



**ANALYSE DU PROJET DE LOI RELATIF  
AU DROIT DES ETRANGERS EN FRANCE  
(adopté par l'Assemblée nationale)**

**SEPTEMBRE 2015**

**SOMMAIRE**

POLITIQUE DES VISAS ET ACCES A UN TITRE DE SEJOUR : .....	3
La création d'une carte pluriannuelle qui ne répond pas aux objectifs énoncés de « sécurisation du parcours » .	3
Les malades étrangers traités avant tout comme des étrangers .....	4
Les laissés pour compte de la réforme . . . . .	4
Les demandeurs de visa : .....	4
Les travailleurs sans papiers : .....	5
Les personnes qui disposent d'attaches personnelles et familiales : .....	5
Les victimes de violences : .....	5
Sur les taxes : .....	6
Les discriminations liées au genre : .....	6
ENFERMEMENT, CONTROLE ET EXPULSIONS.....	8
Les personnes étrangères en prison jusqu'alors exclues de la réforme : .....	8
Pas de remise en cause d'une politique centrée sur l'enfermement, l'expulsion et la réduction des droits .....	9
Outre-mer : toujours un régime spécial injustifié et illégal.....	10
Accès au juge : recul majeur et avancées insuffisantes.....	10
Expulsions sans délai et extension des mesures de bannissement .....	11
Assignation, rétention et pouvoirs de police .....	11
Pénalisation renforcée et disproportionnée .....	12

**POLITIQUE DES VISAS ET ACCES A UN TITRE DE SEJOUR :*****La création d'une carte pluriannuelle qui ne répond pas aux objectifs énoncés de « sécurisation du parcours »***

La création d'une carte pluriannuelle de quatre ans, l'une des mesures phares du projet de loi<sup>1</sup> selon le gouvernement, fait bien pâle figure au regard des objectifs de « sécurisation du parcours » des migrants et de désengorgement des guichets. Et ce pour plusieurs raisons :

- Cette carte de quatre ans ne concernera probablement qu'une minorité de personnes étrangères, tant les conditions pour y accéder sont complexes et soumises à la discrétion du préfet. Pas de carte pluriannuelle pour les personnes qui n'auront pas fait preuve de « sérieux » dans les formations du nouveau « parcours personnalisé fixant le parcours d'accueil » (remplaçant le Contrat d'accueil et d'intégration) ; une carte de deux ans seulement pour les parents d'enfants Français, les conjoints de Français et les personnes régularisées en raison de leur liens personnels et familiaux, au motif de lutte contre les fraudes ; une carte dont la durée sera fixée par le préfet pour les personnes malades ou les étudiants. Enfin le projet de loi exclut expressément les personnes « victimes de la traite des êtres humains ».
- Derrière l'argument gouvernemental de la simplification du droit au séjour risque en réalité de se cacher un profond désordre d'allers et retours potentiels entre carte d'un an, de quatre ans, puis d'un an, puis de deux, puis de un an : des dispositions, supprimées par l'Assemblée nationale, prévoyaient initialement que la carte pluriannuelle ne soit délivrée ou renouvelée que si la personne invoque exactement le même motif de séjour auparavant. Espérons que le Sénat ne vienne pas rétablir cette disposition.
- Au nom de la lutte contre les fraudes, les préfets se verraient remettre des pouvoirs de contrôle démesurés par rapport au respect dû aux libertés fondamentales de toute personne y compris étrangère. A tout moment, les personnes titulaires d'une carte de séjour devront se tenir prêtes à répondre aux convocations préfectorales. Elles devront justifier qu'elles continuent à remplir les conditions leur ayant permis d'obtenir leur carte. Leur titre de séjour leur sera retiré si elles ne répondent pas à ces injonctions. De leur côté, les préfets pourront violer en toute impunité la vie privée des étrangers : sans respect du secret professionnel (sauf médical), ils exigeront des hôpitaux, des écoles ou universités, des banques, des fournisseurs d'énergie et de nombreux autres acteurs que leur soient communiquées des informations.
- Contrairement à ce qu'annonce le gouvernement, il existe déjà une carte pluriannuelle : la carte de résident. Deux amendements adoptés en commission des lois proposent la restauration du plein droit pour certaines personnes<sup>2</sup>. Bien que positives, ces propositions restent très insuffisantes : d'abord parce que certaines personnes très vulnérables sont exclues de l'accès à la carte de résident (les personnes ayant témoigné ou porté plainte dans le cadre d'une procédure de traite ou de proxénétisme) ; ensuite parce que la condition de ressources posée pour la délivrance de la

