

FICHES THEMATIQUES

Constats,
analyses

et revendications
de La Cimade

Mai 2022

Table des matières

<u>FICHE 1</u>	– Accès au territoire européen.....	p.3
<u>FICHE 2</u>	– Secours et sauvetage en mer.....	p.5
<u>FICHE 3</u>	– Frontières intérieures schengen.....	p.7
<u>FICHE 4</u>	– Hébergement et accueil des demandeurs d’asile.....	p.9
<u>FICHE 5</u>	– Procédure d’asile.....	p.11
<u>FICHE 6</u>	– La procédure dublin.....	p.13
<u>FICHE 7</u>	– La régularisation.....	p.15
<u>FICHE 8</u>	– La dématérialisation.....	p.17
<u>FICHE 9</u>	– Les jeunes en danger.....	p.19
<u>FICHE 10</u>	– Les personnes étrangères victimes de violences.....	p.20
<u>FICHE 11</u>	– Le contrôle et la surveillance.....	p.22
<u>FICHE 12</u>	– L’expulsion et le bannissement.....	p.24
<u>FICHE 13</u>	– L’enfermement des personnes étrangères.....	p.26
<u>FICHE 14</u>	– Criminalisation et double peine.....	p.29
<u>FICHE 15</u>	– Délit de solidarité.....	p.31
<u>FICHE 16</u>	– Conditionnalité de l’aide publique au développement.....	p.33



ACCÈS AU TERRITOIRE EUROPÉEN

FICHE

1

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Une Europe qui s'enferme au détriment des vies humaines

Tandis que la rhétorique anti-immigration ne cesse de déplorer la perméabilité du territoire européen, force est de constater qu'aux frontières de l'Union européenne, et au-delà, les dispositifs de fermeture se multiplient.

La politique des visas Schengen constitue le premier obstacle auquel doivent faire face les personnes qui souhaitent se rendre en Europe. Élément essentiel de la politique migratoire des Etats membres de l'UE, elle leur permet de sélectionner les personnes qu'ils souhaitent attirer (touristes, travailleur·se·s très qualifié·e·s, etc.) et d'écarter celles désignées comme une « menace migratoire ». La politique des visas est notamment utilisée par l'UE et les Etats membres comme levier pour pousser les pays tiers à coopérer en matière de retour et de réadmission. Cette stratégie est largement partagée par la France qui a affirmé sa volonté de conditionner la délivrance des visas à celles de « laisser passer consulaires » permettant la mise en œuvre des expulsions. Cette logique **renforce les inégalités en matière de circulation par un accès au visa à plusieurs vitesses, directement corrélé avec le degré de coopération des Etats tiers dans les processus d'expulsion.** Ces mesures entravent toujours davantage la mobilité des personnes alors même qu'il n'existe aucune preuve de l'effet de levier d'une politique des visas plus ou moins restrictive¹.

Les cadres de coopération formelle (accords de réadmission bilatéraux ou multilatéraux) et informelle (déclaration d'entente) – à travers lesquels l'UE et ses Etats organisent l'externalisation des contrôles migratoires pour maintenir à distance les personnes

considérées indésirables loin du territoire européen et les modalités pour expulser celles qui y sont parvenues – se multiplient. On peut citer, entre autres exemples, les arrangements passés par l'UE avec la Turquie (2016)² ou l'Afghanistan (2016 et 2021)³ au détriment du respect des droits des personnes en migration et loin du regard des citoyen·ne·s européen·ne·s. Ces cadres sont complétés par de multiples processus de concertation (processus de Rabat ou de Khartoum, Sommet de La Valette, concertations régionales UE - Union africaine notamment) et de suivi des processus et accords passés. L'accès restreint à l'information et l'absence de contrôle démocratique qui caractérise ces arrangements soulèvent la question des responsabilités relatives aux violations des droits perpétrées hors des frontières de l'UE, sur le territoire des pays « coopérant » en Libye, en Turquie, au Niger, en Albanie, etc. Les Etats européens proposent à leurs partenaires des contreparties, conditionnées à leur collaboration. **Progressivement, cette conditionnalité s'est étendue à l'ensemble des domaines de coopération extérieure de l'UE et de ses Etats membres, y compris l'aide au développement.**

→ [Voir la fiche Conditionnalité de l'aide publique au développement](#)

Aux frontières extérieures de l'UE, les murs se multiplient, accompagnés d'une cohorte de dispositifs de sécurité toujours plus sophistiqués. Les moyens et les prérogatives de l'agence Frontex n'ont cessé d'être renforcés au gré des multiples refontes de son mandat, afin d'étendre le contrôle et la surveillance des routes migratoires vers l'UE en vue de stopper les personnes en amont des frontières européennes, mais également d'accélérer les expulsions de celles qui sont parvenues à atteindre le territoire européen. Ces dispositifs de surveillance sont également renforcés par une coopération policière et militaire visant à former les forces de l'ordre





des Etats tiers à la gestion de leurs frontières et à les doter de moyens supplémentaires pour leur contrôle (dispositifs d'interception, construction et gestion de postes frontière, appui aux réformes juridiques, etc.). **À l'instar des « hotspots » déployés depuis 2015 sur les îles grecques et italiennes, l'UE multiplie les dispositifs de tri, d'enfermement et d'expulsion à ses frontières.** La France soutient cette logique et promeut la mise en place de procédures de « filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures » proposée par la Commission européenne dans le cadre du nouveau **« Pacte européen sur les migrations et l'asile »** actuellement négocié entre les 27 Etats membres de l'UE.

La situation des personnes exilées aux frontières externes de l'Union européenne ne cesse de se dégrader et les réponses sécuritaires, qu'elles soient européennes ou nationales, exacerbent les violences et les violations des droits aux frontières (entrave directe à l'accès au territoire, refoulements illégaux, blocage du débarquement des personnes migrantes secourues en mer, etc.). **Des moyens très importants sont consacrés à financer des pays pour qu'ils érigent des barrières et construisent des camps sur les routes migratoires, ils pourraient utilement être redéployés pour examiner le**

droit des personnes à s'installer dans des conditions respectueuses de leurs droits. Malgré des tentatives modestes d'organiser une « solidarité » européenne pour l'accueil des demandeurs d'asile, comme la relocalisation, l'Union européenne et ses États membres pêchent à envisager un réel système d'accueil commun basé sur la protection des personnes plutôt que sur la contrainte et la suspension. **Cette approche des mouvements migratoires accroît les risques sur les routes sans pour autant empêcher les mobilités ni protéger réellement les droits des personnes.** Les routes ne se ferment pas, elles sont modifiées pour éviter les contrôles. Les passages continuent même s'ils peuvent parfois diminuer çà et là. Le recours à des passeurs devient inévitable et s'opère de plus en plus en amont de la frontière. —

1- C'est ce que démontre l'analyse du German Institute for International and Security Affairs publiée en juin 2020 : *Negative Sanctions and the EU's External Migration Policy. "Less for less" not fit for purpose*

2- Déclaration commune entre l'UE et la Turquie adoptée 18 mars 2016

3- Déclaration conjointe sur la coopération en matière de migration conclue le 26 avril 2021 entre l'Union européenne et l'Afghanistan qui renouvelle la précédente déclaration similaire intitulée « Action conjointe pour le futur sur les questions migratoires UE-Afghanistan » signée en octobre 2016.

»»» REVENdicATIONS

La Cimade revendique auprès de l'UE et ses Etats membres la mise en place d'un accueil digne et protecteur à nos frontières :

- Qu'ils tirent les leçons de l'échec et du coût humain intolérable des politiques européennes et **mettent fin à l'externalisation des politiques de contrôle aux frontières et à la répression des personnes migrantes souhaitant entrer en Europe.**
- De **renoncer à l'approche « hotspots » et à la logique de tri aux frontières.**
- **Un accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes bloquées à ses frontières extérieures** afin d'examiner avec attention et impartialité leurs situations et d'assurer le respect effectif de leurs droits.
- La **mise en place d'une nouvelle politique en concentrant les moyens sur l'accueil, la protection des personnes** et une véritable réflexion pour permettre la mise en œuvre concrète de la liberté de circulation.

SECOURS ET SAUVETAGE EN MER

FICHE

2

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Surveiller plutôt que secourir : les manquements des Etats européens au droit international maritime

Les politiques migratoires européennes, en voulant empêcher les personnes d'arriver en Europe, obligent les personnes exilées à emprunter des itinéraires de plus en plus périlleux. Les tentatives de traversées maritimes pour atteindre les côtes européennes – qu'il s'agisse de la Méditerranée, de la mer Egée, de la Manche, de l'océan Atlantique ou encore de l'océan Indien – en sont l'une des illustrations. Rien qu'en Méditerranée, route migratoire la plus meurtrière au monde, 22 500 personnes sont décédées ou disparues entre 2014 et août 2021⁴.

Le droit international consacre l'obligation inconditionnelle de secours à toute personne en situation de détresse en mer, indépendamment de sa nationalité ou de son statut juridique, ou encore des circonstances dans lesquelles elle est retrouvée⁵, ainsi que le débarquement des personnes secourues dans un lieu sûr⁶ dans les meilleurs délais possibles. Ainsi, aucune zone maritime ne devrait être ignorée ou laissée sans moyen de recherche et les personnes secourues devraient être débarquées dans le port sûr le plus proche.

Pourtant, nous constatons depuis de nombreuses années que la volonté des Etats de « protéger » les frontières passe avant la protection des vies humaines. Les opérations menées par Frontex ont pour mandat principal la lutte contre les passeurs et l'immigration irrégulière. Le sauvetage n'intervient qu'au second plan. En Méditerranée, l'Italie et Malte – avec le soutien de l'UE – ont peu à peu transféré la responsabilité des sauvetages à la Libye (formation des garde-côtes, création d'une région de recherche

et de sauvetage et d'un centre conjoint de coordination des sauvetages en Libye). Cette évolution a très nettement aggravé la situation des personnes migrantes en mer alors même que les risques pour les personnes interceptées puis débarquées en Libye sont connus, tout comme les insuffisances de l'action – parfois même dangereuse – des garde-côtes libyens⁷. Pour éviter le débarquement sur le territoire européen des personnes secourues lors des opérations de contrôles, les moyens maritimes de surveillance sont progressivement remplacés par des moyens aériens dans le but de détecter plus tôt les embarcations et de faire intervenir les gardes côtes libyens plutôt que les garde-côtes européens⁸.

