

Synthèse
MIGRATIONS
ÉTAT DES LIEUX 2014

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 Aguilon, Gipsy Beley,
Caroline Bollati, Lucie Curet, Sophie Dru,
Lise Faron, Marie Hénoq, 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 Chaïbou / AEC,
Nathalie Crubézy / Collectif à-vif(s),
Rafael Flichman, Geneviève Jacques, Jean Larive,
Sara Prestianni, Jean-Claude Saget, Vali.

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

Conception graphique :

www.perluette-atelier.com

Synthèse **MIGRATIONS** ÉTAT DES LIEUX 2014

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 préfetures, 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 préfetures, 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

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 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.

Autant dire que le pouvoir des consulats de France est considérable. Pourtant, les conditions d'accueil y sont mauvaises, et la France n'hésite pas à externaliser toujours davantage certaines de ses missions à des opérateurs privés, moyennant un coût pour les usagers.

Derrière les 10 % de refus de visa 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.

Familles de Français, familles étrangères, famille de réfugiés, couples et fratries restent séparées de longs mois ou plusieurs années pour la simple raison que les consulats refusent la délivrance d'un visa ou ne répondent même pas à la demande.

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.

Des conditions d'accueil en préfecture toujours dégradées



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

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.

En 2013, un rapport de la Cour des comptes et deux rapports de parlementaires ont traité des conditions d'accueil en préfecture. Les constats sont convergents et contiennent des propositions intéressantes. Mais la situation ne s'est toujours pas améliorée de manière significative.

Le développement des nouvelles technologies dans le traitement des demandes de titres de séjour est nécessaire, mais il entraîne des difficultés nouvelles. Les taxes dues par ceux qui sollicitent un titre de séjour restent exorbitantes. Et le principe du paiement d'une partie de la taxe au moment du dépôt de la demande n'a pas été supprimé, alors qu'il entérine une logique de dissuasion.

Concernant les demandeurs d'asile, pour qui le passage en préfecture est la première étape avant de pouvoir saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), le délai d'attente est de plusieurs mois dans certains départements. Et pendant cette période, les demandeurs n'ont pas accès à la procédure, peuvent faire l'objet d'un placement en rétention et être expulsés.

Il n'y a pas de fatalité. Au cours des dernières années, des expériences dans plusieurs départements démontrent qu'avec une volonté politique il est possible d'améliorer les conditions d'accueil dans les préfectures avec des moyens raisonnables.

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.

Asile, le règne des procédures d'exception



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

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.

L'année 2012 a été marquée par un record pour les procédures d'exception que sont les procédures « Dublin » et prioritaires.

Le règlement européen dit de « Dublin » prévoit que l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile est celui qui laisse entrer l'étranger sur le territoire européen ou celui où il a déjà déposé sa demande.

La procédure prioritaire peut être utilisée par le préfet si le demandeur est originaire d'un pays inscrit 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.

Quand une personne est placée dans l'une de ces procédures d'exception, elle n'a pas d'autorisation de séjour, pas accès aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ni à l'allocation temporaire d'attente (ATA). Mais surtout, elle ne peut pas introduire de recours de plein droit suspensif à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Le 1^{er} février 2012, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la France sur ce motif. Et pendant la campagne présidentielle, François Hollande s'était engagé à en instaurer un.

Il faudra attendre la transposition en droit français du « paquet asile » pour qu'un recours à effet suspensif soit enfin accessible aux demandeurs. Mais le projet de loi sur l'asile est sans cesse repoussé.

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.

L'hébergement des demandeurs d'asile en crise



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

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^{er} janvier 2014.

Les textes prévoient l'obligation pour l'État de fournir aux demandeurs d'asile un hébergement pendant la durée de leur procédure. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) 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.

Pour pallier l'absence de places, un dispositif dit d'accueil temporaire a été créé ainsi qu'un dispositif d'hébergement d'urgence. Ce dernier, géré par les préfets de région, est devenu le principal dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile.