---

<sup>1</sup> Article 11 du projet de loi

<sup>2</sup> Article 13 *bis* (nouveau) du projet : la carte de résident « longue durée UE » sera désormais délivrée de plein droit après 5 ans de résidence régulière sous conditions, sauf si la personne a résidé notamment en tant qu'étudiant, stagiaire, travailleur détaché ou saisonnier, ou encore a été admise au séjour après avoir porté plainte ou témoigné dans une procédure concernant la traite des êtres humains ou le proxénétisme.

Article 13 *ter* (nouveau) du projet de loi : plein droit à la carte de résident pour les conjoints de Français et parents d'enfant Français après trois ans de séjour régulier, sous conditions.

carte après 5 années de séjour régulier exclut de façon discriminatoire les personnes ne pouvant gagner au moins le SMIC mensuel ; l'Assemblée a prévu d'exonérer certaines personnes de cette condition de ressources<sup>3</sup> mais de nombreuses autres personnes précaires sont concernées. De plus, la seule mesure initialement contenue dans le projet de loi sur ce titre de 10 ans est restrictive : la maîtrise du français est portée à un niveau supérieur et impératif<sup>4</sup> !

Cette carte pluriannuelle laissera de côté les plus précaires, justifiera l'extension des pouvoirs de contrôle des préfets et laissera aux oubliettes la carte de résident.

### ***Les malades étrangers traités avant tout comme des étrangers***

Elément positif, le projet de loi propose de revoir la rédaction du texte et de prendre de nouveau en compte l'effectivité de l'accès aux soins<sup>5</sup>.

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

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

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

### ***Les laissés pour compte de la réforme...***

#### **Les demandeurs de visa :**

Alors que les naufrages d'embarcations de migrants et les morts qui en résultent continuent à occuper l'actualité, peu de mesures rendent plus simples et transparentes les procédures de délivrance de visa. Le gouvernement brandit la suppression des formations civiques et linguistiques préalables à l'obtention du visa<sup>6</sup>, que l'on peut certes saluer. Mais cette suppression restera sans effet sur les pratiques arbitraires des

---

<sup>3</sup> Bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité

<sup>4</sup> Article 2 du projet de loi

<sup>5</sup> Article 10 du projet de loi

<sup>6</sup> Article 1<sup>er</sup> du projet de loi

consulats, sur les délais à rallonge imposés aux demandeurs ou sur les refus de visas non notifiés. Un progrès en revanche est issu de l'examen du texte par l'Assemblée nationale : celle-ci a proposé de rendre obligatoire la motivation pour la totalité des refus de visa, ce qui mettrait fin à une exception notable en matière de décisions administratives.

Une autre proposition adoptée, visant à stipuler que le visa long séjour est de plein droit pour les conjoints de Français, est largement insuffisante : dans les faits ce plein droit existe déjà, puisque pour ces personnes les refus de visa ne peuvent se fonder que sur des motifs très limités. Les conjoints de Français resteront soumis à l'obligation de produire un visa et à l'arbitraire des consulats. La politique en matière d'entrée devrait être fondée sur le respect de la vie privée et familiale tel que protégé par les conventions internationales. L'exemption de visa de long séjour pour les personnes ayant de fortes attaches en France reste attendue.

