

# LOI ASILE ET IMMIGRATION

Un an après, le triste  
bilan des droits bafoués

---

DOCUMENT INTER-ASSOCIATIF JANVIER 2025

# Organisations signataires



VOIR LES NOMS COMPLETS EN FIN DE DOCUMENT

# SOMMAIRE

INTRODUCTION	04
LA MENACE POUR L'ORDRE PUBLIC : L'ARME DE L'ÉTAT POUR RENFORCER SA POLITIQUE D'EXPULSION	06
RENFORCEMENT DE LA FABRIQUE DES SANS-PAPIERS	21
ASILE : UNE RÉFORME REPORTÉE POUR DES RAISONS BUDGÉTAIRES	35
OFFENSIVES CONTRE L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT (AME) ET LE DROIT AU SÉJOUR POUR ÉTRANGERS MALADES (DASEM)	43
PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE	45
<b>ANNEXE :</b> RECOMMANDATIONS POUR UNE POLITIQUE MIGRATOIRE RESPECTUEUSES DES DROITS DES PERSONNES EXILÉES	49

**Durant les longs mois du processus législatif qui a conduit à la promulgation de la loi Darmanin “pour contrôler l’immigration et améliorer l’intégration” en janvier 2024, les organisations de la société civile n’ont eu de cesse de dénoncer la dangerosité des différentes dispositions.**

Un an après la promulgation de cette loi, une trentaine d’organisations constate qu’elle est le fruit d’une vision obsessionnelle des migrations perçues comme une menace pour nos sociétés, et n’a eu d’autre objectif que de renforcer une fabrique de personnes sans papiers. Cela au prix d’une politique systématique d’enfermement et d’expulsion.

**Nos alertes se sont confirmées et certains effets néfastes ne se sont pas fait attendre.**

S’ils ne sont pas encore tous mesurables, car tous les décrets d’application n’ont pas été pris (exemple sur la régularisation des travailleur·euses sans-papiers dans le secteur des métiers en tension ou sur l’apprentissage du français) ou bien parce que nous n’avons pas encore le recul nécessaire (exemple de l’examen des titres de séjour à 360°), les premières mesures mises en œuvre sont parmi les plus répressives à l’encontre des personnes exilées. Ainsi, les organisations signataires ont souhaité dresser dès à présent un premier panorama des terribles conséquences de ce texte.

En plus d’observer les effets délétères de cette énième loi, les organisations déplorent une ambiance irrespirable du débat public autour des migrations. En témoigne la disparition de la question de l’accueil et de l’inclusion des personnes exilées des discours politico-médiatiques, qui se résument à une surenchère répressive et sécuritaire.

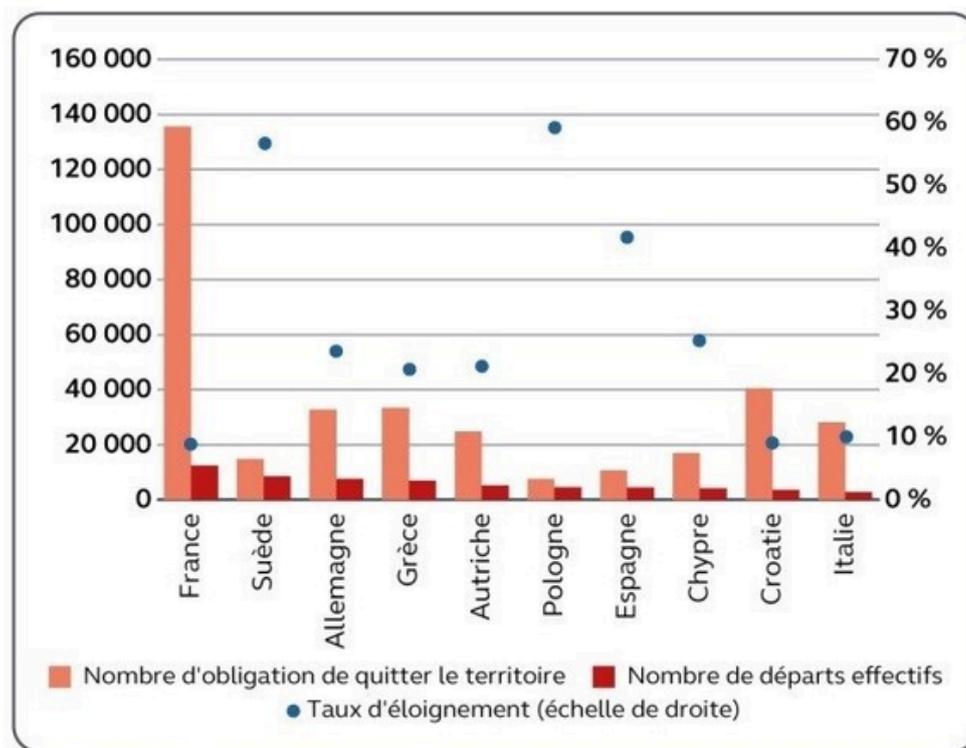
En effet, les gouvernements successifs multiplient les annonces sur de potentielles nouvelles mesures attentatoires aux droits des personnes exilées. C'est chose faite avec l'actuel ministre de l'Intérieur qui vient de durcir la régularisation des personnes sans-papiers, un an tout juste après la promulgation de la loi, au travers d'une nouvelle circulaire et en abrogeant la circulaire Valls, qui permettait entre autres la régularisation par le travail.

Et parmi les autres propositions : réintroduire des mesures censurées (bien que seulement sur la forme) par le Conseil constitutionnel en janvier 2024, allonger la durée de la rétention administrative, restreindre l'accès à la nationalité pour les personnes nées à Mayotte, ou encore supprimer l'Aide médicale d'Etat (AME), pourtant essentielle à la santé de l'ensemble de la société. Cette course aux propositions les plus abjectes est d'autant plus préoccupante qu'elle intervient à l'heure où la France, comme le reste de l'Europe, doit préparer la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile adopté en mai 2024. Cet ensemble de textes va introduire une foule de nouvelles restrictions aux droits des personnes exilées.

**C'est pourquoi, les organisations signataires exhortent les responsables politiques à faire preuve de responsabilité, à cesser d'instrumentaliser les politiques migratoires à des fins sécuritaires et électorales, et à adopter une politique respectueuse des droits fondamentaux et de la dignité des personnes migrantes. Les recommandations portées par une trentaine d'organisations sont en annexe du document.**

# LA MENACE POUR L'ORDRE PUBLIC : L'ARME DE L'ÉTAT POUR RENFORCER SA POLITIQUE D'EXPULSION

L'expulsion occupe une place grandissante dans le parcours migratoire des personnes étrangères, et pour cause, **la France est de loin le pays européen qui prononce le plus grand nombre de mesures d'éloignement**, avec plus de 130 000 arrêtés délivrés chaque année ; **pour autant, elle n'expulse jusqu'ici pas plus que les autres pays.**



**Nombre d'obligations de quitter le territoire et éloignements forcés dans les dix pays les plus actifs de l'Union européenne en 2022, d'après Eurostat**

(Source : Cour des comptes, *La Politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, rapport thématique public, janvier 2024, p. 101)

Dès la genèse de la loi, le régime des mesures d'éloignement et de contrainte est dès lors apparu comme l'élément pivot, celui sur lequel les parlementaires devaient se concentrer, dans le but de durcir un cadre juridique jugé trop laxiste. Dans cette droite ligne, iels n'ont eu de cesse, étape législative après étape législative, de durcir encore et encore ce volet du texte, jusqu'à en faire l'un des plus répressifs ayant jamais été voté.

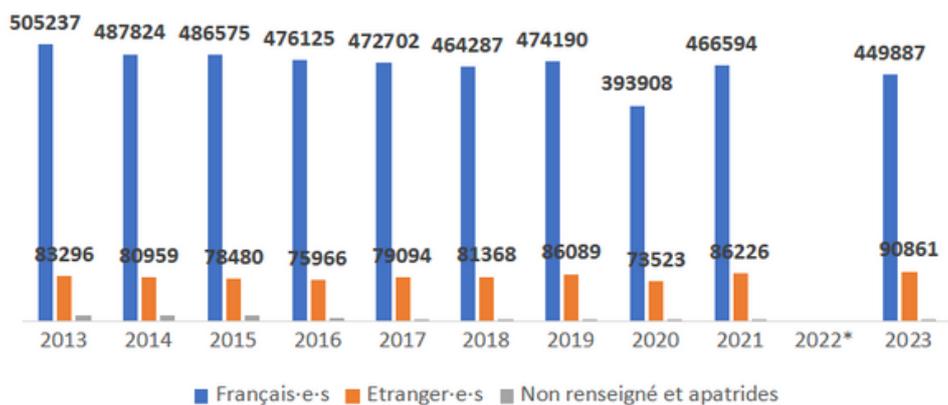
**Dans cette optique suspicieuse, les personnes étrangères sont avant tout vues comme des indésirables par essence, et perçues comme des dangers en puissance ; ce qui justifierait de resserrer au maximum l'étau pris à leur encontre au quotidien.**

En réponse, la loi facilite le prononcé des mesures d'éloignement (obligations de quitter le territoire français, interdictions du territoire français et arrêtés d'expulsion), notamment via la suppression de la majorité des protections existantes (protections dont les personnes étrangères ne pouvaient déjà bénéficier, pour certaines, que sous conditions) ou encore en augmentant le nombre de situations dans lesquelles leur prononcé est rendu possible. La loi érige parallèlement l'ordre public en principe matriciel du droit des étrangers. Or, bien que le concept de menace pour l'ordre public n'est pas défini légalement et se retrouve donc laissé à la libre appréciation de l'administration, il infuse l'ensemble des parties du CESEDA où il n'était pas déjà. Lorsqu'il est retenu par l'administration, il devient un argument imparable face auquel l'ensemble des autres éléments que la personne peut invoquer tombe.

## **PIÉTINER LES DROITS ET LEVER LES PROTECTIONS POUR FACILITER LES MESURES D'ÉLOIGNEMENT**

- **La double peine, plus vivante que jamais**

Bien que de telles assertions n'en finissent plus d'être de toutes parts démenties, le fantasme a le cuir tanné : les personnes étrangères seraient non seulement plus « délinquantes » que les autres, mais elles seraient en plus protégées, de manière absolue ou presque, contre l'expulsion.



\* : Données non disponibles

### **Condammations pénales prononcées par an selon la nationalité**

(Source : [Ministère de la Justice - SG/SEM/SDSE - Fichier statistique du casier judiciaire national](#))

Afin de mettre à mal à ces prétendues tolérances de notre droit en faveur des personnes étrangères, la loi du 26 janvier 2024 est (de nouveau) venue stigmatiser les personnes étrangères en supprimant bon nombre des protections qui, sous conditions drastiques, leur étaient jusque-là concédées.

**En ce qui concerne les interdictions du territoire français, la loi est venue faire de cette mesure d'éloignement, prise par la justice judiciaire au moment du jugement, une peine générale.** En effet, il n'y a désormais plus besoin que le texte d'incrimination prévoit explicitement la peine d'interdiction du territoire français : celle-ci peut être prise dès lors que la personne étrangère se trouve coupable d'un crime ou d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieur à trois ans. Cela revient à étendre considérablement le domaine de cette mesure d'éloignement, notamment au regard du fait que l'immense majorité des infractions prévues par notre droit remplit cette condition des trois ans. Du reste, c'est bel et bien la peine encourue, et non la peine prononcée, qui sert de critère<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ainsi, par exemple, une personne condamnée *in fine* à une peine de prison avec sursis pourra néanmoins se voir condamnée à une interdiction du territoire français, si l'infraction pour laquelle elle a été poursuivie puis condamnée est passible d'une peine de trois ans de prison, ce qui est par exemple le cas du vol simple, puni de trois ans de prison et de 45 000 euros d'amende.

Par ailleurs, toujours dans l'optique de faciliter le prononcé des mesures de double peine, **la loi est venue supprimer une partie conséquente des protections contre la double peine qui étaient jusque-là accordées**, sous conditions, aux personnes étrangères.<sup>2</sup> Si quelques protections restent<sup>3</sup>, c'est toutefois à la condition que la personne n'ait pas commis des faits de violences intra-familiales, d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, d'actes de terrorisme, mais encore (et surtout) qu'elle ne soit pas poursuivie pour des crimes et délits punis d'au moins 5 ans d'emprisonnement ou délits commis en réitération et punis d'au moins 3 ans d'emprisonnement. Dit plus clairement, les protections qui ont échappé au coup de crayon vengeur du législateur ne sont effectivement protectrices que sous ces conditions drastiques : finalement, ces nouvelles dispositions conduisent à réduire quasiment à néant le domaine des protections.

