

**ANALYSE COLLECTIVE DU PROJET DE LOI « BESSON »
du 30 mars 2010**

**« relatif à l'immigration, à l'intégration
et à la nationalité »**

Ont participé à la rédaction de cette analyse :

**ADDE, Acat France, Anafé, Cimade, Fasti, Gisti, InfoMIE, Migreurop,
MOM, Association Primo Levi, SAF, Syndicat de la magistrature**

*Sont en outre associées à ce travail les organisations membres de la CFDA
(Coordination française pour le droit d'asile)*

juin 2010

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	p. 1
I – Zone d'attente et entrée sur le territoire	p. 5
Une zone d'attente « sac à dos »	
A – Une réforme à la conformité douteuse	
B – L'article 6 : nouvelle définition de la zone d'attente	
C – L'article 7 : les droits en zone d'attente affaiblis	
D – Les articles 8 à 12 : recul du contrôle du Juge des libertés et de la détention	
II – Eloignement / Contentieux judiciaire et administratif	p. 13
Sans délai et sans retour	
A – Contentieux judiciaire	
B – Contentieux administratif	
C – Un éclairage européen : état de transposition de la Directive « retour » dans l'UE	
III – Asile	p. 45
Bâclé et bouclés	
A – Vers une procédure expéditive banalisée	
B – De nouvelles entraves à la procédure d'asile	
C – L'illusion de la demande d'asile en rétention	
D – Des « interdictions de retour » restreignant le droit d'asile et aggravant la situation des déboutés	
IV – Travail	p. 55
La grande illusion	
A – Les droits des travailleurs « sans papiers » : le compte n'y sera pas	
B – La lutte contre le travail illégal : un affichage plutôt qu'une réalité	
C – La carte bleue européenne : une nouvelle carte pour attirer des travailleurs qualifiés	
D – La suppression de la liste des métiers pour l'admission exceptionnelle au séjour	
V – Outre-mer	p. 67
Régime d'exception, encore et toujours	
A – Applicabilité du CESEDA à l'Outre-mer, notamment à Saint-Martin et Saint-Barthélemy	
B – Drogations au droit commun concernant la Guyane, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy	
VI – Séjour des jeunes majeurs isolés	p. 73
Trompe-l'œil	
A – Des exigences renforcées	
B – Des jeunes toujours exclus du dispositif	
VII – Nationalité	p. 77
Identité nationale : signez là !	
A – L'adhésion aux « principes et valeurs de la République »	
B – L'enregistrement des déclarations de nationalité retardé	
VIII – « Immunité humanitaire »	p. 81
Délit de solidarité : tout ça pour ça...	
A – Le délit de solidarité implicitement reconnu	
B – Un délit quasi-inchangé	
C – Les cas d'immunité toujours très rares	

INTRODUCTION GÉNÉRALE

2003, 2006, 2007 et maintenant 2010... Le train des réformes législatives en matière de droit des étrangers fonctionne à plein régime : quatrième texte en 7 ans à venir modifier la condition des étrangers en France, le projet de loi marque un nouveau tournant dans la politique d'hostilité aux populations étrangères et attaque insidieusement le droit d'asile.

Officiellement, il s'agit de transposer en droit français trois directives communautaires. Pour le gouvernement, qui fait dire à ces textes européens ce qu'ils ne contiennent pas toujours, c'est surtout l'occasion d'affûter contre les migrants les outils juridiques existants et d'en forger de nouveaux, utilisables dès leur arrivée et lors de leur éloignement, beaucoup plus expéditif, le tout en cherchant à prévenir leur retour en France et au-delà en Europe. Tous les moyens sont bons, à commencer par celui d'amoindrir le pouvoir pour les juges de sanctionner les illégalités de la police quand elle interpelle des étrangers ou les rafle en masse. Certaines pratiques, jusqu'alors condamnées par les tribunaux, vont devenir acceptables. Malgré l'échec flagrant de la politique répressive envers les migrants, et sans tirer le bilan des conséquences humaines catastrophiques de cette politique, le projet de loi s'obstine à poursuivre dans la même impasse. Son message est au fond beaucoup plus politique que technique. Il est sous-tendu par l'idée selon laquelle les migrants ne bénéficient pas des mêmes droits et n'ont donc pas la même dignité humaine que les autres. Il réactive d'ailleurs la notion d'« assimilation », à laquelle peu à peu se voyait préférée celle d'intégration, évocatrice d'une nationalité plus ouverte.

Même si le gouvernement attend probablement une profonde modification de l'État de droit actuel avec cette réforme, sa communication cherchera probablement à la banaliser en expliquant qu'il s'agit juste d'adapter la réglementation française aux normes européennes. En réalité, il en rajoute et profite de la circonstance pour raboter nombre de droits.

