



MIGRATIONS

ÉTAT DES LIEUX 2012

la Cimade

L'humanité passe par l'autre

Édité par La Cimade
64, rue Clisson – 75013 Paris
Tél. 01 44 18 60 50
Fax 01 45 56 08 59
infos@lacimade.org
www.lacimade.org

Publication coordonnée par Agathe Marin
et Sarah Belaïsch

Ont participé à la rédaction:
Caroline Bollati, Pauline Boussin,
Marie Hénoq, Annette Huraux,
Violaine Husson, Véronique Laurens,
Alexandre Le Clève, Clémence Racimora,
Romain Ravet, David Rohi et Gérard Sadik.

Nos remerciements à tous les militants
et militantes de La Cimade
qui par leur action quotidienne
sur le terrain ont permis
que cet état des lieux soit possible.

Conception graphique
Atelier Perluette, Lyon

Nos remerciements également
aux photographes:
1^{ère} de couverture: Jean Larive / La Cimade
4^e de couverture: Vali / La Cimade
page 8: Simone Donati / TerraProject / Picture Tank
page 20: Sara Prestianni
page 26: Vali / La Cimade
page 35: Rafael Flichman / La Cimade
page 42: Rafael Flichman / La Cimade
page 44: Jean Larive / La Cimade
page 55: Vali / La Cimade
page 60: Bertrand Gaudillère
page 68: Bertrand Gaudillère
page 76: Nathalie Crubézy / Collectif À-Vif(s)
page 86: Vandy Rattana

1^{ère} de couverture: file d'attente à la préfecture
de Paris, mars 2011.

4^e de couverture: à Lasalle, des citoyens ont
accueilli chez eux des demandeurs d'asile afghans
évacués de la jungle de Calais, avril 2011.

Dépot légal: janvier 2012
ISBN: 978-2-900595-22-0
Prix: 8 euros

MIGRATIONS ÉTAT DES LIEUX 2012

Avant propos

Depuis 10 ans, pas moins de quatre réformes d'ampleur du Code de l'Entrée, du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (CESEDA) se sont succédées en France. Chacune d'elles a marqué des pas supplémentaires dans la régression des droits des migrants, dans l'affirmation d'une politique sécuritaire mettant à mal les libertés et dans la stigmatisation des étrangers en France.

L'obsession statistique, prévalant aujourd'hui sur toute autre considération, a ainsi donné lieu à une indigne chasse aux Sans-Papiers, touchant indistinctement réfugiés, malades, familles et enfants afin de réaliser les objectifs chiffrés scandés par les pouvoirs publics.

La criminalisation des étrangers s'est accrue, par la généralisation de l'enfermement comme mode de gestion « banal » des Sans-Papiers.

Le droit d'asile est entré en crise profonde, organisée par l'incohérence des politiques publiques et la réduction de la protection des réfugiés à une variable d'ajustement des politiques d'immigration.

L'accès au séjour s'est transformé en un parcours d'obstacles de plus en plus infranchissables, précarisant gravement, excluant et humiliant des dizaines de milliers d'étrangers et leurs familles.

L'injonction à l'intégration est devenue l'objet de discours et de pratiques discriminatoires, reprenant de manière décomplexée, parfois au plus haut sommet de l'État, les thèses xénophobes portées par l'extrême droite.

L'Europe, elle, s'est cadennassée un peu plus, déployant un arsenal policier et militaire à ses frontières et des stratégies de chantage économique face à l'espoir des « printemps arabes » et à l'impératif de solidarité internationale, de développement et de mobilité humaine.

L'état des lieux que nous avons décidé de rendre public a pour ambition de rassembler en un document simple les échos épars, parfois médiatisés mais souvent ignorés, de ces conséquences des réformes engagées ces deux dernières années. Il décortique, à partir des constats de terrain réalisés par les militants et militantes

de La Cimade dans toute la France, les atteintes aux droits, les conséquences humaines, souvent l'absurdité des politiques menées en notre nom.

Mais ce bilan est également au service d'une ambition plus large. Celle d'illustrer l'impératif d'une rupture avec les choix qui fondent le traitement des étrangers en France et en Europe depuis plus de 30 ans.

Depuis le milieu des années 70, le traitement de l'immigration est appréhendé sous le seul prisme de la sécurité et de l'ordre public. Stopper l'immigration irrégulière à tout prix, voilà le dogme, légitimant les atteintes grandissantes aux droits fondamentaux, les politiques d'exception, et au final déstabilisant les processus d'intégration des étrangers résidents en France tout en continuant à alimenter la peur et le rejet.

Face à cet échec patent d'une politique guidée par l'obsession du contrôle et de la répression, nous opposons l'urgence d'inventer une politique d'hospitalité.

La Cimade a publié en ce sens en juin 2011, 40 propositions appelant à un retournement des politiques d'immigration, en France et en Europe. Fondées sur la réaffirmation des principes d'égalité, de citoyenneté, de justice, nécessairement au cœur des choix de société, celles-ci ouvrent des voies concrètes, réalisables pour certaines à très court terme.

Ces propositions, nous les mettons en débat dans l'opinion publique, auprès des forces politiques, alors que se préparent dans les mois et années à venir des choix démocratiques majeurs.

Nous souhaitons que cet état des lieux, qui couvre la période 2009-2011, contribue à ce débat et puisse participer d'une conversion du regard, urgente et nécessaire.

1 Quand l'Europe cadenasse ses frontières

8



2 L'accueil des demandeurs d'asile en crise

26



3 Entrée et séjour des étrangers : dissuasion à tous les étages

44



4 Les étrangers « criminalisés », enfermés et expulsés

60



5 Un vivre-ensemble menacé

76



Conclusion Annexes

90

96



1. Externalisation du contrôle des frontières et violation des droits

14

2. L'iniquité des accords de réadmission

16

3. Frontex : une agence de coopération aux responsabilités floues

18

4. La nouvelle donne des révolutions arabes

22

1. Une hausse relative de la demande d'asile

29

2. L'Ofpra et la CNDA sous pression

30

3. Régionalisation : des préfetures de plus en plus inaccessibles

32

4. L'absence de statut des « Dublinés »

33

5. Procédure prioritaire : une procédure dérogatoire qui se banalise

36

A. La liste des pays d'origine sûrs, un outil pour réduire la demande d'asile

36

B. Hausse des demandes d'asile qualifiées de frauduleuses

37

C. Un phénomène nouveau : les empreintes dites inexploitable

38

D. Vers un recours suspensif dans les procédures prioritaires ?

39

6. Un dispositif d'accueil asphyxié

39

1. Les visas sous tutelle du ministère de l'Intérieur

48

A. Une procédure opaque

48

B. Les consulats : gardes-frontières au pouvoir accru

50

2. Précariser et humilier ou comment réduire l'immigration légale

51

A. Passage obligé par les tribunaux

51

B. Les pratiques indignes des préfetures

56

1. Derrière les chiffres, une politique répressive absurde

65

2. Une nouvelle loi pour relancer la machine à expulser

69

A. Quand la France méprise la Convention de Schengen

69

B. La politique française contraire à la directive « retour »

70

C. Une nouvelle loi répressive

72

1. Un foisonnement de discours décomplexés

79

2. Être Français, ça se mérite !

80

A. Décentralisation de la procédure de naturalisation : vers un traitement

inéquitable des demandes

80

B. La langue française devenue un outil de sélection

82

3. Le travail, vecteur d'intégration et pourtant

83

A. Des communautaires discriminés dans l'accès au travail

83

B. Les emplois réservés : une préférence nationale injustifiée

87

C. Des travailleurs intégrés mais sans-papiers

87

Chronologie
Acronymes
Publications
La Cimade

97

100

101

103

1 Quand l'Europe cadenasse ses frontières

Synthèse

- › Les années 2010-2011 ont été marquées par une crispation sécuritaire des politiques migratoires tant au niveau français qu'au niveau européen. La fermeture des voies d'accès légales au continent et notamment la difficulté d'obtention des visas Schengen, décourage les départs légaux vers l'Europe et favorise la migration par des voies irrégulières. Depuis plusieurs années des murs se dressent pour empêcher les hommes de se déplacer, contraignant les migrants à emprunter des routes de plus en plus dangereuses. Selon Fortress Europe 17 317 personnes sont mortes aux frontières de l'Europe depuis 1988, dans l'indifférence généralisée des États du Nord.
- › Car l'Union européenne (UE) se cadenasse: en renforçant le contrôle militarisé des frontières maritimes africaines par l'agence Frontex, et en signant des accords de réadmission avec les pays de transit pour qu'ils acceptent de reprendre sur leur territoire leurs ressortissants interceptés sur le territoire européen en situation irrégulière ainsi que les ressortissants d'autres nationalités ayant transité par leur sol. Et ce, quelle que soit la situation individuelle de ces personnes.
- › Quand le droit n'est pas favorable à ses ambitions sécuritaires, l'Union européenne fait pression pour qu'il soit modifié. Ainsi les législations des pays du Sud de la Méditerranée se durcissent, le Maroc et l'Algérie criminalisent « l'émigration illégale », une aberration juridique utilisée comme prétexte pour enfermer et refouler les personnes migrantes.

Ci-contre : deux migrants tunisiens endormis sur la plage de Vintimille en Italie. Ils espèrent passer prochainement la frontière française à pied ou en train, avril 2011

Par ailleurs, quand les principes de démocratie et de respect des droits de l'Homme sur lesquels elle s'est bâtie limitent son action, l'Europe les méprise tout en se dégageant de toute responsabilité. Ainsi, le respect du principe de non-refoulement n'est pas garanti lors des opérations Frontex au cours desquelles les personnes interpellées en mer peuvent être refoulées dans le pays de départ sans considération de leur situation individuelle. De même, quand les expulsions vers des pays non respectueux des droits de l'Homme occasionnent des violations graves de ces droits les États européens n'engagent pas leur responsabilité. Enfin, lorsque les politiques européennes d'immigration ont pour conséquence de fermer les frontières des pays du Sud, entravant les mouvements à l'intérieur même du continent au mépris de l'article 13 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme¹, l'Union européenne se félicite de la baisse du nombre d'arrivées sur les côtes européennes.

- › Les textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ou la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer sont autant d'engagements bafoués par les États européens lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre leur politique migratoire. L'arrivée des migrants tunisiens et des réfugiés de Libye montre que les frontières de l'Europe ne seront jamais hermétiques, et penser le contraire est une aberration. La mise en place de régimes démocratiques en Tunisie et en Égypte offre une possibilité de remettre à plat un dialogue Nord-Sud pour l'instant à sens unique. Il est temps que l'Union européenne mette en place des relations avec ses voisins basé sur le respect des droits fondamentaux, notamment le droit à la mobilité.

¹ « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».

Chiffres clés 2010

60%

DES MIGRATIONS INTERNATIONALES SONT DES MIGRATIONS DU SUD VERS LE SUD.

17 317

personnes sont mortes aux frontières de l'Europe depuis 1998 selon Fortress Europe. Ce chiffre ne comprend que les cas rapportés par la presse.

3%

des Africains vivent en dehors de leur pays de naissance

1%

et à peine en Europe.

254%

C'EST L'AUGMENTATION DU BUDGET DE FRONTEX ENTRE 2007 ET 2011.

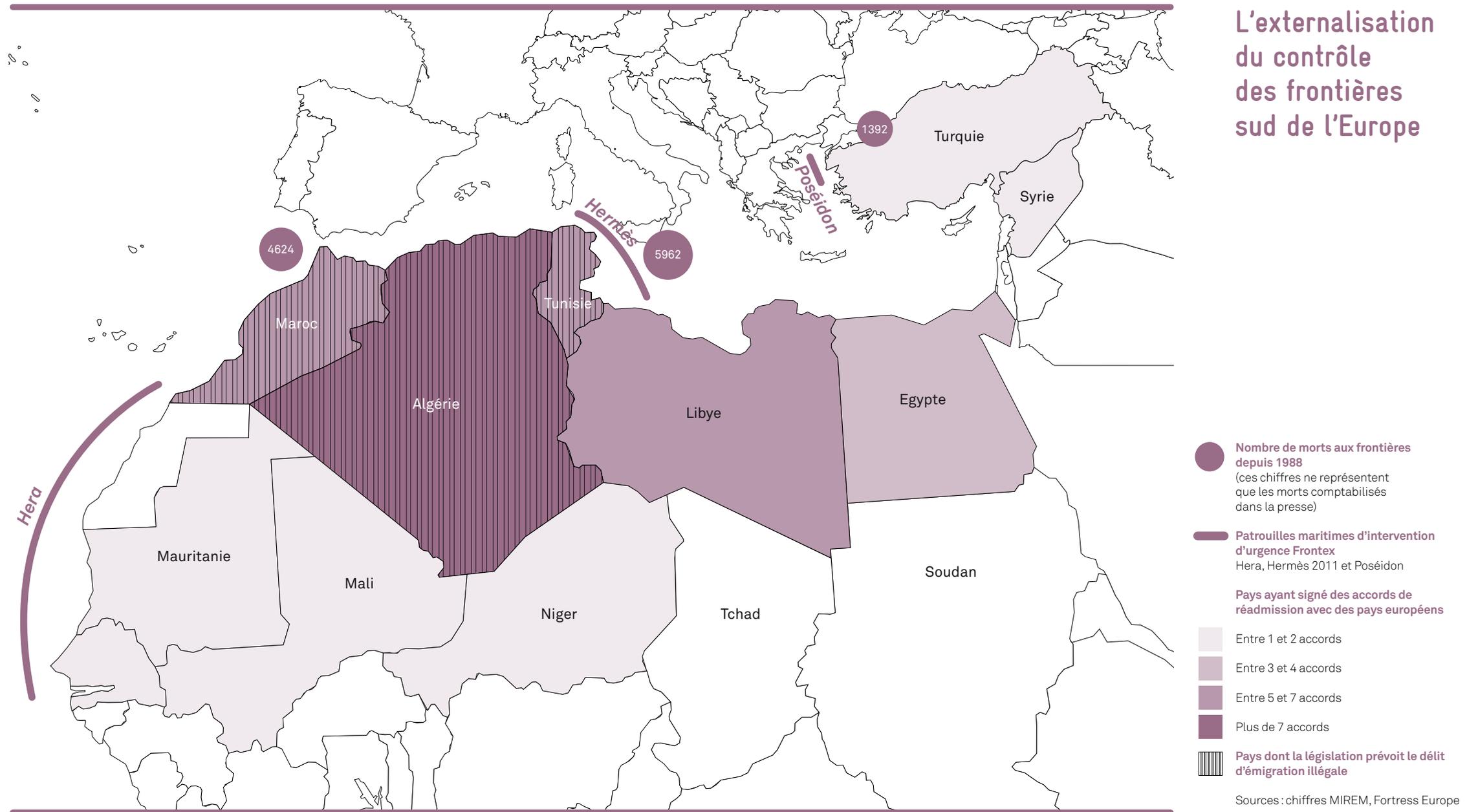
PLUS DE

2000

PERSONNES ONT DISPARU EN MÉDITERRANÉE SELON LE HCR ENTRE FÉVRIER ET SEPTEMBRE 2011.

13

accords de réadmission ont été signés par l'Union européenne au 1^{er} mars 2011.



Les révolutions arabes du printemps 2011 ont mis en lumière les incohérences de la politique migratoire menée par l'Union européenne au sud de la Méditerranée. Cherchant à favoriser à tout prix la stabilité de la région, stabilité vue comme garante du contrôle des flux migratoires, les États européens ont financé et soutenu les régimes dictatoriaux en Tunisie et en Égypte avant de réhabiliter, il y a quelques années, un Khadafi pourfendeur des droits de l'Homme en Libye. Tout en se félicitant des révolutions, qu'elle n'a pas anticipées, l'UE n'a pas tardé à manifester son opposition à tout assouplissement des règles qui prévalaient du temps des dictatures. La médiatisation savamment organisée de l'« invasion » des migrants tunisiens à Lampedusa et le refus d'accueillir non seulement ces Tunisiens mais aussi les réfugiés d'une guerre en Libye pourtant menée par l'OTAN en sont l'illustration. Alors que soufflait un vent de liberté et de dignité dans le monde arabe, l'Europe a démontré qu'en matière de révolution, elle n'était pas prête à mener celle, pourtant indispensable, qui permettrait d'équilibrer ses relations avec les pays du sud de la Méditerranée. Avec pour bras armé l'Agence Frontex et pour outil de chantage l'aide au développement conditionnée par le contrôle des flux migratoires, l'Europe semble s'enfoncer toujours plus dans une logique sécuritaire aux conséquences humaines et sociales catastrophiques.

1 Externalisation du contrôle des frontières et violation des droits

Depuis le Conseil européen de Séville de 2002, la politique européenne d'asile et d'immigration s'appuie sur une « approche globale » des migrations. Derrière ce terme équivoque se côtoient plusieurs réalités : la lutte contre l'immigration irrégulière, l'organisation de la migration légale et les politiques de développement des pays voisins de l'Europe. Le « partenariat global avec les pays d'origine et de transit » masque en réalité le processus d'externalisation, c'est-à-dire la protection des frontières européennes par les pays de transit en échange de contreparties financières. Prétextant un risque d'invasion migratoire après les événements de Ceuta et Melilla en 2005 puis l'arrivée de nombreuses pirogues sur les îles Canaries en 2006, événements très médiatisés, l'Europe a mis en place une politique d'endiguement des migrations africaines et maghrébines.

Pourtant des études approfondies montrent que 69 % des migrations subsahariennes sont des migrations Sud-Sud² tandis que 86 % des migrations d'Afrique de l'Ouest sont intra-régionales³. L'idée que la tendance majoritaire des migrants est de se rendre de l'Afrique vers l'Europe est erronée et projette un prisme déformant sur les politiques migratoires européennes. Via la délocalisation des contrôles et la sous-traitance de la lutte contre l'immigration irrégulière les frontières européennes avancent toujours plus vers le Sud, entravant

2 Rapport mondial sur le développement humain 2009, *Lever les barrières : mobilité et développement humains*, PNUD.
3 Cahiers de l'Afrique

de l'Ouest, *Mobilités ouest-africaines et politiques migratoires des pays de l'OCDE, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest*. Éditions OCDE, octobre 2008.

les déplacements à l'intérieur de la zone sahélo-saharienne⁴.

Le cas de la Mauritanie illustre parfaitement ce qui est attendu de ces nouveaux « gendarmes » de l'Europe. Suite à la médiatisation des pirogues arrivées sur les îles Canaries en 2006 le contrôle de la façade atlantique de l'Afrique de l'Ouest s'est accéléré. Frontex se félicite d'une « réussite principalement due à la coopération étroite avec les pays d'Afrique de l'Ouest »⁵. Celle-ci consiste à empêcher les départs et à ramener les embarcations arrêtées en haute mer sur le territoire mauritanien. De plus, grâce à un financement du gouvernement espagnol, la Mauritanie a créé en mars 2006 à Nouadhibou un centre de détention où sont placés les migrants chassés d'Espagne et en attente de refoulement vers le Sénégal ou le Mali, mais aussi les personnes suspectées de « tentative d'émigration illégale vers l'Europe ». Aucun texte ne régit le fonctionnement de ce centre ; l'opacité qui règne a conduit Amnesty International à le qualifier de « *Guantanamo* »⁶. Les candidats à l'émigration sont arrêtés par les autorités mauritaniennes malgré l'absence de chef d'accusation en droit mauritanien : « Ces migrants n'ont commis aucune faute car ce n'est pas, du moins pour le moment, un délit de quitter illégalement le pays »⁷. Mais le droit n'est pas un obstacle lorsqu'il s'agit d'endiguer les départs vers l'Europe.

Depuis 2009, le gouvernement mauritanien s'est engagé dans l'élaboration d'une stratégie de gestion des flux migratoires, consistant notamment à pénaliser les réseaux clandestins, à renforcer les contrôles frontaliers, à actualiser et adapter des dispositifs législatifs et réglementaires. C'est grâce au financement du Fonds européen pour le développement (FED), instrument principal de l'aide au développement de l'UE, que sont mises en place des activités destinées à « appuyer et renforcer les capacités de gestion, suivi et planification des flux migratoires de la Mauritanie », incluant notamment l'amélioration du travail effectué aux postes frontières, et la révision du cadre juridique et du dispositif pénal. Les ressources du FED, consacrées normalement au développement sont ici captées pour mettre en œuvre une politique sécuritaire.

Traditionnellement, la sous-région sahélo-saharienne connaît de fortes migrations régionales. L'ampleur de ces migrations, souvent pendulaires, a conduit à une série d'accords bilatéraux et multilatéraux. Un protocole de la CEDEAO prévoit ainsi la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement au sein de son espace économique. Or ces droits sont aujourd'hui clairement bafoués par les incitations de l'UE à la mise en place de contrôles aux frontières. Le processus de durcissement des législations nationales relatives aux migrations est également une tendance lourde : le Maroc, la Mauritanie et l'Algérie ont adopté des lois pénalisant la sortie du territoire national malgré l'illégalité évidente d'un tel concept. La fermeture des routes migratoires entraîne des refoulements pratiqués en l'absence d'accords les régissant et bien souvent condamnent les migrants à l'errance. L'Algérie et le Maroc, fortement incités par l'Europe depuis 2005, n'hésitent d'ailleurs pas à refouler les migrants en plein désert ce qui entraîne des disparitions, des morts et des situations humanitaires catastrophiques.

4 Pour plus de précisions voir le rapport La Cimade, AMDH, AME, Alternatives Niger, *Prisonniers du Désert, enquête sur les conséquences des politiques migratoires européennes*

à la frontière Mali-Mauritanie, décembre 2010.
5 Frontex, rapport général, 2009.
6 Amnesty international, *Mauritanie, personne ne veut de nous*, juillet 2008.
7 Ibid p.17.

Le droit n'est pas un obstacle lorsqu'il s'agit d'endiguer les départs vers l'Europe.

L'ÉMIGRATION ILLÉGALE, UN NON SENS JURIDIQUE *

Le concept d'émigration illégale, bien qu'abondamment utilisé dans le discours médiatique et politique, n'a aucune justification en droit. Les articles 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposent que « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et d'y revenir ». Or, le droit international des droits de l'Homme est une mécanique juridique qui obéit à des règles claires, et les dispositions sus-citées impliquent donc l'illégalité d'une interdiction de quitter le territoire s'appliquant de façon globale et a priori. Des exceptions sont bien entendu possibles dans la mesure où elles « sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte ». À la lumière des instruments juridiques en la matière, une interdiction de quitter un territoire ne peut donc être valable que si elle s'applique à des cas spécifiques et si elle est individuellement motivée. * Migreurop, 13 juin 2006

2 L'iniquité des accords de réadmission

L'approche globale des migrations mise en avant par l'UE s'appuie sur le dispositif juridique dit de la « réadmission ». Un accord de réadmission est une convention par laquelle les États signataires s'engagent à réadmettre sur leur territoire leurs propres ressortissants interpellés alors qu'ils se trouvent en situation irrégulière sur le territoire d'un autre État, mais aussi des étrangers qui ne sont pas leurs ressortissants mais qui ont transité par leur sol avant d'être interpellés dans un autre État.

Les accords sont conclus soit directement entre deux pays, soit à un niveau multilatéral (accords communautaires liant l'ensemble des États membres). La France et l'Espagne notamment développent des politiques de gestion concertée des flux migratoires qui instaurent des clauses de réadmission au sein d'accords migratoires complexes mêlant la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et le co-développement, rebaptisé « développement solidaire » couplé à la coopération pour l'aide au développement.

En France, depuis la disparition du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, les accords sont mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur. La logique sécuritaire est omniprésente et l'aide au développement couramment utilisée comme contrepartie financière à la ratification par les pays de transit d'accords contraignants.

Ces deux dernières années ont par ailleurs été marquées par la mise en œuvre du programme de Stockholm de 2009 qui s'appuie sur deux tendances majeures :

la primauté des accords de réadmission communautaires sur les accords bilatéraux et l'insertion de clause de réadmission dans tout accord de partenariat.

Comme prévu dans ce même programme une première évaluation des accords de réadmission a été réalisée par la Commission européenne en février 2011⁸. La Commission fait un bilan « mitigé » de l'application des accords, mais pousse à l'accélération de leur conclusion alors qu'elle reconnaît ne pas disposer de données fiables pour l'évaluation de ceux déjà conclus.

Au 1^{er} mars 2011, treize accords de réadmission ont été signés par la Commission européenne (Macao, Hong Kong, Sri Lanka, Albanie, Russie, Ukraine, Serbie, Monténégro, Macédoine, Bosnie, Moldavie, Pakistan, Géorgie). Dans la droite ligne du Conseil de Séville de 2002 qui prônait que dans tout accord d'association ou accord équivalent passé entre l'UE et un pays tiers « soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale » la Commission européenne déclare en 2011 dans son premier bilan sur les accords de réadmission : « les directives de négociation d'accords de réadmission devraient mentionner les mesures d'incitation que l'Union entend offrir, notamment lorsque ces directives comportent une clause relative aux ressortissants de pays tiers, tout en indiquant les éventuelles mesures de rétorsion que l'Union pourrait prendre en cas de refus de coopération persistant et injustifié de la part du pays partenaire »⁹. Il s'agit bien de la part de l'UE d'une conditionnalité à l'aide économique, commerciale et au développement à l'égard des pays tiers qui devront dans tous les cas, sous peine de voir cette aide « suspendue », accepter la politique de gestion des flux migratoires selon les directives de l'UE.

De plus, l'UE fait reposer sa politique d'immigration sur des pays où les droits fondamentaux ne sont pas respectés, une considération qui bien que prise en compte n'est toujours pas suivie d'effets. La politique communautaire de réadmission prend appui sur des pays qui ne présentent bien souvent pas les garanties nécessaires en termes de tradition démocratique pour un traitement respectueux des migrants. L'évaluation propose en ce sens l'inclusion d'une clause de suspension temporaire de l'accord « en cas de risque persistant et grave de violation des droits fondamentaux des personnes réadmis. L'UE pourrait dans ce cas mettre unilatéralement fin à l'application de l'accord par une notification à l'autre partie contractante ». Mais cela ne remet pas en cause le fait que la politique européenne de gestion des flux migratoires s'appuie parfois sur des régimes autoritaires. D'autres remarques sont soulevées comme l'absence de consultation des sociétés civiles (dans les pays d'émigration et d'immigration) lors de la négociation et la mise en œuvre de ces accords, ou encore l'utilisation des procédures accélérées de réadmission.

