

Analyse politique du projet de loi immigration

- **Politique des visas et accès à un titre de séjour**

La création en trompe l'œil d'une carte pluriannuelle : rendez-nous plutôt la carte de résident !

Les malades étrangers traités avant tout comme des étrangers

Les laissés pour compte de la réforme

- **Enfermement, contrôle et expulsions**

Les personnes étrangères détenues exclues de la réforme

Pas de remise en cause d'une politique centrée sur l'enfermement, l'expulsion et la réduction des droits

Outre-mer : toujours un régime spécial injustifié et illégal

Accès au juge : avancées minimalistes et recul majeur

Expulsions sans délai et extension des mesures de bannissement

Assignation, rétention et pouvoirs de police : des préfets surarmés pour expulser

Depuis plus de dix ans, le droit des étrangers subit un durcissement continu. Au fil des réformes, et notamment lors de l'examen de la loi Besson de 2011, de nombreux parlementaires de l'actuelle majorité se sont opposés aux mesures les plus dures frappant les personnes migrantes. Mais il semble que nos dirigeants aient la mémoire courte. Alors que la réforme du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) devrait être l'occasion de revenir sur ces dispositifs pour restaurer les personnes migrantes dans leurs droits, c'est le choix de la continuité qui a été fait.

› Politique des visas et accès à un titre de séjour

La création en trompe l'œil d'une carte pluriannuelle : rendez-nous plutôt la carte de résident !

La création d'une carte pluriannuelle de quatre ans, l'une des mesures phares du projet de loi selon le gouvernement, fait bien pâle figure au regard des prétendus objectifs de « sécurisation du parcours » des migrants et de désengorgement des guichets. Et ce pour plusieurs raisons :

- Cette carte de quatre ans ne concernera probablement qu'une minorité de personnes étrangères, tant les conditions pour y accéder sont complexes et soumises à la discrétion du préfet. Pas de carte pluriannuelle pour les personnes qui n'auront pas fait preuve de « sérieux » dans la formation du nouveau « parcours personnalisé fixant le parcours d'accueil » (remplaçant le Contrat d'accueil et d'intégration) ; pas de carte pluriannuelle pour les personnes qui n'invoqueront plus exactement le même motif qu'auparavant ; une carte de deux ans seulement pour les parents d'enfants Français, les conjoints de Français et les personnes régularisées en raison de leur liens personnels et familiaux, au motif de lutte contre les fraudes ; une carte dont la durée sera fixée par le préfet pour les personnes malades ou les étudiants. Enfin le projet de loi exclut expressément les personnes « victimes de la traite des êtres humains ».
- Derrière l'argument gouvernemental de la simplification du droit au séjour se cache en réalité un profond désordre d'allers et retours potentiels entre carte d'un an, de quatre ans, puis d'un an, puis de deux, puis de un an.
- Au nom de la lutte contre les fraudes, les préfets se verraient remettre des pouvoirs de contrôle démesurés par rapport au respect dû aux libertés fondamentales de toute personne y compris étrangère. À tout moment, les personnes titulaires d'une carte de séjour devront se tenir prêtes à répondre aux convocations préfectorales. Elles devront justifier qu'elles continuent à remplir les conditions leur ayant permis d'obtenir leur carte. Leur titre de séjour leur sera retiré si elles ne répondent pas à ces injonctions. De leur côté, les préfets pourront violer en toute impunité la vie privée des étrangers : sans respect du secret professionnel (sauf médical), ils exigeront des hôpitaux, des écoles ou universités, des banques, des fournisseurs d'énergie et de nombreux autres acteurs que leur soient communiquées des informations.
- Contrairement à ce qu'annonce le gouvernement, il existe déjà une carte pluriannuelle : la carte de résident. Aucune mesure du projet de loi ne laisse entrevoir une restauration de l'accès à ce titre de séjour stable de plein droit. La loi qui a mis en place la carte de résident avait pourtant été votée à l'unanimité en 1984.

Nous ne pouvons nous satisfaire de cette carte pluriannuelle qui laissera de côté les plus précaires, justifiera l'extension des pouvoirs de contrôle des préfets et laissera aux oubliettes la carte de résident.

Les malades étrangers traités avant tout comme des étrangers indésirables

Depuis 2011, l'attaque profonde au droit au séjour pour raisons médicales a fait grand bruit et a eu des conséquences très concrètes. Dès lors que le traitement existe dans le pays d'origine, fut-il totalement inaccessible à la personne concernée, celle-ci est censée pouvoir, même si elle est gravement malade, retourner se soigner dans son pays d'origine. Le projet de loi propose enfin de revoir la rédaction du texte et de prendre de nouveau en compte l'effectivité de l'accès aux soins.