La crise du dispositif d'hébergement a été au cœur des discussions de la concertation nationale sur l'asile organisée par le ministère de l'Intérieur en 2013. Les différents acteurs ont insisté sur la nécessité de mettre en place un système fondé sur la création de nombreuses nouvelles places CADA, alliant hébergement et accompagnement. Mais le rapport remis fin 2013 au ministère de l'Intérieur privilégie une toute autre voie. Il prône une gestion directive vers des centres d'hébergement qui n'assureraient plus l'accompagnement social et juridique des demandeurs.

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.

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



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

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.

Près de deux ans après l'arrivée au pouvoir de l'actuelle majorité, aucune réforme d'ampleur, aucun texte contraignant n'est venu contrecarrer plus de dix années de lois et pratiques administratives particulièrement restrictives. 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.

Mais elle a d'emblée été source de déceptions, en particulier parce qu'elle ne concerne qu'un nombre extrêmement réduit de situations. Sur les quatre catégories concernées, en pratique, seuls les parents d'enfants scolarisés et les conjoints d'étrangers en situation régulière en ont bénéficié. Le texte exclut des personnes dont la situation aurait pu être améliorée : les ressortissants communautaires, les étrangers résidant à Mayotte, les conjoints de Français qui ne remplissent pas les conditions de la loi ou les personnes malades.

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 l'application de la circulaire.

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.

Étrangers malades: un besoin de protection



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

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.

La loi du 16 juin 2011 a considérablement durci les conditions d'accès au titre de séjour pour raison médicale. Ce changement résulte de 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 les promesses électorales de François Hollande, le gouvernement n'a pas modifié cette loi et au niveau des pratiques administratives la situation ne cesse de se dégrader.

Dans un contexte de fortes pressions des préfetures sur les médecins des Agences régionales de santé (ARS) chargés de rendre un avis médical, le nombre de titres de séjour pour soins délivrés à des personnes gravement malades a chuté. Et depuis 2012 le rythme des expulsions s'est accéléré, atteignant des niveaux inédits, malgré la mobilisation des associations et des alertes répétées auprès des ministères de la Santé et de l'Intérieur.

Les échos sur une éventuelle réforme législative courant 2014 ne sont pas rassurants : le gouvernement réfléchit à confier l'évaluation médicale 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 à une médecine de contrôle.

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.

Roms : les parents pauvres de l'Europe



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

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 Roms rencontrés en France sont surtout des ressortissants roumains ou bulgares : il s'agit donc, depuis le 1^{er} janvier 2007, de nos concitoyens européens. Citoyens européens, mais citoyens pauvres, ils ne bénéficient pas du même traitement que les Allemands, Italiens ou Belges : liberté de circulation sans cesse bafouée, placements en rétention illégaux, instrumentalisation de l'aide au retour pour les contrôler et les expulser.

Le 26 août 2012, une circulaire interministérielle est venue proposer un cadre de référence pour « évacuer les campements illicites ». Mais depuis sa parution, on observe la poursuite des évacuations de campements, sans aucune application des mesures préconisées par la circulaire, en particulier des propositions d'hébergement.

Quant aux discours politiques, ils restent toujours aussi stigmatisants. Pourtant, le 27 mars 2012, François Hollande, alors en campagne, adressait au collectif Romeurope une lettre dénonçant la politique du Gouvernement de Nicolas Sarkozy « *qui fabrique un groupe de population, bouc émissaire idéal pour justifier des politiques toujours plus répressives* ». Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, s'exprimait en 2013 sur la prétendue vocation des Roms à retourner en Roumanie ou Bulgarie et leur incapacité à s'intégrer.

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.

Mineurs ou étrangers?



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

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.

La circulaire du 31 mai 2013 relative aux mineurs étrangers isolés (MIE) est censée mettre un terme aux dysfonctionnements constatés dans l'évaluation de l'âge, harmoniser les pratiques et répartir équitablement les MIE sur l'ensemble des départements.