De façon à préserver les apparences, le projet contient quelques mesures présentées comme

améliorant la situation des étrangers résidant en France. Ces supposées avancées sont presque uniquement des trompe-l'œil et leur portée réelle sera peu significative. À l'inverse, la majorité des mesures qui figurent dans le texte aura pour conséquence de précariser davantage encore la situation de nombreux étrangers, tout particulièrement les sans-papiers, dont les chances de régularisation s'étiolent, les nouveaux arrivants, parmi lesquels les demandeurs d'asile, et ceux qui se trouvent en instance d'éloignement.

C'est ce que se propose de démontrer l'analyse du projet de loi réalisée par les organisations signataires et à laquelle renvoie cette introduction.

I – Des avancées en trompe-l'œil

1/ Une mesure illusoire pour les jeunes majeurs – Les jeunes confiés au service de l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de 16 et 18 ans pourront obtenir un titre de séjour dans l'année qui suit leur 18^e anniversaire.

Toutefois, cette possibilité est assortie, en pratique, d'une série de conditions restrictives et sans rapport avec la réalité que vivent ces jeunes, qui risquent d'exclure la majeure partie d'entre eux de son bénéfice (cf. VI – « Séjour des jeunes majeurs isolés »).

2/ Fausse immunité humanitaire en matière de « délit de solidarité » – Contrairement à ce qui est écrit dans l'exposé des motifs du projet de loi, la modification rédactionnelle apportée à l'article L. 622-4 du CESEDA n'institue pas une véritable « immunité humanitaire » au bénéfice des personnes qui aident de façon désintéressée les sans-papiers, dès lors que les notions de « sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique d'une personne » (actuelle formulation) et de « sauvegarde de la personne » (formulation du projet de loi) sont quasi identiques et entendues de façon très restrictive par les juridictions pénales (cf. VIII – « Immunité humanitaire »).

3/ Pseudo renforcement des droits des travailleurs sans titre de séjour – Quelques mesures visent à améliorer les droits des travailleurs sans papiers, en cas de rupture de leur contrat de travail et d'éloignement, sur le plan des indemnités qui leur sont dues. Elles sont à la fois pécuniairement limitées et problématiques à appliquer.

On peut par ailleurs douter que l'aggravation des sanctions contre les employeurs de sans-papiers, et notamment contre les donneurs d'ordre, traduise une véritable volonté politique de lutter contre ces pratiques : en effet, les intéressés pourront facilement s'exonérer de leur responsabilité pénale ou de la solidarité financière avec leurs sous-traitants, et il n'est pas sûr que, dans le contexte économique et social actuel, l'administration prenne la responsabilité de fermer un établissement dans lequel aura été constatée une infraction de travail illégal.

Enfin, la suppression de la liste des « métiers en tension » n'aura pas pour conséquence d'ouvrir les portes de la régularisation aux travailleurs sans papiers, celle-ci restant un pouvoir discrétionnaire du préfet qui, simplement, ne pourra plus fonder son refus sur le seul motif que le métier envisagé ne figure pas sur ladite liste (cf. IV – « Travail »).

4/ Une « carte bleue européenne » utilitariste – L'arrivée en France de cette nouvelle carte prévue par le droit européen s'inscrit dans la logique de l'« immigration choisie » qui vise à attirer en Europe des travailleurs qualifiés. Elle concernera un nombre très restreint de personnes, tout comme la carte « compétence et talents » apparue en 2006 qu'elle va concurrencer (cf. IV – « Travail »).

II – Des reculs bien réels

1/ Mise à l'écart des juges et allongement de la durée de rétention – Le projet de loi est imprégné d'une défiance évidente à l'égard du juge des libertés et de la détention (JLD), considéré comme un « empêcheur d'expulser » efficacement.

Elle se traduit par le fait qu'un étranger placé en centre de rétention en vue de son éloignement devra attendre 5 jours au lieu de 48 heures aujourd'hui avant de comparaître devant le JLD, qui pourra lui rendre sa liberté ou prolonger sa rétention.

L'exposé des motifs indique clairement que le but de la manœuvre est d'obtenir que le juge administratif (JA) statue sur la légalité de la mesure d'éloignement avant que le JLD ne se soit prononcé sur le maintien en rétention. L'argument avancé est d'éviter que le JLD ne maintienne en rétention l'étranger sous le coup d'une mesure illégale que le juge administratif va annuler. Il est permis de penser qu'il s'agit plutôt d'empêcher le JLD de remettre en liberté l'étranger dont la mesure d'éloignement sera validée par le juge administratif, laquelle pourra être mise à exécution immédiatement sans aucun contrôle des conditions d'interpellation.