Mais cette effectivité (ainsi que la gravité de la pathologie) sera désormais évaluée par les médecins de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en lieu et place des médecins des Agences régionales de santé (ARS). Or, l'OFII qui, sous la tutelle du ministère de l'intérieur. Il gère les aides au retour, les contrats d'accueil et d'intégration ou encore les visites médicales dans le cadre général de la politique de maîtrise des flux migratoires. Cette dernière mission lui assurerait, selon le gouvernement, une « expertise affirmée en matière de santé des étrangers ».

Pourquoi la santé des personnes étrangères devrait-elle sortir du giron exclusif du ministère de la santé? Pourquoi le ministère de l'intérieur aurait-il son mot à dire en matière de santé publique? Pourquoi les personnes malades relèveraient-elles d'autorités différentes selon qu'elles soient françaises ou étrangères? Les médecins pourront-ils réellement travailler en toute indépendance dans ce contexte? Avec le transfert de la compétence d'évaluation médicale à l'OFII, c'est l'un des derniers champs qui restait dans le domaine du droit commun qui bascule sous la coupe du ministère de l'intérieur. Le gouvernement se sent d'ailleurs obligé de justifier des « garanties importantes quant à l'impartialité » du collège des médecins de l'OFII.

Traitées comme des étrangers et non comme des malades, les personnes concernées resteront au ban du parcours soi-disant sécurisé par la carte pluriannuelle, puisque la durée de celle-ci sera fonction de la durée prévisible des soins. Cette proposition semble fondée sur une approche simpliste : un médecin peut-il toujours savoir par avance combien de temps un nouveau patient mettra à se remettre de telle ou telle pathologie?

Les laissés pour compte de la réforme

• Les demandeurs de visa

Alors que les naufrages d'embarcations de migrants et les morts en mer continuent à régulièrement occuper l'actualité, aucune mesure n'est proposée pour rendre plus simples et transparentes les procédures de délivrance de visa. Le gouvernement brandit la suppression des formations civiques et linguistiques préalables à l'obtention du visa, que l'on peut certes saluer. Mais cette suppression restera sans effet sur les pratiques arbitraires des consulats, sur les délais à rallonge imposés aux demandeurs ou sur les refus de visas non motivés et ce même quand la personne aurait droit à un titre de séjour en France. La politique en matière d'entrée devrait être fondée sur le respect de la vie privée et familiale tel que protégé par les conventions internationales.

• Les travailleurs sans-papiers

Dans la droite ligne des politiques menées par leurs prédécesseurs, les membres du gouvernement

défendent, sans la nommer, le recours à une immigration choisie. Derrière une création intitulée « passeport talent » (carte de 4 ans regroupant des motifs de séjour déjà existants, comme « compétence et talents », « scientifique-chercheur », etc.), le projet de loi laisse sur le carreau les personnes étrangères les plus précaires.

La situation des travailleurs sans-papiers n'est pas prise en compte dans le projet de loi. Malgré les importantes mobilisations de ces dernières années, ils semblent ne pas mériter mieux que des critères complexes listés dans une circulaire et appliqués à discrétion par les préfets. Le nombre de titres de séjour mention « salarié » ou « travailleur temporaire » ne cesse de baisser, d'environ 10 000 en 2010 à moins de 5 000 en 2012, soit une diminution de 50 % en deux ans. L'essentiel étant constitué par les changements de statuts des étudiants, et les procédures d'introduction étant devenues « résiduelles ». Aucune place n'est laissée aux nombreux travailleurs sans-papiers. Pourtant, sans eux, des pans entiers de notre économie seraient en panne. Il est impératif que le Parlement débâte des mesures nécessaires à prendre pour que tous ceux qui sont présents sur le territoire et participent activement à l'économie française puissent vivre dans des conditions dignes.

• **Les personnes qui disposent d'attaches personnelles et familiales**

La régularisation de plein droit pour les personnes ayant passé de nombreuses années (10 ans ou plus) en France n'est également pas prise en compte dans le projet de loi. Le gouvernement semble se satisfaire de l'arbitraire des préfetures qui contestent la validité d'une pièce, l'insuffisance des preuves sur telle période, ou tout simplement refusent d'enregistrer les dossiers.