De nombreux problèmes persistent. Les expertises d'âge osseux continuent à être massivement utilisées pour évaluer l'âge des jeunes alors que leur fiabilité est sérieusement contestée. Le dispositif ne prévoit ni l'information du jeune sur 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. La qualité de la prise en charge par l'ASE dans certains départements est également souvent pointée du doigt.

Le système ne peut fonctionner que si tous les départements acceptent de jouer le jeu. Or les départements ont mis en œuvre différentes stratégies pour se défaire de leurs responsabilités. Quant à l'implication de l'État, elle reste insuffisante.

Pendant que chacun se rejette la responsabilité de la prise en charge des MIE, tous semblent oublier que les victimes sont des enfants isolés, particulièrement vulnérables.

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.

Des femmes migrantes doublement vulnérables



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

- 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.

Depuis les élections présidentielles, les droits des femmes sont redevenus une priorité politique et de plus en plus d'acteurs institutionnels et associatifs sont attentifs à la situation des personnes étrangères victimes de violences.

Fin 2013, le ministère des droits des femmes a organisé une concertation avec les associations afin de produire un rapport sur la situation des femmes migrantes. Ses recommandations sont intéressantes, mais il est regrettable que certaines mesures de protection des personnes étrangères victimes de violences n'aient pas été retenues.

En 2014, les discussions sur deux textes de loi se poursuivent au Parlement : la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel et le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Si ces textes comportent des avancées pour les femmes victimes de violences, la situation spécifique des femmes étrangères est encore trop peu prise en considération.

Autre texte très attendu, la transposition de la directive européenne sur la qualification en matière de droit d'asile. Elle permettrait une meilleure prise en compte des persécutions liées au genre.

L'année 2013 a été riche d'initiatives, mais malheureusement, sur le terrain, les difficultés persistent en raison d'une interprétation très stricte et parfois erronée de la loi faite par certaines préfectures.

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.

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



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

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 m² c'est la surface disponible par personne au CRA de Mayotte contre **10** m² 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.

Face aux critiques accablantes de la politique migratoire française en Outre-mer, les pouvoirs publics restent apathiques. Les gouvernements successifs invoquent l'« exception ultramarine » pour justifier la possibilité d'expulser les étrangers en réduisant leurs droits. Sous couvert d'un objectif de lutte renforcée contre l'immigration, déconnectée des réalités sociales ultramarines, des lois dérogoires donnent libre cours à des pratiques administratives abusives, à l'abri de la censure des juges.

Le 6 juillet 2012, le ministère de l'Intérieur publiait une circulaire visant à limiter l'enfermement des familles en centre de rétention, mais ce texte ne s'applique pas à Mayotte. Des milliers d'enfants sont donc toujours enfermés chaque année dans le centre de rétention de Mayotte en toute illégalité.

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

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



Palais de justice de Paris

© Billie Bernard

- 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.

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 but explicite de cette réforme était d'éviter la libération des personnes dont les droits ont été bafoués. Le résultat de cette politique permet à l'administration d'expulser à l'abri du regard de la justice.

Depuis l'élection de François Hollande, rien n'a été mis en œuvre par le gouvernement pour revenir sur ces dispositions.

La tendance n'est pas remise en cause en 2014, bien au contraire. Entre l'ouverture d'un tribunal délocalisé sur la même parcelle que le centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot 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.

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.

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, la politique française d'expulsion a été marquée par la continuité, laissant perdurer les nombreuses violations des droits fondamentaux. Les placements en rétention restent très importants et les expulsions tout aussi massives que les années précédentes.

Cette continuité est le résultat d'une absence de volonté de revoir 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.

Le 31 décembre 2012, la nouvelle majorité inventait même un nouvel outil pour expulser : « la retenue pour vérification du droit au séjour ». Cette nouvelle privation de liberté réservée aux étrangers remplit la même fonction que la garde à vue, perpétuant une police des étrangers avec des garanties qui sont rarement effectives.