La criminalisation des ONG de secours et de sauvetage en mer ne cesse de se développer. Les ONG de secours en mer voient leur action entravée et sont criminalisées : poursuites judiciaires pour aide à l'immigration irrégulière, entraves administratives (pavillon, normes de sécurité, etc.). Ces mesures ont souvent pour effet de bloquer les navires humanitaires à quai et de dissuader les ONG de poursuivre leur action. Certaines poursuites ont été très médiatisées (par exemple celles à l'encontre de Carola Rackete, capitaine du Sea-Watch), d'autres moins, mais la liste des événements (refus d'accès aux ports, entraves administratives, poursuites judiciaires, etc.) est très impressionnante depuis 2017⁹.

La grande majorité des personnes mortes ou disparues aux frontières maritimes demeurent « non identifiées ». Aucune procédure harmonisée et systématique n'est mise en œuvre par les États européens afin d'identifier les personnes migrantes décédées en mer ou de collecter de l'information sur les disparu-e-s. Dans ce contexte, des milliers de personnes décédées sont enterrées ou disparaissent sans nom, laissant leurs familles et proches dans l'incertitude quant à leur sort. ■





4- OIM, [missingmigrants.iom.int](https://www.missingmigrants.iom.int)

5- La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982) établit l'obligation de prêter assistance, obligation renforcée par la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (1974) et la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (1979). Cette dernière définit le régime Search and Rescue (SAR) qui implique une responsabilité particulière des États côtiers hors de leurs eaux territoriales.

6- Un lieu sûr, tel que défini en annexe de la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR, 1979), est un emplacement où les opérations de sauvetage sont censées prendre fin, où l'on peut subvenir aux besoins fondamentaux des personnes

survivantes et où leur vie n'est plus menacée. Le texte souligne que « la nécessité d'éviter le débarquement dans des territoires où la vie et la liberté des personnes (...) seraient menacées est à prendre en compte dans le cas de demandeurs d'asile et de réfugiés récupérés en mer ».

7- La Cimade, *Méditerranée centrale : Une hécatombe sourde et muette, désormais à l'abri de (presque) tous les regards*, 2018

8- C'est notamment le cas de l'opération militaire EUNAVFOR Med dont les opérations maritimes ont été arrêtées en 2019 au profit d'une opération de surveillance aérienne, renommées IRINI.

9- La Cimade, *Méditerranée, les solidarités ne se laisseront pas faire*, 2019

››› REVENDEICATIONS

La Cimade revendique le sauvetage et la protection des personnes en situation de détresse en mer :

→ Le respect du droit international de la mer, en particulier l'obligation de porter secours aux passagers d'un bateau en difficulté, le débarquement des personnes secourues dans un lieu sûr dans les meilleurs délais possibles et le respect du principe de non-refoulement vers des pays où les personnes encourent un risque réel d'être soumises à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants.

FRONTIÈRES INTÉRIEURES

SCHENGEN

FICHE

3

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Partout en Europe, le rétablissement des contrôles aux frontières internes

Entrée en vigueur en 1995, la **convention Schengen** visait à abolir les contrôles aux frontières intérieures en Europe et permettre la libre circulation au sein de l'espace dit « Schengen », en créant, en contrepartie, une frontière extérieure commune. Initialement constitué d'un petit nombre d'États, il comprend aujourd'hui 26 pays membres¹⁰. Les règles de cet espace sont rassemblées depuis 2006 dans le **Code frontières Schengen**, consolidé en 2016 suite aux diverses réformes¹¹.

Prévu dès l'origine dans les textes relatifs à l'espace Schengen, **le rétablissement des contrôles aux frontières internes a été régulièrement mis en œuvre par les États parties** principalement lors d'événements internationaux ou considérés comme sensibles (sommet de l'Otan, célébrations sportives, etc.) pour des durées limitées. **En 2013, la réforme du code Schengen a étendu les possibilités de contrôles aux frontières intérieures** en offrant aux États la possibilité de rétablir unilatéralement les contrôles pour une durée maximale de six mois en cas de « menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure » et en cas de circonstances exceptionnelles de « mise en péril du fonctionnement global de l'espace sans contrôles aux frontières », et pour une durée allant jusqu'à deux ans. **Ce levier a déjà été utilisé à maintes reprises par plusieurs États membres.** La France l'a mis en œuvre à partir de 2015 au moment de la COP 21, temporairement puis de façon constante pour un motif de péril terroriste de même que cinq autres pays européens¹² en réaction à l'arrivée d'un nombre important de personnes demandant asile. Cela fait six ans que les contrôles sont sans cesse prolongés

aux frontières nationales de ces six États qui tordent l'esprit et la lettre du code frontières Schengen, sans que les institutions ne réagissent véritablement.

Déjà malmenée depuis plusieurs années, **la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen a été complètement suspendue au printemps 2020**, en raison de la pandémie du SRAS-COV2. C'est la première fois que les États membres ont fait valoir ce motif sanitaire. Prises au fil des mois de façon unilatérale et désordonnée, les mesures temporaires de rétablissement des contrôles voire de fermeture des frontières intérieures ont **mis à mal l'espace Schengen et la mise en œuvre d'une action européenne commune face à la crise sanitaire, fondée sur la solidarité et le respect des droits fondamentaux.**

Sur le terrain, nous constatons que les dispositifs de contrôles déployés aux frontières intérieures conduisent à de nombreuses violations des droits des personnes qui tentent de franchir ces frontières, notamment françaises.

En théorie, ce rétablissement n'exonère pas la police aux frontières d'examiner la situation des personnes qui se présentent, ni d'enregistrer les demandes d'asile.

Or, les observations, le recueil de témoignages, les rapports d'autorités indépendantes (CNCDDH, CGLPL) font le constat unanime que **les personnes migrantes sont interpellées** (à Menton, Montgenèvre, Hendaye...) **puis refoulées** en Italie et en Espagne dans le cadre de **procédures expéditives**, sans examen individuel de leur situation ni possibilité de demander l'asile. **Des mineurs isolés sont parfois refoulés** sans que leur statut d'enfant à protéger ne soit pris en considération. Selon nos observations, ces contrôles présentent un **caractère discriminatoire**. Lors des contrôles systématiques dans les trains entre l'Italie, l'Espagne et la France, les forces de l'ordre ciblent

>>>



les personnes assimilées comme étrangères en raison de la couleur de la peau ou de leur style vestimentaire. A certains postes frontières (Menton et Montgenèvre), certaines personnes sont **privées de liberté dans des conditions indignes, dans un cadre légal plus que flou.**

Comme aux frontières extérieures de l'UE, les contrôles déployés aux frontières intérieures et les violations des droits qu'ils génèrent ont également pour conséquence de faire prendre plus de risques, parfois mortels, pour tenter de traverser les frontières. A la frontière franco-italienne, ce sont au moins 28 mors qui ont été recensés depuis 2015 (électrocution ou collision avec des trains sur la voie ferrée Nice-Vintimille, chutes et cas d'hypothermie

sur les chemins de montagne). À la frontière franco-espagnole basque, le renforcement des contrôles et le doublement des effectifs de forces de l'ordre aux frontières décidé par le Gouvernement fin 2020, a contraint certaines personnes à emprunter des voies risquées. Le 22 mai et le 8 août 2021 deux exilés sont morts par noyade en tentant de traverser la Bidassoa à la nage. ■

10- L'espace Schengen est composé de 22 pays de l'UE et quatre pays non-membres tandis que quatre pays de l'UE souhaitent rejoindre cet ensemble

11- Les règles de cet espace sont rassemblées depuis 2006 dans le Code frontières Schengen, consolidé en 2016 suite aux diverses réformes.

12- L'Allemagne, l'Autriche, la Suède, la Norvège et le Danemark.

>>> REVENDICATIONS

La Cimade revendique la fin des restrictions des droits fondamentaux des personnes migrantes et des citoyens européens aux frontières intérieures :

- Le respect et la défense **du principe de la libre circulation inconditionnelle dans l'espace Schengen** en dénonçant la réintroduction de contrôles.
- **L'arrêt de l'instrumentalisation de la lutte contre le terrorisme, la lutte contre les passeurs et la traite des êtres humains**, pour légitimer des opérations de contrôle et de répression

HÉBERGEMENT ET ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

FICHE

4

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Une mainmise du ministère de l'intérieur qui provoque le désordre

La politique menée par les gouvernements successifs en matière d'accueil et d'hébergement des étrangers depuis trente ans est un échec et créé le désordre : le ministère de l'intérieur a pris peu à peu la tutelle du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, et a donné à l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) la compétence pour orienter les personnes dans un millefeuille de structures, selon leur situation administrative et en leur imposant parfois des mesures de restriction de libertés comme l'assignation à résidence. Le nouveau schéma national d'accueil des demandeurs d'asile prévoit désormais une orientation directive via les CAES (centres d'accueil et d'études de situation) où la durée de séjour est limitée à trente jours. Les personnes qui demandent asile en procédure normale sont orientées vers un CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile), les demandeurs dit « en procédure accélérée » vers les HUDA (hébergement d'urgence des demandeurs d'asile) ; celles « qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire » sont assignées à résidence à proximité des pôles régionaux Dublin pour les Dubliné-e-s dans les PRAHDA (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile), les déboutés dans les DPAR (dispositifs de préparation au retour) ou enfermées dans les CRA (centres de rétention administrative).

Malgré les créations massives de places tant dans le dispositif « asile » que généraliste (+200 000 places au total en vingt ans), le parc d'hébergement est structurellement saturé, ne permettant de répondre au mieux qu'à la moitié des besoins.

La fluidification impossible

Les actions mises en œuvre pour assurer l'objectif fixé par la directive européenne de fournir à tous les demandeurs d'asile des conditions dignes d'accueil sont le versement d'une allocation financière insuffisante pour la majorité des demandeurs (l'ADA), la réduction des délais d'instruction des demandes d'asile par l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) et par la CNDA (Cour nationale du droit d'asile) à six mois (ce qui n'a pratiquement jamais été réalisé depuis trente ans), la sortie des lieux d'hébergement avec l'incongrue notion de présence « indue ». Pour les réfugiés, cette sortie est plus que ralentie par les dysfonctionnements de l'administration qui ne délivre pas rapidement les titres de séjour. Sans les documents d'état civil de l'OFPRA, impossible d'obtenir une carte de séjour définitive, d'avoir un travail, de bénéficier des prestations sociales, d'accéder à un logement dans le parc privé ou social, quand bien même les personnes ont saisi les tribunaux administratifs d'un recours dit « droit au logement opposable » (DALO) pour qu'ils enjoignent à l'Etat de leur attribuer un logement stable. L'accès aux centres provisoires d'hébergement (CPH) est réservé aux plus vulnérables et la plateforme nationale qui propose un relogement dans les régions n'a qu'un impact limité.