### **Les travailleurs sans papiers :**

Dans la droite ligne des politiques menées par leurs prédécesseurs, les membres du gouvernement défendent sans la nommer le recours à une immigration choisie. Derrière une création intitulée « passeport talent »<sup>7</sup> (carte de 4 ans regroupant des motifs de séjour déjà existants, comme « compétence et talents », « scientifique-chercheur » etc), le projet de loi ne prend pas en compte la situation des personnes étrangères les plus précaires.

Le nombre de titres de séjour mention « salarié » ou « travailleur temporaire » ne cesse de baisser, d'environ 10 000 en 2010 à moins de 5000 en 2012, soit une diminution de 50% en deux ans ! L'essentiel étant constitué par les changements de statuts des étudiants, et les procédures d'introduction étant devenues « résiduelles », on en conclut qu'aucune place n'est laissée aux nombreux travailleurs sans papiers sans qu'un nombre de domaines d'activité seraient aujourd'hui en panne. Il est impératif que le Parlement débattre des mesures nécessaires à prendre pour que tous ceux et celles qui sont présents sur le territoire et qui participent activement à l'économie française puissent vivre dans des conditions dignes.

La circulaire du 28 novembre 2012 sur les conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du CESEDA n'est pas à la hauteur des enjeux et impose des critères complexes qui excluent et laissent dans la précarité une grande partie des travailleurs sans papiers.

### **Les personnes qui disposent d'attaches personnelles et familiales :**

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

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

### **Les victimes de violences :**

---

<sup>7</sup> Article 11 du projet de loi

Les débats à l'Assemblée nationale ont permis des avancées en termes de droits pour les personnes victimes de violences. En effet, le texte voté cet été a permis de prendre en considération la situation des personnes menacées de mariage forcé bénéficiant d'une ordonnance de protection et les situations des personnes subissant des violences familiales. Et, pour la première fois, les députés ont modifié le texte pour que le préfet accorde le renouvellement des cartes de séjour des personnes victimes de violences au sein du couple. Ce sont là des avancées essentielles pour la protection de ces personnes, modifications que le Sénat devra soutenir.

Cependant, il existe encore des insuffisances législatives. Des propositions pour améliorer les droits des personnes étrangères victimes de traite des êtres humains étaient attendues. La seule disposition dans ce texte concerne leur exclusion de la carte pluriannuelle.

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

Si le texte adopté par les députés a ouvert la possibilité de délivrance d'une carte de séjour aux personnes victimes de violences familiales<sup>8</sup>, actuellement, la loi ne s'occupe que des personnes mariées. Exit les partenaires et concubins victimes de violences conjugales. Il est temps d'élargir la notion de couple pour permettre notamment à toute personne victime de violences de ne pas avoir à choisir entre subir les coups et garder son droit au séjour.

### **Sur les taxes :**

Aucune mesure sur les taxes exorbitantes dont doivent s'affranchir les personnes étrangères au moment de la délivrance et du renouvellement de leur titre : jusqu'à 600 euros, dont 50 € à acquitter au moment du dépôt du dossier à la préfecture et non remboursés même si la demande est refusée. Alors que solliciter un titre de séjour est une obligation légale et non une simple possibilité pour les personnes étrangères en France, le montant des taxes constitue un obstacle important à l'accès à un titre de séjour qui doit être levé.

### **Les discriminations liées au genre :**

La loi, et plus spécifiquement le droit des étrangers est censé s'appliquer sans distinction et de la même manière aux femmes et aux hommes. Or, il semblerait que, dans la pratique, l'accès à certains titres de séjour dépende parfois de représentations souvent discriminatoires, tantôt à l'égard des femmes (demandes fondées sur la régularisation par le travail ou l'obtention de cartes de résident), tantôt à l'égard des hommes (titres de séjour dits familiaux notamment). En effet, certains stéréotypes nous amènent à penser que le père s'occupe moins des enfants, que la mère a plus facilement de contact avec le personnel soignant ou encore que les femmes migrantes ne travaillent pas ou trop peu pour prétendre à un titre de séjour de dix ans. Ce type de représentations influe sur l'application des textes législatifs et peut ainsi créer un certain nombre de discriminations.