La Commission n'est aujourd'hui pas en mesure d'attester de l'efficacité des accords de réadmission, mais prend acte des problématiques dénoncées depuis longtemps par les associations de défense des droits humains, à savoir l'opacité, le déficit démocratique et le potentiel de violation des droits humains qu'entraînent de tels accords. Pourtant, la Commission appelle à la poursuite de la réadmission qui doit désormais être impliquée dans tout accord extérieur de l'UE, avec l'aide au développement comme outil de négociation.

La politique européenne de gestion des flux migratoires s'appuie sur des régimes autoritaires.

L'aide au développement est conditionnée à la mise en œuvre de la politique migratoire européenne.

⁸ Argumentaire de Migreurop sur l'évaluation de la Commission européenne

sur les accords communautaires de réadmission rendu public le 23 février 2011. ⁹ *ibid.*

L'ACCORD ITALO-LIBYEN RELATIF À LA GESTION DES FLUX MIGRATOIRES

Cet accord conclu en 2008 entre l'Italie et la Libye du colonel Kadhafi répond à la volonté européenne de faire cesser les arrivées de migrants sub-sahariens sur les côtes italiennes. Partant du constat que la Libye est une zone de transit fondamentale et que de nombreux travailleurs immigrés y séjournent, ce texte prévoit entre autres le renforcement de la lutte conjointe contre l'immigration clandestine et la mise en place d'un système de surveillance électronique des frontières maritimes libyennes. Financé à 50 % par l'Italie (soit 500 millions de dollars) et à 50 % par l'UE, cet accord est la base d'une coopération migratoire étroite entre l'UE et une dictature. Le renversement du pouvoir libyen en août 2011 a permis de mettre en lumière le traitement odieux réservé aux migrants dans ce pays : enfermement sans procès, mauvais traitements... Nombre de ces migrants furent refoulés de l'Europe vers la Libye par les gardes-côtes italiens et les agents de Frontex.

3 Frontex : une agence de coopération aux responsabilités floues

Créée lors du Conseil européen de Séville en 2002, l'Agence européenne pour la coopération aux frontières extérieures, dite « Frontex », est opérationnelle depuis 2005. Basée à Varsovie, l'agence est régie par un Conseil d'administration composé d'un représentant de chaque État membre et de deux représentants de la Commission européenne. Le budget de Frontex est passé de 34 millions d'euros en 2007 à 86,4 millions d'euros en 2011, soit une augmentation exponentielle de 254 % en quatre ans.

Son mandat lui confère six tâches principales¹⁰ :

- Coordonner la coopération opérationnelle des États membres en matière de gestion des frontières extérieures ;
- Contribuer à la formation des gardes frontières nationaux ;
- Produire une analyse des risques aux frontières ;
- Veiller aux évolutions techniques en matière de contrôle aux frontières extérieures et participer à la recherche et au développement ;
- Fournir une assistance technique et opérationnelle accrue aux États confrontés à une situation d'urgence ;
- Et apporter un soutien aux États membres pour la mise en place d'opérations de retour conjointes.

L'agence est un organe de droit public indépendant disposant d'une personnalité juridique propre. Ce statut lui permet de travailler en étroite collaboration avec les pays tiers et les organisations internationales. L'agence reste très opaque,

provoquant les critiques de la société civile et des demandes d'éclaircissement de la part de la Commission et du Conseil européen. La documentation officielle disponible sur Frontex, tels que les rapports annuels de la Commission européenne, n'offre pas un compte rendu très parlant de ses activités. Ces rapports comportent généralement de nombreuses statistiques mettant en avant les « succès de l'agence », telle que l'évolution du nombre de franchissements illégaux d'une année à l'autre, le nombre d'arrestations effectuées, le détail du matériel utilisé, etc. Outre cette approche quantitative, ces évaluations ne formulent pas une appréciation critique et factuelle des opérations menées par l'agence.

L'une des activités principales de l'agence est l'organisation d'opérations conjointes avec des États membres de l'Union européenne dans les zones frontalières jugées « sensibles », afin d'endiguer l'immigration dite illégale vers le vieux continent.

À titre d'exemple, l'opération Hera a été mise en œuvre dès 2006 au large des îles Canaries. Travaillant au recueil d'informations sur les voies de passage et à l'identification des migrants, cette opération organise également la surveillance des côtes grâce à des patrouilles conjointes qui mènent des opérations dans les eaux territoriales de la Mauritanie, du Sénégal et du Cap-Vert. Selon Frontex l'opération cherche à « dissuader les migrants d'embarquer pour des routes dangereuses ». ¹¹ Or, lors de cette opération, des embarcations en direction des îles Canaries ont été reconduites sur les côtes avant même que celles-ci aient quitté les eaux territoriales de leur pays, violant ainsi le « droit de quitter tout pays y compris le sien » ¹². Cette opération a été présentée comme un immense succès par l'agence puisqu'elle a permis la fermeture presque totale de cette route migratoire, tant la dissuasion fût forte. Désormais, Hera est une mission de surveillance aérienne et maritime permanente. Certains parlent alors de « déterritorialisation » ¹³ de l'action de Frontex. En agissant loin des frontières européennes et en faisant participer des acteurs de pays tiers, dans le cadre de partenariats conclus avec l'agence ou sur la base d'accords bilatéraux avec les États membres, Frontex et l'Union européenne favorisent des actions contraires aux droits de l'Homme tout en échappant à leurs responsabilités.

Au-delà des opérations conjointes, Frontex a développé un processus d'interventions d'urgence, rendues possible depuis le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007, suite à la demande du Conseil européen de la Haye. Un État membre confronté à une situation d'une gravité exceptionnelle, à savoir un fort afflux de migrants dits clandestins, peut désormais demander le déploiement d'une équipe d'intervention rapide aux frontières (RABIT). Il s'agit d'une assistance rapide et ponctuelle regroupant des gardes-frontières d'autres États membres.

Toutefois, la volonté des migrants est si forte que même les mesures les plus sécuritaires ne parviennent pas à les décourager. La fermeture des frontières n'apporte aucune solution. La clôture d'une route migratoire entraîne automatiquement l'ouverture d'une autre. Ainsi, la fermeture de la façade atlantique de l'Afrique et le blocage des flux transitant par le Maghreb, ont accentué la pression sur la frontière gréco-turque et à l'Est du bassin méditerranéen.

¹⁰ Frontex Press Kit, p.1, disponible sur : www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/background_information/
¹² DUDH, « Toute personne a le droit de quitter tout pays,

Le respect du principe de non-refoulement n'est pas garanti lors des opérations Frontex.

y compris le sien, et de revenir dans son pays » Article 13.2, 10 décembre 1948.
¹³ Europe écologie, Migreurop, Agence Frontex, *quelle garantie pour les droits de l'Homme*, 2010, p.12.

¹⁰ Détails de ces tâches sur : www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/



« J'ai 20 ans. Je suis né en Afghanistan. J'étais militaire dans mon pays. À plusieurs reprises, j'ai été menacé par les Talibans, j'ai donc décidé de partir. J'ai payé 4 000 dollars en échange de la garantie d'arriver jusqu'à Athènes. De là nous devions rencontrer quelqu'un qui nous aurait aidé à passer vers d'autres pays, en payant plus. D'Afghanistan je suis allé au Pakistan et puis en Iran. De là, j'ai essayé la traversée en Turquie. On devait marcher à pied dans les montagnes. Il neigeait. Pendant la traversée ils nous ont pris tout notre argent. En Turquie nous dormions dans la rue, ou nous ne dormions pas du tout. Nous avons essayé de rejoindre la Grèce en passant la frontière de la région d'Evros, nous avons dû passer la rivière avec un tout petit bateau. Nous étions 28 dessus. Nous sommes arrivés en Grèce et nous avons été enfermés dans un centre de rétention pas loin de la frontière. Maintenant nous sommes sortis, il nous reste à passer la frontière la plus difficile, celle avec l'Italie, sous les camions qui entrent dans les grands bateaux... »

Témoignage recueilli par Sara Prestianni à Alexandroupolis, 2011

Par ailleurs, le traitement conjoint de la surveillance et du sauvetage dans le mandat de l'agence ne semble pas garantir une protection effective des migrants. Selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, plus de 2 000 personnes auraient disparu en Méditerranée depuis février 2011 et ce, en dépit de la présence de Frontex.

LE PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT

Institué par l'article 33.1 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951) et par l'article 3 de la Convention contre la torture et peines et traitements inhumains, cruels ou dégradants (1984), ce principe pose l'interdiction pour un État d'expulser les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés vers un pays où ils ont des raisons légitimes de craindre des mauvais traitements. Refuser l'entrée sur un territoire donné aux demandeurs d'asile est une violation de ce principe. La jurisprudence internationale¹⁴ et les commentateurs juridiques s'accordent pour reconnaître une force coutumière à ce principe qui lie donc tous les États, signataires ou non des conventions sus-citées.

L'UE a choisi à de nombreuses reprises (Pacte européen, Programme de Stockholm, réaction aux événements du monde arabe) de renforcer Frontex, malgré les appels répétés des Organisations de la Société Civile (OSC) pour de meilleures garanties du respect des droits humains. L'opération Attica, menée en 2009 par des gardes côtes italiens et allemands s'est conclue par la remise d'une embarcation de 75 migrants aux autorités militaires libyennes, et ce en totale contradiction avec le principe de non-refoulement. Le directeur adjoint de Frontex, Gil Arias, a lui-même déclaré en 2009 « *Notre agence n'est pas capable de confirmer que le droit d'asile, comme les autres droits de l'Homme est respecté en Libye* ». ¹⁵

Plus inquiétant encore, Frontex se dessine aujourd'hui comme un « *monstre juridique* »¹⁶ qui ne présente pas de règles claires d'imputation de responsabilité. Si un certain cadre de contrôle des actes légaux de l'agence est aujourd'hui en place via la Cour de Justice de l'Union européenne, nul ne sait aujourd'hui qui doit répondre des infractions commises pendant les opérations. Qui des États membres ou de l'agence (qui a une personnalité juridique distincte) est lié par les actes des agents ? Ces derniers sont en effet détachés par les États auprès de l'agence. Cette situation a conduit en 2010 l'un des membres de la Commission européenne à affirmer que de tels dommages ne relevaient que de la responsabilité personnelle des individus prenant part aux opérations¹⁷. À travers Frontex, c'est un pan entier de la politique européenne qui se développe sans réel contrôle quant au respect des droits fondamentaux.

Il est important de noter que la commission des Libertés Civiles, de la Justice et des Affaires intérieures du Parlement

Frontex se dessine aujourd'hui comme un « monstre juridique ».

¹⁴ CEDH, Soering c. Royaume-Uni, Plénière, juillet 1989.

¹⁵ Human Rights Watch *Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum*

Seekers, 98 p., 2009.
¹⁶ Matringe Jean, lors du Hearing « A new mandate for Frontex: beyond the security obsessions, a human rights perspective? », Parlement européen le 15 septembre 2010.
¹⁷ Étude Migreurop, *op. cit.*

européen s'est prononcée sur la révision du règlement de Frontex après des mois de négociation avec le Conseil. Le règlement (CE) n°2007/2004, portant création de l'Agence a été révisé le 13 septembre 2011. Ce texte inclut notamment de nouvelles mesures de protection des droits fondamentaux.

Tout d'abord, il fait désormais directement appel au respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 ainsi qu'à la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Il énonce l'application du principe de non-refoulement et accepte le droit de regard d'un forum consultatif créé par ce même texte¹⁸. Ce forum est ouvert à d'autres organismes concernés, tels que le Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'Agence des droits fondamentaux, ou encore le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Parallèlement, le conseil d'administration devra désigner un « officier aux droits fondamentaux » chargé de rédiger des rapports réguliers sur les pratiques de l'agence et cela normalement en toute indépendance.

Si ces évolutions font naître quelques espoirs d'un meilleur contrôle du respect des droits de l'Homme par Frontex, elles ne modifient en rien l'approche sécuritaire qui sous tend sa création. Frontex reste un organe avant tout répressif, n'offrant pas de garantie réelle en termes de respect des droits humains des migrants.

4 La nouvelle donne des révolutions arabes

Pendant 23 ans, les États européens ont fermé les yeux sur les violations des droits de l'Homme, la corruption et le népotisme du régime de Ben Ali, allié fidèle dans le contrôle des flux migratoires vers l'Europe. Selon l'OIM depuis la fin du régime le 14 janvier 2011, 25 000 personnes sont arrivées sur l'île de Lampedusa. La majorité de ces migrants provient des régions pauvres et délaissées de la Tunisie ; une partie a aussi profité de l'élan de liberté qui a accompagné la révolution pour faire ce que le régime avait toujours interdit : partir. Tout en se félicitant de la révolution, l'Union européenne n'a pas tardé à s'inquiéter des « risques migratoires et terroristes »¹⁹. Le jeu de ping-pong entre l'Italie et la France concernant les migrants tunisiens a d'abord permis d'officialiser des entraves à la libre circulation déjà existantes dans l'espace Schengen. Puis, à peine libérée la Tunisie a fait face à une pression considérable de la part des dirigeants européens et notamment Italiens. Le 11 mars le Conseil européen extraordinaire sur la situation en Méditerranée annonce que l'opération Hermès 2011 de Frontex (dont le déploiement, prévu en juin, a été avancé) permettra « de suivre de près l'effet des événements sur les mouvements migratoires à l'intérieur et en provenance de la région ». Il appelle aussi les États membres à accroître leur soutien à Frontex et la Commission européenne à débloquent des ressources supplémentaires. Le Conseil annonce enfin que « l'Union européenne se concertera avec les pays concernés de la région à propos de l'aide financière et technique permettant d'améliorer le contrôle et la gestion des frontières et quant aux mesures destinées à faciliter

¹⁸ Article 26 bis du règlement (CE) n°2007/2004.

¹⁹ Intervention télévisée de Nicolas Sarkozy, 27 février 2011.

UNE CHARTE MONDIALE DES MIGRANTS

Les 3 et 4 février 2011 était organisée la rencontre internationale pour la charte mondiale des migrants sur l'île de Gorée au Sénégal. Ce processus d'écriture d'une charte par les migrants eux-mêmes est né à Marseille en 2006 à l'initiative de Sans-Papiers, puis a été repris par quatre groupes de rédaction en Afrique, Amérique latine, Europe et Asie. Une synthèse de ces textes a été diffusée dans le monde en vue des journées de discussion et d'adoption du texte final à Gorée. La charte s'appuie sur le principe qui veut que « toute personne doit pouvoir se déplacer et (que) le droit à la citoyenneté doit être basé sur la résidence et non sur la naissance », en conséquence aucune définition restrictive des migrants n'a été inscrite dans la charte. Ce texte se veut novateur par son processus participatif. Cette charte, largement diffusée lors du Forum social mondial de Dakar en 2011, doit maintenant être utilisée comme un outil de plaidoyer qui relaye directement et à grande échelle la voix des migrants.

le retour des immigrants dans leur pays d'origine »²⁰. Les visites des dirigeants italiens et européens se succèdent ensuite en vue d'obtenir la coopération de la Tunisie dans la réadmission de ses ressortissants parvenus à Lampedusa et dans la surveillance de ses 1 800 kilomètres de côtes.

La Libye du Colonel Kadhafi, avec qui l'Italie a signé en août 2008 un accord de lutte contre l'immigration clandestine, est elle aussi devenue une alliée de l'Europe dans sa guerre contre les migrants ; le traitement des migrants a été régulièrement dénoncé par les ONG²¹. Lors de l'engagement des hostilités entre les pro et les anti- Kadhafi au printemps 2011, les migrants sub-sahariens sont pris pour cible par une partie de la population et l'opposition armée qui les accuse d'être des mercenaires recrutés par le régime ; les exactions sont légion des deux côtés, tandis que le régime n'hésite pas à forcer les migrants à embarquer pour l'Europe²². La déshumanisation des migrants est à son comble, les médias parlent « d'arme migratoire »²³.

Malgré la nouvelle donne politique en Tunisie et en Égypte, les États européens persistent à maintenir la pression sur les nouveaux gouvernements afin de s'assurer que les migrants ne quittent pas le continent africain. Avec des conséquences gravissimes puisqu'un navire de l'OTAN est accusé de ne pas avoir secouru un bateau en détresse, occasionnant la mort de 61 personnes²⁴. Mevlüt Çavuşoğlu, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), a fait savoir qu'il demandait l'ouverture immédiate d'une enquête.

Pourtant le 4 et le 24 mai 2011 la Commission européenne a adressé au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des

²⁰ Conseil européen extraordinaire sur la situation en méditerranée, 11/03/2011.

²¹ Human Rights Watch, *Stemming the Flow: Abuses Against Migrants, Asylum seekers and Refugee*, septembre 2006.

²² Adrian Edwards,

Porte-parole du HCR, Point de presse, 8 mars 2011.

²³ RMC, 9 mai 2011, « Kadhafi envoie t'il des migrants en Europe? ».

²⁴ Migreurop, « Des dizaines de migrants meurent à la dérive devant la passivité d'un navire de l'OTAN », 5 août 2011.

régions sur « la migration » un texte qui aurait pu appeler à l'optimisme : « Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée ». La Commission y met en avant l'impératif soutien au processus démocratique et l'importance du respect de la bonne gouvernance et des droits de l'Homme dans les pays du Sud de la Méditerranée. Dans le cadre du « partenariat pour la mobilité », il est même précisé que « l'UE offrira aux pays partenaires la possibilité de conclure un accord sur l'assouplissement des modalités d'octroi des visas ». Pour autant, « la mobilité accrue telle que décrite ci-dessus dépendra du respect préalable d'un certain nombre de conditions visant à contribuer à la création d'un environnement sûr, dans lequel la circulation des personnes s'effectuerait par les canaux légaux et en conformité avec les modalités convenues ». En l'occurrence, il s'agit d'accords sur le retour volontaire, de la signature d'accords de réadmission, de la conclusion d'accords opérationnels avec Frontex, d'une coopération dans la surveillance conjointe de la Méditerranée...

La réaction européenne est claire : aucun changement n'est apporté aux relations mises en place avec les régimes autoritaires avant le Printemps arabe. Les États européens, sous couvert de « partenariat pour la mobilité », ne modifient en rien leurs pratiques sécuritaires. En septembre et octobre 2011, plusieurs visites à haut niveau ont eu lieu en Tunisie : Task force UE-Tunisie en septembre, et visite de Catherine Ashton (Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité) et du Commissaire Fühle (en charge de la politique européenne de voisinage) en octobre. Lors de ces deux visites, les contacts avec la société civile des deux rives de la Méditerranée ont été extrêmement limités voire inexistantes. Cela laisse à craindre que la définition d'un « nouveau partenariat²⁵ » ne soit qu'une façon d'épousseter un système inégalitaire sans le modifier.

²⁵ Communication de la Commission Européenne « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la méditerranée », 8 mars 2011.

PROPOSITION

Mettre fin au chantage, en dénonçant les « accords de gestion des flux migratoires » qui conditionnent la politique de coopération et de développement à des clauses de réadmission.

Externalisation de la politique migratoire européenne qui conduit certains pays d'Afrique de l'Ouest et du Maghreb à criminaliser l'émigration ; militarisation des frontières qui pousse les candidats au voyage à emprunter des routes toujours plus longues et dangereuses. Face à cette situation, La Cimade défend une nouvelle Politique Européenne de Voisinage en partenariat avec les pays limitrophes de l'Union européenne.

Dans l'immédiat, elle propose comme mesure concrète de dénoncer les « accords de gestion concertée des flux migratoires » afin d'établir avec les pays voisins des relations qui ne soient pas guidées uniquement par les enjeux migratoires. Dénoncer ces accords c'est refuser que, dans une vision strictement sécuritaire, l'aide au développement soit conditionnée à la mise en œuvre de la politique migratoire restrictive demandée par la France. C'est aussi refuser que cette politique soit déléguée à des régimes dictatoriaux qui bafouent les droits fondamentaux des migrants. Dénoncer ces accords, c'est enfin soutenir les révolutions arabes en proposant un nouveau dialogue Nord-Sud basé sur l'équilibre et la prise en compte des besoins des pays du Sud.



Retrouvez les 40 propositions de La Cimade pour inventer une politique d'hospitalité sur www.lacimade.org/politiquehospitalite



2 L'accueil des demandeurs d'asile en crise

Synthèse

- › La politique de l'asile est entrée dans l'ère des injonctions paradoxales.
- › En effet, depuis 2005, la France a l'obligation d'appliquer ou de transposer les règlements et directives européennes en la matière qui sont loin de satisfaire une pleine protection des demandeurs d'asile et des réfugiés car ils introduisent une logique restrictive avec notamment une procédure dérogatoire (Dublin) et le concept de pays sûr. Mais ces textes ont aussi encadré plus strictement les obligations de l'État en matière de protection des demandeurs d'asile. C'est en s'appuyant sur eux que les associations, dont La Cimade, ont multiplié les actions juridiques pour obliger les pouvoirs publics à respecter leurs obligations vis-à-vis de demandeurs d'asile, en particulier assurer leur hébergement ou leur information sur la procédure d'asile, dans une langue qu'ils comprennent.
- › Le paradoxe réside en ce que l'État semble indifférent aux rappels de ses obligations. Mû par une logique de réduction des coûts et des délais, le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile s'est détérioré ces dernières années en même temps que s'affirmait une mainmise de plus en plus nette du ministère de l'Intérieur sur les questions d'asile. Cette mainmise est devenue tutelle officielle en novembre 2010 alors que le système d'asile connaît une grave crise provoquée tant par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile (qui restent moins nombreux qu'au début des années 2000) que par les pratiques restrictives : difficultés à déposer sa demande d'asile et longs mois d'attente, multiplication des procédures dérogatoires, plus rapides et moins protectrices, manque criant d'hébergement et d'accompagnement social. Les demandeurs d'asile sont devenus la variable d'ajustement de politiques migratoires restrictives.

*Ci-contre : famille de demandeurs
d'asile tchétchènes, Nîmes,
avril 2011*

Chiffres clés 2010

Le nombre de demandeurs d'asile (52 762) a augmenté de

60%

depuis 2007 mais reste inférieur à celui de 2001.

PRÈS DE **40%**

DES DEMANDEURS D'ASILE N'ONT PAS ACCÈS À LA PROCÉDURE NORMALE DE DEMANDE D'ASILE.

24%

DE L'ENSEMBLE DES DEMANDES D'ASILE EN 2011 SONT TRAITÉES EN PROCÉDURE PRIORITAIRE, CE QUI REPRÉSENTE UNE AUGMENTATION DE 15% PAR RAPPORT À 2009.

Près de

14,5%

des demandeurs d'asile ont été placés en procédure Dublin.

Seuls

883

de ces « Dublinés » ont été transférés effectivement vers un autre pays européen.

35 000

DEMANDEURS D'ASILE SONT SUR LISTE D'ATTENTE D'UN CADA, DONT 13 022 QUI SONT HÉBERGÉS DANS LE CADRE DU DISPOSITIF D'URGENCE.

25%

DES DEMANDEURS D'ASILE ACCÈDENT À UN CENTRE D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE (CADA).

5

mois, c'est le délai moyen d'instruction de la demande d'asile.

En novembre 2010, l'asile est passé officiellement dans le giron du ministère de l'Intérieur, pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale. Cette évolution s'est faite sans coup férir tant, ces trente dernières années, ce ministère a renforcé son rôle dans les procédures d'asile et fait prévaloir ses conceptions visant à considérer les demandeurs d'asile comme un risque migratoire.

Cette officialisation s'est inscrite dans un contexte de grave crise du dispositif d'asile. Le nombre de demandeurs d'asile a augmenté de 60% depuis 2007 (sans toutefois atteindre le niveau du début des années 2000) et en dépit des réformes – ou peut être à cause d'elles – l'accueil des demandeurs d'asile s'est largement détérioré conduisant des personnes à trouver porte close devant les préfectures, chargées d'enregistrer leur demande, puis à se retrouver à la rue. Les mesures annoncées par M. Guéant le 25 novembre 2011 vont toutes dans le même sens : apporter des restrictions à l'exercice du droit d'asile.

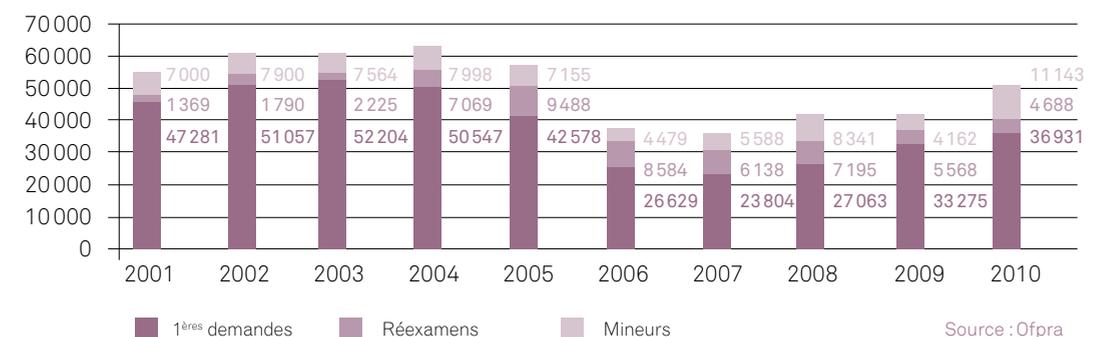
DÉFINITION

Statut de réfugié
statut reconnu à une personne étrangère qui ne peut avoir une protection de son pays parce qu'elle craint des persécutions au sens de la Convention de Genève (en raison de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un groupe social ou ses opinions politiques), soit parce qu'elle a été reconnue réfugiée par le HCR, soit parce qu'elle a été persécutée en raison de son combat en faveur de la liberté (asile constitutionnel). Il est reconnu par l'Ofpra et en appel par la CNDA. Il donne droit à une carte de résident de dix ans.