Pas la moindre source européenne dans la défiance du gouvernement à l'égard des juges de la liberté et de la détention appelés à maintenir ou à libérer des étrangers enfermés en vue de leur refoulement dès leur arrivée en France (zones d'attente) ou en vue de leur éloignement (centres de rétention). Le projet de loi tente de neutraliser autant que faire se peut ces « empêcheurs d'expulser » qui, sous le régime actuel, usent pourtant très « raisonnablement » de leur pouvoir.

La transposition de la directive « retour » des étrangers en situation irrégulière donne lieu à une proposition d'allongement de la durée du maintien en rétention : 45 jours au total au lieu de 32 jours actuellement. Pour convaincre de sa modération, le gouvernement souligne que le texte européen l'autorise à des enfermements beaucoup plus longs auxquels il a renoncé. A vrai dire, cette « retenue » ne lui coûtera rien dans la mesure où l'essentiel des éloignements sont exécutés dans les premiers jours qui suivent l'enfermement. La circonstance lui permet de proposer des atteintes bien plus redoutables aux droits des étrangers qui, elles, ne relèvent d'aucune norme européenne, et parfois de violer ces normes quand elles prévoient des garde-fous.

À l'attitude d'évitement des JLD, s'ajoute le rétrécissement de leur pouvoir. Ainsi, ils ne pourront plus examiner le moyen tiré d'une irrégularité qui serait antérieure à un précédent examen du dossier ; ils ne disposeront plus que de 24 heures pour statuer ; ils seront empêchés de tenir compte de certaines irrégularités de la procédure ; ils seront tenus de prendre en compte les contraintes de l'administration et de considérer avec bienveillance les retards dans la notification ou l'exercice effectif des droits de la personne retenue. Concrètement le projet crée un vide juridique au détriment des étrangers transférés d'un coin de l'Hexagone à l'autre. A l'inverse, la suspension, à l'initiative du parquet, d'une décision de mise en liberté sera facilitée.

2/ Une « simplification » très complexe des éloignements et un bannissement de l'Europe

– Dans l'intitulé de sa première version, le projet de loi avançait la « simplification » des procédures d'éloignement comme l'un de ses objectifs. On comprend que la formule ait ensuite disparu. Car la réforme multiplie à l'envi les outils de départ contraint et les situations des étrangers qui y sont condamnés.

Si l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) devient l'instrument quasi unique de l'éloignement, au détriment de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF), elle peut s'accompagner de toute une série de mesures connexes. Les étrangers jugés indésirables devront quitter la France avec ou sans délai de départ volontaire, avec ou sans interdiction (plus ou moins longue) de retour, avec ou sans une aide au retour chez eux, avec ou sans placement en rétention ou en assignation à résidence, avec ou sans exécution d'office (immédiate) de la décision.

L'interdiction de retour sur le territoire français, mesure nouvelle, a les effets d'un véritable bannissement. En pratique, ce bannissement s'applique à l'ensemble de l'« espace de coopération Schengen » (22 pays de l'UE, plus le Royaume-Uni et l'Irlande qui, sans appartenir à l'Espace Schengen, coopèrent avec lui, ainsi que la Norvège, l'Islande et la Suisse) par le biais d'un signalement de tous les étrangers au SIS (Système d'information de Schengen). En droit français, le bannissement est prévu pour durer entre deux et cinq ans.

Par ailleurs, l'abrogation de l'interdiction de retour n'est possible que depuis l'étranger, la prison ou l'assignation à résidence ou, si l'étranger « bénéficiaire » d'un délai de départ volontaire, justifie être parti au plus tard deux mois après l'expiration du délai. On mesure l'ampleur de ce bannissement dans l'espace et dans le temps. Il va priver nombre de sans-papiers de tout espoir de régularisation et entraver l'exil de quantité d'étrangers, y compris les ressortissants de pays dans lesquels interviendra une crise majeure et qui risqueront des persécutions.

Comme on le voit, il ne sera pas facile pour un non-initié de se retrouver dans ce dédale procédural (cf. II – « Éloignement / Contentieux administratif »).

3/ La France entière transformée en zone potentielle de refoulement

– Prenant prétexte de l'annulation par les juges de toutes les décisions d'éloignement et de placement en rétention d'une centaine de Kurdes de Syrie débarqués en Corse en janvier 2010, le ministre de l'immigration veut pouvoir, dans l'avenir, renvoyer chez eux aisément tout « groupe d'étrangers », niant au passage leur éventuelle condition de réfugiés. A cette fin, il propose la fiction juridique d'une « zone d'attente » virtuelle qui collerait à la peau de tout groupe d'étrangers (dès 2 personnes) découvert à l'intérieur du territoire en dehors d'un poste frontalier et supposé composé de primo-arrivants. Elle permettrait de considérer que, bien que se trouvant en France, éventuellement loin à l'intérieur de ses frontières, ils seraient juridiquement à sa bordure en train d'y pénétrer. Le stratagème vise à pouvoir sommairement refouler ces étrangers au prix d'une « vérité juridique » totalement déconnectée de la réalité.