Pour les déboutés et les sans-papiers, le principe d'accueil inconditionnel dans l'hébergement dit généraliste est remis en cause par une interprétation erronée de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

De plus en plus, à moins d'un titre de séjour ou d'une « vulnérabilité persistante » ces personnes sont laissées à l'abandon dans les campements, squats ou bidonvilles qui sont évacués sans solution d'hébergement.



>>>

La situation est déjà très problématique en France métropolitaine, elle est explosive dans les départements d'outre-mer où il n'existe que très peu de places d'hébergement et où des centaines de demandeurs d'asile vivent dans des conditions dantesques.

La crise sanitaire accentue le dysfonctionnement structurel d'un dispositif qui, malgré l'augmentation

massive des capacités, maintient les personnes dans une « quarantaine sociale » pour les dissuader de rester et qui ne provoque qu'une maltraitance généralisée qui a été condamnée par la [Cour européenne des droits de l'Homme](#). 48 000 personnes sont entrées dans le dispositif d'hébergement asile en 2020 soit un tiers de moins qu'en 2019. —

>>> REVENDICATIONS

La Cimade revendique une réorganisation des dispositifs d'hébergement :

- Tous les demandeurs d'asile doivent pouvoir **bénéficier des conditions d'accueil dès la présentation de leur demande d'asile**, sans attendre l'enregistrement de cette demande. Le demandeur d'asile doit avoir le choix de la modalité d'accueil. Pour cela il est nécessaire de revaloriser l'allocation pour demandeur d'asile pour qu'elle permette aux personnes de vivre dignement, et de créer des places CADA en nombre suffisant pour couvrir les besoins.
- **Le droit au travail des demandeurs d'asile doit être effectif** sans opposabilité de la situation de l'emploi, passé une période de six mois pendant laquelle il serait conditionné à une autorisation préalable des préfets avec la possibilité de suivre des formations.
- Le dispositif **d'hébergement en CADA** doit être réformé pour accueillir tous les demandeurs qui le demandent. Pendant la période où le travail n'est pas autorisé automatiquement, le dispositif d'accueil se concentrerait davantage sur l'accompagnement socio-administratif, puis un travail d'insertion pourrait être mené.
- Pour les personnes qui n'ont pas voulu ou pu entrer dans un centre, le droit au travail permettrait d'assurer la dignité et elles ne seraient plus obligées de dépendre de la solidarité nationale.

PROCÉDURE D'ASILE

FICHE

5

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Des entraves dans l'accès à la procédure d'asile

Accès à la procédure d'asile

Au début de la procédure, les GUDA (guichet unique pour demandeur d'asile) ont le plus grand mal à respecter le délai d'enregistrement des demandes fixé à trois jours ouvré par le droit européen et la loi. Le système de plateforme téléphonique en Île-de-France qui restreint le nombre de demandes d'asile en raison d'un contingent limité de rendez-vous disponibles dans les guichets uniques franciliens conduit à des délais particulièrement longs

Examen des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA

Le maître-mot depuis trente ans est l'accélération des procédures avec un objectif presque jamais réalisé d'une procédure d'asile en six mois. La loi prévoit pas moins de douze cas de procédures accélérées pour lesquelles l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) est censé statuer en quinze jours. Entre 2016 et 2020, près des 40 % des demandes sont placées selon cette procédure, ce qui rend impossible le respect de ce délai et ralentit l'instruction des autres demandes. La liste des pays considérés comme sûrs qui induit automatiquement l'instruction accélérée et l'absence de recours suspensif à la CNDA (Cour nationale du droit d'asile) comprenait 16 pays avant que le Conseil d'Etat n'annule l'inscription de trois pays (le Bénin, le Ghana et le Sénégal) qui figuraient dans la liste depuis 2005, le premier pour la dégradation de la situation politique et les deux derniers en raison de l'existence de la pénalisation de l'homosexualité.

L'OFPRA comme la CNDA sont indépendants et appliquent le droit applicable. Ces institutions sont pourtant soumises à des pressions notamment sur le nombre de décisions à prendre du fait de l'augmentation des demandes en instance (85 000 fin 2020 à l'OFPRA dont 26 % a plus d'un an d'ancienneté). Ces pressions peuvent avoir des incidences directes sur le sort de la demande d'asile. Parce que le ministre de l'intérieur en a fait une priorité politique, l'OFPRA a mis fin à la protection d'un nombre inédit de réfugiés considérés comme présentant une menace à l'ordre public.

Accès aux droits de bénéficiaires de la protection

Les personnes qui obtiennent une protection ne sont pas au bout de leur peine car la « dématérialisation » de l'accès aux préfectures et le délai d'obtention des documents d'état civil de l'OFPRA ralentissent l'insertion des personnes notamment dans l'accès à l'emploi et au logement. L'accès à un logement social et à une insertion professionnelle dès la reconnaissance de la protection reste un enjeu majeur pour faciliter l'intégration des bénéficiaires de la protection. Enfin, les procédures de réunifications familiales, qui ont été gelées pendant le confinement, restent opaques et interminables.

Situation des déboutés du droit d'asile

Deux tiers des personnes font l'objet d'une décision définitive de rejet puis d'une décision de retour. Certaines peuvent être régularisées en raison de liens familiaux mais beaucoup sont maintenues inutilement dans une impasse économique et sociale. Il y aurait un intérêt général à prévoir des mesures de régularisation des personnes déboutées pouvant relever de formes de protection humanitaire. —



»» REVENdicATIONS

La Cimade revendique un accès à la procédure sans entraves matérielles pour toutes les personnes qui demandent l'asile :

- Que l'OFPRA devienne un véritable guichet unique de l'asile en récupérant les compétences dévolues aux préfectures de région, pour unifier et simplifier la procédure et pour la rendre équitable
- La suppression des procédures accélérées et en particulier le concept de pays d'origine sûr tant au niveau national qu'euro péen
- L'Application large de la définition de la convention de Genève et l'ouverture de la reconnaissance du statut de réfugié à d'autres motifs que l'un des cinq prévus par la convention
- La définition d'un statut visant à protéger les réfugiés «écologiques»

LA PROCÉDURE DE DUBLIN

FICHE

6

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Un tiers des personnes demandant asile en France passe par la machine infernale de l'asile européen

Parmi les personnes qui sont parvenues à atteindre le territoire d'un Etat européen, une grande partie de celles qui souhaitent demander l'asile se retrouvent placées en procédure Dublin en application du règlement européen du même nom, qui attribue la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à l'État où la personne est entrée ou y a déposé une demande.

Depuis son entrée en vigueur, ce système s'est avéré injuste et contre-productif. D'une part, il interdit aux demandeurs d'asile le choix de leur pays d'accueil, niant l'importance de facteurs tels que les liens sociaux et amicaux ou la maîtrise de la langue pour s'intégrer dans la société d'accueil. D'autre part, il complique davantage les trajectoires des personnes en demande de protection.

En France, près de 25 000 personnes, soit un tiers des demandes d'asile enregistrées en 2020, sont Dublinées. C'est à dire que parce qu'elles sont entrées (régulièrement ou irrégulièrement) ou parce qu'elles ont déposé une demande d'asile dans un autre Etat-membre ou associé¹³, la France considère qu'elle n'a pas à examiner leur demande et doit les y transférer. Cette part, constante depuis 2016, confirme la volonté assumée des autorités françaises d'appliquer plus fermement le règlement Dublin¹⁴ aux moyens d'une série de dispositifs visant à tracer, contrôler et décourager les personnes : pôles régionaux Dublin, lieux d'hébergement spécifiques, conditions matérielles d'accueil supprimées irrévocablement dès la première absence à une convocation, chausse-trappes dans les préfectures, assignations à résidence, enfermement administratif, etc.

Malgré les efforts déployés pour mettre en œuvre ces expulsions intra-européennes, les résultats demeurent faibles. En 2020, 3 189 transferts ont été effectués soit 13 % des demandes et 17 % des accords. Ces « transferts » ont été mis en œuvre principalement vers l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Dans l'autre sens, La France a « reçu » 1 626 personnes, principalement en provenance de l'Allemagne, du Benelux, la Suisse, l'Autriche et la Suède. Parmi les personnes « transférées », beaucoup reviennent rapidement en France car les raisons qui les ont poussées à quitter le pays européen désigné par le règlement sont toujours là et que certaines ont vécu pendant des mois voire des années en France. Une grande partie d'entre elles finissent par accéder un jour à la procédure d'asile. En 2020, plus de 30 000 personnes anciennement « dublinées » ont finalement pu enregistrer leur demande d'asile en France, après avoir attendu entre neuf et vingt-quatre mois dans les limbes de la procédure. Pour celles qui ont été déclarées en fuite, elles restent privées de conditions matérielles d'accueil, puisque l'OFII¹⁵ ne les leur rétablit pas, en violation du droit européen. —

13- L'Union européenne et 4 autres pays : l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

14- Dont le vrai nom est un numéro 604/2013 du 26 juin 2013

15- Office français d'immigration et d'intégration

>>> REVENDICATIONS

La Cimade revendique l'abrogation du règlement Dublin pour un système d'asile européen basé sur le choix du pays d'accueil plutôt que la contrainte :

- La mise en place d'un véritable système d'asile européen, fondé sur le respect des droits fondamentaux des personnes en quête de protection et sur la solidarité européenne.
- L'harmonisation par le haut des procédures d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans tous les États européens. Cela passe non seulement par des conditions matérielles d'accueil dignes et similaires dans l'ensemble des États mais surtout par des garanties de procédures permettant une égale chance d'obtenir une protection.
- Le remplacement du mécanisme actuel de Dublin par un système qui tient compte dès le départ des choix de la personne qui sollicite l'asile selon ses attaches familiales, ses compétences linguistiques ou son projet personnel afin d'éviter la multiplication de situations d'errance et d'exclusion.
- La mise en place d'une véritable liberté d'installation des personnes bénéficiaires de la protection internationale au sein de l'Union européenne, selon les mêmes conditions que les personnes ressortissantes européennes, afin de mettre un terme à un phénomène croissant de personnes réfugiées sans papiers.