---

<sup>8</sup> Article 10 *quater* (nouveau)

Le projet de loi voté à l'Assemblée nationale a permis que l'autorisation provisoire de séjour (avec autorisation de travail) soit délivrée aux deux parents (ou à l'étranger titulaire d'un jugement lui ayant conféré l'exercice de l'autorité parentale) d'un enfant étranger malade. Or, au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la sécurisation du séjour de ses parents en France, il est primordial que ses deux parents ou titulaires de l'autorité parentale se voient délivrer des titres de séjour d'une année, plus stables que des autorisations provisoires de séjour.

Par contre, le texte tel qu'il a été adopté en juillet 2015 n'a pas amené de modification concernant la condition d'accès à la carte de résident à des ressources propres du demandeur, indépendamment de certaines prestations familiales et allocations. Ces ressources doivent atteindre un montant au moins égal au SMIC. Ce critère porte notamment préjudice à des femmes migrantes, en situation régulière depuis de nombreuses années et qui ne peuvent répondre à ces exigences de ressources du fait d'emplois sous-payés, de temps partiels, etc. Elles n'obtiennent donc pas de carte de résident. Cette différence de traitement se remarque également dans d'autres situations : des titres de séjour demandés par les mères d'enfants Français ou d'enfants malades sont plus facilement attribués que si les demandes émanaient des pères.

Les sénateurs pourraient atténuer ces discriminations en permettant la délivrance d'une carte de séjour aux deux parents d'enfant malade ou en proposant la délivrance d'une carte de résident au bout de cinq années de présence régulière, sans conditions de ressources.

## ENFERMEMENT, CONTROLE ET EXPULSIONS

### *Les personnes étrangères en prison jusqu'alors exclues de la réforme :*

Le texte reste muet sur l'amélioration pourtant nécessaire de l'accès aux droits des personnes étrangères incarcérées :

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

Pire encore, il vient désormais de restreindre un peu plus la possibilité de se défendre et l'accès au juge pour les personnes détenues. En effet, un amendement adopté par l'Assemblée nationale impose un délai de 48 heures pour déposer un recours et accélère fortement le traitement des recours exercés depuis la prison contre les Obligations de quitter le territoire français (OQTF –recours en 48h et un juge unique statuera dans les 72 heures).

Ce recours jugé a minima et expéditif ne donnera plus la possibilité aux personnes détenues de faire valoir leurs droits.

Elles rencontrent pourtant déjà d'importants obstacles :

- l'enregistrement de leur recours auprès des greffes qui se déclarent parfois incompetents ou encore auprès des agents qui ne connaissent pas la procédure (les greffes sont d'astreintes les week-ends et jours fériés mais pas sur place dans les établissements) ;
- les notifications des décisions faites sans respect des exigences prévues par la loi ;
- l'accès à des interprètes ;
- l'accès aux avocats ou aux associations ;
- la réunion des pièces de leur dossier, le contact avec leurs proches etc.

En pratique, pour les avocats, organiser correctement la défense d'une personne détenue ou obtenir son extraction pour qu'elle puisse être entendue par le juge dans de tels délais serait matériellement impossible.

En dehors de l'impossibilité matérielle de faire un recours dans de si courts délais, inhérente à l'organisation même des prisons, cet amendement va à l'encontre de la directive dite « retour », qui érige pour principe l'octroi d'un délai de départ volontaire<sup>9</sup>.

Cette disposition qui priverait automatiquement de délai de départ volontaire une personne sur le seul motif qu'elle est en détention va également à l'encontre de la directive en ce qu'elle limite en effet les possibilités de refuser ce délai<sup>10</sup>.