Et contrairement aux engagements pris pendant la campagne par François Hollande, l'enfermement des familles a fortement diminué, mais reste une réalité. En parallèle, de nouvelles méthodes pour expulser se sont développées, comme celle d'enfermer en rétention un des parents pour tenter de contraindre le reste de la famille à se joindre à l'embarquement.

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.

La prison, lieu de non-droit pour les étrangers



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

66 572 personnes écrouées détenues au 1^{er} 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. Mais les préfetures violent régulièrement les droits des personnes étrangères détenues. Le droit de déposer une demande de titre de séjour ou une demande d'asile est pratiquement inexistant en prison. Et pourtant, la prison n'est pas censée être un lieu de non-droit.

Depuis l'arrivée du nouveau gouvernement, des agencements ont été effectués au travers de circulaires ou de notes internes. Ainsi, le 25 mars 2013, est parue une circulaire pour faciliter les demandes et les renouvellements de titre de séjour en prison. Pour autant, l'accès effectif au droit des personnes étrangères incarcérées n'est toujours pas garanti.

La barrière de la langue, les discriminations dans l'accès aux aménagements de peine et les entraves à l'accès au droit au séjour sont les réalités que subissent les personnes étrangères détenues. Et contrairement aux idées reçues, la double peine n'a jamais été abolie. En réalité, la loi du 26 novembre 2003 a instauré un système complexe, qui distingue diverses catégories de personnes plus ou moins protégées contre une expulsion. Les restrictions et exceptions rendent le système peu lisible et limitent la protection.

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.

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, la France a négocié et adopté, avec les autres États membres de l'Union européenne (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.

De nouvelles règles en matière d'asile ont été adoptées en juin 2013. Mais elles restent basées sur le système de « Dublin » qui fait reposer la responsabilité sur les États membres frontaliers dont les systèmes d'asile, inopérants ou au bord de l'implosion, ne permettent pas d'assumer la protection des réfugiés.

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 ». Une menace sur le droit à la liberté de circulation, socle de l'intégration européenne, qui fragilise les principes de solidarité et de confiance mutuelle sur lesquels repose l'espace Schengen.

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.

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, ont 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.

De Lampedusa au désert du Sahara : les frontières tuent



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

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

1 million d'exilés de Lybie 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 au large des côtes de Lampedusa. Suite à la médiatisation et à l'émotion suscitée par ce drame, 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 de fermeture. Les sujets sensibles comme la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres ont été ignorés.

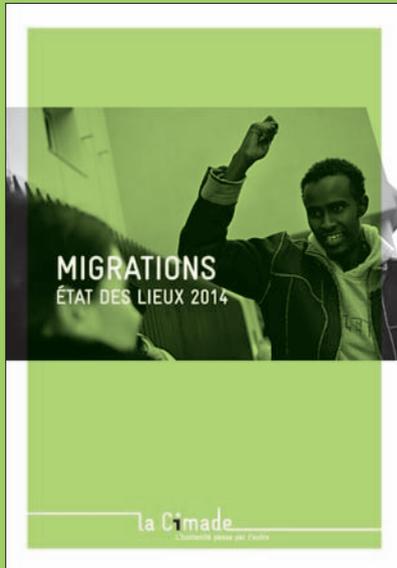
Cette absence de solidarité a aussi amené les réfugiés, que la guerre a poussés hors de Libye au printemps 2011, à s'entasser dans des camps au poste frontière de Saloum en Égypte et dans le camp de Choucha en Tunisie. L'Europe a refusé de les accueillir, la France en tête.

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. La réponse de l'Union européenne (UE) est une « mobilité » choisie par et pour les pays de l'UE et un renforcement des contrôles.

Ainsi, le Maroc, pays de transit, puis de blocage pour les migrants, a signé avec l'UE un partenariat pour la mobilité en juin 2013. Ce « partenariat » offre une libéralisation très hypothétique des visas contre le développement d'une politique de répression de l'immigration dite clandestine.

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.



POUR COMMANDER
L'INTÉGRALITÉ DE:
Migrations, État des lieux 2014

RENDEZ-VOUS SUR:
www.lacimade.org