Enfin, **la loi est venue allonger la durée de la majorité des interdictions du territoire français prises** : désormais, leur durée se décompte non plus à partir de la date à laquelle la personne est sortie de prison ou de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive (suivant qu'il s'agisse d'une peine prise à titre complémentaire ou principal), mais bel et bien à partir de la date à laquelle la personne a quitté le territoire français.<sup>4</sup>

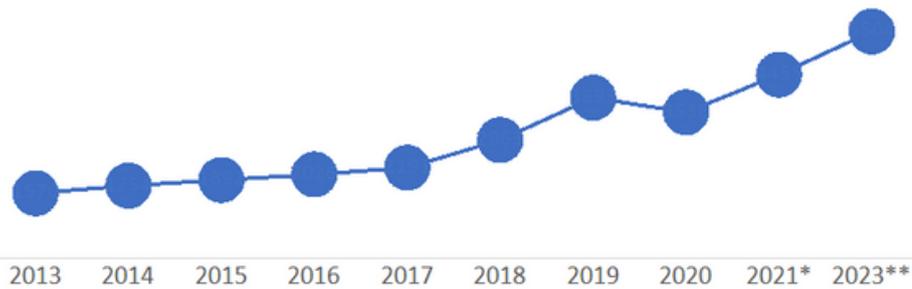
Sous l'effet conjugué de ces différentes mesures, **il y a fort à parier que le nombre d'interdictions du territoire français va mathématiquement augmenter**, dans un contexte où le nombre de peines d'interdictions du territoire français prononcées est déjà en nette augmentation depuis plusieurs années.

---

**2** La loi du 26 janvier 2024 abroge en effet l'article 131-30-1 du code pénal, lequel accordait des protections dites relatives à certaines catégories de personnes étrangères, du fait notamment de leur état de santé, de leurs liens personnels et familiaux sur le territoire français, ou encore de l'ancienneté de leur séjour sur celui-ci. Ces protections étaient qualifiées de relatives, car une « décision spécialement motivée » du tribunal permettait de les contourner.

**3** Article 131-30-2 du code pénal.

**4** Soit par exemple une personne condamnée le 1er janvier 2025 à une peine de prison de trois ans ainsi qu'à une interdiction du territoire français de 10 ans. Avant la loi du 26 janvier 2024, cette personne serait sortie de prison au plus tard le 1er janvier 2028, et l'interdiction du territoire français aurait couru jusqu'au 1er janvier 2038. Depuis la loi du 26 janvier 2024 (entrée en vigueur le 28 janvier 2024 sur cet aspect), l'interdiction du territoire français ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle la personne a quitté le territoire, selon des modalités constatées par l'administration. Si elle ne le fait jamais, cela revient à « transformer » cette interdiction temporaire en interdiction définitive, ou perpétuelle.



\* : Année 2022 : non disponible

\*\* : Données provisoires

### ***Interdictions du territoire complémentaires prononcées par an***

(Source : *Ministère de la Justice - SG/SEM/SDSE - Fichier statistique du casier judiciaire national*)

Par ailleurs, **ces mesures se révèlent criminogènes**, dans la mesure où il est impossible de se réinsérer quand on fait l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français. Autant de temps où la personne concernée vivra donc dans l'insécurité et l'impossibilité concrète de se réinsérer, au mépris de sa situation privée et familiale, comme des principes directeurs de notre droit répressif d'ailleurs, lequel ne devrait pas faire de distinction selon la nationalité de la personne.

- **La fin des protections contre les obligations de quitter le territoire français (OQTF) et l'instrumentalisation de la « menace pour l'ordre public »**

Avant la loi, certaines personnes étaient protégées contre l'éloignement, notamment en raison de leur situation personnelle et familiale en France. C'était le cas des personnes arrivées en France au plus tard à l'âge de 13 ans, ou encore des conjoint·e·s de Français·e·s ou de parent·e·s d'enfant français·e·s, sous certaines conditions. La loi est venue abroger ces protections contre les obligations de quitter le territoire français (OQTF), sauf pour les mineur·e·s,<sup>6</sup> et sous réserve que l'administration procède en amont à vérification du droit au séjour. La préfecture est dans ce cadre tenue de notamment prendre en compte la durée de présence et les liens de la personne avec la France, ainsi que les éventuelles « considérations humanitaires » qu'elle pourrait présenter.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> La liste des anciennes catégories protégées est consultable [ici](#).

<sup>6</sup> Article L. 611-3 du Ceseda.

<sup>7</sup> Article L. 613-1 du Ceseda.

Si la préfecture a l'obligation de procéder à cette vérification du droit au séjour, elle peut désormais, en l'absence de disposition permettant de protéger contre l'OQTF, aisément opposer et faire primer la menace pour l'ordre public en vue de reléguer au dernier plan tout élément relatif à la situation individuelle de la personne, pour prononcer la mesure d'éloignement.

Alors qu'au cours de ces dernières années les préfectures contournaient les protections contre l'éloignement pour parvenir à leurs fins, ce qui était alors contestable et reconnu comme illégal par les juridictions dans nombre de situations, elles ont désormais le champ libre pour expulser des personnes qui bénéficient d'attaches fortes en France. **Ces expulsions s'effectuent le plus souvent sur le fondement d'une prétendue menace pour l'ordre public - une notion floue, complexe et difficile à appréhender puisqu'elle n'est pas définie juridiquement**, comme en témoigne l'exemple ci-dessous.



Monsieur S. est placé en centre de rétention administrative (CRA) sur le fondement d'une OQTF à sa sortie de prison. Le motif principal invoqué par la préfecture est la menace pour l'ordre public :

Considérant les faits pour lesquels il a été mis en cause, les multiples condamnations dont il fait l'objet dont certaines en détention, la réitération de certaines infractions dont il est l'auteur, que le comportement de M. S. constitue, du point de vue de l'ordre public et de la sécurité publique, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société française.

Les autres fondements de l'OQTF sont l'absence de démarches administratives, de travail et de vie privée et familiale en France (alors que l'OQTF fait parallèlement mention d'une arrivée en France il y a 20 ans) :

Considérant par ailleurs que M. S. qui est entré en France le 21 janvier 2004 au titre de la procédure du regroupement familial et qu'il peut dès lors de se prévaloir d'une certaine ancienneté en France, est célibataire et sans enfant et qu'ainsi il ne justifie pas d'attaches familiales fortes, stables et anciennes en France, même s'il a indiqué dans le rapport du service pénitentiaire d'insertion et de probation entretenir des liens avec certains de ses frères et sœurs, neveux et nièces.

A la lecture de l'OQTF, l'impression véhiculée est celle d'une personne particulièrement dangereuse, ne présentant pas de volonté d'insertion au sein de la société française et ne bénéficiant d'aucune attache forte en France, rendant ainsi son expulsion nécessaire.

Or, l'ordonnance de la cour d'appel<sup>8</sup> qui a libéré Monsieur du CRA, fournit une toute autre grille de lecture puisqu'il est tout d'abord jugé que **le comportement de Monsieur S. ne présente plus de « menace réelle pour l'ordre public »** :

Il a été condamné à plusieurs reprises alors qu'il était très jeune et en dernier lieu pour des faits d'une particulière gravité s'agissant de faits criminels. Il a également été condamné durant son incarcération en 2013, 2015 et 2019 pour s'être procuré en détention un téléphone portable et du cannabis. La levée d'écrou ayant eu lieu en 2024 et **eu égard au jeune âge et à l'immaturation de Monsieur S. [REDACTED], il peut être estimé que ces dernières infractions sont anciennes et aucun autre délit ou aucun manquement au règlement en détention ne peuvent lui être imputés.**

Il a durant cette incarcération d'abord perfectionner ses connaissances générales puis **a travaillé** au sein de la détention.

Les conclusions d'un médecin expert, repris dans la motivation de l'ordonnance, concluent par ailleurs que Monsieur S. ne présente pas de risque de récurrence et ne représente pas un danger « criminologique en milieu ouvert ».

La décision de la cour d'appel fournit également quelques éléments relatifs à la vie personnelle de Monsieur. Elle indique qu'il est **arrivé en France à l'âge de 10 ans pour rejoindre toute sa famille**, parent·e·s et fratrie. Il est également en couple avec une femme française qui a trois enfants dont il a l'intention de s'occuper. Contrairement aux affirmations de la préfecture, Monsieur a tenté de faire renouveler sa carte de résident qu'il a eue entre 2011 et 2021, en vain.

Monsieur S. a été libéré par la cour d'appel sur la base de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale. En revanche, le tribunal administratif a confirmé l'OQTF prise par la préfecture en estimant que la menace pour l'ordre public primait sur la vie privée et familiale de Monsieur. Ce dernier reste donc expulsable vers un pays qu'il n'a pas connu depuis 20 ans, dont il ne garde que quelques souvenirs d'enfance, et où il ne bénéficie d'aucune attache.

---

<sup>8</sup> CA Bordeaux, 17 avril 2024, n°24/00087.

Cette situation, loin d'être isolée, illustre d'une part la façon dont **l'appréciation de la notion de menace pour l'ordre public varie d'une autorité, d'une juridiction à une autre**. D'autre part cela démontre la manière dont **les considérations d'ordre public gommement entièrement le récit d'une vie enracinée en France**.

Enfin, la politique d'expulsion atteint son paroxysme lorsqu'en plus de frapper des personnes dont la vie privée et familiale est implantée en France, elle vise également des ressortissant·e·s de pays en guerre. Tel est le cas d'un **monsieur ukrainien récemment expulsé vers son pays de nationalité alors qu'il est arrivé en France à l'âge de huit ans, il y a 24 ans, avec sa mère**. Il avait bénéficié de titres de séjour jusqu'en 2022. Une fois de plus, c'est la menace pour l'ordre public qui a permis cette expulsion.

Bien que le président de la République ait pu affirmer à plusieurs reprises son soutien politique et militaire à l'Ukraine face au conflit armé qui l'oppose à la Russie, les expulsions vers l'Ukraine ne posent aucune difficulté à l'administration française :

**CONSIDÉRANT** que l'intéressé n'établit pas que sa vie ou sa liberté sont menacées dans son pays d'origine ou qu'il y est exposé à des peines ou traitements contraires à l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où depuis son entrée sur le territoire français, il n'a pas effectué de démarches pour solliciter le statut de réfugié et ne fait pas état de risques en cas de retour dans son pays d'origine ;

Cet arrêté a été confirmé par le tribunal administratif qui n'a examiné le dossier de cette personne que sous le prisme de l'ordre public, en l'absence de toute balance avec sa vie privée et familiale et de la guerre qui sévit dans son pays. Si Monsieur n'a pas sollicité l'asile en France c'est bien parce qu'il imaginait être protégé au titre de sa vie privée et familiale.

## L'ORDRE PUBLIC DANS LA MAIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Comme si la loi ne suffisait pas, et afin d'en renforcer son application, le ministère de l'intérieur a communiqué des consignes aux préfetures par le biais de deux instructions. La première, du 5 février 2024<sup>9</sup>, rappelle les dispositions de la loi en vue de « prévenir les menaces à l'ordre public » et « faciliter l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ».

<sup>9</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 5 février 2024 relative à l'expulsion et l'éloignement d'étrangers délinquants (NOR : IOMV24027123J).

La seconde, datée du 28 octobre 2024<sup>10</sup>, fait référence à l'« exercice de la police du séjour » devant « déboucher sur des décisions administratives fermes ». Le ministère enjoint les préfetures à procéder à des refus, y compris des refus de renouvellement de titres de séjour, ainsi qu'à des retraits de titres de séjour, dans des cas de « menaces à l'ordre public » en appelant à leur amplification et systématisation, et en ne se cantonnant pas à « des situations nouvelles ». Autrement dit, il est demandé aux préfetures de rechercher dans leurs dossiers toutes celles et ceux qui pourraient donner lieu à une mesure d'éloignement. Selon la circulaire, depuis la mise en vigueur de la loi, 2 200 mesures d'éloignement ont été prises pour des personnes qui n'auraient pas pu en faire l'objet avant la loi.