1 Une hausse relative de la demande d'asile

Pour la troisième année consécutive, la demande d'asile en France est en hausse en 2010. Avec 52 762 demandes dont près de 37 000 premières demandes (en hausse de 11% par rapport à 2009), près de 5 000 réexamens, (en baisse de 16% par rapport à 2009) et plus de 11 000 mineurs accompagnants, le nombre de demandes d'asile enregistré à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) a connu une hausse de 10% par rapport à 2009 et de 60% par rapport à 2007. La tendance s'accroît pour le premier semestre 2011 avec 24 404 demandes. Les nationalités les plus représentées sont le Kosovo, la Russie, le Bangladesh, la République Démocratique du Congo et le Sri Lanka. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a, quant à elle, enregistré 27 500 recours (+10%). Pour autant, si on regarde rétrospectivement, on est loin du record enregistré en 1989 (61 000 demandes) ou encore des chiffres atteints au début des années 2000 (plus de 65 000 demandes d'asile en 2004). Pour les dix premiers mois de 2011, 47 733 demandes ont été enregistrées.

La demande d'asile en France



Source : Ofpra

Tout le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile est en crise et le discours gouvernemental qui s'enorgueillissait d'être le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe, voire dans le monde – assertion fautive au regard du nombre de réfugiés accueillis par exemple en Tunisie – a repris l'antienne du détournement des procédures d'asile par les demandeurs d'asile et la nécessité de l'accélération de l'instruction des demandes.

2 L'OFPRA et la CNDA sous pression

Une crise systémique du dispositif d'asile.

Avec l'augmentation relative du nombre de demandes d'asile, l'Office de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), se retrouvent sous la pression des pouvoirs publics.

Dès 2008, l'Ofpra a signé un contrat d'objectifs et de moyens (devenu contrat de performance) prévoyant un nombre minimum de décisions rendues par officier de protection chargé de l'instruction des demandes et un délai moyen d'instruction de deux mois.

L'augmentation de la demande d'asile et la généralisation des entretiens ont obligé à revoir à la baisse cet objectif d'autant plus que la multiplication des procédures prioritaires a conduit à déstabiliser l'instruction de l'ensemble des demandes. En effet, l'Ofpra planifie les entretiens et la présence d'interprètes pour les procédures normales mais ne peut le faire pour les procédures dites prioritaires dont le délai d'instruction des demandes est trop court. Lorsqu'il est saisi d'un nombre important de demandes d'asile plus complexes, en procédure prioritaire, comme c'est le cas pour les Érythréens ou les Somaliens, il faut mobiliser en urgence un officier de protection et un interprète, ce qui a pour conséquence de laisser dans les armoires le dossier d'un demandeur en procédure normale. Résultat, le délai moyen d'instruction s'allonge pour atteindre cinq mois.

La situation de la Cour nationale du droit d'asile est encore plus délicate. Il s'agit de la première juridiction administrative en termes de nombres de recours (27 500 recours et près de 24 000 décisions en 2010). De plus, depuis 1952 la Cour dépendait du budget de l'Ofpra, mais en 2009 elle est devenue indépendante et a été rattachée au budget géré par le Conseil d'État. Dans le même temps, le nombre de décisions prises par l'Ofpra a continué d'augmenter (près de 38 000 en 2010). L'arrivée de dix présidents nommés à la Cour en septembre 2009 qui ont statué sur près de la moitié des recours n'a pas été la panacée car l'instruction préalable du recours est faite par les rapporteurs- fonctionnaires de la Cour, soumis aux mêmes impératifs de « productivité » que les officiers de protection de l'Ofpra. Résultat, le délai moyen d'instruction était encore de 15 mois à la CNDA en 2010, délai qui paraît exorbitant aux yeux du ministère. Des crédits ont été attribués à l'Ofpra et à la CNDA pour engager temporairement 30 officiers de protection et 30 rapporteurs pour la « résorption du stock ». Si ces moyens permettent provisoirement de diminuer les délais d'instruction, ils restent insuffisants pour résoudre une crise systémique du dispositif d'asile.

DÉFINITION

Protection subsidiaire

si la personne ne peut obtenir le statut de réfugié, mais qu'elle risque la peine de mort, des traitements inhumains et dégradants ou une violence aveugle liée à un conflit, elle peut se voir octroyer la protection subsidiaire par l'Ofpra ou la CNDA. La carte de séjour délivrée est d'une durée d'une année.

EN OUTRE-MER, UNE PROCÉDURE D'ASILE AU RABAIS

Ces deux dernières années, l'augmentation des demandes d'asile dans les départements et territoires d'Outre-mer a été particulièrement importante. En Guyane plus de 1200 demandes d'asile ont ainsi été déposées, 700 à Mayotte. Pour les dix premiers mois de 2011, 1283 demandes en Guyane et 1045 à Mayotte ont été enregistrées. Dans ces départements et territoires, la situation des demandeurs est encore pire qu'en métropole puisqu'il n'existe aucun dispositif d'accueil (les demandeurs peuvent toucher l'allocation temporaire d'attente mais il n'y a pas de centre d'accueil pour demandeurs d'asile) et que, du fait de l'éloignement, l'Ofpra et la CNDA ne prévoient d'entretiens ou d'audiences que lors de missions. Si une antenne de l'Ofpra a ouvert en Guadeloupe, cela reste à près de 2000 kilomètres de Cayenne. La loi du 16 juin 2011 a ouvert la possibilité pour la CNDA de tenir des audiences par visioconférences lorsque le demandeur se trouve en province avec un certain nombre de garanties, notamment l'accord exprès du demandeur. En Outre-mer, cette garantie n'existe plus et il est vraisemblable que la Cour ne se déplacera plus pour entendre les demandeurs. L'Ofpra a déjà ouvert la voie en procédant à des entretiens par le même procédé pour la moitié des demandeurs situés en Guyane sans que cela ne soit encadré par la loi.

DÉFINITIONS

OFPRA (Office de protection des réfugiés et apatrides)

établissement sous tutelle du ministère de l'Intérieur qui est chargé d'examiner les demandes d'asile et de reconnaître le statut de réfugié ou d'octroyer la protection subsidiaire ou de refuser la demande d'asile. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours à la CNDA.

CNDA (Cour nationale du droit d'asile)

juridiction administrative qui est chargée d'examiner les recours formés contre les décisions de l'Ofpra. Elle statue en plein contentieux, c'est à dire qu'elle peut reconnaître la qualité de réfugié ou octroyer la protection subsidiaire.

3 Régionalisation de la procédure d'asile : des préfectures de plus en plus inaccessibles

Pour diminuer le nombre des demandes d'asile, la tentation est grande de dissuader les étrangers d'en déposer une. Pour ce faire, en amont de l'Ofpra et de la CNDA, les préfets jouent un rôle cardinal. En effet, les demandeurs d'asile doivent obligatoirement se rendre auprès des préfectures pour faire enregistrer leur demande d'asile. La loi prévoit que le préfet délivre en général une autorisation provisoire de séjour valable jusqu'au terme de la procédure et qui permet à l'intéressé d'accéder à l'Ofpra et de bénéficier d'un accueil décent (entrée dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile – Cada – ou bénéfice de l'allocation temporaire d'attente – Ata).

Tous les préfets ne sont pas compétents pour cette tâche. Expérimentée d'abord dans deux régions (Bretagne et Haute-Normandie) puis pérennisée et étendue à dix-sept autres, la « régionalisation » de l'admission au séjour consiste à confier à un ou à deux préfets la compétence d'autoriser ou non les demandeurs d'asile à séjourner dans une région donnée. Dans la plupart des cas, le préfet de région a été désigné par arrêté ministériel. En Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Pays-de-Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur, deux préfets par région ont été désignés.

Conséquences pratiques de cette régionalisation : le demandeur d'asile doit désormais se rendre à la préfecture désignée, qui se trouve parfois à plusieurs centaines de kilomètres de son lieu d'hébergement provisoire. La réforme s'est faite à effectifs constants et les services préfectoraux n'ont pas été augmentés pour faire face à une demande d'asile plus importante, provoquant une nouvelle crise de l'accès aux procédures d'asile, telle que l'avait connue la France à l'orée des années 2000. Cela se traduit par un allongement du délai avant d'être autorisé à séjourner en France. Alors que le délai maximal est de 15 jours, des demandeurs d'asile peuvent actuellement attendre jusqu'à 5 mois dans certaines préfectures comme celle de Rennes. Face à cette crise, les préfectures limitent aussi le nombre de personnes accueillies (comme à Paris ou Versailles²⁶) et le nombre de domiciliations administratives (comme à Nantes²⁷).

Malgré cette situation, la réforme n'a pas été remise en cause car son objectif est de réduire les coûts en mettant en œuvre plus largement les procédures d'asile dérogatoires telles que la procédure dite « Dublin » et la procédure prioritaire.

²⁶ Le Tribunal administratif de Versailles a condamné le préfet pour cette pratique

(TA Versailles, n° 0906966, 29 juillet 2009).

²⁷ TA Nantes, n° 0901945, 2 avril 2009.

4 L'absence de statut des « Dublinés »

Le règlement dit Dublin II²⁸ prévoit que, sous réserve de motifs familiaux, l'État qui laisse entrer un étranger sur le territoire européen ou celui où il a déjà déposé une demande d'asile est celui qui doit examiner sa demande d'asile (on parle de pays responsable de l'examen de la demande).

Ainsi, si un demandeur d'asile se présente à la préfecture alors qu'il a déjà déposé une demande dans un autre pays européen (l'Union européenne ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse) ou qu'il y a transité avant d'arriver en France, la préfecture refuse de lui accorder le droit de séjourner en France et la possibilité de demander l'asile à l'Ofpra.

Le demandeur fait alors l'objet d'une longue procédure pour saisir le pays responsable de l'examen de la demande selon le règlement Dublin et le réadmettre vers ce pays. Cette procédure peut durer jusqu'à 23 mois et, pendant ce temps, les demandeurs d'asile dits « Dublinés » n'ont pas de véritable statut.

Ils n'ont pas d'accès à une procédure Ofpra, ni au statut de demandeur d'asile (ils n'ont pas d'autorisation de séjour, ni accès au centre d'accueil pour demandeurs d'asile ou encore à l'allocation temporaire d'attente²⁹). Ils ne sont munis que de convocations surchargées de tampons et sont très peu informés sur l'avancement de la procédure avant d'être interpellés au guichet des préfectures ou dans leurs lieux d'hébergement pour être renvoyés dans le pays dit responsable de l'examen de leur demande d'asile. Ils n'ont pas non plus la possibilité de déposer un recours suspendant leur transfert. Cela est d'autant plus grave que plusieurs pays de l'Union européenne (notamment des pays comme la Grèce, l'Italie ou Malte qui se sont baptisés « pays de la ligne de front ») maltraitent les droits des demandeurs d'asile.

La procédure Dublin II est inéquitable mais elle est aussi inefficace. En effet, en 2010, la France a saisi un autre État membre pour lui demander de reprendre en charge 5 396 dossiers (47 de plus qu'en 2009), soit près de 14,5 % des demandes d'asile. Pourtant le nombre de transferts diminue avec 883 transferts contre 1 026 en 2009. Cela est dû en partie au développement d'un important contentieux sur la question³⁰ mais également au fait que les préfets ne cherchent pas à mettre en œuvre les mesures qu'ils édictent et conçoivent la procédure comme un purgatoire dans lequel ils maintiennent des demandeurs d'asile pendant de longs mois.

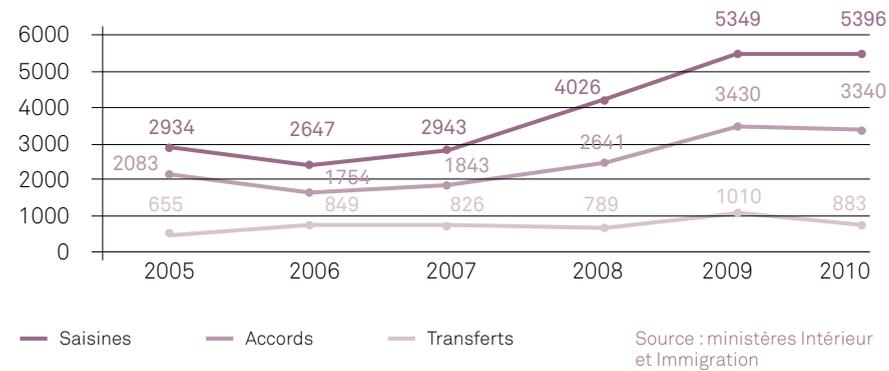
Pour « améliorer » l'efficacité du système, le ministre de l'Intérieur a prévu un nouveau *modus operandi* dans la circulaire du 1^{er} avril 2011 dans laquelle il est demandé aux préfets d'utiliser le plus largement possible cette procédure. Elle a été contestée par La Cimade devant le Conseil d'État.

²⁸ Règlement n° 343/2003/CE du 18 février 2003.

²⁹ Le Conseil d'État a considéré que les demandeurs d'asile sous cette procédure devaient avoir un accès aux conditions d'accueil

et a condamné l'État pour atteinte au droit d'asile. CE, n°s 332631, 332632, Youri et Anna Mirzoian, 20 octobre 2009).
³⁰ Voir recueil de jurisprudences Dublin II, La Cimade, mai 2011.

Procédures Dublin II 2005-2010



DÉFINITION

Règlement Dublin II

Règlement européen qui précise les critères et la procédure de détermination de l'État de l'Union européenne (plus l'Islande, la Norvège et la Suisse) compétent pour examiner une demande d'asile ainsi que les modalités de transfert.

³¹ Voir CE, n° 339478, 20 mai 2011.

³² CrEDH, Grande Chambre, n° 30696/09, MSS C/Belgique et Grèce, 21 janvier 2011.

LES RENVOIS VERS LA GRÈCE ENFIN SUSPENDUS

Depuis près de dix ans, tant les organisations internationales comme le HCR ou le Conseil de l'Europe que les ONG, font le bilan dramatique de l'accueil des demandeurs d'asile en Grèce : accès très difficile à la procédure, absence d'hébergement, procédure non équitable, enfermement de nombreux demandeurs dans des conditions dantesques, reconnaissance du statut de réfugié quasi-nulle. La procédure grecque ne correspond pas aux normes minimales fixées par l'Union européenne. Pourtant chaque année, les préfets ont mis en œuvre des procédures de transfert vers ce pays, notamment de ressortissants afghans. Depuis 2007, les associations, dont La Cimade, se sont mobilisées pour contester ces renvois en particulier en saisissant le juge des référés du Conseil d'État. Celui-ci a d'abord considéré qu'il n'y avait pas d'atteinte au droit d'asile puisque la Grèce était un pays de l'Union européenne. Mais il a ensuite admis qu'un demandeur d'asile pouvait démontrer des circonstances personnelles de non-respect du droit d'asile dans ce pays. Le Conseil d'État a ainsi suspendu l'arrêté de réadmission d'une famille palestinienne passée par le centre de rétention de sinistre réputation de Pagani à Lesbos³¹. Cependant c'est la Cour européenne des droits de l'Homme qui a donné le coup de grâce en condamnant la Belgique et la Grèce pour non respect du droit au recours effectif. Le ministère de l'Intérieur français a depuis décidé de cesser de renvoyer les demandeurs d'asile vers ce pays³².



La famille O. est arrivée à Marseille à la fin de l'année 2009. Réfugiée palestinienne en Irak, elle doit fuir ce pays et est placée par le HCR sous son mandat strict. Mais en Syrie, elle est en proie à l'hostilité et décide de gagner l'Europe. Elle arrive à Lesbos où elle est enfermée à Pagani où s'entassent près de 1500 personnes dans un hangar à matériaux transformé en « centre d'accueil ». Libérée et livrée à elle-même, elle décide de rejoindre Marseille.

Accueillie par La Cimade, elle demande l'asile mais leurs empreintes ont été relevées en Grèce et la préfecture met en œuvre une procédure Dublin II pour les y renvoyer. La famille saisit alors le tribunal administratif de Marseille qui suspend la décision de renvoi pour défaut d'information par écrit. Le ministère de l'Immigration fait appel. Cependant, le 19 mai 2010, le Conseil d'État annule l'arrêté de réadmission considérant qu'au vu de ce qu'avait vécu la famille en Grèce, ce pays ne garantissait pas le respect du droit d'asile : « leur réadmission vers la Grèce serait de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile. »

C'est la première fois qu'un arrêté de réadmission Dublin II vers la Grèce est annulé. Aujourd'hui, le ministère de l'Intérieur français a cessé de renvoyer des demandeurs d'asile vers ce pays. La famille O., quant à elle, a obtenu le statut de réfugié politique.

5 Procédure prioritaire : une procédure dérogatoire qui se banalise

Depuis 1993, la loi permet au préfet de placer la demande d'asile en procédure prioritaire. Il s'agit là encore de limiter les droits de certains demandeurs d'asile, et de pouvoir les expulser plus rapidement.

Cette procédure accélérée prévoit un délai d'instruction à l'Ofpra de 15 jours si le demandeur est en liberté, et de 96 heures s'il se trouve placé dans un lieu de rétention administrative en vue de son expulsion. Surtout, en cas de rejet, le demandeur peut faire un recours à la Cour nationale du droit d'asile mais l'étranger peut être reconduit vers son pays d'origine sans attendre l'issue de ce recours.

Dans l'esprit du législateur, cette procédure ne devait viser que les demandes manifestement dépourvues de fondement. Pourtant, avec l'introduction du concept de pays d'origine sûrs et la politique d'objectifs chiffrés du gouvernement, de plus en plus de demandes d'asile sont traitées de cette façon. En 2010, le nombre de procédures prioritaires est en augmentation de 15 % par rapport à 2009. Elles représentent 17 % des premières demandes et 25 % de l'ensemble des demandes.

En 2011, 19 % des premières demandes et 80 % des réexamens (soit 26 % des demandes) ont été ainsi examinés en procédure prioritaire.

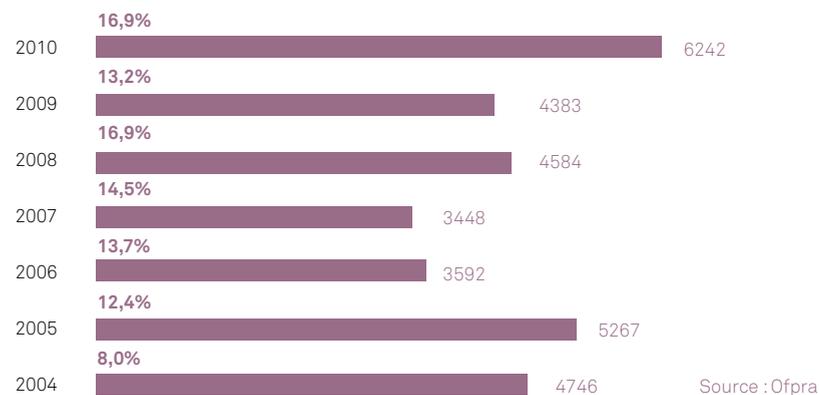
La procédure prioritaire permet d'expulser plus rapidement les demandeurs d'asile.

DÉFINITION

Procédure prioritaire

Lorsque le préfet prononce un refus de séjour à l'encontre du demandeur d'asile, l'Ofpra doit examiner la demande d'asile selon la procédure prioritaire : le délai d'instruction est réduit. En cas de rejet, le recours à la CNDA ne permet pas de suspendre la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement.

Premières demandes en procédure prioritaire 2004-2010



A. Rallonger la liste des pays d'origine sûrs un outil pour réduire la demande d'asile

Concept européen, une liste de pays d'origine sûrs a été établie pour la première fois par le Conseil d'administration de l'Ofpra en 2005. Selon la loi de 2003, un pays est considéré comme « sûr » *« s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'Homme et des libertés fondamentales »*.

Début 2009, la liste comptait 15 pays³³. La Cimade et les associations membres de la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), ont demandé à ce qu'elle soit réduite notamment du fait de la guerre en Géorgie et de l'important taux de reconnaissance du statut de réfugié pour le Mali, en raison des persécutions liées au genre. Au contraire, face à l'augmentation des demandes d'asile, les pouvoirs publics ont cherché à l'élargir en visant certaines nationalités très représentées dans les demandes d'asile. Le 13 novembre 2009, le Conseil d'administration de l'Ofpra décida certes de retirer la Géorgie mais ajouta l'Arménie, la Serbie et la Turquie sur la liste des pays d'origine sûrs, nationalités qui représentaient 15 % de la demande d'asile. Les associations dont La Cimade défèrent cette décision devant le Conseil d'État qui l'annula en juillet 2010 pour l'Arménie, Madagascar et la Turquie ainsi que pour les demandes faites « par ou au nom » de femmes maliennes.

Malgré l'avertissement donné par le Conseil d'État, le 11 mars 2011, le conseil d'administration de l'Ofpra a décidé de réviser de nouveau la liste des pays d'origine sûrs en ajoutant l'Albanie et le Kosovo. Le Kosovo représentait la première nationalité de demande d'asile en 2010. La décision a été de nouveau contestée devant le Conseil d'État.

Mais le ministre de l'Intérieur n'était pas satisfait de la diminution. Dès le 2 décembre 2011, le Conseil d'administration a inscrit quatre autres pays : de nouveau l'Arménie, le Bangladesh (première nationalité de demande d'asile en 2011), la Moldavie et le Monténégro. Les demandes provenant des pays d'origine sûrs représentent près de 27% des demandes d'asile déposées en 2011.

La logique de ces inscriptions sur la liste des pays d'origine sûrs est explicite. Cela permet de réduire le délai moyen d'instruction à l'Ofpra puisque l'examen en procédure prioritaire se fait dans un délai de quinze jours. Il s'agit aussi de faire des économies sur la prise en charge puisque les demandeurs sont exclus des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) et ne peuvent bénéficier – et encore avec beaucoup de difficultés – que de l'allocation temporaire d'attente (Ata) pendant l'examen de leur demande à l'Ofpra. Enfin, ces effets combinés conduisent à une nette diminution du nombre de demandes d'asile de ressortissants de ces nationalités. Non par manque de besoin mais parce que ces personnes renoncent à demander la protection de la France.

B. Hausse des demandes d'asile qualifiées de frauduleuses

Le préfet dispose également de la possibilité de placer une demande d'asile en procédure prioritaire quand il la considère comme frauduleuse ou abusive. La circulaire du 1^{er} avril 2011 rappelle la longue liste de situations envisagées par le ministère pour mettre en œuvre ces dispositions (fausse identité, demande d'asile après un refus de titre de séjour ou après une mesure d'expulsion, étrangers en rétention administrative mais également réfugiés reconnus dans un autre pays demandant asile en France). Comme pour les pays d'origine sûrs, l'Ofpra doit examiner en priorité la demande d'asile et le préfet peut reconduire à la frontière l'étranger sans attendre la décision de la CNDA sur le recours formé. Les conditions d'accueil sont strictement limitées.

Les deux dernières années ont été marquées par l'utilisation massive de cette procédure.

DÉFINITION

Pays d'origine sûr

Un pays est considéré comme « sûr » *« s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*. Les demandes d'asile des ressortissants de ces pays sont examinées en procédure prioritaire.

³³ Les pays inscrits sur la première liste en 2005 furent le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, le Ghana, l'Inde, le Mali, l'Ile Maurice, la Mongolie, le Sénégal, et l'Ukraine. En 2006, l'Albanie, la Macédoine, Madagascar, le Niger et la Tanzanie furent ajoutés. Le Conseil annula la décision en ce qui concerne l'Albanie et le Niger.

LES ÉVACUÉS DE LA « JUNGLE » DE CALAIS

Depuis la destruction du centre de Sangatte en 2002, et en l'absence de toute possibilité d'hébergement, des centaines d'Afghans, de Soudanais, Érythréens ou Somaliens, campaient dans des abris de fortune baptisés « jungles » dans l'attente d'un passage vers la Grande Bretagne. Longtemps niée par les pouvoirs publics, la situation fut mise en lumière par un rapport de la Coopération française pour le droit d'asile en septembre 2008³⁴. Le ministère annonça un plan d'action en avril 2009 qui comprenait la destruction des jungles. Le 22 septembre 2009, date annoncée par le ministre de l'Immigration, Éric Besson, pour les démanteler, il restait 275 personnes dans la jungle pachtoune. Après avoir séparé les mineurs des majeurs et les avoir conduits vers des foyers, la police décida que 140 Afghans, par hasard tous majeurs car tous nés le 1^{er} janvier 1991, feraient l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière vers l'Afghanistan, parfois assorti d'un paragraphe considérant que leur demande d'asile était abusive. Ils ont alors été dispersés vers les centres de rétention de Lille, Rouen, Paris, Metz, Lyon, Nîmes, Nice, Marseille et Toulouse. Les équipiers de La Cimade et les avocats se sont mobilisés et ont contesté ces mesures d'éloignement. Ils ont aussi fait valoir devant le juge des libertés et de la détention (JLD) que les Afghans n'avaient pu exercer aucun de leurs droits (droit à un interprète, droit à un médecin etc.) pendant leur transfert vers les centres de rétention (13 heures de transport pour les personnes transférées à Nîmes !). Après quelques jours, et malgré les appels des procureurs, la totalité des personnes « évacuées » étaient libres. Cependant, les préfets ont continué d'interpeller des dizaines d'Afghans aussi bien à Calais qu'à Paris ou à Nice et à leur notifier des arrêtés de reconduite à la frontière. Un certain nombre d'entre eux ont été contraints de saisir l'Ofpra en rétention qui a statué en 96 heures. Si 20 d'entre eux se sont vus octroyer une protection, quinze ont été reconduits par charter franco-britannique.

C. Un phénomène nouveau : les empreintes dites inexploitable

Pour repérer les transits des demandeurs d'asile, qui une fois entrés sur le territoire européen par la Grèce, l'Ukraine ou l'Italie tentent de rallier un autre pays, l'Union européenne a mis en place un système de relevé systématique des empreintes digitales, baptisé Eurodac. Toutes les personnes qui demandent l'asile, qui franchissent irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union ou qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire européen, voient leurs empreintes saisies.

