



*Causas communes 71, France, terre d'intégration? janvier 2012*



*Causas communes 78, Femmes migrantes, femmes plurielles octobre 2013*



*Causas communes 75, Ma jeunesse en papier janvier 2013*



*Cahier spécial Causas communes, Mayotte, la déchirure juillet 2012*



*Causas communes 70, Je préjuge, tu préjuges, nous préjugeons... octobre 2011*

# La Cimade

## Accompagner les migrants et défendre leurs droits

Chaque année, La Cimade accueille dans ses permanences des dizaines de milliers de migrants, réfugiés et demandeurs d'asile. Elle héberge également près de 200 réfugiés et demandeurs d'asile dans ses centres de Massy et de Béziers.

## Agir auprès des étrangers enfermés

La Cimade est présente dans plus d'une dizaine de centres et de locaux de rétention administrative pour aider les personnes enfermées à faire appliquer leurs droits. La Cimade est également présente dans une centaine d'établissements pénitentiaires.

## Construire des solidarités internationales

La Cimade apporte son soutien à des associations partenaires dans les pays du Sud autour de projets liés à la défense des droits des migrants dans les pays de transit, à l'aide aux réfugiés et aux personnes expulsées ainsi qu'à la valorisation des migrants comme acteurs de développement et à la construction de la paix.

## Témoigner, informer et mobiliser

La Cimade intervient auprès des décideurs par des actions de plaidoyer et s'efforce d'informer et de sensibiliser l'opinion publique sur les réalités migratoires à travers le festival Migrant'scène ou la revue Causes communes. Elle construit des propositions pour changer les politiques d'immigration actuelles.

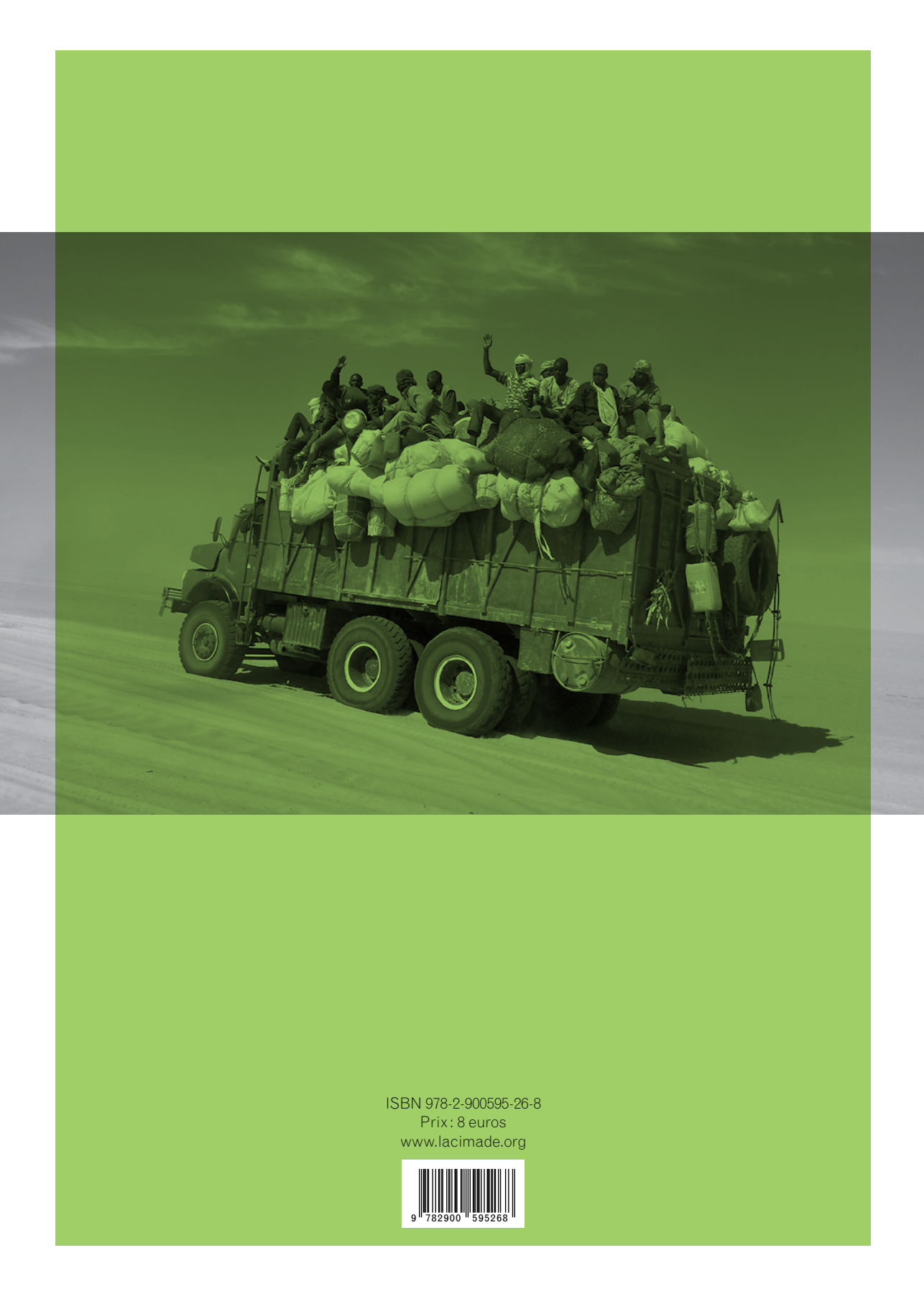
## Quelques chiffres pour 2012

- 100 000 personnes conseillées, accompagnées, hébergées
- 131 permanences et formations au français
- 2 000 bénévoles organisés dans 13 régions, 83 groupes locaux
- 11 associations partenaires dans 6 pays (Algérie, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal)

**Toutes ces actions sont possibles grâce au soutien des donateurs de l'association qui garantissent son indépendance et sa liberté de parole.**

**Pour soutenir La Cimade et faire un don :  
[www.lacimade.org](http://www.lacimade.org)  
ou par courrier à La Cimade,  
64 rue Clisson, 75013 Paris.**





ISBN 978-2-900595-26-8

Prix : 8 euros

[www.lacimade.org](http://www.lacimade.org)