Ici, le projet de loi vise à assouplir les règles en matière de notification de leurs droits aux intéressés et à restreindre drastiquement les pouvoirs du JLD en lui interdisant d'autoriser l'admission sur le territoire d'un étranger fondé uniquement sur le fait que l'intéressé dispose de garanties de représentation (cf. I – « Zone d'attente et entrée sur le territoire »).

4/ De nouveaux demandeurs d'asile pris en otages au nom de l'« appel d'air »

– En matière de droit d'asile, le projet de loi ne

prévoit qu'une disposition qui crée une nouvelle restriction pour l'admission sur le territoire d'un demandeur d'asile, s'ajoutant à celles déjà prévues à l'article L. 741-4 du CESEDA, c'est-à-dire aux 20 % de demandeurs déjà placés en « procédure prioritaire ».

Il s'agit de ceux qui auront fourni de fausses indications ou dissimulé des informations concernant leur identité, leur nationalité ou les modalités d'entrée en France « afin d'induire en erreur les autorités ». Ceux-là seraient donc à leur tour handicapés par cette procédure accélérée, par l'absence de conditions matérielles d'accueil décentes, comme par le risque de leur éloignement avant d'avoir été entendus en appel.

Les plus mauvais coups portés au droit d'asile viennent souvent de mesures qui visent les migrants en général. Ainsi la logique de la lutte contre l'« appel d'air » s'applique aux demandeurs d'asile. Elle légitime l'amointrissement de leurs chances de protection dans l'objectif d'émettre un signal destiné à les dissuader de venir.

Le projet de loi, combiné aux pratiques administratives en vigueur, augmente, pour le demandeur d'asile, le risque d'être éloigné du territoire avant d'avoir pu déposer une requête, de voir cette requête traitée selon la procédure prioritaire, ainsi que les cas de détention pendant toute la période d'instruction de la requête. Enfin, il réduit les possibilités pour les étrangers renvoyés avec une « interdiction de retour » de demander ultérieurement l'asile en Europe en cas de menace dans leur pays, et aggrave la situation des déboutés du droit d'asile qui n'ont pu faire valoir leurs craintes et sont exposés dans leur pays à des traitements prohibés par la Convention européenne des droits de l'homme (cf. III – « Asile »).

5/ L'exception d'outre-mer étendue aux nouvelles collectivités – Le projet de loi tient compte du changement de statut de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Il rend applicables à ces deux collectivités les dispositions du CESEDA, y compris celles qui,

outre-mer, réduisent encore les droits des migrants par rapport à la métropole.

Leur sont également applicables les dispositions qui prévoient que, dans les collectivités d'outre-mer, le droit au séjour du demandeur d'asile, quand il lui est accordé, est restreint au lieu où il se trouve ; déjà contestable, cette disposition devient absurde lorsqu'elle est étendue à des territoires aussi limités. (cf. V – « Outre-mer »).

6/ « Contrôle de l'assimilation » pour les nouveaux Français – Non prévues dans le premier état du projet de loi, quelques dispositions sur la nationalité ont été introduites. Si la notion d'« intégration » apparaît à cette occasion dans l'intitulé de la réforme, c'est pour procéder à un « contrôle de l'assimilation » des nouveaux Français par la signature d'une « charte des droits et devoirs du citoyen » qui vise sans doute à donner l'illusion que le débat sur l'identité nationale a débouché sur des propositions concrètes. La réactivation du devoir d'« assimilation » renvoie à une négation symbolique de la diversité culturelle de la nation.

S'il faut saluer la réduction de la durée de stage de 5 à 2 ans pour les candidats à la naturalisation qui « remplissent manifestement la condition d'assimilation », on notera que, dans le même texte, le parcours du combattant des conjoints de Français pour se faire reconnaître la nationalité française est encore allongé (cf. VII – « Nationalité »).

*

* *

Bien plus qu'une énième réforme, ce texte vise à priver d'espoir les migrants qui projettent de venir en France comme ceux qui sont déjà là. Au mépris des libertés fondamentales les plus élémentaires, beaucoup plus d'arrivants devraient être refoulés, beaucoup plus de sans-papiers pourraient être expulsés. À ceux qui, ayant été reconduits dans leur pays, souhaiteront revenir, l'Europe tout entière fera barrage pendant plusieurs années. La France renforce sa politique de dissuasion migratoire de manière brutale et probablement sans plus d'efficacité qu'avec les précédentes réformes.