Depuis 2009, un phénomène prend de l'ampleur en France : le fait que les préfets n'arrivent pas à relever les empreintes digitales dans le fichier d'Eurodac. Pour le ministère, c'est une action délibérée des demandeurs d'asile

qui chercheraient ainsi à échapper à une procédure Dublin II ou à formuler plusieurs demandes d'asile. Une circulaire du 2 avril 2010 a demandé aux préfets de mettre en œuvre la procédure prioritaire s'il n'était pas possible de procéder à au moins deux relevés espacés d'un mois et la loi du 16 juin 2011 a précisé que pouvait être considérée comme frauduleuse la demande formulée par une personne qui dissimule son identité, sa nationalité ou sa provenance.

Ce nouveau cas de procédure prioritaire prend une ampleur effarante puisque 65 % des demandes érythréennes (4 % en 2009) et 46 % des demandes soudanaises font l'objet d'un examen en procédure prioritaire alors que ces deux nationalités sont parmi celles qui ont les plus forts taux d'accord.

Saisi d'un recours de La Cimade, le Conseil d'État a malheureusement validé la circulaire en considérant que la personne dont on ne pouvait relever les empreintes à plusieurs reprises avait un comportement frauduleux.

Dernier épisode, par une note de service du 3 novembre 2011, l'Ofpra a décidé de rejeter sans entretien les demandes d'asile de ces personnes en considérant qu'il ne pouvait déterminer leur identité et leur nationalité.

D. Vers un recours suspensif dans les procédures prioritaires ?

La critique majeure faite à la procédure prioritaire est qu'elle ne permet pas au demandeur de formuler un recours de plein droit suspensif à la CNDA. Le préfet peut immédiatement après la notification de la décision de rejet de l'Ofpra, expulser un demandeur d'asile débouté sans attendre la décision de la CNDA.

La situation la plus critique est pour les demandeurs placés en centre de rétention qui sont à disposition des préfets. Depuis 2007, les équipes de La Cimade dans les centres de rétention ont multiplié les recours en urgence à la Cour européenne des droits de l'Homme pour faire suspendre ces mesures. L'un des cas a abouti à une audience de la Cour européenne le 17 mai 2011, au cours de laquelle a été examiné le cas d'un demandeur d'asile soudanais qui avait fait sa demande d'asile dans le centre de rétention de Perpignan et qui avait été rejeté par l'Ofpra. Après que la CEDH a suspendu son expulsion, la CNDA lui a finalement reconnu la qualité de réfugié prouvant ainsi les dangers de cette procédure.

DÉFINITION

Recours suspensif

Un recours est dit « suspensif » lorsqu'il suspend l'exécution de la décision (et d'une mesure d'expulsion), le temps que le juge statue sur le recours.

6 Un dispositif d'accueil asphyxié

Si les préfets sont invités à mettre en œuvre les procédures Dublin II et prioritaires, c'est que le dispositif d'accueil arrive à une situation explosive et qu'ils doivent en gérer les conséquences.

La directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile de 2003 prévoit que l'État doit assurer la subsistance des demandeurs d'asile, et notamment un hébergement digne pendant la durée de la procédure. L'idée était qu'avec un dispositif de 21 000 places, 90% des demandeurs d'asile admis au séjour soient hébergés dans un Cda. Le versement de l'allocation temporaire

³⁴ CFDA, *La loi des jungles*, septembre 2008.

d'attente, versée en cas de non hébergement, est alors conditionnée à l'obligation d'accepter une proposition d'offre de prise en charge dans un tel centre. On est très loin du compte puisqu'en 2010, à peine un quart des demandeurs d'asile accède à un Cada. L'augmentation de la demande d'asile³⁵, notamment de familles, n'est pas la seule explication. Le système d'hébergement s'est ankylosé car la durée de séjour reste très élevée (586 jours en moyenne en 2010) malgré les fortes pressions exercées par les préfets sur les Cada pour sortir les réfugiés et déboutés (notamment par des sanctions financières en cas de « présence indue »). Les préfets sont obligés de fixer des priorités parmi les demandes d'hébergement et près de 35 000 personnes sont sur liste d'attente. La mise en place d'un logiciel de gestion des places Cada par l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (Ofii) n'a pas enrayer cette pénurie car chaque préfet de région ou de département se réserve les rares places vacantes disponibles dans sa région.

Les plates-formes d'accueil, pilotées à compter de 2010 par l'Ofii, et les dispositifs d'hébergement d'urgence sont donc très utilisés (100 millions d'euros dépensés en 2010, pour 18 000 personnes, 135 millions en 2011 pour 25 000 personnes) d'autant plus que c'est le seul dispositif accessible aux personnes en procédure Dublin II ou en procédure prioritaire³⁶. Sans compter que les demandeurs d'asile font de plus en plus valoir leurs droits devant les juridictions administratives³⁷.

Pour répondre à cette crise, le ministère de l'Intérieur n'envisage pas de créer de nouvelles places ou d'autoriser provisoirement les demandeurs à travailler et ainsi subvenir eux même à leurs besoins. La seule préoccupation du ministère est la « réduction des coûts ». L'optimisation des frais de fonctionnement des Cada, c'est-à-dire la réduction de 4 % des crédits prévus par la loi de finances 2011 (avec un objectif de diminution de 8 % pour 2013) passe par la limitation de l'accompagnement des demandeurs hébergés : un salarié pour dix à quinze résidents contre un pour dix depuis 1991.

Pour les trois quarts des demandeurs qui n'y ont pas accès, la situation est encore pire : les missions des plates-formes se limiteront à la domiciliation, l'information et l'orientation des demandeurs pour leurs démarches sociales (mais sans accompagnement de leur demande d'asile), la fourniture d'un interprète (mais pas d'assistance à la rédaction) et une aide matérielle très exceptionnelle (dans la limite de 5 à 10 % du budget). Mais c'est sur l'hébergement d'urgence que la réduction est la plus drastique : une circulaire du 24 mai 2011 limite la prise en charge des demandeurs d'asile à la durée de la procédure (qui est raccourcie pour les procédures Dublin II et prioritaires à la notification d'une décision de réadmission ou de la décision négative de l'Ofpra) et au seul hébergement. Cette circulaire a été contestée par La Cimade.

du demandeur d'asile.

Derrière ces réductions de coûts, se dessine une situation encore plus difficile pour les demandeurs d'asile qui, par milliers, se retrouvent aujourd'hui dans la rue, sans ressources puisque leur est refusé le droit au travail. Coincés dans une véritable « quarantaine sociale », ils n'ont d'autres alternatives que d'appeler chaque jour les hébergements d'urgence et ne peuvent pas préparer sereinement leur demande d'asile.

Sans droit au travail, des milliers de demandeurs d'asile se retrouvent à la rue.

35 52 561 demandes enregistrées en 2010 à l'Ofpra auquel il faut ajouter les personnes sous procédures Dublin (5 396 en 2010).

36 L'accès au CADA est conditionné à la régularité du séjour

LES ASSOCIATIONS COMME ULTIME RECOURS

Face aux carences des structures officielles, les associations non liées à l'Ofii (appelées « caritatives » par le cahier des charges de l'Ofii) sont de plus en plus sollicitées par les demandeurs. Depuis 2009, l'un de leurs moyens d'action est de saisir le juge administratif d'une requête sur les conditions matérielles d'accueil. Par une série d'ordonnances, le Conseil d'État a dégagé de la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile et de la loi, un corollaire nouveau au droit d'asile qui permet de contester efficacement les pratiques des préfetures ou du pôle emploi de priver d'hébergement ou d'allocation des demandeurs d'asile. En septembre 2009, à partir de la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile et des mesures prévues par la loi, le Conseil d'État³⁸ a précisé les obligations de l'État envers les demandeurs d'asiles : l'étranger doit être admis au séjour le plus tôt possible pour avoir accès aux conditions matérielles d'accueil. Durant toute la durée de la procédure, et quelle qu'elle soit, le préfet doit assurer au demandeur d'asile des conditions matérielles d'accueil assurant les besoins fondamentaux, à savoir l'habillement, la nourriture et surtout l'hébergement. Cela peut prendre des modalités différentes que celle prévues par la loi mais uniquement pendant une période la plus courte possible.

Suite à cette décision, le Conseil d'État a ajouté³⁹ que les demandeurs d'asile sous procédure Dublin II devaient aussi bénéficier des mêmes conditions matérielles d'accueil que les autres et que ceux placés en procédure prioritaire avaient droit à l'allocation temporaire d'attente³⁹. Enfin, aux mois de juillet et août 2010⁴⁰, le Conseil d'État a considéré que cette allocation ne suffisait pas à survivre et a admis que le préfet ne pouvait pas se contenter de l'octroyer sans tenir compte de l'état de santé ou de l'âge. Cette jurisprudence a été consacrée par une ordonnance du 19 novembre 2010 qui ajoute que le préfet peut assurer l'hébergement sous la forme de tentes.

Mais le Conseil d'État a cependant posé des limites. N'ont pas droit à l'hébergement, les personnes dont les empreintes sont illisibles (en considérant qu'elles commettent une fraude)⁴¹, les personnes qui ne se sont pas présentées à des rendez vous pour un transfert Dublin II⁴², les ressortissants des pays d'origine sûrs qui ont déposé un recours devant la CNDA ou encore les demandeurs de réexamen. Surtout, malgré leurs condamnations successives, les préfets n'exécutent pas les décisions des juridictions. Ces actions juridiques se sont donc doublées de mobilisations publiques (village de tentes à Grenoble et à Bordeaux, occupation d'un immeuble à Nice ou à Rennes, etc.) pour contraindre les pouvoirs publics à assurer un accueil respectant la dignité des personnes.

DÉFINITION

Plate-forme d'accueil

Ces structures assurent le premier accueil, la domiciliation des demandeurs d'asile, la rédaction du formulaire de l'Ofpra, l'orientation sociale et l'ouverture des droits. Certaines plates-formes assurent également un premier hébergement d'urgence, en hôtel.

38 Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 17 septembre 2009.

39 Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 20 octobre 2009.

40 Décision du 7 avril 2011.

41 Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, n° 342330, 13 août 2010.

42 Conseil d'État, référés, 2 novembre 2009.

43 Conseil d'État, référés, 16 novembre 2009.



Avec 123 autres migrants kurdes de Syrie, Omer Chairgo a débarqué avec sa famille sur une plage de Bonifacio, en Corse le 22 janvier 2010. Enfermés en dehors de toute légalité dans un gymnase, ils ont ensuite tous été transférés vers des centres de rétention administrative éparpillés sur le territoire français. Pourtant, ils avaient le droit de déposer une demande d'asile et d'être admis au séjour au lieu d'être considérés immédiatement comme des fraudeurs. Cet enfermement en centre de rétention et les conditions dans lesquelles il a eu lieu a été jugé abusif et tous les juges des libertés et de la détention saisis ont libéré les 123 migrants (81 adultes et 42 enfants). Comme la moitié d'entre eux, Omer Chairgo a déposé dans les semaines suivantes une demande d'asile, appuyé par La Cimade. Cependant, l'Ofpra a rejeté le dossier de sa famille au motif que des précisions manquaient dans son récit. Le 7 décembre 2011 pourtant, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) leur a reconnu le statut de réfugié, le rapporteur de la CNDA considérant le militantisme de Chairgo établi et ses déclarations précises. En Syrie en effet, Omer Chairgo, comme de nombreux Kurdes est « ajanib » (apatride). Militant politique, il a souffert de nombreuses persécutions et a été incarcéré à de multiples reprises. Sur les 48 Kurdes ayant déposé une demande d'asile, la grande majorité ont obtenu des statuts de réfugié. Ces décisions de l'Ofpra et de La CNDA prouvent, s'il était nécessaire, que tous les demandeurs d'asile doivent être considérés comme des réfugiés potentiels.

PROPOSITION

Mettre en place une procédure unique avec droit au travail.

Demandeurs d'asile à la rue, sans travail et sans droits parce que placés dans une procédure d'exception : cette situation scandaleuse. Pour y mettre un terme, La Cimade propose de mettre en place une procédure unique avec droit au travail pour les demandeurs.

Mettre en place une procédure unique pour examiner les demandes d'asile, c'est garantir un traitement équitable des demandes et éviter ainsi que des personnes qui ont besoin d'une protection soient renvoyées sans avoir pu faire valoir leurs craintes de persécution.

Accorder le droit au travail aux demandeurs d'asile, réfugiés présumés, c'est les sortir de la « quarantaine sociale » dans laquelle ils sont actuellement enclos et leur permettre de retrouver leur dignité.

La protection des réfugiés ne doit pas être une variable d'ajustement des politiques de gestion des flux migratoires.

i Retrouvez les 40 propositions de La Cimade pour inventer une politique d'hospitalité sur www.lacimade.org/politiquehospitalite

3

Entrée et séjour des étrangers : dissuasion à tous les étages

Synthèse

- › En avril 2011, à peine arrivé au ministère de l'Intérieur, Claude Guéant annonçait sa volonté de diminuer l'immigration légale rompant ainsi brutalement avec les discours sur l'« immigration choisie » prônés par le gouvernement depuis 2007.
- › Cependant, il s'agit là bien plus d'un simple changement de discours que d'une véritable rupture dans les politiques qui sont mises en œuvre jour après jour par les préfetures ou les consulats. Ces dernières années, les politiques publiques et les pratiques administratives se sont durcies à l'encontre de toutes les personnes étrangères, travailleurs, étrangers malades, étudiants ou parents de Français. Sur le terrain, on constate en effet depuis 2003 la mise en place d'une politique visant à dissuader et à décourager les étrangers d'entamer les démarches pour entrer ou séjourner légalement en France.
- › Réduire le nombre de demandes de titre de séjour ou de visa, c'est renvoyer les étrangers en situation précaire à la clandestinité.
- › D'abord, du fait du durcissement des textes législatifs et de leur complexification extrême, dont la loi du 16 juin 2011 est la dernière illustration, et non des moindres, il est chaque fois plus difficile et plus risqué pour les migrants de faire valoir



*Ci-contre : file d'attente
à la préfecture de Paris,
mars 2011*

leurs droits auprès d'une administration devenue sourde et obtuse. Les recours gracieux sont devenus inutiles, le dialogue avec l'administration coupé et les tribunaux administratifs se retrouvent engorgés par le contentieux des étrangers.

- › De plus, cette réforme a aggravé les risques pris par un étranger déposant une demande de titre de séjour. En cas de refus, il risque non seulement une expulsion mais aussi une interdiction de retour sur le territoire français. Ces dispositions dissuadent encore plus les personnes étrangères de se présenter aux guichets des préfectures où elles risquent aujourd'hui sérieusement d'être interpellées en toute légalité. Pour beaucoup il apparaît préférable de rester caché.
- › L'abandon et la négligence dont fait l'objet le service public chargé de ces questions illustre une autre facette de cette politique de dissuasion. Queues d'attente interminables, absence d'information, exigences de pièces arbitraires, coût exorbitant de certaines demandes, procédures kafkaïennes, mépris et humiliations, tout semble être fait pour décourager les personnes migrantes de solliciter l'administration.

Chiffres clés 2010

43,98%

c'est le taux de refus de visa à Alger en 2009, il était de

1,6%

 à Saint Pétersbourg.

LES DEMANDES DE VISA ONT CHUTÉ DE

16%

ENTRE 2003 ET 2009.

193 401

titres de séjour ont été délivrés en 2009.

-6%

C'EST LA BAISSÉ DU NOMBRE DE TITRES DE SÉJOUR DÉLIVRÉS POUR MOTIF PROFESSIONNEL EN 2009.

40,6%

DES AFFAIRES ENREGISTRÉES DEVANT LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL RELÈVENT DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS.

54%

des décisions de refus de délivrance de titre de séjour ont été contestées devant les tribunaux en 2008 contre

42%

 en 2007.

Les consulats et les préfetures sont les deux administrations françaises en charge de mettre en œuvre les politiques en matière d'entrée sur le territoire français et de séjour. Ce sont ces administrations qui reçoivent les personnes et instruisent leurs demandes de visa ou de titre de séjour selon la législation en vigueur. Celle-ci n'a eu de cesse de se durcir ces dernières années, à tel point qu'aujourd'hui de nombreux étrangers ne tentent même plus d'entamer ces démarches. Le manque de respect, voire l'humiliation qui leur est faite à ces guichets, les décourage aussi fortement de faire valoir leurs droits.

1 Les visas sous tutelle du ministère de l'Intérieur

Ces dernières années, le pouvoir des consulats n'a cessé de croître en matière de politique migratoire. Et maintenant que le service des visas, qui dépendait historiquement du ministère des Affaires étrangères, est passé sous tutelle du ministère de l'Intérieur, après avoir été, un temps, sous celle de l'Immigration, on ne peut que craindre que ce soit uniquement la logique sécuritaire de fermeture des frontières qui guide désormais ses orientations. Aux guichets, cette logique est ressentie par les étrangers souhaitant se rendre en France pour étudier, voyager ou travailler. Soupçonnés, questionnés, humiliés, ils sont traités comme de possibles fraudeurs.

A. Une procédure opaque

Dans de nombreux consulats, il est extrêmement difficile d'accéder au guichet et d'obtenir une information fiable. L'absence de dispositions précises dans la législation française, comme par exemple une liste nationale de pièces justificatives, est source de véritable insécurité juridique.

En outre, de plus en plus de consulats recourent à l'externalisation de certaines tâches⁴⁴, ce qui ne contribue pas là non plus à une plus grande transparence. Un demandeur peut recevoir un refus de visa sans jamais avoir eu de contact avec l'administration française. Le processus d'externalisation d'une partie ou de l'ensemble de la demande de visa concerne aujourd'hui 20 % des consulats fran-

çais et 70 % du nombre de visas délivrés : plus la demande est forte, plus la tendance à l'externalisation est importante. Parmi les arguments avancés : permettre aux agents consulaires de se consacrer davantage à l'appréciation du risque migratoire et à la lutte contre les fraudes.

L'entrée en vigueur le 5 avril 2011 des dernières dispositions emblématiques de la réforme européenne des procédures de délivrance des visas de court séjour⁴⁵ – motivation des décisions de refus et notification des délais et voies de recours – devrait clarifier la procédure française jusqu'ici

⁴⁴ Dans certains consulats les prises de rendez vous ou le traitement des demandes est externalisé à des entreprises privées. Depuis. À titre d'expérimentation, à Alger, Londres et Istanbul, depuis un décret du 9 novembre 2011,

le relevé des empreintes biométriques est délégué également à une entreprise privée malgré les craintes sur la sécurité des données émises par la CNIL en 2009. ⁴⁵ Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009.

particulièrement opaque. On manque encore de recul pour évaluer sa mise en place. Cependant, on peut craindre que les pratiques des consulats, administrations lointaines et méconnues, restent hétérogènes et peu transparentes.

Si désormais les refus des visas court séjour doivent être motivés, il est possible que ces motivations soient vagues et vides de sens. Les motifs de refus relatifs au risque migratoire sont ainsi particulièrement « fourre-tout ». Seuls des recours contentieux permettront d'explicitier ces critères.

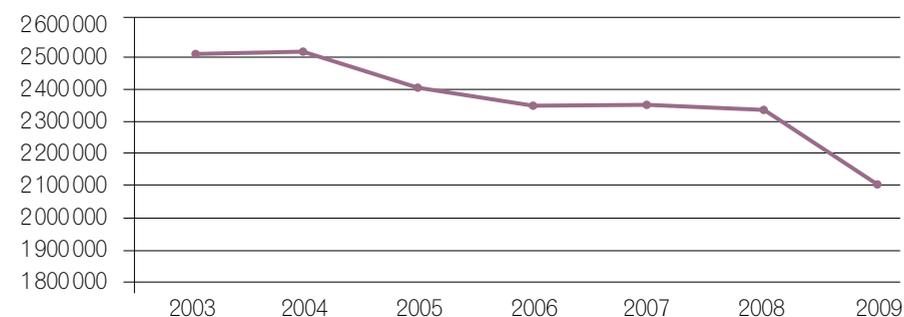
Enfin, il n'est pas dit que la mise en œuvre du code communautaire des visas ait un quelconque effet sur la réduction des délais d'instruction, particulièrement longs dans certains consulats qui vérifient systématiquement l'authenticité des documents présentés⁴⁶.

Toutefois, très peu de demandeurs contestent aujourd'hui les décisions de refus des consulats. En 2009, 0,5 % des décisions de refus ont fait l'objet d'un recours devant une juridiction administrative. La procédure de recours est particulièrement complexe et nécessite de saisir des instances françaises depuis l'étranger. Là encore, on peut espérer que l'entrée en vigueur du code communautaire des visas, qui prévoit la notification des voies et délais des recours en cas de refus d'un visa court séjour, puisse permettre aux demandeurs de faire valoir leurs droits. Surtout que la moitié des recours aujourd'hui effectués entraînent la délivrance d'un visa. Soit le juge administratif annule la décision de refus, soit le consulat délivre le visa avant l'audience, de crainte d'être censuré par le juge.

Mais dans la majorité des cas, après un refus ou plusieurs mois de silence, il n'est pas rare que les candidats au départ abandonnent, vaincus par la lenteur et la complexité de la procédure, sans compter son coût prohibitif.

Le nombre de demandes de visas a ainsi chuté de manière très significative ces dernières années (plus de 16 % de baisse entre 2003 et 2009, et 10 % entre 2008 et 2009).

Évolution de la demande de visas



La moitié des recours entraîne la délivrance des visas.

Source : Les orientations de la politique d'immigration, sixième rapport du secrétariat général du contrôle de l'immigration, décembre 2009.

Selon le Comité interministériel de contrôle de l'immigration, il faut y voir l'effet de l'entrée de neuf nouveaux États dans l'Espace Schengen à la fin de l'année 2007, et de la Suisse fin 2008. Les autres raisons avancées sont l'augmentation du nombre de visas de circulation, valables plusieurs années, et la crise économique mondiale. Cependant, cette chute significative de la demande est aussi due pour beaucoup à l'augmentation du coût des visas. Les frais de dossier sont

⁴⁶ Pour plus de précisions, voir La Cimade, *Visa refusé*, juillet 2010.

fixés à 60 euros au niveau européen pour les visas de court séjour et à 99 euros en France pour les visas de long séjour. Si ces montants sont censés couvrir le coût de l'instruction, il faut pourtant parfois y ajouter le coût de la sous-traitance d'une partie de l'instruction des demandes à des opérateurs privés, à la charge du demandeur. Au total, la demande de visa au Mali par exemple coûte en moyenne 144 000 CFA, soit 220 euros environ, alors que le salaire moyen est de 40 000 CFA soit 61 euros.

En cas de refus, le demandeur n'est pas remboursé. Il perd aussi l'argent dépensé pour l'assurance médicale privée, le billet d'avion et la réservation d'hôtel ou l'attestation d'accueil (30 euros), documents exigés dès le dépôt de la demande de visa.

Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration salue la perception de droits non remboursables au moment du dépôt de la demande et l'augmentation des tarifs comme deux mesures d'inspiration européenne qui découragent les demandes infondées et contribuent de ce fait à stabiliser le taux de décision de refus. On peut cependant y voir des mesures qui dissuadent simplement l'ensemble des candidats au voyage.

B. Les consulats : gardes-frontières au pouvoir grandissant

Malgré l'opacité générale et les dysfonctionnements des consulats, ces administrations jouent désormais un rôle prépondérant dans la politique de maîtrise des flux migratoires. Les consulats contrôlent et surveillent ceux qui souhaitent entrer en France mais ils ont aussi la compétence pour décider qui peut s'y installer.

Les visas biométriques doivent en principe être généralisés à l'ensemble des consulats de France d'ici le 1^{er} janvier 2012. Ils ont pour but de favoriser le contrôle de l'immigration illégale et la lutte contre la fraude à l'identité. Dans ces fichiers biométriques, des données sensibles sont consignées, et ce malgré les avertissements et réserves des autorités administratives indépendantes concernant les atteintes aux libertés individuelles qui peuvent en découler.

Les consulats traitent également de plus en plus de la question du droit au séjour par le biais du dispositif des « visas long séjour valant titres de séjour » ; mis en place en 2009. Cette procédure concernait dans un premier temps les conjoints de Français, les visiteurs, les étudiants, les salariés et les travailleurs temporaires. Elle a été étendue par un décret du 6 septembre 2011 aux scientifiques-chercheurs, aux stagiaires et aux bénéficiaires du regroupement familial. Le sort de l'immigration familiale et de travail ainsi que des étudiants se décide désormais tout autant dans le pays de départ que dans les préfectures. Les motivations de cette réforme tiennent à un souci de réduction des coûts : supprimer l'examen d'une même situation par deux administrations distinctes, et, avec les économies réalisées, améliorer les conditions d'accueil dans les services des préfectures.

Cependant, au vu de l'inaccessibilité de leurs guichets et de l'absence de transparence de leurs pratiques, il semble dangereux que les consulats aient la compétence de décider qui peut ou non séjourner en France. Sans compter que ce dispositif connaît aujourd'hui des dysfonctionnements en raison de la méconnaissance du droit des étrangers par les agents de l'Ofii chargés d'apposer une vignette sur le passeport à l'arrivée en France.

Si le code communautaire des visas peut clarifier la procédure de délivrance des visas de court séjour, il n'en reste pas moins que les pratiques des consulats

comme les missions qui leur sont aujourd'hui confiées par le ministère de l'Intérieur, sont marquées par une vision étroitement sécuritaire. Ainsi, quand sont signés des accords de facilitation d'obtention de visa avec des pays d'Afrique et des Balkans, c'est en échange d'une plus grande coopération dans le processus d'expulsion de leurs ressortissants en situation irrégulière.

Pour autant, on peut questionner le bien-fondé de cette logique restrictive. Les pratiques des consulats ont indéniablement une incidence sur le développement des filières d'immigration illégale. Quand la voie normale d'accès au territoire français est si difficile, quand il devient impossible de s'entretenir avec une administration pour comprendre les critères à remplir, la procédure ou les raisons d'une décision, il est inévitable qu'une partie des « recalés » vienne à être tentée de recourir à des voies détournées.

Les pratiques des consulats ont indéniablement une incidence sur le développement des filières d'immigration illégale.

2 Précariser et humilier ou comment réduire l'immigration légale

Début avril 2011, moins de deux mois après son arrivée comme ministre de l'Intérieur, Claude Guéant déclarait qu'il souhaitait diminuer l'immigration légale : « Aujourd'hui il y a à peu près 200 000 étrangers supplémentaires (par an) qui sont autorisés à séjourner en France (...). Mon objectif, c'est de réduire ce nombre de 20 000, c'est-à-dire de passer de 200 000 à 180 000, dans un premier temps ».