Si la circulaire fait mention du concept de « *menaces à l'ordre public* », elle fait également allusion à l'action « *par la voie de la police du séjour* » en cas de « **risque pour l'ordre public** », reprenant ainsi le raisonnement d'une circulaire du 29 septembre 2020<sup>11</sup> qui précise que la notion de menace pour l'ordre public « *ne se fonde pas exclusivement sur les troubles à l'ordre public déjà constatés mais intègre également une **évaluation du comportement de l'intéressé pour l'avenir*** ». Cette logique trouve ses sources dans une précédente circulaire<sup>12</sup> qui indique que : « *La notion de « menace pour l'ordre public » ne se fonde pas exclusivement sur les troubles à l'ordre public déjà constatés, comme le ferait une sanction, mais constitue **une mesure préventive**, fondée sur la menace pour l'ordre public, c'est-à-dire sur une **évaluation de la dangerosité de l'intéressé dans l'avenir*** ».

**L'administration se dote dès lors de la capacité de jauger de la dangerosité supposée d'une personne à venir, laissant donc la place à une application extrêmement large, voire arbitraire, de la notion de menace pour l'ordre public.**

---

<sup>10</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 28 octobre 2024 sur le renforcement du pilotage de la politique migratoire (NOR : [INTK2428339J](#)).

<sup>11</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 29 septembre 2020 relative à l'éloignement des étrangers ayant commis des infractions graves ou représentant une menace grave pour l'ordre public (NOR : [INTK2023921J](#)).

<sup>12</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 16 octobre 2017 relative à l'éloignement des personnes représentant une menace pour l'ordre public et les sortants de prison (NOR : [INTK/17/01890/J](#)).

Ce constat fait écho à la motivation d'un certain nombre de décisions de juridictions administratives depuis la promulgation de la loi qui annulent la mesure d'éloignement au motif que **les faits invoqués par la préfecture pour fonder la menace pour l'ordre public ne sont pas établis**. Il a ainsi pu être jugé que la menace pour l'ordre public opposée à un parent dont l'enfant ne peut quitter la France, « *n'est étayée par aucune pièce du dossier* », permettant de considérer que l'OQTF « *porte au respect de la vie privée et familiale du requérant une atteinte disproportionnée par rapport aux buts en vue desquels elle a été prise* »<sup>13</sup>. Il en est de même lorsque « *la matérialité des faits sur lesquels le préfet se fonde pour caractériser une menace à l'ordre public n'est pas établie* »<sup>14</sup>.

De façon similaire, il a été jugé qu'une garde à vue, en l'absence de pièce dans le dossier démontrant que la personne aurait été pénalement poursuivie, ne peut constituer une menace pour l'ordre public<sup>15</sup> ou encore qu'une procédure ayant fait l'objet d'un classement au pénal ne peut servir de fondement à une menace pour l'ordre public.<sup>16</sup> Dans un certain nombre de cas, **la menace pour l'ordre public est donc utilisée sur la base d'un simple soupçon d'infraction, en l'absence de tout élément permettant de caractériser une quelconque menace**.

Quand les **faits** pouvant qualifier une menace pour l'ordre public sont établis, il arrive régulièrement qu'ils ne **revêtent pas un seuil suffisamment grave, actuel ou répétitif pour caractériser une menace pour l'ordre public**. Ainsi, les juges ont pu considérer que **l'embauche dans une entreprise d'une personne étrangère sous une fausse identité il y a huit ans**, ne peut, « *eu égard à la nature, au caractère isolé et relativement ancien de ce fait* », fonder un refus de titre de séjour sur le motif d'ordre public.<sup>17</sup>

---

**13** Cour administrative d'appel de Nancy, 3ème Chambre, 2 juillet 2024, n°[23NC02038](#).

**14** Tribunal administratif de Toulon, 2ème Chambre, 4 octobre 2024, n°[2401504](#).

**15** Tribunal administratif de Toulouse, 2ème Chambre, 4 décembre 2024, n°[2401687](#).

**16** Tribunal administratif de Bordeaux, 27 novembre 2024, n°[2406997](#).

**17** Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 2ème Chambre, 1er octobre 2024, n°[2314525](#) ; voir également en ce sens TA Cergy-Pontoise, 8ème ch., 26 novembre 2024, n°[2313729](#).

Par ailleurs, être connu des services de police pour des faits de conduite d'un **véhicule sans permis**, « regrettable qu'il soit », « n'est pas d'une gravité suffisante pour caractériser une menace à l'ordre public »<sup>18</sup>.

Tout comme est censée le faire l'administration, la justice doit procéder à **une balance entre la vie privée et familiale** de la personne visée par la mesure d'éloignement **et la menace pour l'ordre public** que constitue son comportement :



« Pour retirer la carte de séjour pluriannuelle dont M. B était titulaire depuis le 9 novembre 2020, le préfet de police s'est fondé sur la circonstance qu'il avait été condamné le 2 juillet 2020 par le tribunal correctionnel de Paris à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis pour des faits de blanchiment [...]. Il ressort toutefois des pièces du dossier que **M. B est entré en France à l'âge de 8 ans et qu'il y a toujours vécu depuis lors, auprès de sa mère, en situation régulière**, de sa tante et de ses cousins, de nationalité française [...]. Il ressort également des pièces du dossier que le requérant était titulaire, à la date de la décision attaquée, d'une promesse d'embauche signée le 27 mai 2024 par la société X [...]. Dans ces conditions, **au regard tant de l'ancienneté et de la stabilité de ses liens personnels et des garanties d'intégration professionnelle présentées par M. B, que de la nature, de l'ancienneté et du caractère isolé des faits sur lesquels le préfet de police s'est fondé, ce dernier, en estimant que la présence en France de l'intéressé représentait une menace pour l'ordre public, a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation** »

(Tribunal administratif de Paris, 1ère Chambre, 11 octobre 2024, n°24174332417433).

<sup>18</sup> Tribunal administratif de Nancy, 22 août 2024, n°2402356.

## LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE DÉVOYÉE AU PROFIT DE CETTE POLITIQUE RÉPRESSIVE

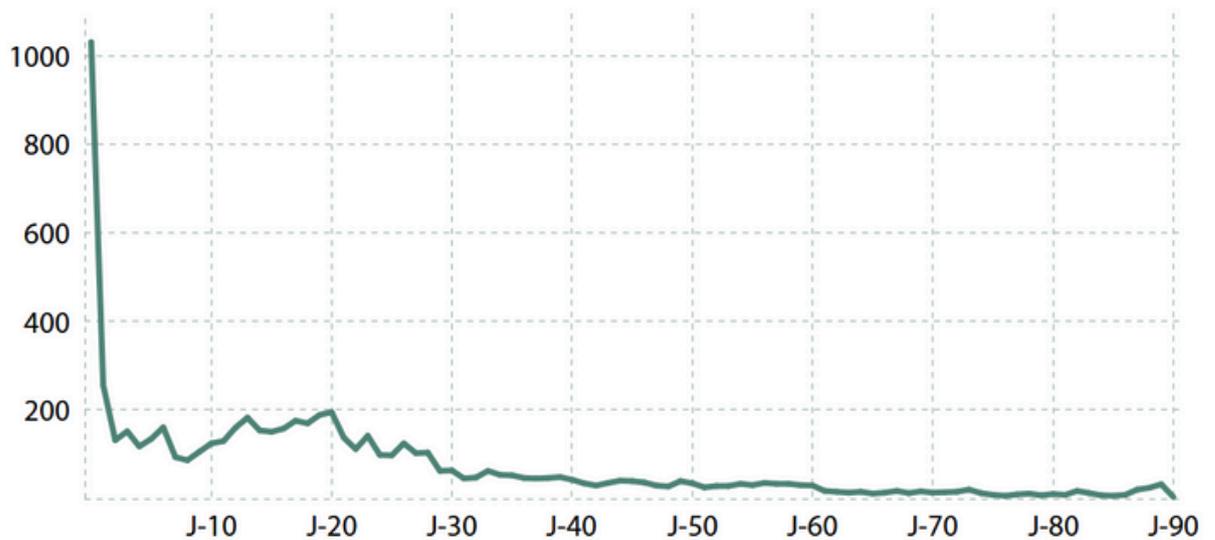
Dans la continuité de cette volonté politique de réprimer toujours plus les personnes étrangères, au mépris des libertés fondamentales, la rétention administrative est détournée de sa finalité première : enfermer une personne étrangère en vue de son expulsion **à bref délai**. Les personnes privées de liberté en centres de rétention administrative (CRA) ne le sont plus au regard des perspectives de leur expulsion mais selon leur supposée dangerosité avancée par l'administration.

Ainsi, la menace pour l'ordre public est devenue le mot d'ordre pour placer en CRA, pour prolonger la rétention et pour bannir les personnes du territoire français. Comme expliqué supra, cette notion, non définie dans la loi, est laissée à la libre interprétation des préfetures, du ministère de l'intérieur et des magistrats. Tout devient prétexte pour enfermer en rétention et expulser du territoire français, en piétinant la présomption d'innocence, en ouvrant les portes à davantage de doubles peines et en bafouant les droits des personnes.

Sans garantie de pouvoir les expulser, l'administration enferme parfois les personnes trois mois, sans considération pour leur situation, leur vie privée et familiale, leur état de santé ou la situation géopolitique du pays de renvoi. La réalité devient lourde de conséquence : **la durée moyenne de rétention a presque doublé en 4 ans** - en moyenne de 16 jours en 2020, elle est aujourd'hui de presque 30 jours. L'allongement de la durée de rétention (3 mois maximum aujourd'hui), leitmotiv des ministres de l'intérieur successifs, n'a pourtant que des effets délétères sur les personnes étrangères privées de liberté et très peu sur le nombre d'expulsions.

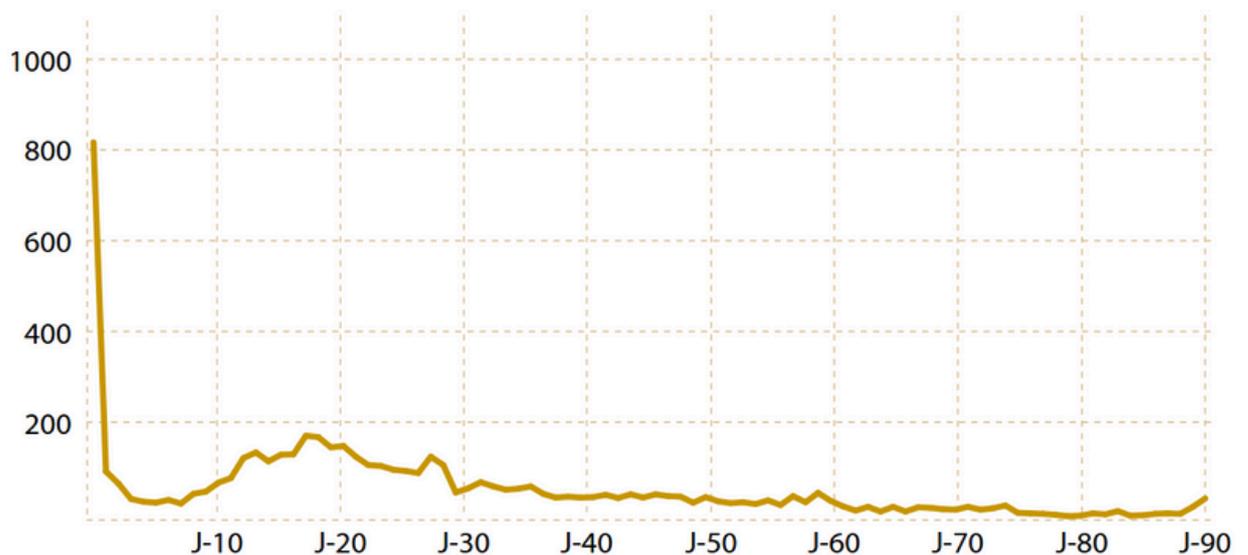
Cet allongement de la durée maximale de la rétention est justifié par les gouvernements comme la seule solution pour garantir l'expulsion de personnes étrangères. Année après année, les associations qui interviennent dans les CRA ne cessent cependant de mettre en avant dans leur analyse annuelle l'absurdité d'enfermer les personnes étrangères, et d'autant plus sur de longues périodes : comme le montrent les schémas ci-dessous, la grande majorité des expulsions ont lieu les premiers jours de rétention.

## Nombre d'éloignements en fonction du nombre de jours passés dans les CRA de l'Hexagone



Source : rapport national et local 2022 Centres et locaux de rétention administrative - Groupe SOS Solidarités-Assfam, Forum réfugiés, France terre d'asile, La Cimade, Solidarité Mayotte.