En attendant la mise en place d'un tel système, La Cimade demande aux autorités françaises :

- De faire usage de la clause de souveraineté afin de permettre aux personnes en quête de protection de déposer leur demande dans le pays où elles se trouvent.
- De ne procéder à aucun transfert de personnes sollicitant l'asile en France vers un autre État européen s'il existe, par ricochet, un risque de renvoi vers un pays où elles seraient menacées et de mettre fin aux renvois de personnes vers un autre État européen, dans lequel les défaillances structurelles du système d'asile et d'accueil ont été attestées.

LA RÉGULARISATION

FICHE

7

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

La régularisation, un droit considéré comme une faveur

Au cours des dernières années, les évolutions politiques et législatives ont conduit à faire oublier qu'obtenir un premier titre de séjour est souvent un droit pour les personnes étrangères installées en France. Aux critères restrictifs de régularisation, aux pratiques arbitraires et illégales des préfectures, s'ajoutent des entraves liées à l'accès au guichet et aux mesures d'expulsion et de bannissement.

Des critères de régularisation restrictifs reflétant une vision fantasmée de la fraude

La crainte de la fraude a guidé nombre de modifications législatives récentes : renforcement inédit des contrôles touchant les personnes qui demandent un titre de séjour pour soins, suspicion généralisée envers les pères et mères d'enfants français-es, empilement de dérogations pour l'accès à la nationalité et au séjour des personnes étrangères vivant à Mayotte, mesures permettant de remettre à tout moment en cause un droit au séjour acquis... L'empilement des conditions de régularisation à apprécier par les préfectures fait naître une multiplication d'exigences arbitraires de justificatifs, en amont de l'enregistrement des demandes comme au (très long) cours de leur instruction.

Le verrouillage de l'accès au guichet

De longue date et plus que jamais depuis le début de la crise sanitaire, parvenir à déposer une demande de régularisation représente un défi majeur. Les refus d'enregistrement des demandes, souvent infondés, sont très complexes à contourner. Et à l'heure de la dématérialisation croissante des services publics

(voir fiche dédiée n°8), accéder au guichet lorsque l'on est sans-papiers est devenu un privilège accordé au compte-goutte par les préfectures, qui assument de plus en plus fréquemment le peu de considération qu'elles portent aux demandes de régularisation. Auparavant difficulté procédurale parmi d'autres, la restriction de l'accès au guichet est aujourd'hui un levier central freinant les régularisations.

Le risque omniprésent de l'expulsion et du bannissement

Enfin, déposer une demande de titre de séjour est devenu dangereux car en cas de refus assorti d'une obligation de quitter le territoire, le prononcé d'une interdiction de retour (IRTF) est devenu automatique dans plusieurs cas. Or, les personnes sous IRTF rencontrent des obstacles conséquents dans leur accès aux droits (logement, sécurité au travail, accès aux services publics, etc.)

La régularisation, désormais perçue comme une faveur faite aux personnes sans-papiers

La priorité des préfectures n'est pas d'examiner les demandes de régularisation des personnes mais de les expulser. Pourtant, la majorité des fondements de régularisation sont juridiquement de plein droit. Mais dix ans de circulaire Valls ont opéré une confusion presque complète entre « admission exceptionnelle au séjour », synonyme de pouvoir discrétionnaire, et régularisation. La plupart des préfectures ne se sentent plus tenues d'organiser l'accès effectif à une régularisation, puisqu'il ne s'agirait pas d'un droit mais d'une faveur préfectorale. —



>>> REVENDEICATIONS

La Cimade revendique la suppression des entraves à la régularisation :

- De refondre profondément les politiques migratoires pour tendre vers la **liberté de circulation et d'installation**, dans une dynamique d'**égalité des droits** entre toutes et tous, indépendamment du statut ou de la nationalité
- Dans l'immédiat et sans attendre une telle refonte,
 - **Régulariser de façon large et durable** toutes les personnes étrangères présentes en France ;
 - Délivrer un **titre unique et stable** autorisant à travailler ;
 - **Harmoniser et simplifier profondément les procédures d'accès aux droits**, le « blocage de la machine administrative » résultant, bien avant la crise sanitaire, de la complexité des catégories et critères d'accès aux droits ;
 - Construire l'égalité des droits pour toutes et tous en matière d'**accès au travail et à la protection sociale**.

LA DÉMATÉRIALISATION

FICHE

8

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Une dématérialisation qui participe à entraver l'accès au dépôt des demandes de titre de séjour

La dématérialisation pourrait représenter un levier pour simplifier l'accès aux droits pour certaines personnes et dégager des moyens pour mieux accueillir celles qui le nécessitent. Mais en matière de droits des étrangers elle représente le plus souvent une entrave supplémentaire. Elle est aujourd'hui devenue un obstacle majeur à la régularisation des personnes sans-papiers, en les tenant durablement éloignées de l'accès aux guichets. Elle génère également d'importantes ruptures de droits (séjour, mais aussi emploi, protection sociale...) pour les personnes en renouvellement d'un titre qui n'obtiennent pas de rendez-vous dans les temps. Loin de se résumer à l'enjeu de lutte contre la fracture numérique, elle camoufle des choix politiques en matière d'organisation de l'accueil et d'attribution des moyens, dans leur volume comme dans leur répartition, au sein des services étrangers des préfectures.

Les procédures dématérialisées ont progressivement pris, depuis le début des années 2010, une place centrale dans les démarches d'accès au droit au séjour (et, plus largement, dans toutes les démarches d'accès aux droits). La dématérialisation a de plus pris une ampleur inédite sous l'effet de la crise sanitaire. Aujourd'hui, dans la majorité des préfectures et sous-préfectures, il n'est plus possible d'accomplir une quelconque demande de titre de séjour sans utiliser au moins une fois Internet.

Imposer la dématérialisation, totale ou partielle, est contraire à la réglementation. Le 27 novembre 2019,

Le Conseil d'Etat a confirmé que des modalités non dématérialisées d'accès au service public doivent toujours être également proposées. Le 18 février 2021, le tribunal administratif de Rouen a de plus jugé que la dématérialisation des démarches liées au droit au séjour est souvent proscrite par les textes définissant les procédures dématérialisables (seuls les téléservices pour les étudiant-es et les « passeports talents » étant autorisés depuis le décret du 24 mars 2021 et ses arrêtés d'application).

Néanmoins, l'usage d'un téléservice est souvent imposé pour accéder à un rendez-vous en vue de demander un titre de séjour. Plusieurs modalités existent : planning de rendez-vous, envoi d'email ou formulaire à remplir s'apparentant en fait à une « pré-demande » en ligne. Dans tous les cas, les rendez-vous étant souvent en nombre insuffisant, il est fréquemment impossible pendant des mois voire pendant des années d'en obtenir un. En dépit des relances, les préfectures se bornent généralement à renvoyer les personnes vers leur site Internet. **C'est une véritable mise à distance des personnes étrangères qui est opérée par l'administration. L'attente est rendue invisible :** après les files d'attente massives qui témoignent de l'indignité des conditions d'accueil dans nombre de préfectures, s'impose une attente individuelle et discrète. **En conséquence, le contentieux individuel a explosé.** Malgré un taux de succès très important (plus de 70 % des requêtes gagnées dans 6 tribunaux étudiés par les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances en 2020), les blocages persistent car les préfectures attribuent, sur injonction de justice, des rendez-vous parmi le stock disponible, sans augmenter les capacités d'accueil. **Les tribunaux administratifs sont dans certains départements devenus des préguichets préfectoraux pour la prise de rendez-vous.**



>>>

En parallèle, la dématérialisation du dépôt des demandes de titre de séjour se développe. Depuis le début de l'année 2020, des préfectures (Seine-Maritime, Pas-de-Calais, Calvados...) imposent de déposer certaines demandes en ligne, en saisissant les informations nécessaires et en scannant les pièces correspondantes (souvent via « demarches-simplifiees.fr », qui sert aussi pour des demandes de rendez-vous). Des téléservices nationaux ont été créés pour le dépôt de demandes : en juin 2020 pour des démarches dites « simples » (récépissés, DCEM...); en octobre 2020 et mai 2021 pour les demandes de carte de séjour « étudiant » et passeport-talent; en avril 2021 pour certaines autorisations de travail.

Cette nouvelle dynamique entraîne un abandon supplémentaire des missions du service public : ce sont les personnes, les associations ou les professionnel·les du travail social qui accomplissent le travail complexe de saisie nécessaire à l'enregistrement de la demande. Des difficultés nouvelles émergent, comme l'impossibilité de valider un formulaire faute de pouvoir produire une pièce exigée, ou comme l'absence de récépissé suite au dépôt dématérialisé. ■

>>> REVENDICATIONS

La Cimade revendique des procédures respectueuses des droits et de la dignité des personnes :

- L'harmonisation et la simplification des procédures.
- Que les services préfectoraux soient dotés de moyens suffisants, à même de répondre aux besoins de l'ensemble des personnes devant demander un titre de séjour.
- Que la dématérialisation des démarches ne soit pas imposée aux usagers et usagères. Des modalités alternatives doivent toujours être proposées, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat et afin de garantir l'égalité d'accès au service public.
- Que lorsque des rendez-vous sont nécessaires pour accéder aux démarches, ils doivent l'être dans des délais raisonnables, permettant l'accès rapide aux droits et évitant les ruptures de droits pour les situations de renouvellement d'un titre de séjour.
- Que lorsque le dépôt en ligne d'une demande est proposé, un récépissé doit pouvoir être immédiatement obtenu à l'issue du dépôt, comme le prévoit la réglementation pour tout dépôt de demande de titre de séjour.

LES JEUNES EN DANGER

FICHE

9

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Des enfants mal protégés car étrangers

De nombreux textes ont renforcé l'arsenal législatif et réglementaire relatif aux droits de l'enfant depuis 2013. Par ailleurs, plusieurs initiatives politiques ont été mise en œuvre en matière de protection de l'enfance et notamment la création d'un secrétariat de la protection de l'enfance en janvier 2019 suite à la situation explosive de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ainsi qu'une stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022.