Français comme étrangers doivent pouvoir jouir du droit de vivre en famille et du respect de leur vie privée, au sens large. Or, la notion de liens personnels et familiaux est aujourd'hui appréciée de manière très restrictive par les préfetures. Le droit au séjour sur ce fondement est accordé au compte-goutte. La Cimade appelle à considérer les liens personnels (entourage amical, loisirs, milieu professionnel) comme part intégrante de la vie privée, comme a pu le faire la Cour européenne des droits de l'homme.

• **Les victimes de violences**

Des propositions pour améliorer les droits des personnes étrangères victimes de violences étaient attendues dans ce projet de loi immigration. Il n'en est rien : aucune disposition n'apparaît dans ce texte sauf à exclure les victimes de la traite des êtres humains du bénéfice de la carte de séjour pluriannuelle.

Selon la loi, les personnes victimes de la traite des êtres humains peuvent se voir délivrer une carte de séjour temporaire à condition de déposer plainte ou de témoigner dans une procédure pénale. C'est un jeu « donnant donnant ». Mais cette coopération avec les autorités judiciaires n'offre aucune garantie de régularisation, alors que les risques encourus par la victime sont grands. Obtenir un titre de séjour est pourtant un élément fondamental pour les victimes. Il facilite grandement la mise à l'abri et permet de pérenniser la démarche entreprise pour sortir de la situation d'exploitation. Il s'agit donc d'exiger une délivrance de plein droit si la personne est désireuse de travailler en lien avec la police et de demander la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour pour les personnes qui veulent s'extraire de la situation d'exploitation.

Actuellement, la loi ne s'occupe que des personnes mariées. La situation des partenaires et concubins victimes de violences conjugales n'est pas prévue. La notion de couple doit être élargie pour permettre notamment à toute personne victime de violences de ne pas avoir à choisir entre subir les coups et garder son droit au séjour.

Le préfet a toujours une marge d'appréciation pour décider du renouvellement de la carte de séjour en cas de violences conjugales. Selon le lieu de la demande, il sera exigé une condamnation pénale de l'auteur des faits, des certificats médicaux ou une ordonnance de protection. La carte de séjour devrait automatiquement être renouvelée pour que les personnes victimes de violences soient effectivement protégées de la même manière sur tout le territoire.

• Sur les taxes

Enfin, les montants des taxes exorbitantes dont doivent s'affranchir les personnes étrangères au moment de la délivrance et du renouvellement de leur titre ne sont pas remis en cause. Il peut s'agir de 600 euros, dont 50 euros à acquitter au moment du dépôt du dossier à la préfecture et non remboursés même si la demande est refusée. Alors que solliciter un titre de séjour est une obligation légale et non une simple possibilité pour les personnes étrangères en France, le montant des taxes constitue un obstacle important à l'accès à un titre de séjour qui doit être levé.

› Enfermement, contrôle et expulsions

Les personnes étrangères en prison exclues de la réforme

Le texte est muet sur l'amélioration pourtant nécessaire de l'accès aux droits des personnes étrangères incarcérées ou sortantes de prison :

- Demande et renouvellement de titre de séjour durant l'incarcération ;
- Accès aux aménagements de peine ;
- Notification de mesures d'éloignement juste avant la sortie de prison dans des conditions qui ne permettent pas de faire un recours.

Les vides juridiques ou les circulaires qui ne sont pas appliquées créent des situations de discriminations pour des motifs souvent purement techniques. La loi en vigueur prévoit par exemple que les personnes étrangères puissent bénéficier d'une libération conditionnelle dans certaines conditions. Mais rien n'est prévu pour les autres aménagements de peine comme la semi-liberté ou encore pour les alternatives à la prison comme le contrôle judiciaire. Enfin, les nouveaux dispositifs comme la contrainte pénale et la libération sous contrainte prévue par la loi du 15 août 2014 (dite « réforme pénale ») ne pourront être accessibles aux personnes étrangères qu'à la condition que de nouveaux articles soient insérés dans le Ceseda, ce que le projet de loi ne prévoit pas.

Toute personne a le droit de se réinsérer et de s'amender. La loi s'applique à toutes et à tous y compris aux personnes étrangères :

- La situation administrative des personnes étrangères ne doit pas faire obstacle à l'examen et l'octroi d'un aménagement de peine, d'une peine alternative à l'incarcération ;

- Les procédures de demande ou de renouvellement de titre de séjour doivent être accessibles même lorsque la personne est en prison ;
- Les mesures d'éloignement, d'expulsion doivent être automatiquement suspendues lorsqu'un aménagement de peine, une peine alternative est octroyé ;
- Une autorisation de séjour provisoire doit être automatiquement délivrée avec l'autorisation de travail lorsque les mesures d'éloignement sont suspendues ou ne peuvent de fait être mises en œuvre en raison d'une obligation de maintien sur le territoire ou de travail, décidée par l'autorité judiciaire ;
- Les arrêtés d'expulsion et les interdictions du territoire français datant d'avant 2003 doivent être abrogées.