## Nombre d'éloignements en fonction du nombre de jours passés dans les CRA dans l'Hexagone



Source : rapport national et local 2023 Centres et locaux de rétention administrative - Groupe SOS Solidarités-Assfam, Forum réfugiés, France terre d'asile, La Cimade, Solidarité Mayotte.

Une autre mesure phare de la loi du 26 janvier 2024 sur la rétention administrative a été d'allonger la première période légale de rétention, en la faisant passer à 4 jours au lieu des 48 heures instaurées par la loi de 2016. Présentées pour la première fois au juge judiciaire au bout de 4 jours minimum en CRA, les personnes enfermées peuvent ainsi être expulsées sans contrôle d'un magistrat sur le respect des procédures et leurs droits. En 2024, sur la totalité des personnes expulsées depuis les CRA où La Cimade intervient, **près de la moitié d'entre elles l'ont été sans avoir été présentées à un juge judiciaire** (soit pendant les premiers jours de rétention).

Dans une volonté d'enfermer plus et plus longtemps, le législateur a ouvert le champ des possibles pour l'administration, et fermé d'autant plus les voies de libération aux personnes migrantes. A titre d'exemple, le maintien à disposition de la justice d'une personne libérée par le juge judiciaire pendant 24 heures (au lieu de 10 heures auparavant) est pratiqué à outrance par l'administration, y compris lorsque le parquet déclare ne pas faire appel de la décision. Cette déclaration devrait impliquer systématiquement la libération de la personne étrangère, ce qui n'est pas toujours le cas, malgré l'illégalité de cette pratique.

Le continuum de l'enfermement, dénoncé depuis plusieurs années par nos associations, ne cesse de s'accroître pour les personnes étrangères, dont la liberté ne cesse d'être entravée perpétuellement, sans perspective de liberté ni de régularisation. En ce sens, l'assignation à résidence des personnes libérées des centres de rétention administrative devient de plus en plus systématique, s'ajoutant alors à tous ces fardeaux législatifs et procéduraux incombant aux personnes migrantes.

**Pour conclure**, la loi du 26 janvier 2024 traduit une volonté très nette de considérer les personnes étrangères comme des menaces perpétuelles et des délinquant·e·s en puissance. Les mesures contenues dans la loi participent à une paupérisation, précarisation, et bannissement des personnes étrangères. On ne cible plus seulement les personnes ayant un

parcours pénal, ce qui était déjà discriminatoire (car toute personne a le droit à la réinsertion), mais toutes celles qui vont constituer, aux yeux de l'autorité administrative et à un moment ou à un autre de leur vie, une menace, même dérisoire.

L'ensemble des illustrations surexposées démontre la manière dont le concept de menace pour l'ordre public est devenu l'outil phare de l'administration française pour faire tourner sa machine à expulser à plein régime. Ce faisant, elle contribue à entretenir des amalgames entre immigration et délinquance, à l'instar de l'Europe qui, dans le cadre de sa récente réforme du code frontières Schengen, a intégré les « mouvements migratoires » comme fondement pouvant permettre le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au motif qu'ils pourraient être identifiés comme étant une « menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure ».<sup>19</sup> Comme pour le contrôle systématique des personnes étrangères se présentant aux frontières, le dévoiement du concept de menace pour l'ordre public en matière d'éloignement du territoire a des conséquences graves sur les droits fondamentaux des personnes étrangères qui subissent de plein fouet les effets d'une politique d'expulsion centrée autour de chiffres et de statistiques au détriment d'histoires de vie.

**Les récentes annonces du ministre de l'Intérieur concernant la volonté du gouvernement d'allonger la durée de la rétention administrative et de réinstaurer le délit de séjour irrégulier via un nouveau projet de loi viennent participer une fois de plus à la criminalisation des personnes étrangères. Si ces mesures viennent à être mises en application, elles auront pour effet d'accentuer la spirale de l'enfermement et un processus de marginalisation des personnes en situation administrative précaire.**

---

<sup>19</sup> Article 25, code frontières Schengen (Refonte).

# RENFORCEMENT DE LA FABRIQUE DES SANS PAPIERS

---

## L'ACCÈS À UN TITRE DE SÉJOUR : UN PARCOURS DU COMBATTANT FACE À UNE ADMINISTRATION INACCESSIBLE ET DÉFAILLANTE

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.

Les suspicions de fraude ont guidé nombre de modifications législatives : 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.e.s, empilement de dérogations pour l'accès au séjour des personnes étrangères vivant à Mayotte, mesures permettant de remettre à tout moment en cause un droit au séjour acquis, etc. 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 cours de leur instruction.

L'accès aux services de la préfecture compétents en matière d'instruction des dossiers de demande ou renouvellement de titre de séjour est fortement contraint par la faiblesse des moyens mis à disposition pour procéder à l'enregistrement des demandes comme à leur instruction. En matière de régularisation, appelée Admission Exceptionnelle au Séjour (AES), un délai de 3 ans d'attente est ainsi constatée dans certaines préfectures entre la demande de rendez-vous et la date effectivement obtenue pour pouvoir déposer son dossier.

A cela s'ajoute un temps d'instruction du dossier parfois supérieur à 18 mois. Il faudra parfois entre 4 et 5 années pour des personnes pour obtenir une réponse à leur demande de régularisation alors même que leur dossier répond aux critères requis par la réglementation en vigueur.

Outre le manque de moyens, l'accès à une information complète et actualisée de la part des préfectures est lacunaire voir inexistant. L'accès physique au guichet des préfectures pour obtenir des informations et précisions par rapport à leur situation est rendu quasi impossible. Les services d'accompagnement mis en place pour les usagers ne sont pas satisfaisants comme mentionné dans le rapport du Défenseur des droits *L'Administration numérique pour les étrangers en France* publié le 11 décembre 2024. De plus, les espaces d'informations dédiés à la procédure de demande ou renouvellement de titres de séjour, tels que les sites internet préfectoraux, sont souvent obsolètes. Les procédures applicables tout comme la liste des pièces demandées pour effectuer un dépôt de titre de séjour sont ainsi difficilement accessibles. Les personnes déposant leur dossier se voient opposés des refus de traitement de leur demande faute de pièces complémentaires demandées au guichet mais non précisées sur les espaces d'information dédiés.

Cette situation est aggravée par les changements constants du cadre normatif, des services compétents pour traiter les demandes tout comme des outils numériques ou formulaires à utiliser pour solliciter une demande de rendez-vous ou déposer un dossier. Le rapport précité du Défenseur des droits souligne ainsi que la procédure de dématérialisation mise en place par l'Administration numérique pour les étrangers en France « *contribue même, à rebours de ses ambitions affichées, à l'aggravation des difficultés qui lui préexistaient en affectant des usagers du service qui, jusqu'alors, semblaient relativement épargnés* ».

Ces problématiques de non-accès et de non-renouvellement engendrent de graves difficultés pour les personnes concernées. Alors que nombre de droits sociaux sont subordonnés à une condition de régularité de séjour, les personnes se retrouvent, du fait de l'incapacité ou du manque de volonté des pouvoirs publics, dans des situations de fortes précarités économiques et administratives.

## L'ACCÈS À LA RÉGULARISATION : UN MÉCANISME RÉDUIT À SA PORTION CONGRUE ET RISQUÉ

Au-delà des difficultés d'accès aux services de la préfecture, de nouvelles dispositions prévues par la loi du 26 janvier 2024 n'ont fait que limiter les possibilités d'obtenir une régularisation et renforcer les risques pour les personnes concernées. De plus, la Circulaire du 23 Janvier 2025, qui abroge la Circulaire Valls, vient durcir l'accès à la régularisation des personnes sans papiers.

L'introduction de la notion de menace à l'ordre public fait craindre, à juste titre, une application extensive de ce motif de refus ou de retrait de titre de séjour. En effet, comme expliqué dans la première partie de ce document, la menace pour l'ordre public est de plus en plus utilisée sur la base d'un simple soupçon d'infraction, en l'absence de tout élément permettant de caractériser une quelconque menace.

De même, l'allongement de la durée d'exécution des obligations de quitter le territoire (OQTF) de 1 à 3 ans, comme précisé à la page 29 de ce document, représente une limite supplémentaire à l'accès à la régularisation. La loi du 26 janvier 2024 a créé une possibilité supplémentaire de refus de titre de séjour lorsqu'une personne n'a pas satisfait à une OQTF qui lui a été précédemment faite.

Suites aux annonces de l'abrogation de la circulaire Valls, et avant même la diffusion et la mise en ligne de ce nouveau texte, différentes préfectures ont revu leurs pratiques par rapport à l'instruction des dossiers d'AES en application de la Circulaire Valls du 28 novembre 2012. Certaines préfectures ont mis en suspens les instructions de dossiers déposés ou demandé à ne plus en recevoir de nouveaux. Le sort de la circulaire Valls est scellé par la circulaire Retailleau. Celle-ci va durcir considérablement l'accès à la régularisation des personnes sans-papiers (puisque parmi les critères drastiques retenus figure la durée de 7 ans de présence (au lieu de 5) pour pouvoir solliciter un titre de séjour.

A cela s'ajoute une sursollicitation des plates-formes interrégionales de la main d'œuvre étrangère rallongeant, là encore, les délais d'instruction pour l'obtention de l'autorisation de travail nécessaire à la délivrance d'un titre de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire ».

Le maintien du pouvoir discrétionnaire des préfets dans l'instruction des dossiers, conduisait déjà de nombreuses préfectures à rejeter des demandes pourtant éligibles. Cette pratique est confirmée par la circulaire Retailleau, du 23 janvier 2025 qui rappelle que le caractère exceptionnel "doit être strictement entendus".<sup>20</sup> Il est à craindre une réduction drastique du nombre de régularisation, d'autant plus que les critères pour instruire une admission exceptionnelle au séjour pour motifs privés et familiaux ne sont plus précisés.

De nombreuses personnes réunissant pourtant les critères de résidence continue en France, d'expérience professionnelle et d'emploi dans un métier en tension, d'intégration et d'un casier judiciaire vierge se sont vus refusées la délivrance d'un titre de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire ». Plusieurs motifs, similaires à ceux déjà mobilisés par les services de la préfecture dans le cadre des demandes d'AES formulées sous d'autres motifs (vie privée et familiale ou travail), sont ainsi invoqués dans le cadre du pouvoir discrétionnaire des préfets :

- La persistance de liens avec le pays d'origine dont la présence de membres de la famille dans le pays d'origine et ce malgré une intégration avérée depuis de nombreuses années en France ;
- La situation administrative irrégulière en France de membres de la famille de la personne ;
- Le refus de précédentes demandes de délivrance d'un titre de séjour quand bien même la personne n'est plus sous le coup d'une Obligation de Quitter le Territoire Français à caractère exécutoire ;
- Une suspicion de fraude dans le cadre d'une précédente demande de titre de séjour (minorité non reconnue, refus de prise d'empreinte, etc.), etc.

En outre, de nombreuses craintes émergent, sur la mise en place de l'expérimentation à 360° des demandes de titre de séjour dans les 5 départements de la Normandie (Calvados, Eure, Manche, Orne et Seine Maritime). On peut d'ores et déjà observer un défaut d'informations fournies aux personnes étrangères et un déclenchement de cet examen à 360° sur des motifs non prévus par la loi. Les personnes concernées peuvent en effet se voir délivrer un titre de séjour moins favorable que demandé et les restrictions pour déposer une nouvelle demande pendant 1 an sont source d'inquiétudes.

Depuis l'automne 2024, l'expérimentation s'est étendue au territoire de la Réunion.

Enfin, des préfectures se saisissent aussi des sanctions existantes pour menacer de poursuites pénales et d'amendes administratives des personnes sans-papiers ou leurs employeurs. Des particuliers employeurs ayant accompagné des personnes pour déposer une demande ont reçu un rappel à l'ordre sur l'interdiction d'emploi de personnes sans-papiers et des menaces de sanction.

## **UN ACCÈS A LA RÉGULARISATION DANS LES MÉTIERS EN TENSION FORTEMENT CONTRAINT**

Alors que la régularisation de personnes en situation administrative dite « irrégulière » devait être simplifiée à travers la reconnaissance, par la loi du 26 janvier 2024, d'une nouvelle disposition permettant la délivrance d'un titre de séjour au titre des métiers en tension, force est de constater que son effectivité reste encore largement à démontrer. Différents obstacles apparaissent en effet pour les personnes pourtant éligibles à cette régularisation pour pouvoir y prétendre.