Mais l'inflation importante de dispositions législatives et réglementaires n'a pas permis d'augmenter le degré de protection attendu pour des jeunes isolé.e.s en danger. Bien au contraire, cet arsenal précarise les jeunes et renforce leur errance. Par ailleurs, dans la pratique les textes sont mal ou peu appliqués et les moyens envisagés très insuffisants.

La Cimade dresse un panorama critique des conditions d'accueil, d'évaluation de la minorité et de prise en charge des « mineur.e-s non accompagné.e-s ». Le fait d'être mineur.e et sans parent ou représentant légal sur le territoire place de fait l'enfant en situation de danger. Pourtant, lorsqu'ils et elles sont étrangers, les mineur.e-s isolé.e-s sont trop souvent exclu.e-s du système de la protection de l'enfance. En attendant l'évaluation de leur situation d'isolement et de leur minorité, les jeunes sont trop rarement mis à l'abri. La phase d'évaluation est l'occasion de nombreux dysfonctionnements : les documents d'état civil sont bien souvent contestés et des éléments subjectifs leur sont préférés, tels que la pilosité ou la maturité des réponses par exemple. Les expertises d'âge osseux continuent également à être utilisées alors que la communauté scientifique s'accorde unanimement sur leur manque de fiabilité.

Et si le ou la jeune est reconnu mineur.e, son accompagnement est souvent défaillant, en termes d'hébergement, de suivi socio-éducatif, d'accompagnement vers la scolarisation ou dans les démarches administratives pour solliciter l'asile durant la minorité ou demander un titre de séjour à la majorité. À ce stade aussi, les obstacles que rencontrent les jeunes sont très importants, notamment pour obtenir un titre de séjour pourtant prévu par la loi.

Que ce soit au niveau des départements ou des préfectures, les pratiques présentent une grande hétérogénéité selon les territoires. Dans plusieurs d'entre eux, elles sont loin de correspondre à ce qui est attendu de la protection de l'enfance, les laissant trop souvent à la rue et à la merci des réseaux. —

>>> REVENDICATIONS

La Cimade revendique la protection de tous les enfants étrangers présents sur le territoire :

- Que les départements assument leur pleine et entière compétence à l'égard des jeunes en danger, y compris les mineur.es étranger.es, dans le cadre du **dispositif de droit commun**.
- Une mise à l'abri dans des **lieux adaptés** aux besoins des enfants en attendant une **évaluation objective via notamment la reconstitution de leurs documents d'état civil**
- Que le **juge des enfants soit l'acteur central de l'évaluation et de la protection** des enfants et que ces derniers soient protégés et accompagnés jusqu'à ce que le juge ait statué sur leur demande de protection.
- Un **droit au séjour stable, pérenne et automatique à leur majorité** sans distinction en fonction du type d'apprentissage ou de formation, ni de l'âge auquel ces enfants ont effectivement été confiés à l'ASE.

LES PERSONNES ÉTRANGÈRES VICTIMES DE VIOLENCES

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Une protection relative pour les personnes étrangères victimes de violences

Depuis 2003, de nombreux textes législatifs et réglementaires ont permis de mieux prendre en considération la situation des personnes étrangères victimes de violences conjugales ou familiales, des mariages forcés ou des situations de traite des êtres humains sous ses différentes formes. Leur application n'est cependant pas systématique et ces textes restent encore insuffisants pour permettre à ces personnes d'une part, d'être efficacement protégées et d'autre part, d'accéder effectivement à leurs droits.

En 2020, seulement 100 cartes de séjour ont été délivrées pour les bénéficiaires d'une ordonnance de protection, et 140 pour les victimes de traite. Ces chiffres sont bien loin de correspondre à la réalité des violences.

Or, **sans titre de séjour, il est extrêmement difficile de bénéficier effectivement d'une protection**, d'ester devant un tribunal, d'être représentées et défendues par un avocat, de pouvoir divorcer, d'accéder à un hébergement, à un accompagnement social et médical ou encore à la reconnaissance des violences subies ; autant d'éléments nécessaires pour favoriser leur autonomie, leur reconstruction mais aussi leur insertion sur le territoire français.

Seules les personnes victimes de violences conjugales ou familiales, les victimes de traite des êtres humains peuvent obtenir un titre de séjour. Une personne étrangère victime de violences par exemple n'est pas protégée et ne pourra pas se maintenir en France quand bien même elle se serait constituée partie civile. L'auteur aura alors peu de risque d'être inquiété, les instructions sans victimes ou témoins aboutissant rarement.

Seules les personnes mariées civilement peuvent obtenir un titre de séjour et son renouvellement lorsqu'elles sont victimes de violences conjugales ou familiales. Exit les partenaires, les concubin.es victimes de violences qui ne pourront pas renouveler leur titre de séjour si elles se séparent de l'auteur des violences.

Les pratiques illégales sont très fréquentes. Ainsi, pour les victimes de traite, il faut prouver la rupture de liens avec l'exploitant.e pour bénéficier d'un titre de séjour et avoir porté plainte ou témoigné dans une procédure pénale pour des faits de traite des êtres humains. Dans la pratique, les préfectures exigent que cette coopération policière permette un démantèlement de réseau, une condamnation de l'auteur quand bien même cette exigence n'est pas une condition prévue dans les textes. Et les victimes de violences conjugales ou familiales étant suspectées de mentir sur les violences subies, la production d'une plainte est souvent jugée insuffisante par les préfectures. Elles exigent abusivement de produire un jugement de divorce pour faute ou une condamnation pénale de l'auteur de faits pour prouver les violences subies.

Enfin, concernant les **victimes de violences liées au genre**, l'OFPPA et la CNDA se limitent à accorder des protections subsidiaires ou des statuts de réfugié.e.s sur le motif de « l'appartenance à un groupe social » plutôt qu'à travers le prisme du genre. —





>>> REVENDICATIONS

La Cimade revendique un renforcement de la protection des personnes étrangères victimes de violences :

- Que les personnes victimes de violences, quelles que soient les violences subies et la situation de l'auteur, puissent accéder à un **droit au séjour stable et pérenne** ;
 - Un **droit d'asile pour les personnes victimes de persécutions liées au genre** qui ne soit pas seulement accordé au motif de l'appartenance à un certain groupe social mais aussi sous le prisme, par exemple, des opinions politiques ;
 - Que les personnes victimes de violences puissent **porter plainte sans aucune crainte** et que tous les acteurs judiciaires soient formés ;
 - Le **droit d'être hébergé et mis à l'abri** quel que soit son statut administratif, tout comme le droit de bénéficier d'un suivi social, de divorcer ou d'obtenir réparation pour les faits subis.
-

LE CONTRÔLE DE LA SURVEILLANCE

FICHE

11

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

La suspicion, le contrôle et la surveillance font désormais partie intégrante du parcours de toute personne étrangère en France

Contrôle d'identité discriminatoire

Le contrôle d'identité (CI) est le point de départ de la plupart des procédures d'expulsion et de refoulement : 197 000 CI de personnes étrangères « en situation irrégulière » auraient été effectués en 2019 selon le ministère de l'Intérieur. Or, la pratique du CI par les forces de l'ordre en France est discriminatoire car il a été démontré que la police cible de manière disproportionnée les hommes noirs et arabes¹⁶. La Cimade constate aussi cette discrimination par les forces de l'ordre, notamment dans les lieux d'enfermement ou aux frontières françaises, et identifie plusieurs enjeux :

- Le **caractère massivement invisible et incontrôlé** : **94 % des CI ne donnent lieu à aucune suite judiciaire¹⁷**, et donc à aucun contrôle de leur légalité. Ainsi, se sont développés, dans certains quartiers dits « sensibles », des pratiques qui confinent le plus souvent à un contrôle social, selon des modalités qui conduisent parfois à la violence et empruntent souvent à l'humiliation, à l'origine d'un sentiment d'injustice chez les personnes ainsi contrôlées. **En l'absence de preuve du CI subi**, les personnes contrôlées n'ont aucun moyen d'en contester en justice le bien-fondé. **Il n'existe aucun dispositif de suivi des contrôles**, pour permettre aux hiérarchies de prendre connaissance des conditions de leur mise en œuvre (quels agents ? pour quels motifs ?).
- Le **dévolement du pouvoir de verbalisation** de la police à l'encontre de certaines catégories de

la population. Pour les jeunes des quartiers dits « sensibles », il s'agit de contraventions à répétition liées à des « incivilités », des verbalisations multiples et cumulées pour « infraction à la circulation routière ». **Les bénévoles et salarié.e.s d'association venant en aide aux personnes migrantes** font aussi l'objet de CI et de verbalisations à répétition (Calais, Briançon). Cet exercice du pouvoir de verbalisation conduit, **voire vise**, à évincer certains individus jugés indésirables de l'espace public et aussi à décourager des militant.e.s.

Ces manquements à la déontologie des forces de l'ordre abîment **le nécessaire lien de confiance police-population et portent atteinte à la cohésion sociale**.