Il s'agit là d'un changement d'affichage politique au regard de celui de l'immigration « choisie » qui visait depuis 2007 à favoriser l'immigration professionnelle, et plus généralement, celle utile aux intérêts de la France.

Pour réduire le nombre de titres de séjour délivrés, il est possible de changer la loi, une autre solution efficace consiste à négliger le service public chargé de la question.

A. Passage obligé par les tribunaux

Depuis 2003, les réformes législatives en matière d'immigration ont réduit considérablement la notion de délivrance de titres de séjour de « plein droit » au profit d'un retour en force du pouvoir discrétionnaire du préfet. Elles ont ajouté de nombreuses conditions au droit au séjour de personnes qui ont des attaches familiales en France. Les procédures ont également été profondément modifiées, surtout en 2006 et 2011, liant désormais la décision du préfet sur le droit au séjour à celle sur l'expulsion. Un refus de séjour entraîne donc presque systématiquement une obligation de quitter le territoire (OQTF).

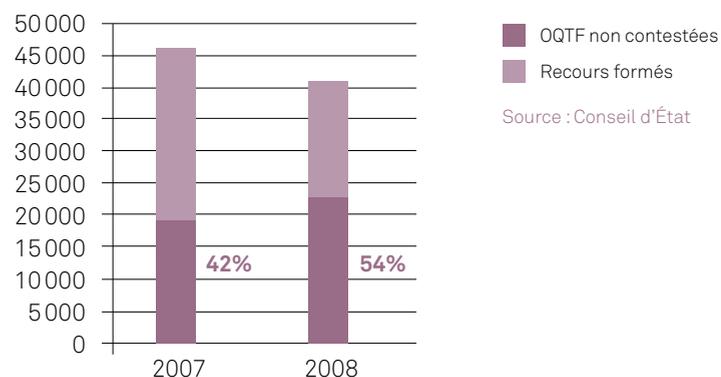
Jusqu'en 2006, lorsqu'un préfet refusait la délivrance d'un titre de séjour à un étranger, ce dernier pouvait tout d'abord déposer un recours gracieux, c'est à dire dialoguer avec l'administration pour faire valoir des éléments qui n'auraient pas été pris en compte dans la demande initiale. Or depuis la loi du 24 juillet 2006, les préfectures accompagnent la quasi-totalité des refus de demande de titre de séjour par une OQTF, bien qu'elles n'y soient pas obligées. L'expulsion est devenue un risque inhérent à presque toute demande de titre de séjour et la

Les consulats décident de plus en plus qui peut ou non s'établir en France.

Le dialogue avec l'administration dans une phase amiable a été définitivement enterré.

procédure de contestation n'a plus rien à voir. Le refus de séjour et la mesure de renvoi forcé doivent être contestés en même temps devant la juridiction administrative ; le délai est de trente jours. Pour suspendre l'expulsion, il faut saisir le juge administratif. Il n'y a donc plus d'espace pour saisir l'administration gracieusement car le litige se règlera devant le juge dans le cadre d'une procédure dite d'urgence. Loin de désengorger les juridictions administratives, cette réforme a déplacé la contestation des décisions relatives au séjour de l'administration vers les tribunaux, procédure plus compliquée qui nécessite la plupart du temps le soutien d'un avocat ou d'une association. Ainsi, sur les 46 000 décisions de refus de séjour assorties d'une OQTF prises en 2007, 19 000 ont été contestées (soit 42 %) et en 2008, ce sont 54 % des décisions de refus qui ont été contestées.⁴⁷

Évolution des recours formés contre les OQTF



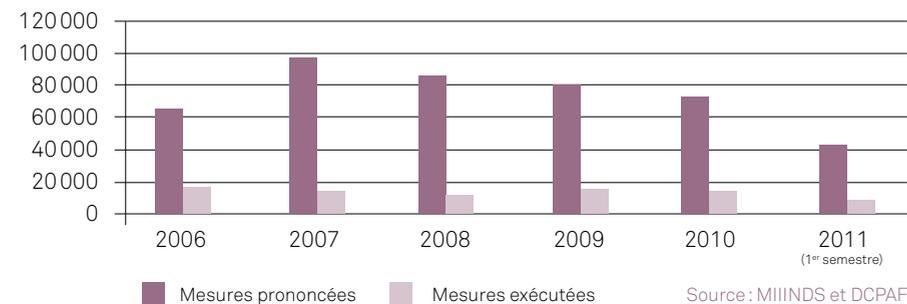
Au total, le contentieux des étrangers représente 48,9 % des affaires enregistrées devant les cours administratives d'appel, ce taux atteignant même 62,5 % à Paris et 67 % à Versailles. La situation, bien que géographiquement très contrastée, est également préoccupante devant les tribunaux administratifs⁴⁸.

La loi du 16 juin 2011, dont l'un des objectifs initiaux était de simplifier les procédures d'expulsion, a alourdi encore la compréhension du dispositif et a aggravé les conséquences possibles d'une demande de titre de séjour en rétablissant l'interdiction de retour (cf. page 72).

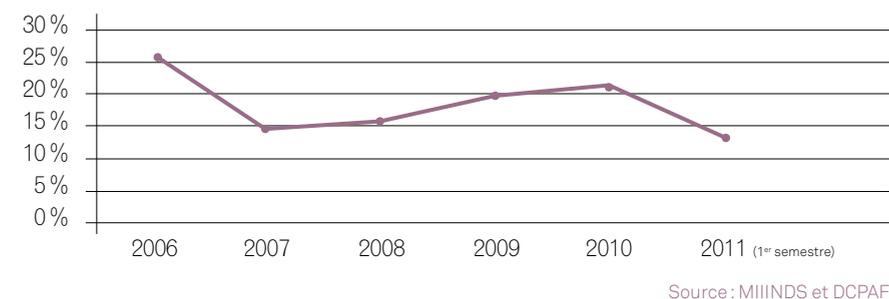
La logique de lien refus de séjour et expulsion a été maintenue par la dernière réforme, et l'idée de dialoguer avec l'administration dans une phase amiable a été définitivement enterrée. Sous couvert de transposition de la directive européenne « retour » du 16 décembre 2008, la loi a ajouté deux autres décisions à ces mesures : l'une relative à l'existence ou non d'un délai de départ volontaire, une autre, facultative, d'interdiction administrative de retour sur le territoire français. L'ensemble de ces décisions peuvent être contestées dans le même temps devant la juridiction administrative. Les recours qu'il convient alors de formuler sont extrêmement complexes, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre des droits. Surtout que ce dispositif rend possible l'interpellation d'étrangers en situation irrégulière au guichet des préfectures puisque aujourd'hui, quand une OQTF

est prononcée sans délai de départ volontaire, elle peut être exécutée immédiatement. Après quelques mois d'application de la loi du 16 juin 2011, plusieurs personnes se sont déjà faites arrêter dans les locaux de la préfecture où venait de leur être notifié une réponse négative à une demande de titre de séjour et une OQTF sans délai de départ volontaire ; elles ont été placées en rétention en toute légalité.

Exécution des mesures de renvoi forcé



Exécution des mesures de renvoi forcé (APRF et OQTF)



DÉFINITION

Obligation de quitter le territoire français
L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) est une mesure prise par la préfecture envers des étrangers en situation irrégulière ou à qui un titre de séjour est refusé.

⁴⁷ Source Conseil d'État.

⁴⁸ Étude d'impact du projet de loi Immigration, Intégration et Nationalité - mars 2010 et Études du Conseil d'État sur les recours administratifs préalables p. 144.

UNE RÉFORME QUI PEINE À PROTÉGER LES FEMMES ÉTRANGÈRES VICTIMES DE VIOLENCES

Les personnes étrangères victimes de violences ont le droit d'être protégées et mises à l'abri sans considération de leur situation administrative. Pourtant, certaines femmes, parce qu'étrangères, se voient dénier leurs droits fondamentaux : elles sont empêchées, dans les faits, de porter plainte pour les violences subies, elles n'ont pas la possibilité non plus d'assurer pleinement la défense de leurs droits devant les tribunaux ou d'accéder à certains types d'hébergement ou de suivi social.

En 2010, suite à la longue mobilisation de plusieurs associations, la loi du 9 juillet 2010 « *relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants* » voyait enfin le jour. Il a fallu plaider pour que la situation des personnes étrangères victimes de violences soit prise en considération, qu'elles puissent enfin bénéficier des mêmes droits que les autres, que la situation administrative ne conditionne pas le statut de « victime ».

Le texte prévoit la délivrance d'une ordonnance de protection par le juge aux affaires familiales lorsque la personne concernée est en situation de danger et qu'il est urgent de la protéger. Cependant, si elle constitue une avancée indéniable, cette loi limite les bénéficiaires de la protection aux seules victimes de violences conjugales et familiales, excluant par là même les personnes victimes de la traite, de viol, d'agression sexuelle, etc.

De plus, les services préfectoraux appliquent la loi de manière extrêmement restrictive. Les dispositions antérieures relatives à la délivrance et au renouvellement des titres de séjour des personnes mariées qui rompent la communauté de vie suite aux violences passent à la trappe, tandis que les nouvelles dispositions sont dénaturées. Par exemple, des femmes victimes de violences se sont vues délivrer des cartes de séjour temporaire dont la durée était calée strictement sur celle de l'ordonnance de protection, à savoir quatre mois, quand elles auraient besoin d'un titre leur permettant un minimum de stabilité.

Le 9 septembre 2011, une instruction très attendue du ministère de l'Intérieur est venue rappeler, outre l'ensemble des règles de délivrance, de renouvellement et de non retrait des titres de séjour des personnes étrangères victimes de violences conjugales, que l'ordonnance de protection ne saurait être exigée ni pour l'enregistrement ni pour l'instruction d'une demande de titre de séjour. Après de multiples effets d'annonces, il est permis d'espérer que toutes les personnes victimes de violences conjugales soient effectivement protégées en 2012.



Arrivée en France pour s'installer et vivre avec son mari, Khadidja a subi de très graves violences conjugales et familiales. Elle parvient, après plusieurs mois de séquestration, à joindre ses parents au Maroc qui saisissent les policiers : ces derniers se déplacent au domicile conjugal et libèrent Khadidja qui porte plainte. Séquestrée, elle n'a pas pu se rendre à la convocation de l'Office Français de l'immigration et de l'intégration pour faire tamponner son passeport et son visa valant carte de séjour temporaire. Du coup, Khadidja se bat depuis un an pour régulariser sa situation. Pour examiner sa situation administrative, la préfecture exige la production d'une ordonnance de protection. Or Khadidja est mise à l'abri dans une structure spécialisée et n'a plus de contacts avec son mari depuis plusieurs mois. Sans urgence ni nécessité de mise à l'abri, sa situation ne relève pas d'une mesure d'ordonnance de protection. De plus, une disposition rappelle que les personnes arrivées sur le territoire français munies d'un visa long séjour et qui sont victimes de violences conjugales avant la délivrance de leur première carte bénéficient de plein droit d'une carte de séjour. La préfecture méconnaît donc doublement la loi. Son mari, quant à lui, n'est toujours pas inquiété...

B. Les pratiques indignes des préfectures

Les files d'attente interminables ne sont pas l'apanage des consulats. Dans les préfectures aussi on constate des conditions indignes d'accueil et de traitement des personnes étrangères, discriminatoires et attentatoires aux droits fondamentaux : exigence de pièces arbitraires, absence de délivrance d'un document attestant de l'enregistrement d'une demande ou délais de traitement sans fin.

La préfecture de Bobigny, deuxième en nombre de demandes après Paris, est un exemple parmi tant d'autres de la dégradation des conditions d'accueil des personnes étrangères. Associations et syndicats ont dénoncé à maintes reprises le traitement fait aux usagers du service « étrangers ». Après une période d'amélioration, une nette dégradation a été constatée courant 2008. Articles de presse, questions au gouvernement, rien ne change. Aussi, suite à plusieurs actions éparses, plus de quinze associations, collectifs et syndicats ont publié en septembre 2010 un Livre noir : « Étrangers : conditions d'accueil et de traitement des dossiers à la préfecture de Bobigny : l'indignité ! »⁴⁹. À la sous-préfecture d'Antony dans les Hauts de Seine, en octobre 2011, c'est une nuit entière qu'il faut attendre devant la porte pour être certain de pouvoir entrer dans les locaux, ne serait-ce que pour y obtenir un renseignement... Soutiens des Sans-Papiers, collectifs, associations et « simples citoyens » ont à leur tour pris l'initiative d'offrir un petit-déjeuner devant la sous-préfecture à tous ceux qui y avaient passé la nuit. Et ce ne sont que des exemples.

Grâce, entre autres, à ces actions, l'humiliation vécue par les étrangers au guichet des préfectures commence à être connue et médiatisée.

En 2008 déjà, La Cimade écrivait : « *L'administration française ne considère pas les étrangers comme des usagers comme les autres* »⁵⁰. À l'été 2010, la secrétaire nationale de la fédération Interco-CFDT, Ludivine Jalinière, déclarait : « *La population reçue [dans la Direction des étrangers de la préfecture de Bobigny] n'intéresse pas l'État-employeur. C'est là le cœur du problème.* »⁵¹ Aujourd'hui, plusieurs associations mobilisées dans la défense des droits des étrangers en Ile-de-France soutiennent que la situation « *relève d'une politique délibérée que l'insuffisance des moyens matériels et humains ne peut suffire à expliquer. Dans le cadre d'une législation de plus en plus restrictive et répressive, elle vise à limiter les possibilités d'accès au séjour, voire à déstabiliser la population étrangère, qu'elle soit en situation régulière ou privée de droit au séjour.* »⁵² Une jeune Algérienne témoigne ainsi : « *Toute la période d'attente, toutes ces démarches qui s'éternisent, c'est pour nous découvrir, pour qu'on abandonne. Faut pas lâcher!* »⁵³.

Aujourd'hui, associations et syndicats attachés au fonctionnement d'un service public respectueux de la dignité des usagers proposent différentes solutions au vu de leurs pratiques et de leurs observations que La Cimade proposait déjà en 2008⁵⁴ : multiplier les lieux d'accueil, mieux former les agents, appliquer la charte Marianne et la loi de 2000 sur les relations entre l'administration et les administrés, créer des guichets de renseignements, proposer des informations par téléphone et courrier électronique, fixer des rendez-vous, proposer le téléchargement de dossiers par internet, multiplier les lieux où de l'information multilingue serait distribuée...

49 www.cimade.org/uploads/File/ile-de-france-champagne/hc_livrenoirbobigny2010.pdf

50 La Cimade, *Devant la loi, Enquête sur l'accueil des étrangers dans les préfectures, l'information du public et l'instruction des dossiers*, 2008.

51 CFDT Magazine n° 365, été 2010.

52 Appel des signataires du Livre noir sur la préfecture de Bobigny, novembre 2011.

53 Rue89, « Bobigny : la préfecture maltraite ses employés et ses immigrés », 24 septembre 2010.

54 *Devant la loi, op. cit.*

Pour sa part, Daniel Lafon, permanent syndical CFDT à la préfecture de Bobigny, considère que « *Les directeurs doivent écouter tout le monde, les agents comme ceux qui les encadrent. Ils connaissent leur travail et ses difficultés. Ils ont des propositions. Il faut en tenir compte, sinon on va droit dans le mur.* »⁵⁵

À MARSEILLE OU CRÉTEIL, SAISIR LE JUGE POUR ACCÉDER AU GUICHET

Fin mars 2011, à Marseille, les conditions imposées aux personnes étrangères souhaitant déposer une demande de titre de séjour à la préfecture des Bouches du Rhône se sont tellement dégradées qu'une file d'attente est apparue jour et nuit sur le trottoir. Pour les demandes « vie privée et familiale », la préfecture a instauré un *numerus clausus* de dix personnes, et uniquement les matins des lundis, mardis, jeudis et vendredis... C'est dans ces conditions que huit étrangers ont saisi le tribunal administratif de Marseille le 30 mars selon la procédure de référé-suspension, soutenus par quatre avocats. Sur les huit dossiers, quatre ont reçu une convocation dans les services de la préfecture avant l'audience devant le juge, pour aller retirer un récépissé. Pour les autres, la procédure d'urgence n'a pas abouti : le tribunal doit se prononcer sur le fond prochainement.

Si la préfecture a assuré au collectif Coordasso (pour l'accueil et l'accompagnement des Étrangers des Bouches du Rhône) que les conditions d'accueil s'étaient améliorées pendant plusieurs mois, de nouvelles plaintes se font déjà entendre.

À la même période, dans le Val de Marne, la préfecture de Créteil a mis en place une procédure de dépôt des demandes de titres de séjour « vie privée et familiale » exclusivement par internet. Si la possibilité d'utiliser des technologies modernes dans les relations avec l'administration est une revendication des personnes étrangères et de leurs soutiens, ceci ne saurait devenir une obligation : en effet, une telle décision conduit à une rupture d'égalité entre administrés en fonction de l'accès ou non à internet. Par ailleurs, le dispositif ne fonctionne pas, aucune plage de rendez-vous n'étant jamais disponible. Enfin, les personnes qui avaient déjà déposé une demande physiquement au guichet ont été orientées vers la nouvelle procédure depuis sa mise en service... Un rendez-vous inter associatif avec des représentants de la préfecture n'a pas permis de débloquer la situation. Depuis le mois de juillet, La Cimade conseille à chaque personne qui la sollicite d'adresser un courrier recommandé avec accusé de réception au service de la préfecture demandant à être convoquée, sous peine de saisir le juge des référés. Toutes les personnes qui procèdent ainsi reçoivent une convocation... Entamer une procédure de référé, recours très compliqué, ou menacer de le faire pour pouvoir entrer dans une préfecture, service public de libre accès, cela ne saurait devenir la règle.

55 CFDT Magazine, *op. cit.*

L'administration semble pourtant préférer le recours à des inspections externes : à Bobigny et à Versailles, c'est la réponse qui a été apportée aux critiques : « *Patience, un audit est en cours* ». Mais les améliorations issues de leurs conclusions tardent à se faire sentir : combien de temps encore pourra-t-on se satisfaire de l'absence de solution quand on sait que tout dépend de la volonté politique ?

VERS LA FIN DU DROIT AU SÉJOUR DES ÉTRANGERS MALADES ?

Suite à des attaques répétées depuis un rapport de l'Inspection générale de l'Administration en 2002⁵⁶, la loi du 16 juin 2011 marque, malgré la résistance sans faille des associations et, au-delà, des sociétés savantes⁵⁷, le démantèlement d'un dispositif de protection exemplaire. Thierry Mariani, rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale et fidèle détracteur de ce dispositif⁵⁸, a fait voter un amendement en commission des lois proposant de restreindre le droit au séjour aux étrangers gravement malades. Après de nombreux débats (les sénateurs s'y opposeront en première lecture) les parlementaires adoptent une version encore plus restrictive de l'amendement. Les étrangers gravement malades qui vivent en France ne peuvent y rester qu'en l'« absence » du traitement approprié à leur état de santé dans leur pays d'origine. Or si tous les traitements sont théoriquement « présents » dans tous les pays du monde, cela ne garantit en rien que la population puisse effectivement y avoir accès. En cas de circonstance humanitaire exceptionnelle, le préfet pourra accorder un droit au séjour après avis du directeur général de l'Agence régionale de santé. Il ne s'agit donc plus d'un droit mais d'une faveur, avec quelle garantie de respect du secret médical si deux administrations non médicales, le préfet et le directeur général de l'Agence régionale de santé peuvent se prononcer sur la situation ? Cette réforme met en péril l'accès à un titre de séjour de 28 000 personnes gravement malades qui vivent et sont soignées en France ; en les rendant susceptibles d'être renvoyées dans leur pays, elle prend le risque de les renvoyer vers la mort. Elle renforce la clandestinité, aggrave le non recours aux soins, nuit aux actions de prévention et retarde la prise en charge médicale. Les impératifs financiers (traitement précoce moins coûteux qu'à des stades avancés) et la protection de la santé des populations en France devraient à l'inverse conduire à rejeter tout recul dans la protection des étrangers atteints d'une pathologie d'une exceptionnelle gravité. Claude Guéant s'est félicité de cette réforme dans l'enceinte du Sénat : « *Notre objectif est clair. Nous voulons simplement éviter que l'assurance maladie française ne porte la responsabilité de financer les carences des systèmes de protection sociale des autres pays. Nous voulons appliquer à la lettre la loi du 11 mai 1998 (...).* » Pour appliquer la lettre d'une loi, dont chaque mot a été pesé lors de sa rédaction en 1997, il convient donc de la modifier, jusqu'à la vider de son sens ?

⁵⁶ ODSE, *La régularisation pour raison médicale en France, un bilan de santé alarmant*, pp. 9 et s., mai 2008.
⁵⁷ Conseil National du Sida, Société française de santé publique, Fédération française d'infectiologie, Société de pathologies infectieuses de langue française, Fédération française de pneumologie, Société de pneumologie de langue française, Société française de lutte contre le Sida ; voir dossier de presse de l'Observatoire du droit à la santé des étrangers du 31 janvier 2011.
⁵⁸ Il est notamment l'auteur de l'amendement sur les commissions médicales régionales lors des débats de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration.

PROPOSITIONS

Attribuer un visa de plein droit à toutes les personnes pouvant se prévaloir du droit au respect de la vie privée et familiale, protégé par les conventions internationales.

Stabiliser le séjour par la délivrance de plein droit de cartes de résident lors du premier renouvellement pour tous les motifs liés au respect de la vie privée et familiale.

Aux guichets des consulats ou des préfectures comme dans les textes, une politique de dissuasion visant à réduire le nombre de titres de séjour ou de visa s'est mise en place petit à petit, au risque de condamner les étrangers à la précarité et à la clandestinité. Aujourd'hui, des personnes qui ont construit toute leur vie en France sont contraintes de vivre cachées, sans droits.

Or construire une politique d'hospitalité c'est renverser la logique qui prévaut actuellement. D'abord, la politique en matière d'entrée et de séjour doit être fondée sur le respect de la vie privée et familiale tel que protégé par les conventions internationales. Contre une interprétation restrictive de l'article 8 de la CEDH portant sur le respect de la vie privée et familiale, il faut une appréciation plus large de ce concept, qui englobe non seulement les attaches familiales mais aussi privées.

Ensuite, pour lutter contre l'arbitraire des consulats, La Cimade demande à ce que soit attribué un visa de plein droit à toutes les personnes pouvant se prévaloir du respect de la vie privée et familiale.

De même, contre la précarité administrative à laquelle sont contraints les étrangers, La Cimade propose de stabiliser le séjour par la délivrance de plein droit de cartes de résident lors du premier renouvellement pour tous les motifs liés au respect de la vie privée et familiale.

I Retrouvez les 40 propositions de La Cimade pour inventer une politique d'hospitalité sur www.lacimade.org/politiquehospitalite

4 Les étrangers « criminalisés », enfermés et expulsés

Synthèse

- › Visant explicitement à expulser plus d'étrangers et à les empêcher de revenir, la loi sur l'immigration du 16 juin 2011 accroît considérablement le pouvoir de l'administration au détriment de celui des juges. Le juge des libertés n'intervient plus qu'au bout du cinquième jour de rétention, trop tard bien souvent pour constater les irrégularités des arrestations et des placements en rétention. De nombreux étrangers qui voient leurs droits bafoués par l'administration lors de leur arrestation sont en effet expulsés avant leur cinquième jour de rétention. De plus, les préfets peuvent décider d'interdire tout étranger de retour sur le territoire français et européen. Enfin, la durée maximale de rétention est passée de 32 à 45 jours. Plus de 80 % des expulsions étant réalisées durant les 15 premiers jours, l'allongement de la durée de rétention vise donc uniquement à punir les personnes de l'irrégularité de leur situation et marque un pas supplémentaire vers la gestion carcérale des populations migrantes.
- › Sur le terrain, La Cimade constate une autre tendance lourde : l'administration procède à des interprétations très restrictives de la loi et prend même de plus en plus de décisions contraires à la législation française et européenne. Nombre des décisions préfectorales ou des actions de la police sont ainsi annulées par les juridictions du premier degré.

Ci-contre : centre de rétention de Lyon Saint-Exupéry

Mais bien souvent, la loi continue d'être bafouée pour expulser massivement, tant que les hautes juridictions ne sanctionnent pas ces pratiques.

Ainsi, en 2010 et en 2011, la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme ont condamné ces pratiques. Des piliers de la politique française d'immigration sont donc remis en question par les magistrats : interpellations abusives, enfermement en rétention trop systématique, pénalisation illégale du séjour irrégulier, et garde à vue injustifiée.

- › Les étrangers paient chèrement cette politique : familles séparées, adultes et enfants privés de liberté, personnes expulsées malgré les risques qu'elles encourent en cas de retour dans leur pays, travailleurs qui voient leurs efforts ruinés en quelques jours, etc. Et dans les centres de rétention, les gestes désespérés se sont multipliés : suicides, automutilations, tentatives d'incendie et grèves de la faim.
- › L'enfermement, inhumain, absurde et inefficace au regard de la réalité des migrations en Europe est devenu une fin en soi, justifiant des moyens toujours plus démesurés pour l'administration.

Chiffres clés 2010

74 000

ÉTRANGERS ONT ÉTÉ PLACÉS EN GARDE À VUE POUR INFRACTION À LA LÉGISLATION SUR L'ENTRÉE ET LE SÉJOUR.

45 jours

c'est la durée maximale de la rétention.

Elle était de

32 jours

avant l'été 2011 et de

7 jours

avant 1998.

60 000

PERSONNES ONT ÉTÉ PLACÉES EN RÉTENTION.

356

ENFANTS ONT ÉTÉ ENFERMÉS EN CENTRE DE RÉTENTION EN MÉTROPOLÉ. ON ESTIME QUE 6 400 ENFANTS ONT ÉTÉ EXPULSÉS DEPUIS MAYOTTE.

10,5 jours

c'est la durée moyenne de rétention en métropole.