La mise en place de ce nouveau dispositif s'est ainsi faite à ressource constante impliquant soit parfois de nombreux mois de délais entre la promulgation de la loi et la possibilité pour les personnes de déposer effectivement leur dossier soit un temps d'instruction supérieur au délai de 90 jours initialement prévu ou un rallongement des délais d'instruction des autres demandes de régularisation considérées de facto comme moins prioritaires.

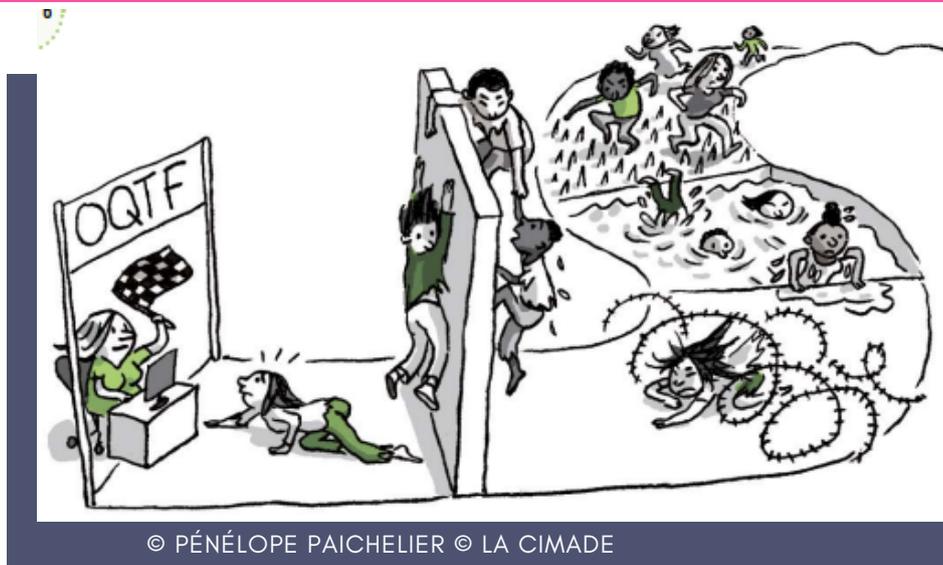
Au-delà des obstacles rencontrés par les personnes éligibles à l'AES au titre des métiers en tension, de nombreuses contradictions apparaissent par rapport à l'objectif initial promu par le dispositif de régularisation. Alors que la nouvelle procédure avait pour objectif « de mettre un terme à la situation de dépendance du salarié étranger vis-à-vis de son employeur pour obtenir une admission exceptionnelle au séjour par le travail », dans les faits, la personne reste fortement dépendante de son employeur pour obtenir les documents indispensables à l'éligibilité de son dossier.

Ainsi la preuve d'au moins 12 mois d'expérience professionnelle préalable à travers des bulletins de paie implique que l'employeur ait accepté de déclarer l'activité salariée et ait pu réaliser les différentes démarches auprès de l'administration compétente et ce malgré l'absence de droit au travail de ce dernier. Dans la pratique, rares sont les employeurs acceptant de déclarer leur salarié en situation irrégulière ou en mesure d'édicter des bulletins de paie quand bien même ils seraient disposés à le faire.

En outre, la personne doit justifier occuper, au jour de la décision rendue par la préfecture, un emploi dans un métier en tension et ce par tout moyen. Là encore, la personne se retrouve dans une situation où faute de contrat de travail ou de bulletins de paie produits par son employeur, elle se retrouvera dans l'incapacité de répondre à cette exigence.

Enfin, l'AES au titre des métiers en tension a vocation à répondre aux enjeux économiques dans des métiers dits « en tension » soit des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement. Pour cela, les préfectures s'appuient sur la liste des « métiers en tension » fixée par l'arrêté du 1er avril 2021. Cet arrêté, dont la seule actualisation a eu lieu le 1er mars 2024 pour y inclure les métiers liés à l'agriculture, l'élevage, le maraîchage et la viticulture, se révèle particulièrement lacunaire et déconnecté des besoins d'emploi des secteurs d'activité. Quasiment aucun métier en lien avec l'hôtellerie restauration n'y est inclus et les métiers du soin et de l'aide à la personne n'y sont que partiellement inscrits et ce malgré les besoins criants sur ces secteurs.

## LE BANNISSEMENT DES PERSONNES AYANT FAIT L'OBJET OU FAISANT L'OBJET D'UNE OQTF ET D'UNE IRTF



Il est reproché aux personnes en situation administrative dite « irrégulière » de ne pas avoir de papiers. Pourtant, la délivrance d'un titre de séjour relève de critères de plus en plus restrictifs, ce qui rend la démarche souvent risquée, puisqu'un refus de séjour débouche le plus souvent sur une obligation de quitter le territoire français (OQTF), voire une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) permettant une expulsion.

Afin de restreindre toujours plus les critères de régularisation, la loi du 26 janvier 2024 a créé une **possibilité supplémentaire de refus de titre de séjour lorsqu'une personne n'a pas satisfait, dans les délais impartis, à l'obligation de quitter le territoire (OQTF) qui lui a été précédemment délivrée.**<sup>21</sup>

Depuis la promulgation de la loi, bon nombre de personnes, y compris celles qui présentent de solides motifs de droit au séjour, se voient ainsi refuser le séjour et opposer une nouvelle OQTF, en invoquant une ancienne , comme en témoigne **l'exemple ci-dessous.**

<sup>21</sup> Article L. 431-1-1, 1<sup>o</sup> du Ceseda.



Mme D. est arrivée en France il y a neuf ans. Elle travaille en tant qu'aide à domicile pour personnes âgées depuis 2016 et a fait la rencontre de M. S, français, en 2018. Le couple emménage ensemble en 2019. Deux ans plus tard, en 2021, elle introduit une demande de titre de séjour. Cette demande fait l'objet d'un refus de séjour assorti d'une OQTF.

Le couple a pour projet d'organiser un grand mariage mais, dans cette attente, décide de se pacser.

Madame D. dépose donc une demande de carte de séjour « vie privée et familiale » en invoquant ses liens personnels et familiaux.

En réponse à sa demande de titre de séjour, Mme D. reçoit un courrier de la préfecture.

### **La préfecture lui reproche d'avoir déjà, par le passé, demandé un titre de séjour :**

Vous sollicitez votre admission au séjour en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Cependant, je constate à la lecture de votre dossier que j'ai rejeté votre demande de titre de séjour le 04/11/2022 et que votre recours contentieux a été rejeté par le tribunal administratif d'Amiens le 07/02/2023.

### **Et surtout, d'avoir fait l'objet d'une OQTF :**

Vous invoquez néanmoins un PACS conclu en date du 01/06/2023, en toute connaissance de votre obligation de quitter la France, et je considère votre demande comme étant dilatoire.

La préfecture procède donc à **des menaces** dont :

- **Un placement en centre de rétention administrative (CRA) :**

En conséquence, votre situation ayant déjà été examinée et jugée, ma décision étant devenue définitive et exécutoire, je vous informe que vous êtes passible d'un placement en centre de rétention administrative, en vue d'une procédure d'éloignement contraint et qu'il vous appartient désormais de quitter la France sans délai.

- **La coupure de ses droits sociaux et des poursuites judiciaires :**

Je vous informe enfin, que je saisis les organismes sociaux pour cessation du versement de toutes prestations, ainsi que Monsieur le Procureur de la République en vue de poursuites judiciaires pour soustraction à l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Il ressort de la situation de Mme D., loin d'être isolée, que **l'OQTF reçue il y a huit ans opère comme une épée de Damoclès** : quels que soient les arguments qu'elle tente de faire valoir, la préfecture estime qu'elle n'a pas à les prendre en compte en raison de l'OQTF passée. En refusant de réexaminer le dossier de Mme D. à la lumière des nouveaux éléments présentés, l'administration viole le principe selon lequel une demande de titre de séjour peut être déposée à tout moment ainsi que son droit au respect de sa vie privée et familiale telle que garantie par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.<sup>22</sup>

Pire, en ayant introduit sa demande de titre de séjour, Mme D. s'est exposée à un risque de placement en rétention en vue d'une expulsion, en plus de poursuites judiciaires pouvant donner lieu à une peine d'emprisonnement.<sup>23</sup>

**Présenter une demande de titre de séjour alors que figure une précédente OQTF dans le dossier présente donc un risque réel pour la personne.** En conséquence, il est à craindre que de moins en moins de personnes essaient de se faire régulariser, y compris lorsqu'elles disposent d'attaches personnelles fortes en France. Cette mesure constitue une **véritable mesure de bannissement et participe à l'exclusion et à la mise au ban des personnes étrangères en situation administrative précaire.**

Ce constat est renforcé par le fait que **la loi allonge** par ailleurs **la durée pendant laquelle les personnes sous OQTF peuvent être expulsées par la force, d'un an à trois ans.**<sup>24</sup> Cette mesure ne présente aucun intérêt au regard de l'objectif affiché - celui d'augmenter le nombre d'éloignements du territoire. En effet, les multiples réformes qui ont conduit à l'allongement de la durée de la rétention administrative n'ont pas eu d'impact sur le nombre d'expulsions réalisées.

---

**22** Voir notamment Conseil d'Etat, 30 novembre 1990, Assoc. « Les Verts » ; Conseil d'Etat, Section de l'intérieur, 22 août 1996, avis n° 359622 ; Conseil d'Etat, 28 février 2020, n°433886. Voir notamment Conseil d'Etat, Section de l'intérieur, 22 août 1996, avis n° 359622.

**23** Selon l'article L. 824-9 du *Ceseda*, « Est puni de trois ans d'emprisonnement le fait, pour un étranger, de se soustraire ou de tenter de se soustraire à l'exécution d'une interdiction administrative du territoire français, d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une décision d'expulsion. »

**24** Article L. 731-1,1° du *Ceseda* ainsi que l'article L. 741-1 du *Ceseda* qui renvoie à l'article L. 731-1.

En presque 40 ans, la durée de la rétention est passée de 7 à 90 jours, alors que, malgré deux augmentations de la durée d'enfermement au cours de ces dix dernières années, le taux d'expulsion est resté stable.<sup>25</sup> De la même façon, **il existe peu de raisons sérieuses de penser que le triplement de la durée exécutoire de l'OQTF puisse comporter des effets sur la politique d'expulsion.** En revanche, cette mesure produit des **effets notoires sur les droits des personnes concernées** puisque **leurs perspectives de régularisations sous OQTF, sur une période nettement plus longue, sont nettement réduites.**

Pour renforcer cette politique de bannissement du territoire, la loi a également allongé la durée maximale des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF), en la faisant passer à cinq ans – au lieu de deux ou trois ans précédemment – et à dix ans en cas de menace grave à l'ordre public.<sup>26</sup> Parallèlement, pour les personnes ayant exécuté la mesure d'éloignement, la loi interdit de retour sur le territoire français les personnes faisant l'objet d'une OQTF depuis moins de cinq ans et n'apportant pas la preuve d'un départ du territoire dans le délai imparti. Un refus de visa est donc opposé à ces personnes, sauf en cas de « circonstances humanitaires ».<sup>27</sup>

L'ensemble de ces mesures n'a d'autre objectif que de **reléguer et de maintenir les personnes en situation administrative précaire à des zones de non-droit. Pour celles et ceux qui restent en France, les perspectives de régularisation sont considérablement affaiblies ; pour celles et ceux qui décident de repartir de leur pays, les perspectives de retour sont quasiment réduites à néant.** Les personnes concernées sont dès lors bannies du territoire.

---

<sup>25</sup> Source : [Rapport interassociatif 2020 sur les centres et locaux de rétention administrative.](#)

<sup>26</sup> Articles [L. 612-6](#) à [L. 612-8](#) du [Ceseda](#).