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

<sup>9</sup> Directive 2008/115, 10<sup>ème</sup> considérant

<sup>10</sup> Directive 2008/115, article 7.4

« réforme pénale ») ne pourront être accessibles aux personnes étrangères qu'à la condition que de nouveaux articles soient insérés dans le CESEDA, ce que le projet de loi ne prévoit pas.

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

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

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

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

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

L'industrialisation de l'enfermement qui a conduit à construire toujours plus de lieux de privations de liberté reste en vigueur. Aucune fermeture des 50 centres et locaux de rétention existants n'est programmée ; pas même les locaux de rétention où les conditions matérielles sont proches de celles de la garde-à-vue et les droits quasiment inexistantes. Près de 50 000 personnes y sont toujours privées de liberté chaque année et leur nombre a même augmenté depuis 2012.

Cet enfermement n'épargne pas même les plus vulnérables : personnes gravement malades, originaires de pays en guerre ou mineures. Plus de 5000 enfants ont ainsi été enfermés en rétention en 2014, contrairement à la promesse du candidat Hollande de mettre un terme à cette pratique honteuse. Si leur nombre a baissé en métropole, il demeure trop important et toujours démesuré à Mayotte où les conditions de l'enfermement sont déplorables et l'accès aux droits inexistantes. En 2013 et 2014, la situation s'est même dégradée au niveau national, avec l'enfermement illégal d'enfants dans des locaux de rétention, dans des conditions encore plus mauvaises et traumatisantes.

Au lieu d'aller dans le sens de l'interdiction de l'enfermement des enfants en rétention à Mayotte comme en métropole, le texte voté par l'Assemblée nationale grave dans le marbre la possibilité de cette privation de liberté<sup>11</sup>. Au motif d'encadrer cette pratique, l'amendement adopté la rend facilement possible au moindre manquement à une assignation à résidence par exemple. Plus frappant encore, il légalise les pratiques abusives actuelles des préfetures qui placent des familles en rétention à proximité des aéroports pour des facilités d'organisation au détriment manifeste de l'intérêt supérieur des enfants visés.

---

<sup>11</sup>Article 19 du projet de loi

Les départements ultramarins demeurent des terres qui concentrent la moitié des étrangers en phase d'expulsion n'ayant bien souvent aucun droit. La réforme engagée ne réintègre pas les étrangers d'outre-mer dans la République. Plus largement, pour tous les étrangers de France, elle est notoirement insuffisante pour lever tous les obstacles qu'ils rencontrent pour accéder à un juge.

### ***Outre-mer : toujours un régime spécial injustifié et illégal***

Les étrangers d'outre-mer ont encore moins de droit que ceux de métropole. Ces dérogations sont inscrites dans le CESEDA et l'ordonnance qui s'applique à Mayotte. Le projet de loi vise justement à réformer le CESEDA<sup>12</sup> et demande aux parlementaires de ratifier cette ordonnance que La Cimade et onze de ses partenaires ont contesté devant le Conseil d'Etat en raison des multiples violations des droits fondamentaux qu'elle entérine.

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

Les mesures d'éloignement demeurent dépourvues d'un recours suspensif de plein droit en dépit d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme sur ce point. Au lieu d'aligner le régime ultramarin sur celui de la métropole, le gouvernement se contente d'instaurer un référé liberté qui peut suspendre une expulsion<sup>13</sup>. Dans la plupart des cas, cette mesure sera insuffisante car les personnes seront expulsées très rapidement, avant de pouvoir saisir un juge, même si l'administration a violé leurs droits fondamentaux comme celui de vivre en famille.