28 000

PERSONNES ÉTRANGÈRES
ONT ÉTÉ EXPULSÉES DEPUIS
LA MÉTROPOLE, LE QUOTA
EST FIXÉ À 30 000 POUR 2011.

30%

des expulsés en métropole
sont citoyens européens, Roms
pour la plupart. Ils ont le droit
de revenir aussitôt en France.

35 000

MIGRANTS ONT ÉTÉ EXPULSÉS
DEPUIS L'OUTRE-MER.

1 970

c'est le nombre de places
en centre de rétention.
Il était de

1 000 en 2005.

26 000

expulsions ont été exécutées
depuis le seul département
de Mayotte.

Depuis 2009, alors que les discours gouvernementaux se sont faits de plus en plus ouvertement xénophobes, les préfetures ont reçu des instructions précises pour réaliser leur quota d'expulsions annuelles. La loi du 16 juin 2011 a d'ailleurs octroyé davantage de pouvoir à l'administration, au détriment du juge. Cependant, derrière les chiffres annoncés par le gouvernement, se dessine une politique absurde et inhumaine, qui banalise l'enfermement des étrangers.

1 Derrière les chiffres, une politique répressive absurde

Sur le plan interne, la politique française a essentiellement consisté ces dernières années à renforcer les moyens consacrés par l'État à l'expulsion des étrangers. Les objectifs chiffrés se montent à 28 000 expulsions en 2010, et 29 000 en 2011. Aucun examen sérieux ne semble pourtant avoir été réalisé quant à la pertinence d'un tel objectif. Pourquoi ce chiffre ? Quel véritable impact cette politique a-t-elle sur la régulation des migrations ?

Le bilan du gouvernement se borne à la publication du nombre considérable d'expulsions et à proclamer l'effet dissuasif de cette politique, bien que rien ne permette de le démontrer.

L'examen attentif de cette annonce annuelle suffit pourtant à fortement douter du bien-fondé de cette orientation. En effet, parmi les 28 000 expulsions réalisées en 2010, la majorité n'a rien à voir avec la lutte contre l'installation clandestine de ressortissants étrangers sur le territoire français.

30 % seraient réalisés selon le gouvernement sous forme de « retours volontaires ». En réalité, il s'agit de près de 8 500 ressortissants roumains et bulgares, roms pour beaucoup, fortement incités à rentrer dans leur pays contre 300 € par personne, notamment à l'occasion de démantèlements musclés des camps où ils s'étaient installés. Or, en tant qu'Européens, ils ont tout à fait le droit de revenir en France les jours suivants. Il s'agit donc avant tout d'un mode de gestion par la mise à l'écart d'une population précaire qui aurait surtout besoin d'une réponse sociale et coordonnée au niveau européen.

Un autre tiers des expulsions correspond aux interpellations aux frontières françaises terrestres, intérieures à l'espace Schengen. Il s'agit principalement de personnes interpellées alors qu'elles ne faisaient que transiter par la France, et qui habitent en général, légalement ou non, dans un autre pays européen. Leur interpellation se déroule à l'abri de tout regard, en quelques heures, le temps d'obtenir l'accord du pays voisin européen pour qu'il les réadmette sur son territoire. Aucun recours suspensif n'est alors possible pour l'étranger arrêté, qu'il soit ou pas en situation régulière dans un autre pays. De nombreux étrangers sont d'ailleurs arrêtés à une frontière française, puis éloignés de force et à grands frais vers un pays où ils étaient précisément en train de se rendre !

Parmi les 28 000 étrangers expulsés en 2010, 40 % ont été placés en rétention avant d'être éloignés. Parmi eux, nombreux sont celles et ceux qui sont expulsés

30 % des
expulsions
correspondent
à des retours
volontaires
forcés.

EXPULSIONS, RENVOIS FORCÉS, RECONDUITES À LA FRONTIÈRE, RETOUR VOLONTAIRE...

Il existe plusieurs types de mesures pour renvoyer un étranger vers son pays d'origine :

— L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) est une mesure prise par la préfecture envers des étrangers en situation irrégulière ou à qui un titre de séjour est refusé.

— L'arrêté de réadmission concerne les étrangers qui sont renvoyés dans d'autres pays européens dans le cadre de la Convention de Schengen ou du règlement Dublin.

Il existe aussi un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière pour les étrangers présents depuis peu sur le territoire et qui constitueraient une menace à l'ordre public ou qui auraient enfreint le code du travail. Enfin, il existe l'arrêté d'expulsion, qui peut être pris par le préfet voire par le ministre de l'Intérieur lorsque l'étranger représente une menace grave à l'ordre public.

Le terme « expulsion » a donc une signification juridique restreinte, il ne correspond qu'à une situation particulière. On utilise alors souvent les expressions « reconduites à la frontière » ou « éloignement » pour parler du renvoi forcé d'un étranger, quelle que soit la mesure employée. Cependant, refusant d'euphémiser la réalité, La Cimade choisit d'utiliser le terme d'« expulsion » pour celui de « reconduite » ou d'« éloignement ». Le retour volontaire est un dispositif mis en place pour les personnes qui ont reçu un refus de séjour, une obligation de quitter le territoire français ou qui sont déboutées du droit d'asile. L'Ofii octroie une aide matérielle et financière d'un montant de 2 000 € environ par adulte. Le retour dit humanitaire est conçu pour les personnes étrangères en situation précaire en France. Ce sont essentiellement les Roms, citoyens européens, qui sont visés. Dans ce cas, le montant de l'aide financière est bien moindre (300 € environ).

alors qu'ils ont vécu plusieurs années en France. Tous ou presque travaillent et nombreux sont ceux qui paient des impôts.

Loin de démontrer une quelconque efficacité, les objectifs chiffrés imposés aux préfectures ne servent donc qu'à illustrer un discours répressif. Cette politique absurde a cependant un coût humain, social et économique considérable. Pour réussir à atteindre ces objectifs, l'administration mobilise en effet des moyens démesurés. Et sur le terrain, La Cimade constate tous les jours les dégâts humains de cette politique. Criminalisés et traqués, les migrants sont condamnés à des vies précaires, cachées.

Ainsi, les interpellations d'étrangers en situation irrégulière sont-elles passées de 64 000 en 2004 à 96 000 en 2009. La plupart des arrestations se produisent lorsque les personnes se déplacent, pour se rendre à leur travail, se faire soigner, visiter leurs proches ou trouver un logement. Le risque d'être interpellé limite les possibilités de déplacement et précarise par conséquent ceux qui sont visés.

La plupart de ces interpellations sont suivies de gardes à vue dont le nombre a également explosé, passant de 50 000 en 2004 à 74 000 en 2009. L'infraction à la législation des étrangers constitue désormais le premier motif de garde à vue en France.

À l'issue de ces gardes à vue, les préfectures prononcent généralement des mesures de renvoi forcé et un placement en centre de rétention (CRA). Ces lieux d'enfermement se sont donc mécaniquement multipliés. Si en 2005, il existait 1 000 places en centre de rétention, on en compte près de 2 000 en 2011. Et le nombre de personnes placées en rétention a lui aussi littéralement explosé. De 14 000 en 1999 il est passé à 60 000 en 2010. Arrêtés parfois violemment, menottés, privés de liberté et traités comme des délinquants pour le simple fait de ne pas avoir de papiers, les migrants dans ces centres de rétention témoignent d'un sentiment unanime de profonde injustice. Certains ont même écrit publiquement leur révolte : « *Nous refusons d'être ainsi traités nous dont le seul défaut est de ne pas avoir de papiers* »⁵⁹ « *On est traité comme à Guantanamo (...) les violeurs, vendeurs d'armes, vendeurs de drogues, etc. sont en liberté, nous notre seul problème c'est les papiers* »⁶⁰.

L'OUTRE-MER, TERRES D'EXCEPTION

En Outre-mer, la politique du chiffre est poussée à l'extrême.

En 2010 plus des 35 000 expulsions ont eu lieu depuis ces territoires lointains dont 26 000 depuis Mayotte, ce qui représente plus de 10 % de la population de cette petite île.

Pourtant, le gouvernement ne communique jamais sur ces records atteints au prix d'une politique particulièrement indigne. D'abord sans doute parce que ces expulsions se déroulent dans des conditions déplorables. Dans ces territoires, de nombreuses dispositions dérogatoires au droit français s'appliquent. Ainsi, les étrangers n'ont droit à aucun recours efficace pour contester leur expulsion. La plupart ne voient d'ailleurs aucun juge ni aucun avocat, et sont expulsés dans les 48 h après avoir été enfermés dans des conditions éprouvantes. À Mayotte en particulier les étrangers sont entassés dans un centre qualifié par les policiers eux même de « verrue de la République »⁶¹.

Fréquemment, alors que la capacité initiale était de 60 places, plus de 140 personnes y dorment à même le sol.

Plus fondamentalement, ces pratiques symbolisent l'échec répété année après année d'une politique inadaptée à la réalité des migrations. Ces territoires d'Outre-mer sont marqués par des migrations régionales ancestrales. 70 kilomètres de bras de mer séparent Mayotte des autres îles des Comores, un fleuve la Guyane française du Suriname. La politique mise en œuvre à grand renfort de bateaux, de radars maritimes et de policiers ne conduit qu'à rendre ces routes plus dangereuses, à enfermer et expulser fréquemment des migrants qui tenteront tout au mépris de leur vie pour revenir. Au nom de l'illusion d'une frontière étanche, ce sont encore les droits de milliers d'hommes et de femmes qui sont bafoués, loin du regard de la société civile métropolitaine.

L'infraction à la législation des étrangers est le premier motif de garde à vue.

⁵⁹ Communiqué de presse des retenus du CRA de Nîmes, 7 octobre 2011.

⁶⁰ Pétition des retenus du CRA du Mesnil Amélot, 19 septembre 2011.

⁶¹ « Le titre de "verru" revient au CRA de Mayotte, 6 juin 2010. www.migrantsoutremer.org

2 Une nouvelle loi pour relancer la machine à expulser

Sur le terrain de l'enfermement et de l'expulsion des étrangers, les années 2010 et 2011 auront été marquées par un paradoxe. D'une part, des condamnations des juridictions françaises et européennes ont profondément remis en question des piliers de la machine à expulser. D'autre part, le 16 juin 2011 a été adoptée une nouvelle loi dont les dispositions permettent de contourner les condamnations précédentes. En effet, ce texte donne encore plus de liberté à l'administration et à la police pour enfermer et éloigner des étrangers.

A. Quand la France méprise la Convention de Schengen

Depuis 1990, la convention de Schengen régit un espace de libre circulation des personnes entre les États signataires de la dite convention. Les frontières intérieures sont pratiquement supprimées au sein de cet espace. Par conséquent, les contrôles d'identité ne peuvent y être systématiques. Depuis des années, la France organise pourtant des contrôles massifs aux points de passages frontaliers intérieurs visant principalement à interpellier des étrangers non communautaires pour les expulser dans leur pays d'origine ou vers le pays européen dont ils proviennent (Espagne, Italie, Suisse, Allemagne, Belgique). Cette pratique permet à l'administration de réaliser près de 10 000 expulsions chaque année, soit un tiers des objectifs fixés par le gouvernement.

La France a d'abord été condamnée par ses propres juridictions, puis, en juin 2010 par la Cour de justice de l'Union européenne qui estima que « *de tels contrôles systématiques d'identité entravaient, de manière non nécessaire et disproportionnée, la liberté de circuler. (...) De la sorte, la Cour de Luxembourg rappelait que toute entrave à la liberté de circulation des personnes doit nécessairement être justifiée au regard de la réserve d'ordre public.*⁶² »

Un court moment, cette décision a limité le nombre de placements en rétention et d'expulsions. Puis la France a repris de plus belle cette pratique après une réforme de surface de son code de procédure pénale (cette réforme définissait de larges plages horaires pendant lesquelles, les contrôles pouvaient avoir lieu).

Au printemps 2011, l'arrivée de quelques milliers de migrants tunisiens en Italie, puis en France pour une partie, a révélé au grand jour ces pratiques françaises déjà dénoncées ou sanctionnées. La France et l'Italie, puis le Danemark qui a rétabli unilatéralement le contrôle à ses frontières, ont alors pressé les instances européennes de revoir le principe de libre circulation. Celles-ci ont accepté que les États puissent décider seuls de fermer leurs frontières, en cas d'« épisodes migratoires inattendus », mais uniquement pour des périodes n'excédant pas 5 jours. Au-delà, c'est l'Union européenne qui devra décider l'extension ou non de ces mesures.

La liberté de circulation dans l'espace Schengen remise en cause.

⁶² Olivier Bachelet, « Liberté de circulation (article 67 TFUE) : neutralisation des contrôles d'identité Schengen par le droit de l'Union ». CREDOF, Actualités droits-libertés, 1^{er} mars 2011.



Fuyant l'Angola, Guilherme Hauka Azanga est arrivé en France en 2002. Sa demande d'asile a été rejetée, ainsi que ses successives demandes de régularisation par le travail. Bien qu'en situation irrégulière, ce père de deux enfants français, vivant avec leur mère, congolaise en situation régulière, travaillait et payait ses impôts. Cependant, il est arrêté le 18 janvier 2010 à son domicile puis enfermé au centre de rétention de Lyon Saint Exupéry. Refusant d'être expulsé, il est incarcéré pendant deux mois. À sa libération il est emmené directement à l'aéroport mais à Francfort, le pilote refuse de décoller avec un homme menotté à bord. De retour en France, il est donc de nouveau placé en rétention avant d'être libéré par le juge des libertés. Cinq jours plus tard, il est une nouvelle fois interpellé chez lui lors d'une arrestation particulièrement violente. Cars de CRS et hélicoptères sont mobilisés lors de son transfert pour Paris, en avion gouvernemental. Là il doit être expulsé vers l'Angola par un vol Air France. Mais une fois encore le pilote refuse de décoller. Guilherme est en effet ligoté et bâillonné, il ne peut ni s'asseoir, ni se tenir debout. Las, l'administration tente le lendemain de l'expulser par un vol militaire jusqu'à Lisbonne mais celui-ci ne sera pas autorisé à survoler l'espace aérien portugais. Après deux arrestations, des dizaines de jours en rétention, deux mois de prison et quatre tentatives d'expulsions, la préfecture renonce en constatant « l'impossibilité matérielle de faire procéder à la reconduite à la frontière de Monsieur Hauka Azanga ». C'est sans nul doute grâce à la mobilisation exceptionnelle qui s'est organisée à Lyon face à la violence et à l'acharnement de l'administration que l'expulsion de Guilherme a été empêchée. Voisins et parents d'élèves ont réussi à enrayer la machine à expulsion. Aujourd'hui cependant, Guilherme Hauka Azanga n'a toujours pas obtenu ses papiers. Le coût estimé de l'expulsion de Guilherme est de 160 000 €.

LE PRINTEMPS ARABE PRÉTEXTE POUR DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES

Au printemps 2011, suite à l'arrivée d'environ 25 000 Tunisiens en Italie, la France a déployé un important dispositif de contrôle aux frontières au mépris de la convention Schengen.

Le 1^{er} avril 2011, Cecilia Malmström, Commissaire européenne à l'immigration, déclarait ainsi aux journalistes : « *La France pourrait évoquer une menace grave à l'ordre public, mais nous ne sommes pas dans ce cas (...) L'article 21 (du Traité de Schengen) interdit les contrôles de police assimilables à des contrôles menés par des gardes-frontières.* »⁶³. Son intervention n'a pas freiné le gouvernement français, bien au contraire. Courant avril, de vives tensions opposèrent Paris et Rome, le ministre de l'Intérieur français contestant ouvertement, par une circulaire⁶⁴, la validité des permis de séjour temporaires délivrés par l'Italie. Le gouvernement français a alors réclaté que le principe de libre circulation dans l'espace Schengen soit revu à la baisse pour pouvoir continuer sa politique de contrôle des migrants.

Si les instances européennes n'ont donné qu'une suite très partielle à cette demande, l'impulsion française a encouragé le Danemark à rétablir unilatéralement ses contrôles aux frontières.

En somme, au motif de vouloir contrôler la circulation des étrangers non communautaires dans la perspective de les expulser en grand nombre, un acquis fondamental du socle européen fut remis en question. Ceci en contradiction avec les droits fondamentaux des étrangers visés, des centaines de Tunisiens continuant d'être enfermés dans des centres de rétention français puis refoulés, sans possibilité de recours, vers l'Italie.

B. La politique française contraire à la directive « retour »

Paradoxalement, la politique française a aussi été fortement remise en cause par la directive « retour », qualifiée pourtant de directive de la honte par les associations. Cette directive européenne consacre notamment la possibilité d'enfermer les étrangers en voie d'expulsion pendant une durée maximale de 18 mois. Mais bien que particulièrement répressif, ce texte pose toutefois des limites qui vont profondément déranger les habitudes françaises. La politique migratoire française est basée sur l'interpellation, le placement en garde à vue, l'enfermement systématique en rétention, et l'expulsion sans délai. Or la directive « retour » prévoit que les mesures coercitives doivent être graduelles, que l'enfermement ne doit survenir qu'en dernier recours après la recherche d'alternatives, et qu'un délai de départ volontaire doit être accordé dans nombre de situations.

La France n'ayant pas transposé cette directive à temps, le 24 décembre 2010 elle devint d'application immédiate, les étrangers pouvant s'en prévaloir. En attendant l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'immigration en juillet 2011, en partie consacrée à cette transposition, les juges ont donc appliqué la directive.

⁶³ Le Point, « Immigration : Bruxelles condamne les contrôles mis en place en France. » 1^{er} avril 2011.

⁶⁴ Circulaire du 6 avril 2011.

Ce sont d'abord les expulsions sans délai de départ accordé aux étrangers qui sont remises en question. Un avis du Conseil d'État du 21 mars 2011 donne l'orientation générale : un délai de sept jours doit être accordé à la plupart des personnes interpellées sans titre de séjour et n'ayant pas déjà fait l'objet d'une mesure de renvoi forcé. Les policiers durent alors relâcher ces personnes après leur avoir accordé ce sursis.

TOUJOURS PLUS D'ENFANTS ENFERMÉS

En France, les centres de rétention et les zones d'attente sont les seuls endroits où des mineurs de moins de 13 ans sont privés de liberté. Dans les faits, le régime juridique de privation de liberté ne prévoit aucune distinction consistante entre mineurs et adultes. Le contrôle des juges et la durée de rétention sont identiques (limitée à 45 jours). Mais les enfants n'existent pas dans la procédure, celle-ci ne visant que leurs parents. Quel que soit leur âge et leur capacité d'entendement, ils n'ont pas leur mot à dire devant les juges. Par contre, ils subissent tout ce que tout autre les conséquences de l'enfermement.

En métropole 356 enfants ont été enfermés en 2010 contre 165 en 2004. En principe, ils le sont dans des centres de rétention « habilités à recevoir des familles ». Cependant, des lieux qui ne sont pas habilités ni aménagés sont pourtant parfois utilisés en toute illégalité par l'administration pour enfermer des familles (CRA de la Réunion, local de rétention de Saint Louis et de Cherbourg). En 2010, environ 6 000 enfants sont passés par le CRA de Mayotte. Pourtant, dès le 3 décembre 2007, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) considérait que ce lieu est « *indigne de la République* », et que « *les conditions de vie y portent gravement atteinte à la dignité des mineurs retenus* ». La CNDS demandait sans ambiguïté que : « *les mineurs ne soient plus placés en rétention dans l'actuel centre de rétention administrative de Mayotte* ». Ainsi l'État ne respecte-t-il pas le principe du caractère exceptionnel de la rétention, en particulier pour les personnes vulnérables. Aucun dispositif alternatif conséquent n'est mis en place et proposé aux familles. La loi prévoit pourtant la possibilité d'assigner les étrangers à leur résidence en l'attente de leur départ. Inversement, depuis 2009 l'administration a commencé à développer une nouvelle stratégie utilisée largement depuis 2011. Interpeller des familles dont l'expulsion est organisée en amont. Les placer en rétention moins de 24 heures avant de les embarquer, quitte à affréter un avion spécial aux frais de l'État. Cette pratique ne sert ni l'intérêt de l'enfant ni celui des familles, mais permet d'éviter le contrôle des juges, les mobilisations citoyennes et même les refus d'embarquer de parents à bord d'un vol organisé pour réprimer toute rébellion. Ainsi, de plus en plus de familles sont-elles expulsées sans pouvoir se défendre ni recevoir de l'aide.

Environ 6 000 enfants ont été enfermés au CRA de Mayotte.

Les pratiques administratives françaises trop coercitives selon la directive « retour ».

La garde à vue des personnes étrangères, autre dispositif clé de la machine à expulser, était remise en question par les juges judiciaires français, puis par la Cour de Justice de l'Union européenne le 28 avril 2011. Elle estimait alors que le fait d'emprisonner des personnes uniquement parce qu'elles sont en séjour irrégulier était contraire à la directive « retour ».

La garde-à-voir étant réservée à des individus susceptibles d'encourir une peine d'emprisonnement, la police et l'administration ne pouvaient alors plus y recourir aussi librement et massivement. À nouveau, au lieu d'envisager une approche moins punitive, le 12 mai 2011, le gouvernement français publiait une circulaire visant à préserver la garde-à-voir pour séjour irrégulier.

DÉFINITION

Interdiction de retour sur le territoire français (IRTF)
Cette mesure de bannissement est une transposition directe de la directive « retour ». Il s'agit d'une mesure administrative mise en œuvre à la discrétion des préfetures. Elle peut s'appliquer à la plupart des personnes en situation irrégulière en France, pour une durée maximale de 5 ans. Cette décision interdit également le retour dans les pays de la zone Schengen.

65 Le régime dérogatoire très défavorable aux étrangers d'Outre-mer ne leur a guère permis de bénéficier de cette tendance passagère au respect de leurs droits.

C. Une nouvelle loi répressive

En métropole les centres de rétention se sont considérablement vidés suite à ces épisodes⁶⁵, jusqu'à l'entrée en vigueur à l'été 2011 de la loi transposant la directive dans un sens extrêmement restrictif. Le placement en rétention systématique et l'expulsion sans délai de départ sont redevenus la règle. L'administration a pour ordre de ne rechercher des alternatives à l'enfermement qu'avec une grande parcimonie. Plus largement, c'est tout un arsenal qui est mis à disposition des services pour éloigner plus facilement les étrangers. Le juge des libertés et de la détention qui annulait environ 30 % des procédures d'interpellation et de garde à vue n'intervient plus qu'au cinquième jour de la rétention au lieu du deuxième. Des étrangers sont donc embarqués sans que le juge ait pu exercer son contrôle. La durée maximale de rétention passe de 32 à 45 jours alors qu'il est démontré que la plupart des expulsions sont effectuées dans les 10 premiers jours. Les nouvelles obligations de quitter le territoire français sans délai doivent être contestées dans les 48 heures suivant leur édicition, mais le recours est si complexe que son exercice devient très difficile. Les étrangers malades sont presque tous menacés d'un renvoi même lorsque les soins qu'ils nécessitent ne sont accessibles dans leur pays. Enfin, le préfet peut prononcer dans de très nombreux cas une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) et européen pouvant aller jusqu'à cinq ans.

Cette mesure de bannissement est une transposition directe de la directive « retour », la « directive de la honte ». Ainsi, un étranger en situation irrégulière peut désormais être expulsé et interdit de revenir sur le territoire français et européen pour une durée maximale de cinq ans. La plupart des étrangers sont exposés à cette mesure qui reste à la discrétion de la préfeture. En principe, l'administration doit examiner attentivement les situations avant de prononcer une décision aussi grave. Pourtant, sur le terrain, La Cimade constate que des interdictions de retour sur le territoire français sont prononcées sans prendre en compte des éléments tels que la durée de présence ou la nature et l'ancienneté des liens de l'étranger avec la France. Le pouvoir démesuré accordé aux préfets a conduit, immédiatement après l'entrée en vigueur de la mesure, à des abus et à une application disparate sur le territoire.

Une demande d'abrogation de l'interdiction de retour est possible à condition d'être hors de France sauf pour les étrangers en prison ou ceux qui sont assignés à résidence qui peuvent exercer leur recours depuis le territoire français. Cependant, l'administration peut refuser cette abrogation au regard de « circonstances particulières tenant à la situation et au comportement de l'intéressé ».

Ces critères laissent à nouveau un large pouvoir discrétionnaire aux préfets.

Enfin la loi dispose qu'un étranger interdit de retour en France est également banni du territoire européen. Son nom est donc automatiquement inscrit au Système d'information Schengen (SIS), fichier auquel ont accès les autorités de tous les États membres de l'espace Schengen.

Il s'agit non seulement d'un très grand bond en arrière, puisque l'interdiction administrative du territoire existait dans les années 1990 et avait été supprimée, mais également de l'avènement d'une mesure de bannissement pour les migrants qui frappe des conjoints ou des membres de famille de Français, des demandeurs d'asile déboutés ou encore des travailleurs qui avaient construit une vie en France. On peut craindre que cette mesure pousse certains vers la clandestinité et le recours aux filières de passeurs.

LES ÉTRANGERS EN PRISON : CRIMINALISÉS, DISCRIMINÉS, BANNIS

Aujourd'hui, les personnes étrangères représentent 18 % de la population carcérale, alors qu'elles ne représentent que 7 % de la population française. En effet, à infraction égale, les personnes étrangères sont plus souvent condamnées à des peines de prison ferme. Cette surreprésentation illustre à elle seule la criminalisation dont les personnes étrangères font actuellement l'objet. De plus, incarcérées, il leur est très difficile de faire valoir leurs droits. Au-delà même de l'obstacle de la langue ou de l'écrit, par lequel passe toute demande en prison, elles ne sont souvent pas informées de leur sort administratif, ni des recours qu'elles pourraient former et de leurs délais. Nombre d'entre elles perdent ainsi leur droit au séjour faute de pouvoir renouveler leurs documents durant leur incarcération. Et malgré différentes annonces en 2008 et 2009 la grande majorité des préfetures n'enregistre pas leur demande de titre de séjour par voie postale, ce qui est un droit. Quand à l'accès à la procédure d'asile, rien n'est prévu.