Suspicion généralisée, fausses alternatives et primauté de la logique d'expulsion

Les personnes étrangères sont aujourd'hui **systématiquement confrontées à la suspicion de l'administration, à la surveillance et souvent à l'enfermement** à toutes les étapes de leur parcours de vie en France :

- **Contrôles à tout moment – contre des personnes en situation régulière** – auprès de diverses administrations (fiscales, sociales, scolaires) et entreprises privées (banques) pour vérifier si la situation personnelle créatrice du droit au séjour n'est pas entachée de fraude ou n'a pas changé (en partant du postulat que la personne omettra donc de signaler elle-même les changements ou mentira)
- **Contraintes¹⁸ identiques** à celles d'une assignation à résidence (AAR) **désormais imposées durant le délai de « départ volontaire »** : Remise du document de voyage, pointage, interdictions de déplacement





- Hébergement sous condition : la mise à l'abri de personnes en danger (familles déboutées ou enfants isolés en attente de décision judiciaire¹⁹) est parfois conditionnée par l'administration à l'acceptation de l'expulsion du territoire, par le biais d'une prise en charge dans des «centres de préparation au retour»
- Alors que l'AAR est présentée comme une «alternative à la rétention», elle est utilisée en réalité par l'administration comme un **outil bien pratique de la machine à expulser** : Des personnes sont placées en rétention après une AAR (interpellées la veille à domicile et enfermées uniquement pour permettre l'embarquement sur un vol tôt le lendemain matin) tandis que d'autres sont assignées à résidence parce que la rétention s'est achevée (au bout de 90 jours) sans expulsion

- **L'AAR en elle-même porte atteinte aux droits des personnes** : Droit de recours extrêmement bref²⁰ (48 h), restriction de la liberté d'aller et venir, atteintes aux droits (scolarité des enfants, vie sociale et professionnelle, accès aux soins) lorsque le lieu d'AAR est excentré, contraintes exorbitantes (certaines préfectures exigent la présence des enfants ou la présentation avec ses bagages à chaque pointage), risque pénal cas de «non coopération» (jusqu'à 3 ans de prison assortis d'une amende). ■

16- « Relations police-population : enquête sur les contrôles d'identité », Défenseur des droits, 23 janvier 2017

17- « Avis sur les relations police-population », CNCDH, février 2021

18- Mises en place par la loi « Asile Immigration » du 10 septembre 2018

19- Voir communiqué commun Cimade - Médecins du Monde, 13 octobre 2021, en ligne

20- Moins de 10% des AAR sont contestées devant les TA (1 500 recours pour 18.000 AAR prises en 2019)

>>> REVENDEICATIONS

La Cimade revendique un changement de paradigme pour passer d'une logique de répression des étranger.e.s à une logique d'égalité :

- Au nom de la lutte contre le racisme, la fin des contrôles « au faciès » et la mise en place d'un contrôle indépendant des forces de l'ordre
- La suppression des mesures présentées abusivement comme « alternatives à l'enfermement », au premier rang desquelles l'assignation à résidence, car elles portent atteinte aux libertés et participent de la précarisation des personnes étrangères

L'EXPULSION ET LE BANNISSEMENT

FICHE

12

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Le système actuel fabrique des « indésirables » sans jamais remplir son objectif affiché

Modifiées à de très nombreuses reprises ces quinze dernières années, les règles d'entrée et de séjour des personnes étrangères en France se caractérisent aujourd'hui par leur très grande complexité. Elles sont extrêmement restrictives : seules certaines personnes peuvent encore bénéficier « de plein droit » d'un titre de séjour (membres de famille de Français, bénéficiaires d'une protection internationale). Beaucoup d'autres en sont exclues (titulaires d'un contrat de travail, membres de famille de résident·e·s étranger·e·s, jeunes arriv·e·s avant 18 ans, etc.). Il appartient toutefois aux préfets de prendre en compte les situations personnelles et familiales des intéressé·e·s avant de prononcer une mesure d'« éloignement », euphémisme utilisé par l'administration pour parler d'expulsion

Or, l'expulsion occupe une place grandissante dans le parcours migratoire des personnes étrangères. Les obligations de quitter le territoire français (OQTF) souvent assorties d'interdictions de retour (IRTF) connaissent une augmentation exponentielle²¹ : en 2020 la France – au 1^{er} rang des Etats membres de l'Union européenne (UE) – a prononcé 108 000 mesures d'éloignement (123 000 en 2019, 105 000 en 2018, et environ 80 000 chaque année entre 2013 et 2017). Dans le même temps, le nombre de personnes expulsées hors de l'UE depuis la France métropolitaine reste inférieur à 10 000 chaque année²².

En conséquence, les permanences de La Cimade sont emplies de milliers de personnes dont la vie est enracinée parfois de longue date en France et qui n'y obtiendront peut-être jamais de titre de séjour,

en raison de ces mesures d'éloignement prononcées antérieurement et des obstacles à la régularisation posés par les préfetures. C'est ce mécanisme d'exclusion de milliers de personnes pourtant établies sur le territoire, membres à part entière de notre société que La Cimade désigne par « bannissement ».

Il est de jurisprudence constante²³ qu'une personne « sans papiers » bénéficie du droit de voir son propre cas donner lieu à réexamen lorsqu'un élément nouveau apparaît dans sa situation, et que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire de régularisation. Nous rencontrons chaque jour des personnes dont la situation personnelle a évolué (par exemple : naissance d'un enfant français, union avec un ressortissant français) et qui sont fondées à obtenir un titre de séjour de plein droit.

Pourtant, les préfetures les privent de leurs droits : certaines refusent purement et simplement d'enregistrer les demandes de régularisation en opposant les OQTF et IRTF antérieures (la Vienne par exemple), pour d'autres ce sont des décisions défavorables qui sont automatiquement prononcées sans examen des situations personnelles, avec exigence de retour dans le pays de nationalité (l'Hérault par exemple), et enfin d'autres préfetures enregistrent la demande mais refusent de comptabiliser au titre de la résidence habituelle les années passées en France postérieurement au prononcé de l'OQTF (la Seine Saint Denis par exemple), etc.

Ces différences de pratiques conduisent à une **rupture du principe d'égalité** : un parent d'enfant français n'aura pas le même traitement selon qu'il réside dans le Puy-de-Dôme ou dans les Yvelines. Surtout, l'administration **maintien des milliers de personnes dans une précarité administrative injustifiable**.





Ces obstacles administratifs entraînent une **activité contentieuse conséquente** : les personnes doivent systématiquement saisir la justice pour faire valoir leurs droits, entraînant un **surinvestissement humain et matériel** de la part des associations, des barreaux, des juridictions et des préfectures elles-mêmes.

Enfin, les personnes subissent des **enfermements successifs en rétention** fondés sur des IRTF anciennes, alors que la **jurisprudence²⁴ prohibe de tels enfermements**, les effets des interdictions de retour étant « neutralisés » tant que la personne n'a pas quitté le territoire français.

La situation actuelle démontre que les politiques d'expulsion sont absurdes en plus d'être inefficaces. Elles font primer la logique du tri et du rejet

des personnes étrangères, au mépris de leurs droits fondamentaux, perpétuant un ordre des choses divisé entre gagnant·e·s et perdant·e·s, riches et pauvres, inclus·e·s et exclu·e·s. Mettre fin à ces politiques d'expulsion et de bannissement relève à court terme d'un enjeu de justice sociale et à long terme, dans son principe, d'une logique d'égalité des droits. ■

21- Données Eurostat

22- Chiffres clés immigration, ministère de l'Intérieur,

23- Conseil d'Etat, Section de l'Intérieur, 22 août 1996, avis n° 359622

24- Voir notamment : Cour de justice de l'Union européenne, n° C-806/18, 17 septembre 2020 - Cour d'appel de Toulouse, n° RG 21/00179, 31 mars 2021 - Cour d'appel de Rennes, n° RG 19/37, 17 janvier 2019

>>> REVENDICATIONS

La Cimade revendique l'arrêt de la politique de bannissement :

- **La suppression des interdictions de retour** parce qu'elles constituent un obstacle de plus à toute perspective de régularisation
- **Une réforme en profondeur du droit applicable** pour permettre l'admission au séjour des dizaines de milliers de personnes qui ont (re)construit leur vie en France tout en restant privées de leurs droits.
- **A plus long terme, l'arrêt total des expulsions** et l'instauration d'une liberté de circulation et d'installation respectueuse des droits humains.

L'ENFERMEMENT DES PERSONNES MIGRANTES

FICHE

13

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

En rétention administrative, enfermer et expulser à tout prix, au mépris des personnes, de leur santé et de leurs droits

Les centres de rétention administrative (CRA) sont des prisons qui ne disent pas leur nom. Les personnes y sont enfermées pour des raisons administratives, mais tout rappelle le milieu carcéral : grilles, barbelés, policiers, vidéosurveillance, appels au microphone, déplacements surveillés, etc.

Cette politique sécuritaire pousse fréquemment l'administration à violer les droits des personnes étrangères, et crée de la maltraitance à leur endroit. Ainsi, des personnes protégées contre l'éloignement du fait de leurs attaches sur le territoire français, de leur état de santé ou encore de leur protection due à l'asile ont été expulsées en contradiction totale avec le droit international et national. Alors que la France a été condamnée à huit reprises par la CEDH pour l'enfermement de familles en CRA, des enfants font toujours les frais de cette politique répressive, au détriment de leur santé physique et mentale, à long terme.

Les éventuelles pathologies des personnes enfermées sont d'ailleurs peu prises en compte, tant lors de leur placement en rétention que durant l'enfermement. La prise en compte de la vulnérabilité physique ou psychologique n'est évaluée que de manière lacunaire par l'administration. Cette sous-évaluation est à l'origine de nombreux drames dont plusieurs décès et suicides de personnes enfermées ces dernières années.

Selon la loi, la rétention administrative doit rester exceptionnelle. Néanmoins, la pratique est toute autre, et nous constatons la banalisation de l'usage

de la rétention et le détournement de cet enfermement administratif. En outre, la durée maximale d'enfermement ne cesse d'augmenter, étant passée en 2018 de 45 jours à 90 jours, renforçant ainsi tous les effets délétères de l'enfermement sur les personnes.

Dans les territoires ultramarins, le régime dérogatoire renforce encore davantage les effets néfastes de l'enfermement dit administratif sur les personnes étrangères. La rapidité de leur expulsion ne leur permet pas, de plus, un accès garanti et effectif de leurs droits.

Dans ce contexte, et malgré ces constats, le gouvernement ne cesse d'accentuer sa répression vis-à-vis des personnes étrangères, en créant de nouveaux centres de rétention administrative et locaux de rétention administrative et en enfermant toujours plus, faisant fi des situations individuelles et du contexte géopolitique et sanitaire des Etats vers lesquels il les expulse.

En prison, les personnes étrangères subissent un vécu carcéral différencié

En prison, la nationalité étrangère n'implique aucun traitement particulier : l'absence de titre de séjour ou l'existence d'une mesure d'éloignement ne peuvent justifier une différence de traitement. Pourtant, les personnes étrangères détenues sont de fait placées dans une situation différente qui n'est pas prise en compte. En pratique, elles demeurent victimes d'un **vécu carcéral différencié** et sont, plus encore qu'à l'extérieur, **invisibilisées, précarisées et fragilisées**.

Cette réalité s'inscrit déjà dans la lignée d'un **parcours pénal discriminatoire qui, à infraction égale, punit davantage les étranger-e-s que les français-e-s**. Plus soumises aux contrôles que les Français-e-s, les personnes étrangères ont





également plus de risques d'être placées en détention provisoire, d'être jugées en comparution immédiate et, par la suite, d'être condamnées à une peine plus sévère. **La prison est également productrice d'irrégularités**, car elle constitue un obstacle supplémentaire voire insurmontable pour enregistrer une demande d'asile ou contester une mesure d'éloignement. L'accès aux aménagements de peine reste également négligeable. Ce parcours presque parallèle explique, en partie, la sur-incarcération des personnes étrangères : au 1^{er} juillet 2021, 16 727 personnes détenues étaient étrangères, soit **un quart de la population détenue** (24,6 %). Un taux en augmentation depuis plusieurs années.