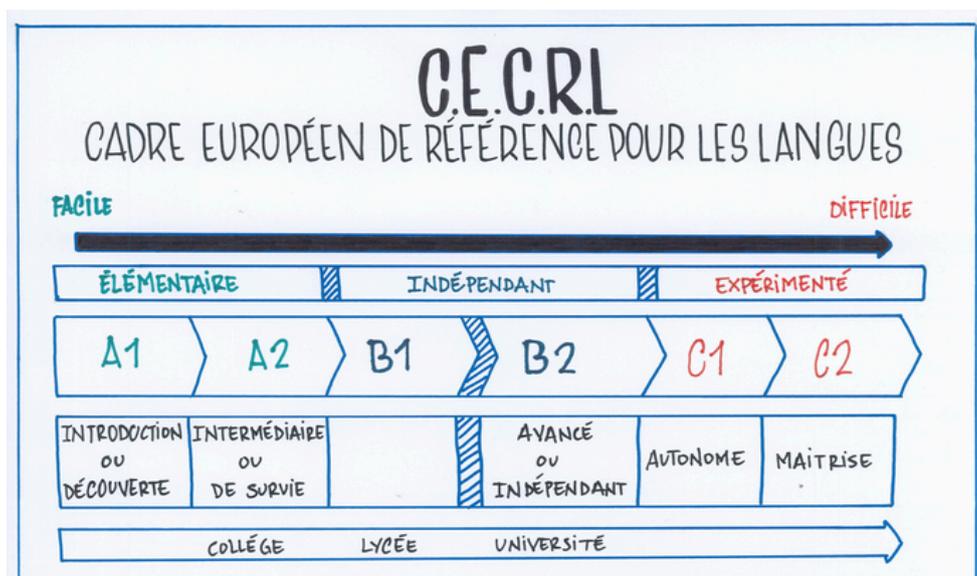
<sup>27</sup> Article [L.613-9](#) du [Ceseda](#).

# ACCÈS À L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS : EXCLURE ET ÉLEVER DES MURS LINGUISTIQUES

Le droit à l'apprentissage de la langue et la connaissance des références sociales du pays où l'on vit est un droit essentiel. Car pouvoir communiquer librement, c'est pouvoir exister en tant qu'« être social », être respecté dans sa singularité. C'est aussi, pouvoir entrer pleinement dans la vie de citoyen. C'est pourquoi, l'apprentissage du français doit être l'une des premières demandes sociales à laquelle l'État se doit de répondre sans le conditionner au droit au séjour.<sup>28</sup>

Les mesures concernant la langue contenues dans la loi Darmanin, réhaussent les niveaux de français exigés pour l'obtention de trois statuts administratifs pour les personnes étrangères : la carte de séjour pluriannuelle, la carte de résident et la naturalisation.

Avant d'aller plus loin, et afin de faciliter la compréhension des éléments contenus dans ces mesures, voici un schéma représentant les niveaux du CECRL, niveaux auxquels se réfère cette loi. Nous y avons intégré les correspondances avec les niveaux étudiés au collège et au lycée pour la première langue vivante ainsi que le niveau de français exigé pour les étudiants étrangers pour rentrer à l'université.



**28** Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior. Springer Science & Business Media. Seligman, M. E., Ernst, R. M., Gillham, J., Reivich, K., & Linkins, M. (2009). Positive education: positive psychology and classroom interventions. Oxford Review of Education. Tomlinson, C. A. (2001). How to Differentiate Instruction in Mixed-Ability Classrooms. Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD). Cameron, J., & Pierce, W. D. (1994). Reinforcement, reward, and intrinsic motivation: A meta-analysis. Review of Educational Research. Solange Denervaud, Martina Franchini, Edouard Gentaz et David Sander (2017) Les émotions au cœur des processus d'apprentissage. E.Mercier (2020) Formations linguistiques contractuelles et intégration d'adultes migrants : quelle pertinence à l'obligation de formation ? <https://theses.fr/2020TOUR2008>

## • Le contenu des mesures sur l'exigence de niveau en français

Pour la carte de séjour pluriannuelle, A la place du niveau A1, il faudra réussir un examen de français à l'oral et l'écrit A2, équivalent au niveau langue vivante au collège.

Concrètement et sans grande surprise, c'est l'écrit qui pénalisera le plus largement les personnes. En effet, nous connaissons tous les obstacles que peut représenter l'instabilité de l'orthographe française.

L'exigence pour obtenir la carte de résident sera, elle aussi, désormais rehaussée, elle passera d'un diplôme de niveau A2, à l'exigence d'un diplôme B1 à l'oral et à l'écrit (niveau demandé en langue vivante au lycée).

Enfin, il sera nécessaire, pour être naturalisé français, de présenter un diplôme oral et écrit de niveau B2 (niveau de français requis pour les étudiants étrangers pour entrer à l'université en France).

Afin d'illustrer ce propos, voici un exemple de sujet d'examen écrit pour l'obtention du diplôme B2 :

---

### 3 Production écrite

25 points

**Vous vivez en France dans une zone piétonne du centre-ville. Le maire de votre ville a décidé d'ouvrir certaines des rues de cette zone à la circulation des autobus pendant la journée. Comme représentant(e) de votre immeuble, vous écrivez une lettre au maire pour contester cette décision en justifiant votre point de vue.**

**250 mots minimum**

L'examen comporte 4 parties : la compréhension orale, la production orale, la compréhension écrite et la production écrite.

Chaque partie est notée sur 25 points. L'orthographe est évidemment sanctionnée sur cette cotation. Obtenir moins de 5 à une partie, et notamment la partie production écrite, est éliminatoire par exemple pour le Diplôme d'Études en Langue Française (DELF).

Pour bon nombre de personnes, notamment les personnes ayant un système d'écriture très éloignés du français avec par exemple un autre alphabet ou les personnes n'ayant pas ou peu été scolarisées, ces mesures seront particulièrement discriminantes et excluantes. C'est pourquoi nous affirmons que ces mesures sur la langue introduisent une rupture d'égalité devant l'accès aux titres de séjour. Plus concrètement et selon l'étude d'impact du gouvernement, cette exigence de langue pour la carte de séjour pluriannuelle se révélera être un mur infranchissable pour 20 000 personnes chaque année.<sup>29</sup> Concernant la naturalisation, après le rajout en 2020 de l'exigence en français de l'écrit en plus de l'oral, le Ministre de l'intérieur et ses services annoncent sur les 5 années suivantes, une baisse de 30% d'acquisition de nationalité française à cause de ce critère.<sup>30</sup> Il est légitime de penser que ce pourcentage va fortement augmenter avec cette nouvelle modification de la loi.

Les mesures contenues dans la loi Darmanin concernant la langue, même si elles ne sont pas encore rentrées en application,<sup>31</sup> dévoilent la vision utilitariste et coercitive qui guide le gouvernement sur cette question de l'accès à la langue française. Alors que son apprentissage devrait être considéré comme un des précieux espaces propices à la rencontre des cultures et l'émancipation, les exigences imposées par l'Etat, n'auront pour effet que d'augmenter la précarité et d'élever des murs linguistiques entre les personnes vivant sur un même territoire.

---

**29** Etude d'impact PROJET DE LOI pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration NOR : IOMV2236472L/Bleue-1 31 janvier 2023 (alinéa 12 sur le niveau de langue)

**30** Rapport d'activité 2022 de la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN) publié en juin 2023 p 19 "le nombre de refus [de naturalisation] a augmenté [...] principalement en raison d'une maîtrise insuffisante de la langue française (niveau B1 oral et écrit requis)", et propos de M. Gérald Darmanin en séance publique au Sénat le 7 novembre 2023 sur l'article 1 de la loi (extrait séance du soir entre 1h11'55" et 1h12'25")

**31** En attente du décret d'application qui peut survenir au plus tard jusqu'au 1 janvier 2026.

## • Anticipation de la loi Darmanin

Depuis un an, alors que ces mesures ne sont pas rentrées en application, nos partenaires ainsi que les personnes que nous accompagnons, nous signalent que des préfectures anticipent ces changements. Des demandes de diplômes de français ont été exigé par exemple en Île de France pour des demandes de carte de séjour pluriannuel et en Nord Picardie pour le renouvellement de titre de séjour temporaire.

## • Des coupures budgétaires en totale incohérence avec les injonctions de l'Etat.

D'autre part, nous observons, une injonction contradictoire de l'Etat. Alors que la loi immigration de janvier 2024 durcit les obligations de niveau de français pour l'obtention de titres de séjour, le gouvernement ne prévoit pas d'améliorer en conséquence les formations en français prescrites par l'Office Française de l'immigration et de l'intégration (OFII). Au contraire, en avril 2024, des restrictions budgétaires ont même été imposés par l'Etat sur ces formations.<sup>32</sup> Elles entraînent aujourd'hui le report de très nombreuses entrées en formation pour les personnes migrantes. Ces restrictions vont avoir un impact fort sur la vie quotidienne, professionnelle et administrative de milliers de personnes.

Dès maintenant on constate sur le terrain l'incapacité des structures officielles devant enseigner le FLE (français langue étrangère) à gérer le nombre de demandeurs. Ce sont des associations de bénévoles qui prennent le relai, avec des moyens et ressources inégales et pas forcément pérennes.

---

**32** <https://www.centre-inffo.fr/site-centre-inffo/actualites-centre-inffo/le-quotidien-de-la-formation-actualite-formation-professionnelle-apprentissage/articles-2024/formation-des-etrangers-baisse-de-la-commande-publique>

# ASILE : UNE RÉFORME REPORTÉE POUR DES RAISONS BUDGÉTAIRES

La loi du 26 janvier 2024 a modifié le dispositif procédural de l'asile dans une double et ambivalente intention : rapprocher les organes de détermination, Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et Cour nationale du droit d'asile (CNDA), en les installant dans les régions pour réduire les délais d'instruction des demandes d'asile, notamment celles qui sont présentées à une autre autorité comme la police ou la gendarmerie.

Tout semblait prêt pour les mettre en oeuvre quand la réforme a été en partie ajournée en raison de restrictions budgétaires.

## RÉFORME DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE : LA CHAMBRE TERRITORIALE DU JUGE UNIQUE

Depuis 1952, les décisions de l'OFPRA sont contestables devant une juridiction nationale et spécialisée, d'abord appelée commission des recours des réfugiés devenue en 2007, la Cour nationale du droit d'asile. Elle a son siège depuis 2004 à Montreuil et sauf des audiences foraines organisées dans les départements d'outre-mer et quelques audiences par vidéo à Lyon et à Nancy, les recours sont examinés par des formations de jugement qui siègent dans ses locaux.

Depuis 2015, à côté de formations de jugement dites "collégiales" où un président est assisté de deux personnalités qualifiées nommées par le Conseil d'Etat et par le HCR, pour les personnes ayant subi une procédure dite accélérée, c'est un juge unique (avec un rapporteur qui l'assiste) qui statue sur les recours. Il peut aussi rejeter le recours sans audience. En moyenne, le délai d'examen est de 5 mois.

La loi du 26 janvier 2024 a conduit à une des plus importantes réformes de la Cour nationale du droit d'asile en faisant des décisions prises par ce juge unique, la modalité principale. Cela s'applique aussi aux personnes dont la demande a été examinée par

l'OFPPRA selon la procédure normale et en ouvrant la possibilité de créer des chambres territoriales de la Cour. Un décret du 8 juillet 2024<sup>33</sup> a précisé les modalités d'application.

### • **Juge unique : une instruction accélérée**

La loi a fait des décisions prises par des juges uniques la règle. En 2023, en comptant les ordonnances de rejet, elles représentaient déjà 48% des décisions prises, dont 31% d'ordonnances de rejet sans audience. Les décisions prises par un juge unique après audience concernaient les demandes examinées selon la procédure accélérée à l'OFPPRA et ou faisant l'objet de décisions d'irrecevabilité, avec la possibilité d'un renvoi en formation collégiale si les procédures n'avaient pas été appliquées à bon escient. Cette modalité a été abrogée par loi supprimant le seul recours contre les décisions de procédures accélérées.

Cela a plusieurs conséquences :

- Les recours contre des décisions de l'OFPPRA avec un examen selon la procédure normale sont examinés dans le délai de cinq mois aussi bien en formation de juge unique qu'en formation collégiale. Les recours concernant les autres demandes le sont dans un délai de cinq semaines.
- Lorsque le recours est examiné par un juge unique, la convocation pour l'audience est adressée au moins quinze jours avant l'audience au lieu d'un mois pour les "formations collégiales", ce qui laisse moins de temps à la personne et à son avocat pour la préparer.
- Le délai de prise de décision après l'audience (délai de délibéré) est identique au fonctionnement actuel : une semaine pour les audiences de juge unique et trois semaines pour les formations collégiales.
- Les audiences collégiales restent majoritaires pour le moment. En revanche, au premier semestre 2024, la part des ordonnances de rejet sans audience a augmenté à 35%, visant les nationalités des pays considérés comme sûrs, le sous-continent indien, et les nationalités présentes en outre-mer (Comores, Madagascar) à l'exception d'Haïti en raison de la situation de violence généralisée. Le juge unique reste d'abord le juge du rejet par ordonnance, sans que la personne ait été entendue par lui.