Enfin, s'ajoute souvent à leur peine, une mesure judiciaire d'interdiction de territoire français. C'est ce qu'on appelle la « double peine », qui n'a pas été abrogée malgré la loi de 2003. En 2009, 2 400 interdictions de territoire français ont été prononcées, à l'encontre parfois de personnes qui ont construit toute leur vie en France. Enfin trop souvent la décision administrative prime sur la décision judiciaire.

DÉFINITION

Interdiction du territoire français (ITF)
L'interdiction du territoire française est une mesure judiciaire. D'une durée minimale d'un an, elle peut être définitive. Il s'agit d'une sanction pénale prise par le juge, contrairement à l'IRTF qui est une mesure administrative prise par le préfet. Les personnes étrangères condamnées à une peine de prison se voient ainsi souvent punies une deuxième fois par une ITF.

LA SOCIÉTÉ CIVILE ÉCARTÉE DES CENTRES DE RÉTENTION

Tout en adoptant une législation toujours plus coercitive, le gouvernement continue de chercher à réduire le pouvoir d'intervention de la société civile dans les centres de rétention. D'abord en 2008 et 2009, il a éclaté la mission d'aide à l'exercice des droits en un marché public. Au terme d'une longue bataille juridique et politique, La Cimade et ses partenaires ont pu obtenir que la définition de cette mission ne soit pas revue à la baisse, mais n'a pu empêcher le morcellement de la présence de la société civile dans ces lieux d'enfermement. À partir du 1^{er} janvier 2010, La Cimade n'est plus intervenue que dans onze centres de rétention, quatre associations supplémentaires œuvrant dans les autres⁶⁶. Un travail commun a immédiatement été mené pour conserver une unité et une indépendance au service des étrangers et un regard critique nécessaire. Travail qui aura permis la production de communiqués dénonçant sévèrement les effets désastreux de la politique en vigueur. Ainsi que la publication d'un rapport national indépendant sur les centres de rétention. Enfin, en juillet 2011, un décret d'application de la nouvelle loi est venu préciser les modalités d'un droit de visite ponctuel des ONG rendu obligatoire par la directive « retour ». Ce droit y est défini à minima : le ministre a tout pouvoir dans le choix des ONG habilitées ; une seule à la fois peut visiter un centre ou local de rétention, sur rendez-vous et les ONG remplissant la mission d'aide à l'exercice des droits au quotidien ne peuvent exercer ce droit de visite.

Dans sa philosophie et ses dispositions, cette loi entre cependant en contradiction avec des droits fondamentaux et notamment les limites posées par la directive « retour » citées plus haut. Et dans la pratique, les bénévoles et salariés de La Cimade ont constaté une application très dure des nouvelles dispositions. La politique du chiffre a repris de plus belle et s'accorde toujours aussi mal avec un examen attentif et humain des situations. Cependant, La Cimade et ses partenaires ont entamé différentes batailles juridiques pour dénoncer une politique trop brutalement coercitive, recourant systématiquement à l'enfermement.

⁶⁶ ASSFAM, Forum Réfugiés, Ordre de Malte France et France Terre d'Asile.

PROPOSITION

Rendre exceptionnel le placement en rétention administrative et :

- **interdire le placement en rétention des familles, avec ou sans leurs enfants, des femmes enceintes, des personnes vulnérables (santé fragile, personnes âgées, handicapées).**
- **réduire la durée maximale de rétention.**
- **fermer les locaux de rétention permanents et interdire leur création provisoire.**

Interpellations massives et illégales, gardes à vue injustifiées, mépris des textes et des jurisprudences européens, enfermement systématique, violation des droits, l'administration s'enfonce dans une logique absurde de course aux objectifs chiffrés.

L'enfermement est devenu une fin en soi, un mode de gestion des populations migrantes.

La Cimade demande à terme la suppression de toutes les formes d'enfermement spécifiques aux étrangers et dans l'immédiat elle propose que le placement en rétention redevienne l'exception (interdiction d'enfermer les familles et les personnes vulnérables, réduction de la durée maximale de rétention, fermeture des locaux de rétention permanents et interdiction de leur création provisoire).



Retrouvez les 40 propositions de La Cimade pour inventer une politique d'hospitalité sur www.lacimade.org/politiquehospitalite



5 Un vivre-ensemble menacé

Synthèse

- › Depuis 2009, les responsables politiques et les médias ont multiplié et légitimé des discours ouvertement xénophobes et parfois racistes. Ces deux dernières années plusieurs polémiques ont largement contribué à stigmatiser les étrangers comme les Français d'origine étrangère. Les plus hautes autorités ont répandu l'idée que l'intégration serait un problème insoluble, voire qu'il serait impossible d'intégrer certains étrangers du fait de différences culturelles trop importantes. L'intégration apparaît finalement comme une injonction, au lieu d'être pensée comme une dynamique d'échange entre les étrangers et la société d'accueil.
- › Ces discours décomplexés sont accompagnés de politiques publiques toujours plus restrictives en matière de naturalisation et l'intégration est devenue un pré-requis pour obtenir un titre de séjour.
- › De plus, la nationalité est désormais pensée comme une récompense couronnant un parcours d'intégration réussi. Or bien souvent, c'est parce qu'ils n'ont pas la nationalité française, ou de titre de séjour, que des étrangers se voient empêchés de s'intégrer pleinement.
- › La Cimade défend non seulement le droit à un titre de séjour stable mais plus largement la reconnaissance d'une « citoyenneté de résidence » qui permettrait de garantir l'égalité en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

Ci-contre : manifestation du 1^{er} mai 2002 contre la présence de Jean-Marie Le Pen au 2^e tour de l'élection présidentielle

Chiffres clés 2010

5 260 000

IMMIGRÉS VIVAIENT EN FRANCE EN 2008. CE CHIFFRE INCLUT LES ÉTRANGERS NATURALISÉS. CELA REPRÉSENTE

8,4%

DE LA POPULATION FRANÇAISE.

LE BUDGET 2011 POUR LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » EST DE :

72 millions

POUR L'INTÉGRATION ET L'ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE, ET DE

90 millions

POUR LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE.

143 275

NATURALISATIONS ONT ÉTÉ ACCORDÉES EN 2010 CONTRE

108 303

EN 2009.

101 355

contrats d'accueil et d'intégration ont été signés en 2010 contre

97 736

en 2009.

24 068

se sont vus prescrire une formation en Français soit

23,7%

du total.

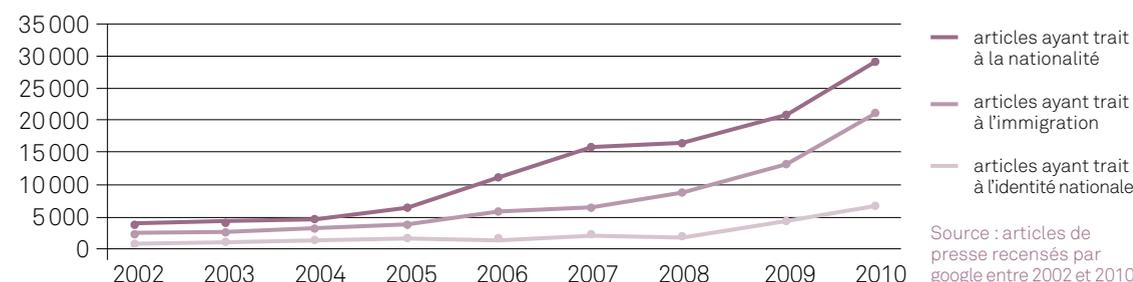
5,3 millions

de postes de travail sont interdits aux étrangers résidant légalement en France.

1 Un foisonnement de discours décomplexés

Port de la burqa, identité nationale, déchéance de la nationalité, les trois dernières années furent rythmées par une succession de polémiques autour de l'immigration, lancées le plus souvent par le gouvernement à partir de faits divers particulièrement médiatisés.

Évolution de la médiatisation des thèmes de l'immigration, la nationalité et l'identité nationale



Les articles qui foisonnent autour de ce thème véhiculent un certain nombre d'idées reçues et de simplifications, légitimant les discriminations dont font l'objet les étrangers, mais participant aussi à la stigmatisation des Français d'origine étrangère. Les médias relaient les propos caricaturaux des politiques qui présentent les étrangers comme des délinquants, des parasites fraudeurs, des Roms voleurs ou des Musulmans intégristes.

Le discours de Grenoble symbolise plus que tout autre ce virage. Le 30 juillet 2010, suite à des émeutes dans un quartier de Grenoble, le président de la République nomme un nouveau préfet en Isère et profite du discours d'installation pour annoncer une batterie de mesures sécuritaires visant avant tout les Roms et les étrangers. Dans ce discours, le président amalgame sans sourcilier gens du voyage (qui sont des citoyens français), Roms, étrangers et délinquants. Mais pour la première fois, ce sont des Français d'origine étrangère qui sont ouvertement en ligne de mire, réduits à leur seule origine, comme s'ils devaient toute leur vie rester étrangers. En proposant l'extension de la déchéance de nationalité, Nicolas Sarkozy entérine l'idée dangereuse qu'il y aurait deux catégories de Français. Après des débats houleux à l'Assemblée nationale, cette mesure ne sera finalement pas adoptée. Cependant, est restée l'idée qu'obtenir la nationalité française, processus déjà difficile, ne suffit pas pour devenir français. Comme l'exprime Patrick Weil « la nationalité devient éternellement conditionnelle »⁶⁷.

Pire, l'idée s'est propagée que l'intégration de certaines populations serait impossible et que les Français dits de « souche » et ceux d'origine étrangère ne pourraient pas vivre ensemble du fait de différences culturelles trop importantes⁶⁸.

⁶⁷ Médiapart, « Nicolas Sarkozy distingue deux catégories de français », interview de Patrick Weil, 30 juillet 2010.

DÉFINITION

Intégration

processus par lequel un individu, initialement perçu comme extérieur au groupe, est progressivement considéré comme en faisant partie.

⁶⁸ Enquête TNS Sofres « Racisme, discrimination et intégration dans la France de 2010 ».

Les Français d'origine étrangère sont réduits à leur seule origine.

2 Être Français, ça se mérite !

En filigrane de ces discours, l'intégration apparaît comme une injonction⁶⁹ faite aux migrants et non comme un processus d'échange avec la société d'accueil. C'est ainsi d'ailleurs qu'elle est conçue dans les politiques publiques en matière de naturalisation et d'intégration.

Les discours politiques autour de l'immigration ont ainsi martelé l'idée que la naturalisation était une récompense couronnant un parcours d'intégration réussi. Cette logique du mérite est présente également lors d'un regroupement familial, ou de la demande d'un titre de séjour. Comme s'il s'agissait d'étapes que gravit peu à peu l'étranger. Pourtant les parcours d'intégration ne sont pas linéaires. Si l'obtention de la nationalité française est un choix qui peut revêtir une importance toute particulière dans le parcours d'une personne étrangère, il ne saurait s'agir d'un diplôme ou d'une récompense ultime.

A. Décentralisation de la procédure de naturalisation : vers un traitement inéquitable des demandes

En avril 2009 la décentralisation de la procédure de naturalisation vers les préfectures a été décidée. Jusque là, une demande de naturalisation était examinée à la fois par les préfectures et par la sous-direction de l'accès à la nationalité française dépendant du ministère de l'Immigration. Une seule administration étudiait donc les demandes au regard des critères précisés dans la loi et garantissait ainsi un traitement unique et équitable des dossiers sur l'ensemble du territoire national.

Avec comme objectif affiché de réduire les délais de procédure, qui étaient alors en moyenne de 20 mois, le ministre de l'Immigration, Éric Besson, a donc décidé de supprimer la double instruction et de remettre la responsabilité principale de cette procédure aux préfectures. Celles-ci instruisent le dossier et peuvent refuser ou ajourner la demande. C'est seulement en cas de décision favorable, qu'elles transmettent leur décision à la sous direction de l'accès à la nationalité française.

Or, selon les départements, comptant plus ou moins de résidents étrangers, les taux d'accord de naturalisation peuvent être très variables. Les délais de traitement aussi. Associations, chercheurs et syndicats se sont mobilisés contre cette réforme pour dénoncer l'inégalité de traitement qu'elle engendrerait. De plus, ils ont fait part de leur crainte de voir déléguer « le pouvoir de décider qui devient français à des agents dépourvus de la compétence juridique nécessaire et davantage spécialisés dans le contrôle des étrangers. »⁷⁰

À partir du 1^{er} janvier 2010, la réforme a d'abord été expérimentée dans 21 préfectures pour être généralisée au 1^{er} juillet. Le ministère a en effet souligné les bons résultats de cette expérimentation expresse. Si fin 2009 le délai moyen pour une décision défavorable était de 302 jours, il n'était plus que de 125 jours dans les préfectures ayant expérimenté la réforme en avril 2010.

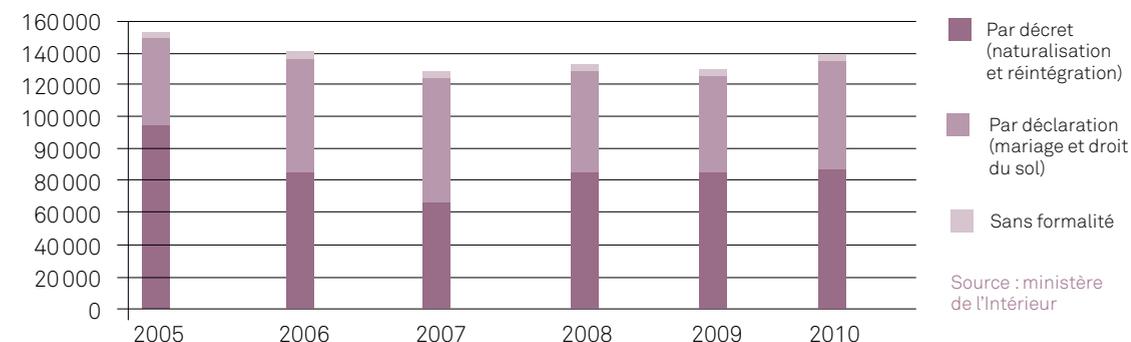
⁶⁹ Danièle Lochak, « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », 6 mars 2007.

⁷⁰ Pétition « Non à l'arbitraire », par Alexis Spire, Patrick Weil et Caroline Douki, avril 2009.

Cependant, selon Marc Bonnefis secrétaire du syndicat CGT de l'ex-ministère de l'Immigration, le succès affiché de cette expérimentation tient d'abord aux consignes reçues à la sous-direction de l'accès à la nationalité française de traiter prioritairement les dossiers provenant des préfectures expérimentatrices, puis au recrutement temporaire de nombreux agents pour réduire les stocks de dossiers. Enfin, la CGT dénonce les manœuvres utilisées aux guichets des préfectures pour dissuader les candidats de déposer un dossier. Nombre d'entre eux auraient vu leur dépôt de dossier refusé au prétexte de leur irrecevabilité supposée.

Les données de cette expérimentation restreinte réalisée sur une courte période ne permettent pas d'écarter les craintes émises par les associations et syndicats. De plus, il faudra d'avantage de recul pour dresser un premier bilan de la généralisation de cette réforme. Tout de même, selon Marc Bonnefis « le taux d'acceptation des demandes de naturalisation est certainement déjà tombé en dessous des 50% alors qu'il était au dessus de 70% en moyenne ces trente dernières années. »⁷¹

Acquisitions de la nationalité française 2005-2010



QUAND DES MILLIERS DE FRANÇAIS DOIVENT PROUVER LEUR NATIONALITÉ

Fin 2009 début 2010, des millions de Français, nés à l'étranger ou de parents nés à l'étranger ont été sommés de faire la preuve de leur nationalité pour pouvoir renouveler leur passeport. Du fait de la mise en œuvre du décret n°2005-1726 du 30 décembre 2005 relatifs aux passeports, 12 millions de personnes, soit 20% de la population française, ont été en effet obligées de fournir un nombre considérable de justificatifs relatifs à leur nationalité pour obtenir leur passeport alors qu'ils sont Français souvent depuis de nombreuses générations. Le labyrinthe administratif dans lequel ils se sont perdus, les discriminations dont ils ont pu faire l'objet aux guichets des préfectures ainsi que les délais extrêmement longs pour voir aboutir une simple demande de renouvellement de passeport ont ému l'opinion publique. Le gouvernement a alors été contraint de simplifier la démarche par un décret du 18 mai 2010. Pour se voir délivrer un passeport, la présentation d'une ancienne carte d'identité suffit désormais.

⁷¹ Marc Bonnefis, « Les nouvelles conditions d'accès à la nationalité vont amplifier la sélection quantitative », Le Monde, 19 octobre 2011.

B. La langue française devenue un outil de sélection

Les conditions d'obtention de la nationalité française se sont encore durcies ces dernières années. On demande désormais aux candidats à la naturalisation de réussir des tests toujours plus pointus sur les valeurs de la République française ou leur maîtrise de la langue française.

UN LABEL DE CONTRÔLE POUR LA FORMATION LINGUISTIQUE DES MIGRANTS

Le 11 octobre 2011, le ministère de l'Intérieur, via la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, a annoncé par décret⁷³ la création d'un label « Français langue d'intégration » (FLI). Quel rôle peut avoir ce label dans le paysage de l'enseignement du français aux adultes migrants ? À la lecture du référentiel le présentant, on comprend qu'il s'agit de la dernière forme en date de la mainmise de l'État sur le secteur de la formation linguistique des migrants. Les structures œuvrant dans ce secteur devront désormais se faire labelliser FLI, s'il s'agit d'organismes de formation ou agréments FLI, s'il s'agit d'associations. Désormais seuls les organismes ou associations ayant été labellisés ou agréments pourront répondre aux appels d'offres des marchés publics ou demander des subventions. De plus, l'un des critères importants d'obtention du label FLI tient au recrutement de formateurs diplômés d'un nouveau master FLI que les universités se voient imposer de mettre en place par le ministère de l'Intérieur. Parallèlement, le niveau en langue française conditionne un peu plus l'acquisition de la nationalité : ce même 11 octobre 2011, le niveau de français exigé pour les demandes de naturalisation a été relevé au niveau B1. Les candidats doivent désormais démontrer qu'ils maîtrisent le français comme une personne ayant été scolarisée jusqu'en 3^e. Autre source d'inquiétude, l'introduction du référentiel laisse entendre que le niveau exigé pour un titre de séjour serait relevé par rapport au niveau demandé actuellement par la loi. On comprend, dans ce contexte, que le label FLI répond plus à une logique politique d'assimilation qu'à une démarche qualité au service de l'intégration. On peut craindre que ce label fragilise les structures, et de ce fait précarise davantage la formation linguistique des migrants, alors que les moyens à disposition sont loin de répondre à l'ensemble des besoins de formation et que l'exigence de maîtrise d'un niveau de langue donné ne cesse d'augmenter. L'apprentissage de la langue est plus que jamais instrumentalisé au profit d'une politique de sélection des personnes, l'intégration étant devenue la preuve à apporter pour avoir droit au séjour alors qu'il n'y a pas si longtemps, c'était le droit de séjour qui était l'outil de l'intégration...

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2012⁷², les étrangers qui souhaitent être naturalisés doivent démontrer qu'ils maîtrisent la langue française comme une personne ayant été scolarisée en France jusqu'en fin de classe de 3^e. Cette nouvelle exigence exclut de fait de la naturalisation celles et ceux qui n'ont pas pu suivre de scolarité dans leur pays d'origine et pour qui il sera particulièrement difficile de réussir les tests exigés.

La nationalité est pensée comme une récompense sanctionnant des épreuves réussies. L'intégration est devenue une condition et la langue française un outil de sélection.

Cette logique du mérite ne vaut pas seulement pour l'obtention de la nationalité, mais aussi pour l'obtention d'un titre de séjour, voire d'un visa.

Avec le contrat d'accueil et d'intégration que chaque étranger doit signer pour obtenir un titre de séjour, la maîtrise de la langue française est devenue une condition pour obtenir ce titre. Or c'est bien lorsqu'ils ont l'assurance d'un droit au séjour stable que les migrants peuvent apprendre le français et s'intégrer.

Cette logique est pourtant poussée plus loin puisque depuis le décret du 30 octobre 2008, les conjoints de Français et les candidats au regroupement familial doivent passer un test sur leur connaissance des valeurs de la République et leur maîtrise de la langue française. On demande donc à ces étrangers et étrangères de prouver leur capacité d'intégration avant même d'avoir posé le pied sur le sol français.

Une telle mesure est profondément injuste. La maîtrise de la langue française ne doit pas conditionner le droit au respect de la vie familiale et privée. De plus les formations au Français dans certains pays étrangers ne sont pas accessibles à tous.

L'intégration ne se décrète pas. Elle est le fruit d'une dynamique réciproque où la reconnaissance des droits ne se limite pas à récompenser une intégration réussie, mais tout simplement à la rendre possible. Pour une politique d'intégration réussie il faut non seulement assurer aux étrangers un droit au séjour stable, mais aussi un certain nombre de droits économiques, sociaux et politiques. Parmi eux, le droit au travail est un élément essentiel.

La nationalité est pensée comme une récompense sanctionnant des épreuves réussies.

3 Le travail, vecteur d'intégration et pourtant...

Vecteur d'intégration par excellence, le travail peut devenir un outil d'exclusion lorsque l'État prend des mesures discriminatoires qui viennent s'ajouter aux discriminations dont font déjà l'objet les populations étrangères dans l'accès à l'emploi.

A. Des communautaires discriminés dans l'accès au travail

En France, tous les ressortissants communautaires sont loin d'être logés à la même enseigne. Les différences de traitement sont déterminantes quand à l'accès au marché du travail.

Les ressortissants communautaires ne peuvent s'établir en France que s'ils possèdent des ressources, qui sont le plus souvent issues d'une activité professionnelle. Or, contrairement aux autres ressortissants des pays ayant adhéré à l'Union européenne, les Roumains et Bulgares ne peuvent accéder au marché

⁷³ Décret n°2011-1266 du 11 octobre 2011.
⁷² Décret n° 2011-1265 du 11 octobre 2011 relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française.

du travail pendant une période transitoire ayant débuté en 2007 et pouvant aller jusqu'à 2014. En effet, alors que les restrictions d'accès au marché du travail ont été levées le 1er juillet 2008 pour tous les ressortissants des pays communautaires ayant adhéré en mai 2004, seuls les Roumains et les Bulgares sont frappés de mesures spécifiques.

Pour avoir le droit de travailler en France et donc d'y séjourner, ils doivent solliciter une autorisation auprès de la Direction régionale du travail et de l'emploi (Direccte) et de la préfecture. Pour ce faire, ils sont soumis aux mêmes conditions et règles procédurales que les ressortissants des pays tiers, à l'exception de l'application d'une liste de 150 métiers spécifique pour lesquels l'administration française peut plus difficilement rejeter la demande d'autorisation de travail. Entre autres démarches administratives, les employeurs désirant embaucher un ressortissant roumain ou bulgare doivent verser une taxe à l'Ofii. Selon la Halde⁷⁵ « cette taxe et [cette] procédure d'autorisation de travail sont de véritables freins à l'emploi et peuvent inciter les Roms à travailler illégalement ou à mendier ».

Dès 2009, la France avait la possibilité de mettre fin aux mesures transitoires et d'ouvrir son marché du travail aux Roumains et Bulgares comme l'ont fait dix pays membres de l'Union européenne. En décidant de prolonger les restrictions, elle maintient ces populations dans une position de citoyens européens de seconde zone puisque leurs droits sont considérablement réduits par rapport à ceux des autres communautaires. N'ayant pas la possibilité de travailler, ils n'ont pas le droit de s'établir en France. C'est du reste sur leur absence de ressources que l'administration se fonde le plus souvent pour prononcer à leur encontre des mesures de renvois forcés du territoire au motif qu'ils représenteraient une « charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français ». Pourtant, sans autorisation de travail et donc sans titre de séjour, ils sont exclus de la plupart des prestations sociales. La Halde⁷⁶ relève ainsi que « alors qu'en matière de protection sociale les Bulgares et les Roumains bénéficient de l'égalité de traitement reconnue à tous les ressortissants communautaires, l'application restrictive de leur droit au séjour les empêche de fait d'accéder à la plénitude de leurs droits sociaux ». Et d'ajouter qu'il existe une « spécificité du refus d'accompagnement et d'accès aux droits auxquels font face les Roms de ces pays depuis l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne, qui les distingue ainsi des ressortissants européens et de l'ensemble des migrants extracommunautaires ».

Le 31 décembre 2011 prendra fin la seconde phase de la période transitoire, laissant de nouveau à la France l'opportunité de lever ces mesures. Leur maintien ne pourrait légalement se justifier que si l'ouverture totale du marché du travail risquait d'entraîner de graves perturbations sur l'emploi. Or la Commission européenne a souligné dès novembre 2008 que l'élargissement n'a pas entraîné et n'entraînera probablement pas de perturbations⁷⁷. Selon elle, les nouveaux communautaires ont, au contraire, participé de manière active à la croissance soutenue de l'économie. De plus, elle a constaté que les flux de mobilité sont beaucoup plus conditionnés par l'offre et la demande générales de main-d'œuvre que par les restrictions qui ont selon elle deux effets négatifs : freiner les ajustements du marché du travail et accentuer l'emploi non déclaré.

Les ressortissants roumains et bulgares citoyens européens de seconde zone.

⁷⁵ Délibération n°2009-372 du 26 octobre 2009.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social

européen et au comité de régions – « Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne » Bruxelles, le 18 novembre 2008, n°16162/08.

En 2012 l'accès au marché du travail restera-t-il un outil d'exclusion et de maintien dans la précarité d'une population jugée indésirable ou contribuera-t-il à favoriser l'intégration de ces nouveaux européens ?