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

### ***Accès au juge : recul majeur et avancées insuffisantes***

Outre la procédure de référé insuffisante prévue pour l'outre-mer, dans le projet de loi initial on retrouvait cette logique d'un droit *a minima* pour une des régressions majeures du texte : une grande partie des OQTF avec délai de départ volontaire devaient être contestées dans un délai de 7 jours au lieu de 30, devant un juge unique<sup>14</sup>. Etaient notamment visées les personnes entrées irrégulièrement en France, ou déboutées du droit d'asile, ou n'ayant pas demandé le renouvellement de leur titre de séjour. Le texte issu de l'Assemblée nationale porte ce délai à 15 jours, une évolution cruciale mais qui demeure insuffisante pour pouvoir exercer effectivement un recours.

Quant au délai d'un mois pour contester une OQTF avec délai de départ volontaire, il demeurerait identique en cas de refus de séjour notamment. A force de régression cette condition pourrait presque paraître confortable, alors qu'en droit administratif la norme du délai de recours est de deux mois.

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

---

<sup>12</sup> Article 34 du projet de loi

<sup>13</sup> Article 16 du projet de loi

<sup>14</sup> Article 14 du projet de loi

Enfin, en 2011, l'actuelle majorité avait fortement critiqué le recul de l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) au 5<sup>ème</sup> jour de la rétention au lieu du second. La majorité des personnes expulsées ne bénéficient plus du contrôle de ce juge pourtant prévu par la Constitution pour préserver les libertés individuelles. Le texte voté par les députés comporte une avancée majeure avec le retour de l'intervention de ce juge après 48 heures de rétention<sup>15</sup>. Il introduit cependant une nouveauté, le JLD devenant, selon son rapporteur, également compétent pour juger le recours contre la décision initiale du préfet de placer en rétention. Or, d'une part le juge judiciaire n'est en principe pas habilité par la constitution à juger pleinement la légalité des décisions administratives. D'autre part, la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>16</sup> confère un caractère suspensif aux recours contre des mesures d'éloignement lorsqu'elles sont contestées devant le tribunal administratif en même temps que le placement en rétention. La personne étrangère serait donc privée de ce droit essentiel à un recours suspensif de la décision d'éloignement.

Enfin, le dispositif envisagé constituerait un recul important du rôle de gardien des libertés du JLD. Après les deux premiers jours de rétention décidés par le préfet, le JLD prolongerait désormais l'enfermement d'abord pour une durée de 28 jours, puis pour 15 jours supplémentaires. La première prolongation actuelle est de 20 jours. Cette disposition consacrerait la plus longue période de privation de liberté sans contrôle judiciaire obligatoire jamais votée à l'encontre de personnes étrangères.

### ***Expulsions sans délai et extension des mesures de bannissement***

Le texte ne revient pas sur une décision un peu technique mais cruciale. Les préfets peuvent très facilement refuser d'octroyer un délai de départ volontaire. Il leur suffit d'estimer que la personne ne présente pas assez de garanties et qu'elle risque de prendre la fuite. Ces deux notions sont définies beaucoup trop souples dans l'actuel CESEDA, en contradiction avec le droit de l'Union, la directive retour prévoyant que le délai de départ volontaire doit primer.

Or ce type de mesure d'éloignement a de lourdes conséquences. Le délai de recours de 48 heures est très serré. Un placement en rétention en découle bien souvent. A ces conséquences le projet de loi ajoute automatiquement, pour toute OQTF sans délai, la délivrance d'une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) et en Europe<sup>17</sup>. Il s'agit d'une véritable mesure de bannissement d'une durée de 3 ans. Les préfets seront également tenus de prononcer une IRTF pour les personnes qui auront bénéficié d'un délai de départ sans l'avoir respecté (sauf circonstances humanitaires...).