Pas de remise en cause d'une politique centrée sur l'enfermement, l'expulsion et la réduction des droits

En l'état du projet de loi, le dispositif mis au service de la politique du chiffre par le précédent gouvernement perdure.

La durée maximale de la rétention passée au fil des réformes de 7 à 45 jours, n'est pas remise en question alors que tous les observateurs constatent que cela génère beaucoup de souffrance pour très peu d'expulsions supplémentaires.

L'industrialisation de l'enfermement qui a conduit à construire toujours plus de lieux de privations de liberté reste en vigueur. Aucune fermeture des 50 centres et locaux de rétention existants n'est programmée. Près de 50 000 personnes y sont toujours privées de liberté chaque année et leur nombre a même augmenté depuis 2012.

Cet enfermement n'épargne pas même les plus vulnérables : personnes gravement malades, originaires de pays en guerre ou mineurs. Plus de 3 500 enfants ont ainsi été enfermés en rétention en 2013, contrairement à la promesse du candidat François Hollande de mettre un terme à cette pratique honteuse. Si leur nombre a baissé en métropole, il est toujours démesuré à Mayotte où les conditions de l'enfermement sont déplorables et l'accès aux droits inexistant. En 2013, la situation s'est même dégradée au niveau national, avec l'enfermement illégal d'enfants dans des locaux de rétention, dans des conditions encore plus mauvaises et traumatisantes.

Les départements ultramarins demeurent des terres qui concentrent la moitié des étrangers en phase d'expulsion n'ayant bien souvent aucun droit. La réforme engagée ne réintègre pas les étrangers d'outre-mer dans la République. Plus largement, pour tous les étrangers de France, elle consacre le recul de l'accès au juge instauré par les lois de l'ère de Nicolas Sarkozy.

Outre-mer : toujours un régime spécial injustifié et illégal

Les étrangers d'outre-mer ont encore moins de droit que ceux de métropole. Ces dérogations sont inscrites dans le Céseda et l'ordonnance qui s'applique à Mayotte. Le projet de loi vise justement à réformer le Céseda et demande aux députés de ratifier cette ordonnance que La Cimade et onze

de ses partenaires a contesté devant le Conseil d'État en raison des multiples violations des droits fondamentaux qu'elle entérine.

L'idée principale du projet de loi consiste à maintenir cet infra-droit pour pouvoir expulser à tour de bras sans être gêné par la justice.

Les mesures d'éloignement demeurent dépourvues d'un recours suspensif de plein droit en dépit d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme sur ce point. Au lieu d'aligner le régime ultramarin sur celui de la métropole, le gouvernement se contente d'instaurer un référé liberté qui peut suspendre une expulsion. Dans la plupart des cas, cette mesure sera insuffisante car les personnes seront expulsées avant de rencontrer un juge ou de pouvoir le saisir, même si l'administration a violé leurs droits fondamentaux comme celui de vivre en famille.

Pourtant, cette politique est manifestement inadaptée aux migrations locales. En Guyane, des milliers de personnes sont enfermées chaque année, souvent à plusieurs reprises, pour être expulsées sur l'autre rive de fleuves qu'il suffit de traverser pour revenir en France. À Mayotte, cette politique échoue, année après année, à faire barrage à des flux migratoires séculaires entre l'île et ses voisines comoriennes, au prix de centaines de morts en mer. Des politiques plus adaptées aux réalités locales sont nécessaires.

Accès au juge : avancées minimalistes et recul majeur

Outre le référé suspensif insuffisant prévu pour l'outre-mer, le texte instaure la possibilité de contester les réadmissions Dublin, dans un délai de 7 jours. C'est une avancée qui demeure timide et en-deçà des normes habituelles de justice : le délai est exceptionnellement court et c'est un juge unique et non une formation collégiale qui sera compétent.

On retrouve cette logique d'un droit a minima pour une des régressions majeures du texte : une grande partie des OQTF avec délai de départ volontaire devront désormais être contestées dans un délai de 7 jours au lieu de 30, devant un juge unique également. Sont notamment visés les déboutés et les personnes n'ayant pas demandé le renouvellement de leur titre de séjour. 7 jours pour contester une OQTF, un délai trop court pour avoir la possibilité d'exercer réellement ce droit.