Les conditions de détention des étranger·e·s se caractérisent par :

- Une **plus grande précarité** : Les étranger·e·s détenu·e·s subissent des craintes d'expulsion, ont des difficultés pour déposer une demande de titre ou une demande d'asile ;
- Un **isolement exacerbé** : La langue constitue une barrière insurmontable pour les personnes ne s'exprimant pas ou peu en français, et/ou pour celles qui l'écrivent peu ou pas : il est difficile de faire connaître ses besoins, les interprètes sont rares, les notes sont nombreuses et peu traduites, etc.
- Des **conditions de détention plus dégradées** : L'accès au travail est rendu de ce fait plus difficile, le choix devant en plus parfois être fait entre les cours de langue et le travail pénitentiaire. De plus, l'éloignement géographique des proches contribue à les isoler davantage, et elles ont moins accès aux parloirs ou au dispositif de maintien des liens familiaux.

Le continuum de l'enfermement

Le continuum de l'enfermement désigne le processus selon lequel des personnes étrangères sont confrontées, dans leur parcours en France et principalement du fait de politiques migratoires répressives, à **différentes formes d'enfermements successifs**. En

effet, La Cimade constate depuis quelques années une **porosité croissante entre les différents lieux d'enfermement**, spécifiques ou non aux personnes étrangères.

Du simple fait de sa nationalité et **dès son entrée sur le territoire, une personne étrangère risque six formes d'enfermement distinctes** : zone d'attente, retenue pour vérification du droit au séjour, garde à vue, enfermement au dépôt d'un tribunal, centre de rétention administrative et prison. Ces différents enfermements peuvent se suivre, ou se répéter sans limite de durée.

La majorité des situations se cristallise autour des **allers-retours entre centres de rétention administrative et établissements pénitentiaires**, et concerne des personnes étrangères qui sont placées en centre de rétention administrative à leur sortie de prison, ou à l'inverse déférées en établissement pénitentiaire à partir d'un centre de rétention administrative. La Cimade documente depuis 2017 ces [**allers-retours entre prison et centres de rétention administrative**](#).

Il s'agit d'un phénomène relativement récent, qui s'explique notamment par la volonté politique d'expulser, sans aucune distinction, les personnes étrangères ayant été confrontées à la justice pénale ; ce qui renforce la stigmatisation à l'œuvre à leur rencontre comme les amalgames assimilant personne étrangère et délinquance.

À titre illustratif, au cours de l'année 2020, dans les centres de rétention administrative où La Cimade est présente, plus d'un tiers des placements en rétention concernaient des personnes qui sortaient le jour même de prison (34,4 %, soit 1 059 personnes). Toujours en 2020, parmi les 4 704 personnes placées dans ces CRA où La Cimade est présente, 72 ont par la suite été déférées ; cela dénote un **dévoiement de la justice pénale à des fins répressives visant à s'acharner sur les personnes étrangères jugées indésirables**. ■



>>> REVENDEICATIONS

La Cimade revendique la fermeture des lieux d'enfermement spécifiques aux personnes étrangères et la fin des discriminations subies par les personnes étrangères détenues :

- La **fermeture de tous les lieux d'enfermement spécifiques aux personnes étrangères**, notamment les centres et locaux de rétention administrative.
- Mettre immédiatement fin à l'enfermement – sous quelque forme que ce soit – de toutes les personnes étrangères **mineures**, aux frontières comme sur le reste du territoire, qu'elles soient accompagnées ou isolées.
- La mise en place de toutes mesures visant à parvenir à **l'égalité réelle des droits en détention**, et de toutes mesures visant à réduire les discriminations dont sont victimes les personnes étrangères détenues. Notamment, l'accès aux interprètes ou aux documents traduits, les mécanismes permettant de garantir le maintien des liens avec les familles et proches, et l'identification des personnes indigentes sont autant de mécanismes qui doivent être rendus effectifs.
- La mise en place de textes contraignants et de mécanismes favorisant **l'accès effectif au droit**, afin que la prison ne constitue pas une rupture dans la situation administrative des personnes étrangères détenues, ou qu'elle ne permette plus qu'une partie de la population carcérale reste oubliée.

CRIMINALISATION ET DOUBLE PEINE

FICHE

14

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Les personnes étrangères sont de plus en plus criminalisées

En France, depuis les années 1970, la politique d'immigration repose sur l'obsession de la maîtrise des « flux migratoires ». Pour accréditer la thèse qu'il faut restreindre par tous les moyens l'immigration, les politiques françaises s'appuient majoritairement sur des justifications stéréotypées, souvent discriminatoires et parfois racistes. Les raisons avancées varient : situation de l'emploi, montée du chômage et des déficits sociaux, difficultés d'intégration des arrivant·e·s, xénophobie réelle ou supposée de l'opinion, etc.

Ainsi, l'essentiel des mesures prises vise à restreindre l'accès au territoire, et à faciliter l'expulsion de celles et ceux qui y vivent déjà, mais n'auraient pas ou plus « vocation » à y rester. La politique d'enfermement et d'expulsion monopolise ces dernières années un budget annuel de près de 500 millions d'euros (pour 30 000 personnes expulsées chaque année environ, soit 14 000 euros par personne). Le dispositif coercitif est devenu une véritable **machine à expulser** qui mobilise un grand nombre de moyens humains, matériels et financiers. Chaque année, du seul fait de leur nationalité, ce sont des milliers de personnes qui voient leurs droits bafoués

La double peine n'a jamais été abolie

Lorsqu'elles commettent une infraction, les personnes étrangères ne s'exposent pas seulement à une peine d'emprisonnement. **Elles peuvent en plus être expulsées une fois leur peine purgée, c'est-à-dire le jour-même de leur sortie de prison** : c'est ce que l'on appelle la double peine. Sa mise en œuvre n'est toutefois pas systématique, et les personnes

peuvent rester sur le territoire pendant des années avec la crainte d'une expulsion. Cette mesure peut prendre deux formes distinctes : soit celle d'un arrêté d'expulsion pris par l'autorité administrative, soit celle (et c'est la plus répandue) d'une interdiction du territoire (ITF), prise par l'autorité judiciaire au moment du jugement. Au minimum, la double peine s'étend sur plusieurs années.

Contrairement aux idées reçues, elle n'a jamais été abolie, ni en 2003 par Nicolas Sarkozy, ni par la suite : la loi s'est contentée d'instaurer des catégories de personnes partiellement protégées contre leur prononcé. Mais les conditions sont si drastiques que cette protection ne concerne, dans les faits, qu'un nombre très réduit de personnes.

Pire, le **nombre de personnes victimes de double peine est même en augmentation** depuis une décennie. Deux facteurs peuvent notamment expliquer cette tendance :

- Une **hausse des mesures d'expulsion prononcées**, du fait de l'appréciation de plus en plus extensive, par les préfetures et le ministère de l'Intérieur, de l'ordre public, et du lien de causalité presque systématique avec la condamnation pénale. Les juridictions judiciaires ne sont pas en reste, et prononcent de plus en plus de mesures d'interdiction du territoire, alors même que ce prononcé n'est pas, dans l'écrasante majorité des cas, obligatoire.
- Une **pénalisation toujours plus grande des personnes étrangères**. D'une part, chaque loi sur l'immigration érige en infraction de nouveaux comportements ne pouvant être commis que par des étranger·e·s (comme l'évasion des centres de rétention). D'autre part, de plus en plus d'infractions sont passibles d'interdiction du territoire. À titre illustratif, la loi du 10 septembre 2018 est venue ajouter 43 nouvelles infractions désormais passibles d'une telle peine, portant





le nombre total d'infractions passibles d'ITF à plus de 300. Une telle hausse est inédite.

Combinés, ces deux facteurs contribuent encore un peu plus à renforcer le **parcours pénal parallèle vécu par les personnes étrangères** : à infraction égale, les étranger·e·s sont davantage puni·e·s que les

français·e·s. Il est infiniment plus difficile de « se débarrasser » d'une mesure de double peine que d'en prononcer une. Aussi, même s'il n'existe pas de chiffres du nombre de personnes victimes de double peine, il est raisonnable de penser que ce nombre augmente d'années en années. ■

>>> REVENDICATIONS

La Cimade revendique la fin de la criminalisation des personnes étrangères et l'abolition de la double peine :

- La suppression de l'ensemble des **infractions visant spécifiquement les personnes étrangères**.
- La fin de l'instrumentalisation de la **menace à l'ordre public**, comme de sa primauté sur les droits fondamentaux parmi lesquels le droit à la santé, le respect de la vie privée et familiale ou encore le droit à la vie.
- **L'abolition de la double peine** qui constitue une mesure discriminatoire qui permet aux juridictions de prononcer une peine au regard de la seule nationalité, ce qui constitue une rupture d'égalité devant la loi. Elle constitue également une peine criminogène (car elle empêche toute forme de réinsertion) et inhumaine (car elle peut durer le temps d'une vie).
- Dans l'attente, **l'admission immédiate au séjour** des personnes victimes de la double peine et qui ne peuvent être expulsées

DÉLIT DE SOLIDARITÉ

FICHE

15

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

Une criminalisation croissante des actes de solidarité avec les personnes exilées

Il n'existe aucune mention, dans aucun code, de la solidarité comme un délit. Cependant, ce que nous appelons le délit de solidarité renvoie aux situations dans lesquelles des personnes sont intimidées, poursuivies voire condamnées pour avoir apporté de l'aide ou exprimé leur solidarité à des personnes étrangères en situation irrégulière. Il peut s'agir d'actes de solidarité directs, par exemple un hébergement, mais aussi d'actes indirects, par exemple le fait de participer à une action de vigilance citoyenne ou une manifestation de soutien. Les contextes sont très variés : hébergement de personnes déboutées de leur demande d'asile, soutien à des personnes vivant en squats ou en bidonvilles, soutien à des personnes transitant par un pays en espérant se rendre ailleurs en Europe, etc.