Les communautaires ne peuvent pas être visés par les IRTF (la directive retour ne concerne que les ressortissants d'état tiers), mais une nouvelle mesure très similaire conduira à les empêcher de jouir de leur liberté de circulation : l'interdiction temporaire de circulation sur le territoire français<sup>18</sup>. D'une durée maximale de 3 ans, elle pourra être prononcée pour abus de droit ou menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'intérêt fondamental de la société française. Ce sont justement les motivations, souvent abusives, utilisées par les préfetures pour expulser des citoyens européens, essentiellement de nationalité roumaine. Visant implicitement les Roms, cette nouvelle mesure paraît donc discriminatoire.

### ***Assignation, rétention et pouvoirs de police***

---

<sup>15</sup> Article 19 bis A (nouveau) du projet de loi

<sup>16</sup> [CE, 30 décembre 2013, Bashardost, n°367533](#).

<sup>17</sup> Article 14 du projet de loi

<sup>18</sup> Article 15 du projet de loi

Le gouvernement annonce que l'assignation à résidence primera sur l'enfermement en rétention<sup>19</sup>. Cependant, les critères permettant d'être assignés demeurent inchangés : garanties de représentation et absence de risques de fuite permettent aux préfets de choisir entre la rétention et l'assignation. Et l'amendement adopté en commission<sup>20</sup> ne vient en rien remettre en question cette logique.

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

Ces différentes formes de contraintes pourront s'enchaîner durant des mois, voire des années, dans la plus grande des précarités, sans aucun droit au travail et avec le stress perpétuel du risque d'être expulsé. Une personne pourra ainsi être assignée d'abord 90 jours, puis placée en rétention 45 jours, puis assignée durant un an voire davantage, pour retourner ensuite en rétention. Aucune limitation n'est donnée à l'enchaînement de ces cycles. Au contraire, le texte permet aux préfets d'enfermer discrétionnairement les personnes assignées à résidence en rétention, comme d'assigner celles qui sortent de ces lieux de privation de liberté.

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

Enfin, le texte franchit plusieurs lignes rouges en matière de libertés.

Les préfets pourront accéder à pratiquement tous les fichiers privés ou publics existants pour refuser un titre de séjour et réaliser une expulsion<sup>21</sup>. Les interpellations à domicile seront désormais possibles sur autorisation d'un juge<sup>22</sup>. Les policiers auront le pouvoir d'organiser des rendez-vous dans les consulats pour obtenir les documents nécessaires aux expulsions, et d'y escorter de force les personnes qui ne souhaiteraient pas s'y rendre<sup>23</sup>.

Ces nouvelles méthodes sont très pernicieuses car elles pourraient passer pour plus douces et faire oublier qu'une politique d'enfermement massif perdure en France et en Europe selon un modèle qui s'exporte partout dans le monde.

### ***Pénalisation renforcée et disproportionnée***

Le projet de loi crée de nouveaux délits assortis de sanctions pénales démesurées à l'égard des personnes étrangères potentiellement visées.

Les autorités ont le droit de prendre une photo et les empreintes digitales des personnes frappées d'une mesure d'éloignement. Le texte prévoit que le refus de se soumettre à ces opérations est puni d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Article 19 du projet de loi

<sup>20</sup> Article 19 *bis* (nouveau) du projet de loi

<sup>21</sup> Article 25 du projet de loi

<sup>22</sup> Article 22 du projet de loi

<sup>23</sup> Article 18 du projet de loi

<sup>24</sup> Article 23 du projet de loi

Pire encore, l'utilisation d'un document d'identité ou de voyage appartenant à un tiers pourrait être punie de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende<sup>25</sup>.

Cette disposition est contraire à la directive retour, la jurisprudence du droit européen qui a mis un terme à la pénalisation de l'entrée irrégulière ainsi qu'à la Convention de Genève relative au statut de réfugiés qui les protège de sanctions pénales pour ce motif. Enfin, la sanction est démesurée : par comparaison, le code pénal prévoit une peine d'emprisonnement d'un an et 15 000 euros d'amende pour une usurpation d'identité.

---

<sup>25</sup> Article 28 bis du projet de loi