Parallèlement, le délai de 48h pour contester les OQTF sans délai de départ volontaire est toujours aussi court.

La précédente loi sur l'immigration a repoussé l'intervention du juge judiciaire du 2ème au 5ème jour de rétention, afin de pouvoir expulser avant qu'il n'exerce son contrôle. Ce cadre législatif conduit à accepter que des personnes étrangères puissent subir, sans aucune possibilité de s'en défendre, une série de graves violations de leurs 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. Alors qu'il est clairement établi que le dispositif actuel entraîne la violation quotidienne des droits des personnes étrangères enfermées en rétention, le projet de loi ne revient pas sur ce recul historique consacré par la précédente majorité.

Expulsions sans délai et extension des mesures de bannissement

Les préfets peuvent très facilement refuser d'octroyer un délai de départ volontaire. Il leur suffit d'estimer que la personne ne présente pas assez de garanties et qu'elle risque de prendre la fuite. Ces deux notions sont définies beaucoup trop soupagement dans l'actuel Ceseda, alors que la directive retour prévoit que le délai de départ volontaire doit primer.

Or ce type de mesure d'éloignement a de lourdes conséquences : enfermement en centre de rétention et délai de recours de 48 heures. À ces conséquences, le projet de loi ajoute automatiquement, pour toute OQTF sans délai, la délivrance d'une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) et en Europe. Il s'agit d'une véritable mesure de bannissement d'une durée de 3 ans. Les préfets seront également tenus de prononcer une IRTF pour les personnes qui auront bénéficié d'un délai de départ sans l'avoir respecté (sauf circonstances humanitaires).

Les communautaires ne peuvent pas être visés par les IRTF (la directive retour ne concerne que les ressortissants d'état tiers), mais une nouvelle mesure très similaire conduira à les empêcher de jouir de leur liberté de circulation : l'interdiction temporaire de circulation sur le territoire français. D'une durée maximale de 3 ans, elle pourra être prononcée pour abus de droit et menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'intérêt fondamental de la société française. Ce sont justement les motivations, souvent abusives, utilisées par les préfetures pour expulser des citoyens européens, essentiellement de nationalité roumaine. Visant implicitement les Roms en premier lieu, cette nouvelle mesure paraît donc discriminatoire.

Assignation, rétention et pouvoirs de police : des préfets surarmés pour expulser

Le gouvernement annonce que l'assignation à résidence primera sur l'enfermement en rétention. Cependant, les critères permettant d'être assignés demeurent inchangés : garanties de représentation et absence de risques de fuite permettent aux préfets de choisir entre la rétention et l'assignation.

Sur le terrain, les préfetures ont d'ailleurs commencé à expérimenter avant l'entrée en vigueur de la loi. Des personnes sont assignées en même temps qu'on leur notifie des mesures d'éloignement. Dans ce contexte dépourvu d'accompagnement, les recours contre ces décisions sont rares et les délais souvent dépassés quand les associations ou les avocats interviennent.

Ces différentes formes de contraintes pourront s'enchaîner durant des mois, voire des années, dans la plus grande des précarités, sans aucun droit au travail et avec l'angoisse perpétuelle du risque d'être expulsé. Une personne pourra ainsi être assignée 90 jours, puis placée en rétention 45 jours, puis assignée durant un an voire davantage, pour retourner en rétention. Aucune limitation n'est donnée à l'enchaînement de ces cycles.

Le projet de loi n'est donc pas du tout porté par une volonté de rompre avec la politique d'enfermement. Il a surtout pour objectif de contrôler, via l'assignation à résidence des personnes qui jusque-là n'étaient pas soumises à ces contraintes : demandeurs d'asile sous convocation Dublin, sortants de rétention, citoyens européens qui seront frappés par la nouvelle interdiction de circuler en France.

Enfin, le texte franchit plusieurs lignes rouges en matière de libertés. Les préfets pourront accéder à pratiquement tous les fichiers privés ou publics existants pour refuser un titre de séjour et réaliser une expulsion. Les interpellations à domicile seront désormais possibles sur autorisation d'un juge. Les policiers auront le pouvoir d'organiser des rendez-vous dans les consulats pour obtenir les documents nécessaires aux expulsions, et d'y escorter de force les personnes qui ne souhaiteraient pas s'y rendre.

Ces nouvelles méthodes sont très pernicieuses car elles pourraient passer pour plus douces et faire oublier qu'une politique d'enfermement massif perdure en France et en Europe.



➔ Retrouver toutes les propositions de La Cimade dans *Migrations. États des lieux 2014.*