Le délit de solidarité recouvre deux grandes catégories de situations :

- Des personnes qui sont poursuivies sur le fondement du délit d'« aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier »²⁵.
- Des personnes qui sont intimidées voire poursuivies sur des fondements divers et variés, instrumentalisés pour décourager les manifestations de solidarité (code de la route, entrave à la circulation d'un aéronef, outrage, etc.).

Depuis plusieurs années, les poursuites se sont multipliées contre des citoyen-ne-s mais aussi contre des organisations qui viennent en soutien aux personnes exilées et qui font l'objet d'intimidation, de harcèlement voire de poursuites judiciaires. On pense bien sûr aux pressions que

subissent les ONGs de secours et de sauvetage ou les pêcheurs en mer mais également à celles et ceux qui se mobilisent pour le respect des droits des personnes exilées tout au long des parcours migratoires : aux frontières pour manifester contre leur militarisation ou pour secourir celles et ceux qui tentent des traversées dangereuses, dans les aéroports pour des actions d'opposition à des expulsions ou encore dans les campements, les centres d'hébergement et les maisons où des personnes se mobilisent pour accueillir dignement, etc.

La vision du délit de solidarité communément véhiculée et médiatisée est par ailleurs biaisée : les personnes aidantes seraient européennes, les bénéficiaires de l'aide des personnes exilées extra-européennes. **Cette orientation du regard masque à la fois la solidarité existante entre personnes migrantes et la répression à laquelle elle peut être confrontée.** Retirer un virement par Western Union (ce qui suppose d'avoir une pièce d'identité), acheter un billet de transport, ou, de la part de personnes plus installées, héberger ou véhiculer quelqu'un, peut relever d'actes de solidarité, sur la base de liens existant dans le pays d'origine, de relations nouées sur la route, ou de réaction spontanée à une situation rencontrée. Les personnes migrantes solidaires se trouvant en dehors des circuits associatifs, la répression éventuelle est méconnue. Les actions de solidarité menées par les personnes exilées elles-mêmes peuvent aussi prendre les formes suivantes : protestation, revendication, révolte, émeute, manifestation, grève de la faim (forme fréquente se retrouvant d'un bout à l'autre de l'Europe), ou d'autres actions spectaculaires et médiatiques. Leur répression rejoint celle des mouvements sociaux en général.

Procès, intimidations ou blâmes politiques s'inscrivent dans un **climat général de criminalisation des actes de solidarité, principalement justifiée par**

>>>



l'amalgame entre réseaux de trafiquants et acteurs de la solidarité. Par ailleurs, cette tendance est à replacer dans une dynamique plus ancienne de criminalisation des personnes en migration, considérées comme indésirables et suspectes.

L'efficacité du « délit de solidarité » se mesure moins en nombre de condamnations, mais plutôt dans **l'installation au sein de la société d'une peur diffuse de manifester de la solidarité envers les personnes étrangères, de manière organisée ou non.** Il s'agit

moins de désorganiser la capacité de « facilitation » qu'aurait l'action solidaire que **d'éloigner les témoins de la violence exercée sur celles-ci et d'entraver la mobilisation de l'opinion publique.** —

25- Article L.823-3 du CESEDA qui correspond à la directive européenne du 28 novembre 2002 relative à l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier, dite directive « facilitation » : Elle définit l'infraction « d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers » avec un « but lucratif » et oblige les Etats à adopter des sanctions appropriées.

>>> REVENDICTIONS

La Cimade revendique la valorisation des actes de solidarité, plutôt que leur condamnation :

- **La fin de la criminalisation des solidarités avec les personnes migrantes sous toutes ses formes.**
- **La promotion de la solidarité comme une valeur fondamentale :** les actes de solidarité doivent être valorisés et encouragés et non pas criminalisés. C'est la valeur profonde de solidarité qui doit être défendue avant tout. Il s'agit d'une question d'humanité face à des personnes qui se trouvent dans des conditions de vie indignes, d'insécurité et de violence. Ces actes sont nombreux et doivent être mis en valeur, pour faire obstacle à un discours dominant qui veut faire passer l'idée que l'opinion publique est hostile à l'accueil des personnes migrantes.
- **Le soutien et le renforcement du rôle des acteurs des sociétés civiles tout au long des parcours migratoires** afin de veiller à la défense des droits des personnes migrantes et à leur information.

CONDITIONNALITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

FICHE

16

CONSTATS ET PRINCIPAUX ENJEUX

L'aide au développement : un levier pour inciter les pays tiers à coopérer en matière de migrations

L'aide publique au développement (APD) se définit comme l'ensemble des ressources fournies au pays dits en développement afin « de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie » dans ces pays²⁶ à travers notamment des actions qui réduisent « durablement la pauvreté et les inégalités²⁷ ». L'aide de l'Union européenne (UE) est cruciale, notamment en Afrique, où l'UE est le « principal investisseur étranger [...], son principal partenaire commercial, un garant essentiel de la sécurité, sa principale source de transferts de fonds et son premier partenaire dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire²⁸ ». Pourtant l'Union européenne utilise de plus en plus son APD comme un **outil de gestion en matière migratoire**.

D'une part, l'APD est **instrumentalisée** pour « lutter contre les causes profondes des migrations », réduire l'émigration et fixer les populations. Or, concevoir des projets de développement en poursuivant un objectif de réduction des départs conduit à s'éloigner des besoins réels des pays en ciblant par exemple les zones de départ plutôt que les plus pauvres, faisant primer les exigences des pays européens sur les nécessités des populations locales. L'UE privilégie ainsi l'efficacité de la lutte contre les migrations « irrégulières » à l'efficacité de l'aide, contrairement à ces engagements²⁹.

Le PNUD (programme des Nations Unies pour le développement) a par ailleurs récemment démontré que « l'instrumentalisation de l'aide internationale au développement au profit d'objectifs politiques ne peut pas, dans la réalité, avoir d'effet à long terme sur les moteurs des migrations africaines irrégulières³⁰ ».

En effet, le lien entre développement et migration est surtout une construction politique qui légitime le choix de ne pas accueillir ces personnes issues de pays à niveau de revenus plus pauvres. Les études tendent à montrer que le développement favorise les migrations en permettant à un plus grand nombre d'avoir les moyens de migrer³¹.

Détournant les objectifs de l'APD, l'UE l'utilise également pour financer directement des projets de lutte contre les migrations. Dès 2007, l'UE a utilisé le 10^e FED (fonds européen de développement) pour financer le renforcement opérationnel des postes frontières et la création de brigades mobiles au Niger, ou encore des activités « destinées à une meilleure gestion des flux migratoires et du problème de l'émigration clandestine » au Sénégal³².

L'APD est aussi utilisée comme une **mesure incitative** permettant de convaincre les États tiers de collaborer avec l'UE dans la lutte contre les migrations irrégulières et la réadmission des personnes expulsées depuis l'UE. En effet, les pays de départ ou de transit n'ont pas d'intérêt direct à coopérer sur ces sujets car les transferts d'argent de leurs nationaux installés à l'étranger sont une source de revenus considérable pour leur pays. Ils ne disposent pas non plus des moyens financiers ou du cadre législatif et administratif nécessaires à un accueil digne des personnes migrantes. L'aide au développement est ainsi **conditionnée** comme contrepartie à une coopération sur le sujet, au même titre que des facilitations de visas par exemple. En 2007, la capacité à « gérer les migrations » des pays bénéficiaire du 10^e FED était intégrée dans l'évaluation de leur « profil de gouvernance » au même titre que le respect des droits humains ou l'état de droit. Cette évaluation conditionnait le déblocage d'enveloppes financières supplémentaires. Cette coopération déséquilibrée n'est donc pas nouvelle³³, mais cette conditionnalité s'est accentuée en 2016





à travers le nouveau cadre de partenariat (ou migration compact)³⁴, et s'est étendue à l'ensemble des domaines de coopération (économique, commerciale, politique ou militaire), y compris l'APD.

Le fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (FFU), lancé en 2015 lors du Sommet UE-Afrique sur les migrations de la Valette, a ravivé cette logique de détournement et de conditionnalité de l'APD³⁵. Le FFU mobilise une grande partie des financements initialement affectés au développement : en 2019, 67 % du montant global alloué au FFU provenait du FED alors que 31 % des financements avaient pour objectif la gestion des migrations, dont des projets de coopération policière, hors du cadre de l'APD. Les montants très incitatifs du FFU (4,78 milliards d'euros en 2020) ont permis à l'UE de conditionner l'attribution de ces fonds à la mise en œuvre de politiques plus globales de « gestion des migrations ». Ainsi, selon une étude commanditée par le parlement européen, « le financement du [FFU] est de facto utilisé comme levier de conditionnalité vis-à-vis des gouvernements africains³⁶ ». ■

26- OCDE, *Aide publique au développement*

27- Sur le site de l'OCDE : *Les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : petit historique*.

28- Commission européenne, *Un nouvel élan pour le partenariat Afrique*, 4 mai 2017.

29- La Cimade, Note d'analyse : *La mise en œuvre du fonds fiduciaire d'urgence au Mali, Niger et Sénégal* Outil de développement ou de contrôle des migrations ?, 2020.

30- PNUD, *Au-delà des barrières : voix des migrants africains irréguliers en Europe*, 2019

31- FORIM, http://www.forim.net/sites/default/files/MYTHE1_FR_HD_FINAL.pdf, 2016

Michael A. Clemens, *Does Development Reduce Migration?*, Center for Global Development, NYU Financial Access Initiative and IZA, Discussion Paper Series, N° 8592, octobre 2014.

32- La Cimade- Migreurop - Loujna-Tounkaranké, *Chronique d'un chantage*, 2017

33- Dès 2002, le Conseil européen préconisait l'insertion de « clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission » dans tout accord. Il précisait qu'une « coopération insuffisante (...) pourrait rendre plus difficile l'approfondissement des relations entre le pays en question et l'Union » [Conseil européen de Séville, *Conclusion de la présidence*, 24/10/2002]

34- Commission européenne, *Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*, 7 juin 2016

35- Voir également Coordination Sud, *Comment l'aide publique au développement est-elle utilisée pour servir les politiques migratoires?*, novembre 2020

36- Parlement européen, Département Affaires budgétaires, *Oversight and Management of the EU Trust Funds, Democratic Accountability Challenges and Promising Practices*, 2018

REVENDEICATIONS

La Cimade revendique l'arrêt de l'instrumentalisation de l'APD :

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