---

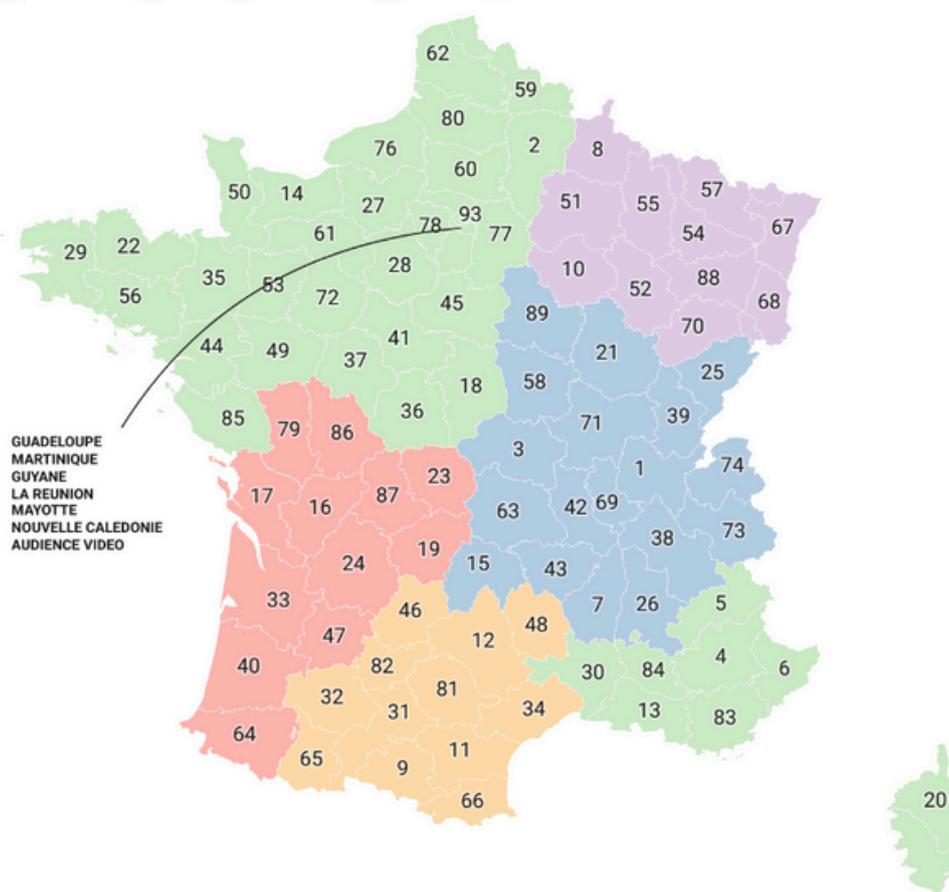
**33** Décret n° 2024-800 du 8 juillet 2024 pris pour l'application de l'article 70 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et relatif à l'organisation et à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile  
NOR : IOMV2416099D

## • Chambres territoriales

Cinq chambres territoriales ont été créées le 1er septembre 2024 principalement dans les locaux des cours administratives d'appel : deux à Lyon, une à Nancy, une à Bordeaux et une à Toulouse. D'autres chambres seront créées à Marseille et à Nantes en 2025<sup>34</sup>. Les ressorts des chambres sont les suivants :

### Ressort des chambres territoriales de la CNDA

BORDEAUX LYON MONTREUIL NANCY TOULOUSE



Carte: LA CIMADE · Source: décret 24-800 du 8 juillet 2024 · Créé avec Datawrapper

**Les chambres territoriales ont tenu leurs premières audiences au cours du quatrième trimestre 2024 d'abord à Lyon et à Nancy, puis à Bordeaux et enfin, après des difficultés d'organisation à Toulouse.**

S'il s'agit bien de rapprocher la Cour du justiciable, permettre aux avocat·e·s en régions d'intervenir plus fréquemment, régler la question des frais de transports, et mettre fin aux audiences vidéo qui n'ont pas été un plein succès, cette mesure pourrait être bénéfique.

<sup>34</sup> Arrêté du 22 août 2024 portant nomination de présidents de formation de jugement dans les chambres territoriales de la Cour nationale du droit d'asile (Conseil d'Etat) (NOR : JUSE2422756A).

Mais si l'objectif principal est de mener hâtivement l'instruction des recours en diminuant les garanties offertes au demandeur d'asile, elle sera négative.

## **RÉFORME DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL : RIEN N'ARRÊTERA L'OFFICE FRANÇAIS D'IMMIGRATION ET D'INTÉGRATION POUR REFUSER LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL**

Depuis 2015, l'Office français d'immigration et d'intégration (OFII) a la compétence pour fournir les conditions matérielles d'accueil qui comprennent un hébergement dans un des 1 041 lieux d'hébergement des demandeurs d'asile, répartis sur l'ensemble du territoire et une allocation pour demandeur d'asile, d'environ la moitié du revenu de solidarité active et calculée selon la composition familiale. Si la personne ne peut être hébergée par l'OFII, elle touche un montant additionnel pour se loger.

L'article L. 551-15 du CESEDA donnait la possibilité à l'OFII de refuser ou de mettre fin aux bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil dans plusieurs cas, après examen de la situation individuelle. La loi Darmanin a durci ce régime et l'OFII est désormais tenu de le faire. **Bien que l'office dissimule les données statistiques ont peu estimé qu'au moins 40 000 personnes en sont privées (92 000 en bénéficiant fin 2024).**

Pour pouvoir réduire le nombre de référés demandant la suspension de ces décisions, le Conseil d'Etat a proposé en 2020, de créer un recours urgent à la manière des recours contre les décisions de transfert Dublin ou des obligations de quitter le territoire.

La loi du 26 janvier 2024 a donc créé l'article L. 555-1 du CESEDA qui prévoit que :  
« Les décisions qui refusent, totalement ou partiellement, au demandeur d'asile le bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou qui y mettent fin, totalement ou partiellement, peuvent être contestées devant le tribunal administratif selon la procédure prévue à l'article L. 921-1. »

Le recours doit être adressé à la juridiction compétente (celle dont dépend la direction territoriale de l'OFII) **dans un délai de sept jours**, à compter de la notification de la décision.

## • Les refus immédiats

Les conditions matérielles d'accueil sont refusées, totalement ou partiellement, au demandeur, dans le respect de l'article 20 de la directive 2013/33/ UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, dans les cas suivants :

### 1. Le refus de l'orientation régionale ou d'hébergement.

La loi prévoit depuis 2015 que l'OFII propose une offre des conditions matérielles d'accueil<sup>35</sup> et informe des situations où le bénéfice peut en être refusé ou retiré. Il peut orienter vers une région ou un lieu d'hébergement notamment dans le cadre du schéma national d'accueil<sup>36</sup>. Si la personne refuse l'offre de s'y rendre ou ne la ou le rejoint pas, l'OFII doit refuser par une décision motivée le bénéfice, après examen individuel. Ce refus peut être pris immédiatement lors du passage au guichet unique (notamment lorsqu'une personne demandant asile en Ile-de-France ne souhaite pas être orientée vers une autre région) ou plusieurs semaines après, si la personne refuse de se rendre dans un lieu d'hébergement.<sup>37</sup>



Mmes V. sont des personnes sud-américaines qui ont de la famille en Ile de France. Elles demandent asile auprès d'un des guichets de la région et l'OFII qui les reçoit après l'enregistrement, leur propose de partir dans un centre d'accueil et d'examen de situation à Metz dans le Grand-Est. Parce qu'elles souhaitent rester auprès de leurs proches de nationalité française, elles refusent cette offre. L'OFII leur refuse automatiquement le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, sans tenir compte du grand âge de l'une d'elles et des liens avec le département.

Elles contestent la décision devant le tribunal administratif qui annule la décision en raison d'un défaut d'information sur la possibilité de refus. L'OFII les reconvoquent, leur remet une carte pour le versement de l'allocation ( fait donc semblant d'exécuter la décision) mais fait appel et n'alimente pas la carte.

35 [Article L551-9 du CESEDA](#)

36 [Voir l'article de La Cimade : " Le Schéma national d'accueil republié" , 20 Avril 2020.](#)

37 [Voir Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 11/12/2023, 467151](#)

## 2. Les demandes dites tardives ou de réexamens.

Lorsque la personne présente une demande d'asile plus de 90 jours après son arrivée irrégulière (60 en Guyane), ou a formulé une demande de réexamen, l'OFII doit refuser le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, sous réserve d'un examen de situation individuelle qui est loin d'être mené à chaque fois. Mme S originaire du Mali a été déboutée de sa demande d'asile et vit de façon précaire mais vient d'avoir une fille, qui risque d'être excisée si elle retourne dans son pays. Elle demande l'asile pour elle mais en vertu d'une décision du Conseil d'Etat, la demande de l'enfant est considérée comme une demande de réexamen de la demande de Mme S et l'OFII refuse le bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Elle saisit le tribunal administratif de Toulouse qui annule la décision considérant que les personnes sont vulnérables.

### • Cessation totale ou partielle

L'OFII met fin **totalemment ou partiellement** aux conditions d'accueil dans les cas suivants :

#### 1. L'abandon de la région ou du lieu d'hébergement

Si la personne qui a acceptée d'être orientée vers une autre région ou dans un lieu d'hébergement le quitte plus de sept jours, l'OFII considère qu'elle a abandonné l'hébergement. Elle peut alors faire l'objet d'une procédure de cessation, ne peut accéder qu'à un centre d'hébergement d'urgence et ne peut plus faire valoir son droit à l'hébergement opposable.<sup>38</sup>

#### 2. L'absence aux convocations des autorités

La loi prévoit que si une personne ne se présente pas aux convocations des autorités chargées de l'asile, elle peut se voir retirer les conditions d'accueil.

#### 3. L'absence de réponse aux demandes d'information de l'OFII

La loi prévoit l'obligation de retirer les conditions d'accueil en cas de non-réponse aux demandes d'information de l'OFII (notamment sur l'hébergement et sur l'attestation).



M. G est demandeur d'asile nigérian et bénéficie de l'allocation. L'OFII le convoque pour remplacer la carte de paiement en sa possession. Il ne reçoit pas les deux convocations et l'OFII lui retire les conditions matérielles d'accueil. Il formule un recours devant le juge administratif qui interroge le Conseil d'Etat - décision en attente- selon la procédure d'avis pour savoir si l'OFII est une autorité désignée par la loi et si l'OFII pouvait mettre fin complètement les conditions matérielles d'accueil, alors que la directive indique que ce retrait n'est qu'exceptionnel.

#### **4. Les informations mensongères sur les revenus, sur la composition familiale ou la demande sous plusieurs identités (identifiées à une manœuvre frauduleuse)**

La décision de cessation est motivée après que la personne a pu présenter des observations préalables. Selon le décret du 5 juillet 2024<sup>39</sup>, les décisions de cessation doivent être exceptionnelles dans les trois premiers cas énoncés ci-dessus.

La loi prévoit la possibilité de demander le rétablissement des conditions matérielles d'accueil (notamment en cas de sortie de fuite dans le cadre de la procédure Dublin). Les décisions refusant ce rétablissement sont logiquement contestables par ce recours.

**L'OFII a pris 12 224 décisions de refus ou de cessation, tous motifs confondus au cours des 10 premiers mois de 2024 en particulier en Ile-de France quand les personnes refusent une orientation selon le schéma national d'accueil, pourtant caduc en mai 2024.**

#### **5. Une "territorialisation" de l'OFPRA reportée aux calendes grecques.**

Depuis 30 ans, la personne qui souhaite solliciter l'asile doit au préalable se présenter dans une préfecture (le guichet unique depuis 2015) pour être "enregistrée". Si elle ne passe pas par les fourches caudines du règlement Dublin pour la renvoyer vers l'autre Etat européen qui doit examiner sa demande d'asile. On lui remet alors un formulaire de

<sup>39</sup> Décret n° 2024-809 du 5 juillet 2024 portant modification du dispositif de refus ou de cessation des conditions matérielles d'accueil. (NOR : IOMV2415874D)

demande d'asile de quinze pages à remplir obligatoirement en Français dans un délai actuel de vingt-et-un jours (7 en Guyane et à Mayotte, où l'OFPRA dispose d'antennes) qui contient le "récit d'asile", c'est-à-dire les raisons pour lesquelles elles demandent la protection de la France. Si elle respecte ce délai, sa demande est examinée et elle est entendue par l'OFPRA, en son siège francilien. Les structures d'hébergement et de premier accueil ont pour mission d'aider les personnes à remplir ce formulaire.

La loi a créé des « pôles territoriaux France-Asile » regroupant les services des préfets, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et des services chargés de l'introduction des demandes de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) ainsi que des locaux pour tenir des entretiens lors de missions foraines. Trois sites avaient été identifiés (Metz, Toulouse et Cergy-Pontoise) avec une mise en œuvre programmée au 1er septembre 2024.

- Les restrictions budgétaires ont annihilé ces intentions et il est maintenant question de n'ouvrir que le site de Cergy-Pontoise en 2025. Il n'est pas certain que cette mise en œuvre réduise le délai d'instruction, qui est l'un des plus faibles en Europe.

La logique du dispositif est de réduire le délai moyen d'instruction à l'OFPRA qui était fin 2024 de 127 jours en moyenne à compter de l'introduction de la demande. Si l'introduction est faite au même moment que l'enregistrement, l'entretien personnel peut être programmé plus tôt.

**Une inquiétude majeure concernant cette réforme est l'indépendance de l'OFPRA**, qui s'il est éparpillé et au contact des agents des préfectures et de l'OFII, pourrait évoluer dans sa perception des personnes demandant asile. L'autre inquiétude à l'heure des restrictions budgétaires est la fusion dans une nouvelle agence France-Asile réunissant les services des préfectures, l'OFII, l'OFPRA voire les structures d'hébergement aujourd'hui gérées par des associations. **La prise en compte des besoins de protection deviendrait une variable d'ajustement des politiques migratoires restrictives, à l'instar de l'esprit et de la lettre du pacte européen adopté en mai 2024.**

# OFFENSIVES CONTRE L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT (AME) ET LE DROIT AU SÉJOUR POUR ÉTRANGERS MALADES (DASEM) :

## LA SANTÉ DES PERSONNES ÉTRANGÈRES FRAGILISÉE

*Depuis les premiers débats de la loi Darmanin, la santé des étrangers n'a cessé d'être instrumentalisée à des fins de politiques migratoires. La période actuelle ne fait pas exception.*

### L'Aide médicale de l'Etat (AME)

Cette aide - sous conditions de ressources - permet aux personnes sans titre de séjour de bénéficier d'un panier de soins des plus basiques. Pourtant les déclarations se multiplient pour appeler à sa suppression pour ne maintenir qu'une aide médicale d'urgence.

La conséquence serait l'éviction de la médecine de ville dans sa fonction de prévention, de diagnostic précoce et d'orientation ce qui ferait converger les personnes dans des états dégradés vers les services d'Urgence des hôpitaux.

Les gouvernements récents successifs projetaient d'en restreindre l'accès, d'en réduire un peu plus le panier de soins. Une mesure envisagée consiste à venir 'conjugaliser' les ressources prises en compte pour l'ouverture de droits avec le risque inhérent de plonger dans la dépendance des femmes étrangères particulièrement vulnérables, favoriser les situations d'emprise et l'exposition aux violences conjugales, sexistes et sexuelles.

Si une réforme devait avoir lieu, ce serait celle qui viendrait lutter contre le non-recours. Il est aujourd'hui estimé à près de 50%.

L'Aide médicale d'Etat est avant tout un enjeu pour la santé des personnes, un enjeu de santé publique et un dispositif essentiel pour l'équilibre du système de santé.

## Le droit au séjour pour les personnes malades (Dasem)

Le Dasem est réservé aux personnes qui résident sur le territoire français et qui souffrent d'une pathologie d'une particulière gravité qui ne peut pas être soignée en cas de retour dans leur pays d'origine.

C'est un dispositif maîtrisé, qui ne crée en rien un « appel d'air » : le nombre de personnes en bénéficiant est resté stable durant des années, autour 30 000, ce qui ne représente que 0,6% de l'ensemble des titres de séjour délivrés.

Le dispositif ne constitue pas « une charge déraisonnable » : les personnes concernées travaillent, payent des impôts, cotisent à la protection sociale et contribuent aux finances publiques.

Le droit au séjour pour soins est essentiel pour protéger la santé individuelle et publique : il protège les personnes concernées en leur permettant d'accéder à des soins et permet d'éviter que des affections contagieuses non soignées ne s'étendent dans la population.

Ce droit est régulièrement attaqué et à chaque fois, c'est le fantasme d'une fraude massive vis-à-vis du dispositif qui justifie ces restrictions. Il n'existe pourtant aucun indicateur en ce sens. Cela illustre l'obsession politique de contrôle des personnes étrangères, mettant au premier plan des enjeux de gestion des flux migratoires au détriment des enjeux de santé des personnes et de santé publique.

Il est donc d'une impérieuse nécessité de maintenir la garantie légale et effective d'un droit au séjour et une protection contre l'expulsion du territoire en faveur des personnes atteintes de pathologies graves, n'ayant pas accès effectivement, pour quelque motif que ce soit, aux soins dans leurs pays d'origine.

Il est tout aussi important que le pilotage de l'évaluation médicale pour les personnes étrangères revienne exclusivement au ministère de la Santé, sans ingérence des services du ministère de l'Intérieur.

# PACTE EUROPÉEN

## SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

---

Le Pacte européen sur la migration et l'asile, corpus de plusieurs règlements et directives adopté en mai 2024, aura de lourdes conséquences pour les personnes exilées en Europe, y compris en France, lors de son entrée en vigueur en 2026. Quatre points majeurs sont à retenir de cet accord.

**Le renforcement des frontières de l'Union européenne** - Le règlement « Filtrage »<sup>40</sup> introduit une procédure de tri des personnes aux frontières. Les personnes en situation dite irrégulière pourront être maintenues à la frontière le temps que soit examinée leur situation.<sup>41</sup> Une procédure d'asile à la frontière, voire d'éloignement pourra leur être appliquée, dans des délais très resserrés et avec des garanties procédurales réduites. En créant cette fiction juridique de non-entrée sur le territoire et donc un espace d'exception, les États ouvrent la porte à de nombreuses violations potentielles des droits tels que le principe de non-refoulement, le droit à l'asile, à un recours effectif et à une assistance juridique.

En matière de privation de liberté, le texte affirme qu'elle doit intervenir en dernier recours. Toutefois, il prévoit la possibilité pour les Etats membres de maintenir les personnes à *leur disposition* durant l'intégralité des procédures. Cela fait craindre un recours généralisé à l'enfermement et a de massives et répétées violations des droits fondamentaux. Le Pacte prévoit en outre le recueil de données personnelles étendu, propice à un fichage renforcé.

---

**40** [Règlement UE 2024/1356](#) établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures.

**41** Ce modèle, inspiré des "hotspots" créés en Grèce et en Italie en 2015, s'appuie sur la fiction juridique « de non-entrée » : on considère que les personnes qui ont traversé irrégulièrement une frontière européenne ne se trouvent pas, du point de vue légal, sur le territoire de l'Etat membre, ce qui permet d'appliquer une procédure dérogatoire, moins protectrice.

**La dimension extérieure au cœur du nouveau système** - De façon générale, les Etats membres sont incités à établir des partenariats d'externalisation des frontières avec des Etats tiers.<sup>42</sup> D'autre part, dans le cadre du mécanisme de « solidarité »<sup>43</sup>, les Etats membres qui refusent d'accueillir de personnes exilées pourront faire des contributions financières, ou faire valoir des mesures alternatives. Ces contributions et mesures alternatives pourront, entre autres, financer des projets de gestion des frontières dans des Etats tiers.

**Un abaissement des standards de protection** - Dans les cas des procédures d'asile ou d'éloignement aux frontières, la généralisation du recours à des procédures juridiques dérogatoires, moins protectrices, est contraire à l'esprit du droit international des droits humains. L'inflation des placements de demandes d'asile en procédure accélérée et l'introduction de nouveaux cas d'irrecevabilité<sup>44</sup> seront techniquement possibles. La notion de pays tiers sûr pourra permettre aux Etats membres de refuser d'examiner les demandes d'asile de personnes ayant des liens avec un Etats tiers (autre que son Etat de nationalité), et de les renvoyer vers cet Etat. Ces mesures constituent de graves atteintes aux principes fondamentaux du droit d'asile, dont le principe de non-refoulement. Cependant, les Etats membres pourront décider d'inclure ou non certaines de ces mesures dans leur droit national.

---

**42** Le [Règlement 2024/1351](#) sur la gestion de l'asile et de la migration décrète qu'il "nécessaire de promouvoir et de mettre en place des partenariats sur mesure et mutuellement bénéfiques avec ces pays" (§5 du préambule).

**43** Le mécanisme de solidarité, pivot du Pacte, devait contraindre à aider les Etats membres recevant le plus de personnes exilées en les accueillant dans l'ensemble de l'UE - il est finalement peu contraignant. Il est en outre notable que la « solidarité » s'entende ici uniquement comme celle devant exister entre Etats membres, et non pas avec les personnes exilées.

**44** [Règlement 2024/1348](#) instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'UE, articles 42 et 38.

**De graves lacunes** – Le Pacte ne contient aucune mesure en matière de sauvetage en mer, alors même que les routes migratoires sont, chaque année, plus meurtrières et que les Etats membres désinvestissent peu à peu leurs zones de recherche et sauvetage en Méditerranée. Il ne prévoit aucune amélioration des voies légales de migrations, y compris pour les personnes les plus vulnérables : l'unique règlement<sup>45</sup> qui propose un cadre pour la mise en œuvre de la réinstallation et de l'admission humanitaire de ressortissant·e·s de pays tiers sur le territoire européen n'est pas obligatoire mais basé sur le volontariat des états-membres.

Concentré sur le renforcement des frontières et le contrôle des personnes exilées, le Pacte est une réponse politique inadaptée à un problème mal posé. Au lieu d'instaurer une réelle solidarité entre Etats européens, mais aussi avec les personnes exilées, il ne fait que renforcer la « Forteresse Europe ».

*Bien que le Pacte ait été adopté en mai 2024, l'entrée en vigueur de la majorité des textes<sup>46</sup> est prévue pour juin 2026. La Commission européenne a fortement encouragé les états-membres à consulter les organisations de société civile pendant cette période de mise en œuvre du Pacte, particulièrement dans la construction du plan national de mise en œuvre. Aucune consultation n'a eu lieu pendant la période de rédaction du plan de mise en œuvre, et l'échéance pour sa finalisation étant passée,<sup>47</sup> aucun élément n'a été partagé avec les organisations de la société civile. Une réunion organisée par la DGEF est prévue pour le 3 février, cependant le format proposé (2h pour une trentaine d'organisations invitées) est clairement inadapté pour aborder des enjeux aussi complexes.*

---

**45** Règlement 2024/1350 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE) 2021/1147

**46** Hormis les Règlement Code Frontière Schengen, Réinstallation et la Directive Accueil qui sont entrés en vigueur dès l'adoption du Pacte

**47** Le 12 décembre voir ici <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A251%3AFIN>

# Organisations signataires

---

- **Action contre la faim**
- **Amoureux au ban public**
- **Ardhis**
- **Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (ANAFE)**
- **Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA)**
- **Auberge des migrants**
- **CCFD-Terre Solidaire**
- **Cimade**
- **Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP)**
- **Dom'Asile**
- **Droit à l'Ecole**
- **Fédération Etorkinekin-Diakité**
- **Fédération nationale des Francas**
- **Fédération de l'Entraide Protestante (FEP)**
- **Fédération Syndicale Unitaire (FSU)**
- **Inter-collectif des Sans-Papiers d'Île de France**
- **J'accueille**
- **Limbo**
- **MADERA**

- **Médecins du monde**
- **Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)**
- **Observatoire des camps de réfugiés**
- **Oxfam France**
- **Pantin Solidaire**
- **Patrons Solidaires**
- **Réseau Education sans frontières**
- **Réseau Hospitalité**
- **Secours catholique Caritas France**
- **SILLAT**
- **SINGA**
- **Solidarités Asie France**
- **Tous migrants**
- **Union des étudiants exilés**
- **Union syndicale Solidaires**
- **Utopia 56**
- **Weavers**