LES VILLAGES D'INSERTION, VERS LA CRÉATION DE GHETTOS ETHNIQUES ?⁷⁸

Les obstacles administratifs à l'emploi imposés aux ressortissants bulgares et roumains les condamnent à la précarité. Au lieu de lever ces restrictions et de leur permettre d'être financièrement autonomes, l'État débloque de gros moyens financiers pour mettre en œuvre des projets urbains contestables visant à éradiquer les bidonvilles roms⁷⁹. Les « villages d'insertion » tendent ainsi à devenir le dispositif d'État pour les familles roms en France et à s'imposer comme une « bonne pratique » en Europe. Ces habitats « adaptés » aux roms, présentés par les pouvoirs publics comme une solution de sortie des bidonvilles⁸⁰, sont des terrains aménagés avec des habitations de type caravanes, mobil-homes ou algécos. Malgré les motifs humanitaires et sociaux affichés, ces dispositifs visent d'abord à libérer des terrains pour de nouvelles opérations d'urbanisme, tout en dissimulant la « pauvreté étrangère »⁸¹. Ces projets se basent donc sur des motivations d'éradication de bidonvilles, et non sur des politiques d'insertion basées sur les trajectoires individuelles de personnes. Ils sont d'autant plus voués à l'échec qu'ils se basent sur des présupposés culturalistes. Ainsi, il serait nécessaire de prendre en considération une spécificité culturelle qui imposerait d'aménager des modalités d'habitat intermédiaires et transitoires avant l'entrée en logement et de limiter le nombre de personnes bénéficiaires par une présélection draconienne des familles choisies afin d'éviter la supposée inévitable invasion qui en suivrait. Si ce type d'initiative peut sembler favorable à l'insertion des étrangers, sa mise en œuvre conduit à la création de ghettos ethniques, aux règlements liberticides. Une gestion stricte de ces lieux est assurée : le jour, un gardien filtre les entrées du village, et seules sont admises les familles qui y ont un logement. Elles peuvent inviter amis ou famille dans la journée (à raison de 4 personnes) à condition d'avoir demandé une autorisation au préalable et seulement de 8 h à 22 h. La nuit, l'éclairage par des projecteurs ou par des lampadaires facilite la surveillance⁸². Entre villages ethniques et dispositifs humanitaires (souvent gérés par des associations caritatives), ces opérations ne sont elles pas un nouveau terrain d'expérimentation de régulation de la pauvreté étrangère en ville ? Ce ne serait pas la première fois que les populations d'origine rom serviraient de laboratoire pour l'expérimentation de politiques stigmatisantes.

⁷⁸ Olivier Legros, « Les villages d'insertion : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms en région parisienne? », Revue Asylon(s), n°8, juillet 2010, Radicalisation des frontières et promotion de la diversité.

⁷⁹ L'immense majorité des Roms présents sur le territoire français sont d'origine roumaine ou bulgare.

⁸⁰ Rapport Romeurope 2009-2010.

⁸¹ Olivier Legros *op. cit.*

⁸² Rapport Romeurope *op. cit.*



« Je suis arrivé en France en 2001. Depuis, je paie mes impôts, je travaille, dans les chantiers, le nettoyage, j'ai été vendeur, aide-plombier, j'ai tout fait, vraiment. Maintenant, j'ai un CDI, je travaille dans une petite entreprise de bâtiment. J'ai enfin obtenu un titre de séjour il y a 2 ans. Avant, je travaillais avec des cartes d'amis. Je me suis fait arrêter six fois dans le métro ou sur les quais de gare. Deux fois, j'ai été enfermé en centre de rétention après une garde-à-vue. Et puis en 2007, j'ai vu à la télé qu'il y avait une nouvelle loi pour les travailleurs. Mais mon dossier a été refusé. J'ai été arrêté de nouveau, ils n'ont pas pu m'expulser mais j'ai été licencié. Finalement, j'ai trouvé un autre CDI, j'étais toujours sans-papiers. Au foyer de travailleurs, on m'a dit qu'il y avait des mobilisations pour notre régularisation, mais moi je suis le seul étranger dans mon entreprise et je ne pouvais pas faire grève. Finalement La Cimade m'a aidé pour mon dossier et puis j'ai eu de la chance, la dame au guichet de la préfecture était gentille. Voilà, j'ai eu ma carte de séjour. Je peux commencer à vivre. »

Témoignage d'Alassane, malien.

B. Les emplois réservés : une préférence nationale injustifiée

Une autre discrimination existe en matière d'accès à l'emploi, elle concerne les ressortissants des États tiers et dans une moindre mesure les ressortissants communautaires. En raison de dispositions d'un autre temps, ces étrangers établis légalement en France sont exclus de plus d'un emploi sur cinq, soit 5,3 millions de postes de travail⁸³ sans que, dans l'immense majorité des cas, l'exercice de la sûreté, de la sécurité ou de la souveraineté nationale ne soient en jeu. Il s'agit majoritairement du secteur public, mais aussi des entreprises assurant la gestion d'un service public, des établissements publics ou assimilés et même du secteur privé dans lequel plus d'une quarantaine d'emplois sont soumis à une condition de nationalité. Les professions libérales telles que le métier d'avocat, architecte, pharmacien, expert-comptable, etc. sont également concernées.

Afin de rétablir l'équité entre nationaux, communautaires et extra-communautaires pour l'exercice de certaines professions libérales ou privées, une proposition de loi a été déposée par la sénatrice PS Bariza Khiari en janvier 2009.

Cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité au Sénat mais rejetée par les députés UMP en juin 2010. Elle ne concernait pourtant que 7 professions, soit 2,8 % d'emplois, autant dire une goutte d'eau par rapport aux 30 % d'emplois fermés à l'époque aux étrangers.

Cette discrimination persistante est pourtant contraire à plusieurs textes internationaux. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), dans une délibération du 30 mars 2009 rappelait en particulier que la liberté de circulation dont jouissent les ressortissants communautaires au sein de l'Union européenne implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les nationaux et les travailleurs des autres États membres en ce qui concerne l'accès à l'emploi.

Elle concluait par une demande de suppression des conditions de nationalité pour l'accès aux trois fonctions publiques, aux emplois des établissements et entreprises publics et aux emplois du secteur privé, à l'exception de ceux relevant de la souveraineté nationale et de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Cette inégalité de traitement engendre des difficultés d'intégration professionnelle importantes. Elle est en partie responsable du fort taux de chômage des populations étrangères : au total, plus de 130 000 recrutements annuels sont en effet interdits aux étrangers non européens à la recherche d'un emploi⁸⁴. Elle est également la cause des statuts précaires auxquels sont cantonnés des étrangers qui sont recrutés en tant que vacataires ou par le biais de la sous-traitance pour exercer les mêmes fonctions que des nationaux mais qui ne peuvent bénéficier du même statut.

C. Des travailleurs intégrés mais sans-papiers

Pendant que les restrictions dans l'accès au marché du travail renforcent l'exclusion de populations déjà fragilisées ou stigmatisées telles que les Roumains et Bulgares, l'intégration des Sans-Papiers qui travaillent en France n'est pas prise en compte.

Ils apportent une participation essentielle à des secteurs entiers comme le bâtiment, la restauration, le nettoyage ou l'aide à la personne. Ils sont présents en France depuis de longues années et, grâce à leur activité professionnelle, se sont formés, ont noué un réseau de relations, ont appris le français... Ils n'ont, pour la

Les étrangers exclus de plus d'un emploi sur cinq.

⁸³ Chiffres publiés par l'Observatoire des inégalités le 17 septembre 2011.
⁸⁴ Idem.

plupart, pas bénéficié des dispositifs étatiques qui bien souvent leur sont interdits mais, de fait, ils se sont intégrés et ont été intégrés par leur milieu professionnel. À tel point que des employeurs ont décidé de les soutenir publiquement dans leur démarche de régularisation malgré les peines encourues en cas d'embauche d'un étranger en situation irrégulière.

Cette intégration des travailleurs sans-papiers n'est pourtant pas reconnue par le gouvernement qui, pour leur accorder un titre de séjour, pose des critères restrictifs. Si des régularisations ont été arrachées c'est après des luttes acharnées et une mobilisation exceptionnelle.

Dans la loi sur l'immigration du 20 novembre 2007, une possibilité de régularisation exceptionnelle par le travail d'étrangers sans-papiers résidant déjà en France a été introduite. Les préfets ont la possibilité d'accorder une admission exceptionnelle au séjour aux étrangers qui présentent un contrat de travail dans un métier caractérisé par des besoins de main d'oeuvre. Mais des arrêtés et circulaires ont considérablement réduit la portée de ce dispositif.

Après une première mobilisation en 2008, onze organisations syndicales et associatives⁸⁵ ont adressé au Premier ministre, le 1^{er} octobre 2009, un courrier demandant une circulaire aux critères améliorés, simplifiés et appliqués sur l'ensemble du territoire national ainsi qu'une procédure de régularisation sécurisée et standardisée afin de garantir une égalité de traitement à l'ensemble des salariés. Les organisations dénonçaient ainsi l'arbitraire régnant jusqu'à présent sur la procédure de régularisation par le travail.

Face au silence du gouvernement, une nouvelle grève est entamée le 12 octobre 2009. Plus de 6 800 grévistes, dont des femmes et des travailleurs asiatiques, jusque là peu présents dans les mobilisations, ont pris part à ce mouvement unique. En effet il ne s'agit pas seulement d'une question d'immigration mais bien d'un conflit du travail lié à une inégalité de traitement entre les salariés.

Le 24 novembre, le ministère de l'Immigration a publié une circulaire accompagnée d'une note de bonnes pratiques. Or malgré quelques avancées, ce texte présentait des dispositions inacceptables sans compter les nombreux critères imprécis et flous qui laissent une grande marge d'appréciation aux préfets. Par conséquent les grévistes et les onze organisations qui les soutiennent ont exigé la poursuite des négociations.

Après huit mois de grève et de longues semaines d'occupation de l'Opéra Bastille, les travailleurs ont obtenu en juin 2010 un nouveau texte précisant des critères de régularisation qui aurait dû leur permettre d'obtenir un titre de séjour salarié. Mais à la fin de l'été 2010, moins de 2 000 dossiers avaient pu être déposés, et seules une cinquantaine d'autorisations provisoires de séjour ont été délivrées. Face à cette situation le 7 octobre 2010, jour mondial du travail décent, les grévistes ont occupé la Cité de l'immigration.

Cette mobilisation d'une ampleur et d'une durée exceptionnelle n'a pas abouti au texte souhaité, mais elle aura sans nul doute contribué à mettre en lumière une réalité ignorée du grand public et à changer son regard vis-à-vis des étrangers. Ceux-ci sont apparus non plus comme des profiteurs, mais comme des travailleurs qui souvent cotisent et paient leurs impôts.

Et si seulement un millier de grévistes ont pu obtenir une carte de séjour, tous ont appris à refuser l'arbitraire de l'administration ou la peur de leur employeur pour défendre publiquement leurs droits.

⁸⁵ CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, Ligue des Droits de l'Homme, La Cimade, Autremonde, Femmes Egalité, RESF, Droits Devant !!

PROPOSITION

Accorder un accès au droit de vote et d'éligibilité pour les élections locales et régionales aux étrangers titulaires d'un titre de séjour stable, dans le cadre d'une « citoyenneté de résidence ».

Stigmatisés dans les discours politiques et médiatiques, discriminés dans l'accès aux droits dont le droit au travail, privés des outils d'intégration comme l'apprentissage de la langue dont la connaissance conditionne désormais l'accès à un titre de séjour voire à un visa, les immigrés, qu'ils soient ou non français, pâtissent d'une véritable exclusion sociale. Cette mise à l'écart des étrangers symbolise plus que tout la société d'exclusion et de fragmentation sociale qui est en train de se construire.

Mettre en place une politique d'intégration réussie, c'est donc défendre l'égalité des droits économiques, sociaux et politiques.

La Cimade demande ainsi la reconnaissance d'une « citoyenneté de résidence » qui implique d'appliquer strictement cette égalité des droits. Dans ce cadre, La Cimade propose d'accorder le droit de vote et d'éligibilité pour les élections locales et régionales aux étrangers titulaires d'un titre de séjour stable. L'égalité des droits doit en effet aussi passer par le vote. Accorder le droit de vote aux étrangers serait un symbole fort, un premier pas significatif vers une autre conception de l'intégration mais aussi vers une autre conception de la société française et de sa démocratie.

i Retrouvez les 40 propositions de La Cimade pour inventer une politique d'hospitalité sur www.lacimade.org/politiquehospitalite

Urgence pour une politique d'hospitalité

Depuis 30 ans, le dogme de la fermeture des frontières a envahi les politiques publiques, en France et en Europe. De lois en directives, les États se sont appliqués à cadenasser l'Europe face aux migrants pauvres, tout en délégitimant toute autre alternative fondée sur la solidarité et les droits humains, jugée coupable d'irréalisme et de naïveté.

Pour les militants et militantes de La Cimade, l'état des lieux est sans appel : incapable de répondre aux objectifs de « maîtrise des flux migratoires » qu'elle s'est donnée, cette politique provoque des dégâts humains considérables et met en péril nos libertés.

Mais plus fondamentalement, le bilan de la manière dont la France et l'Europe traitent aujourd'hui les migrants révèle l'état de notre société.

Dans un même élan, la déconstruction du modèle de l'État social au profit d'un capitalisme sans frontières et sans barrières, s'est accompagnée depuis les années 80 de la stigmatisation des migrants et des freins toujours plus grands à la mobilité des pauvres de la planète.

Laisser circuler l'argent sans contraintes, de respect des droits ou d'intérêt collectif, aura été la constante des politiques économiques et sociales, avec les conséquences que nous voyons directement aujourd'hui.

Dans le même temps, les migrants ont subi de plein fouet la mise en place d'un arsenal sécuritaire en France et en Europe et auront bien souvent été les premières victimes, « expérimentales » de la déconstruction des droits.

L'arrêt de l'immigration « officielle » de travail, au milieu des années 70, s'est accompagnée d'une grande précarisation administrative de toutes les autres catégories de migrants venus en France pour des raisons de protection ou de vie familiale, garanties par des conventions internationales ratifiées par la France.

En plaçant les migrants et leurs familles dans un dédale administratif, et face à des conditions de plus en plus inatteignables pour obtenir un droit au séjour stable, ce sont des dizaines de milliers de citoyens sans droits que la législation a créée, pour le plus grand profit de secteurs entiers de l'économie française, bien heureux de profiter ainsi d'une main d'œuvre docile et bon marché.

Peu à peu, en matière d'accès à la santé, de protection sociale, de formation professionnelle, d'accompagnement à l'insertion ou d'accès au logement et à l'hébergement, l'exclusion est devenue la règle, le droit l'exception.

Et pour ceux qui, malgré cette vie « d'indésirables », espéraient encore des conditions meilleures que celles quittées dans leur pays d'origine, le renforcement de la politique de contrôle et d'enfermement a lancé un message clair : vivez cachés ou l'expulsion vous attend.

Les étrangers auront ainsi, depuis 30 ans, subi le sort souhaité à tous par les tenants du dogme libéral : déconstruire les droits pour en revenir au tous contre tous, baser les rapports humains sur la valeur marchande et la prédation, en finir avec « les vieilles lunes » des principes de solidarité, d'égalité, de justice. Construire une société de « sans droits ».

Pour mettre en œuvre cette déconstruction des droits, trois arguments ont été à l'origine des nombreuses lois et règlements sur l'immigration depuis les années 80.

L'obsession de la fraude, réitérée lors de chaque réforme des législations sur l'immigration, a ainsi justifié les multiples obstacles mis en place pour l'accès au droit au séjour : pour les demandeurs d'asile, la lente banalisation des procédures de traitement accéléré, l'établissement d'une liste de « pays d'origine sûrs », et le durcissement des conditions d'accès à la procédure ; pour les membres de famille, la multiplication jusqu'à l'ignoble des preuves à fournir, de vie commune, de paternité (ainsi les test ADN), d'éducation des enfants, de ressources ou de logement. Pour tous enfin, le contrôle et l'enfermement dans les centres de rétention comme mode de gestion banalisé. C'est ainsi, alors même qu'aucune source statistique fiable ne venait attester le risque de fraude, que la suspicion a été élevée en mode de gouvernance.

Si la doctrine française en matière d'immigration avait écarté depuis le milieu des années 70 la question du travail des étrangers, l'évaluation des migrants selon leur « productivité » a pris, tout au long de ces années, une place grandissante dans les législations et les pratiques. Les régularisations réalisées dans les dernières décennies, même quand elles visaient officiellement à régler les situations humaines de familles ou de demandeurs d'asile déboutés, avaient toutes introduit une condition de travail pour l'accès au titre de séjour.

À partir de 2003, l'immigration « choisie » réapparaît dans le débat public, la France suivant ainsi le schéma en vigueur dans la plupart des pays industrialisés prévoyant une voie légale d'immigration de travail pour soutenir ses secteurs économiques de pointe. Le débat autour du « coût » et du « bénéfice » des migrations devient un enjeu politique prépondérant dans la définition des politiques

La suspicion a été élevée en mode de gouvernance.

publiques, parfois bien plus que les considérations sociales de l'intégration ou celles du respect des droits fondamentaux.

C'est ainsi qu'est mise en débat ces dernières années en France l'hypothèse d'une immigration « par quotas », écartant les obligations liées aux conventions internationales de protection des droits humains au profit d'une évaluation purement comptable de la nécessité de main d'œuvre.

Les réformes successives de la législation sur l'immigration ont entériné un spectaculaire renversement de la conception du droit au séjour. La carte de résident de 10 ans, créée en 1984 comme un outil favorisant la stabilisation des étrangers résidant pour une longue durée en France, devient la récompense d'une « intégration réussie ». Des preuves nouvelles sont toujours demandées, des examens de maîtrise de la langue, des contrats d'accueil et d'intégration, des chartes des droits et devoirs, sont créés, enjoignant à chaque fois un peu plus les étrangers à prouver qu'ils sont « dignes » de venir et de rester en France.

Le droit « au mérite » devient la règle pour ce titre de longue durée, mais aussi peu à peu pour l'ensemble des titres de séjour, aussi précaires soient-ils.

Cette conception s'étend même depuis quelques années aux candidats à la naturalisation, ouvrant dans le champ politique un vaste espace aux discours xénophobes « décomplexés » : « allégeance au drapeau », apprentissage de la Marseillaise, extension de la déchéance de la nationalité, preuves « d'assimilation » etc.

Cette obsession de la fraude et ce discours méritocratique, mérite calculé selon d'indéfinissables valeurs mettant au premier rang une évaluation économique de chaque individu, inonde l'ensemble des relations sociales, et définit aujourd'hui les modes de traitement du chômage, de la précarité touchant une part de plus en plus grande de la population.

Pour les étrangers comme pour tout un chacun, cette logique participe d'un renoncement aux droits inaliénables de chaque personne et réduit l'humanité à la sèche logique des chiffres.

Mais l'appréhension des conditions faites aux migrants aujourd'hui ne peut se résumer à un traitement social de la pauvreté et de l'exclusion dans un contexte de déconstruction des droits et des protections sociales.

Le poison des vieux démons xénophobes et racistes n'en finit pas de prospérer sur le terreau de la désespérance sociale.

Rien n'est plus ancien que la haine de l'étranger pour détourner le regard des

citoyens des motifs profonds de leurs maux. Les préjugés et idées reçues, aussi battus en brèches qu'ils soient par les chiffres et les réalités, continuent à scander le rythme des discours politiques.

Ce renforcement des discours de haine ravage aujourd'hui le climat social, en France et en Europe. Partout, les mouvements d'extrême droite progressent dans les urnes, suivant en cela la banalisation de leurs idéologies dans les têtes.

La France n'est pas en reste dans cette sinistre descente vers l'inacceptable. Ces dernières années auront donc vu l'emballement médiatique et politique autour de soi-disant « débats de société » sur « l'identité nationale », les liens entre immigration et délinquance ou la question des Roms.

C'est bien un débat « identitaire » que le gouvernement et la majorité a posé dans l'opinion. Car derrière cette agitation autour de la laïcité et de la nationalité, il est clairement compréhensible que la thèse centrale est celle d'une intégration impossible pour les immigrés, renvoyés pour toujours à leur extranéité et à une culture « trop différente ».

Avec cette thèse, le poussiéreux mythe de la nation « éternelle », celle de Barrès et de Maurras, est remis au goût du jour sous des formes nouvelles et insidieuses.

Quelle sinistre victoire en effet pour les défenseurs des droits humains de voir aujourd'hui des mouvements d'extrême droite utiliser la laïcité ou les droits des femmes comme arme anti-immigrés.

Bien sûr, ce combat pour une société ouverte, riche de sa diversité, fondée sur le « désir de vivre ensemble » n'est pas nouveau et jalonne les débats de société de ces derniers siècles.

Et tous les jours ce combat est porté par l'engagement citoyen et la perception très majoritairement partagée d'une société métissée et ouverte.

Mais dans un contexte de crise économique, sociale et morale profonde il connaît une nouvelle urgence. La peur, celle du déclassement social, de l'avenir, face à une mondialisation perçue comme dangereuse, pourrait ainsi cristalliser un rejet de ceux qui symbolisent cette ouverture et redonner vie aux vieilles thèses d'une société repliée sur elle-même.

Dans ce fond d'air nauséabond, l'intégration est ainsi devenue un sujet central des discours et politiques publiques. Colonisant les lois et règlements, l'exigence de la preuve de l'intégration est devenue une condition imposée pour les étrangers dans leur accès à un titre de séjour ou à la nationalité française. Par cette injonction faite aux migrants et à ceux nouvellement

Le poison des vieux démons xénophobes et racistes n'en finit pas de prospérer sur le terreau de la désespérance sociale.

Les politiques mises en œuvre réduisent l'humanité à la sèche logique des chiffres.

naturalisés c'est à un retournement des politiques que nous avons assisté, l'intégration ne s'appuyant plus sur des garanties juridiques, des services publics et des moyens économiques mais étant la récompense d'un parcours individuel estimé suffisant « d'assimilation » à d'indéfinissables et indéfinies « valeurs communes ». Alors que le discours de « l'intégration impossible » connaît un écho grandissant, on peut mesurer le caractère absurde et étouffant de cette injonction généralisée à une intégration, éternellement repoussée par la société d'accueil...

Le traitement des étrangers en France est à la croisée de ces différents enjeux de respect des valeurs fondamentales d'égalité, de solidarité et de justice et d'appréhension de la différence comme une richesse pour nos sociétés. Entre traitement social, xénophobie et racisme, l'image de l'étranger devient celle du mauvais pauvre et de l'indésirable, contre lequel seule la solution du contrôle et du rejet serait possible.

Il est grand temps donc de réaffirmer que notre conception du « vivre ensemble » n'est pas construite sur ces valeurs et qu'elle en est même aux antipodes. Qu'à la désespérance et la haine, nous opposons l'urgence d'un nouveau pacte citoyen dans lequel les migrants seraient des égaux. Il est urgent de traiter ensemble la question sociale et la question du racisme pour mettre en acte les valeurs qui font sens pour chacun d'entre nous.

C'est à cette invention d'une « politique d'hospitalité » que les militants et militantes de La Cimade se sont attelés.

L'ensemble des 40 propositions que nous mettons en débat pour les prochaines années repose sur trois assises à partir desquelles nous estimons nécessaire et possible de refonder une politique d'immigration :

- L'exigence de l'égalité des droits entre étrangers et nationaux, pour en finir avec les discriminations légales qui rendent impossible une réelle intégration. C'est l'impératif de la citoyenneté de résidence.
- L'exigence de la solidarité inconditionnelle, de la justice, d'un traitement digne basé sur le respect des droits, afin de donner sens à l'hospitalité qui traduit la richesse d'un échange et d'une rencontre mutuelle.
- L'exigence de l'ouverture au monde, de l'accompagnement d'une dynamique aussi vieille que l'humanité, celle du mouvement des hommes. C'est l'urgence d'inventer un droit à la mobilité, qui place au même rang l'élan des individus en migration et celui des États et des peuples de garantir la paix et la sécurité.

Ces trois exigences fondatrices peuvent s'inscrire aujourd'hui dans des propositions concrètes :

- Instaurer un véritable droit au visa, pour les membres de famille, comme premier acte du droit à la mobilité ;
- Rétablir un droit au séjour stable pour les membres de famille ;
- Garantir le droit d'asile en rétablissant une procédure unique et le droit au travail des demandeurs ;
- Rendre exceptionnel l'usage de l'enfermement des étrangers dans les lieux de rétention, pour en finir à terme avec ces « geôles de la république » inacceptables ;
- Accorder le droit de vote et l'éligibilité pour les étrangers aux élections locales et régionales ;
- Inverser les politiques européennes en dénonçant les accords de gestion concertée des flux migratoires, véritable chantage aux pays du Sud.

Ces quelques propositions concrètes, six parmi les quarante que nous formulons, nous les proposons comme des leviers amorçant une rupture avec les politiques menées depuis trop longtemps et dont le bilan démontre l'échec. Celles-ci ne sont pas révolutionnaires en soi. Elles proposent pour la plupart un retour à une situation antérieure ou ouvrent des voies nouvelles simples pour répondre aux défis du présent.

Réalisables, nous les savons forcément insatisfaisantes, en ce qu'elles ne pourront, à elles seules, répondre aux défis mondiaux illustrés par la situation des migrants : l'enjeu de la juste répartition des richesses, d'une inversion de la logique meurtrière du système économique et social, l'enjeu enfin de la démocratie.

Mais elles posent en actes une vision ouverte de l'avenir, considérant les migrants, à l'égal de nous mêmes, comme des êtres au parcours intelligibles, acteurs du monde et parties prenantes de la solution aux défis de notre temps.

Jérôme Martinez, Secrétaire général de La Cimade

Annexes

Chronologie

1^{er} janvier 2009

La Cour nationale du droit d'asile devient indépendante de l'Ofpra.

10 janvier 2009

Signature d'un accord de réadmission entre la France et le Burkina Faso.

15 janvier 2009

Éric Besson remplace Brice Hortefeux au ministère de l'Immigration.

21 mai 2009

Signature d'un accord de réadmission entre la France et le Cameroun.

17 septembre 2009

Le Conseil d'État précise les obligations de l'État envers les demandeurs d'asile.

22 septembre 2009

Évacuation de la jungle de Calais.

1^{er} octobre 2009

Une lettre ouverte est envoyée par onze organisations (CFDT CGT FSU Solidaires UNSA Autremonde, La Cimade Droits Devant !! Femmes Égalité LDH RESF) à François Fillon pour demander un texte clarifiant les critères de régularisation des travailleurs sans papiers.

12 octobre 2009

Plus de 6 800 travailleurs sans papiers se mettent en grève pour défendre leurs droits.

25 octobre 2009

Éric Besson annonce le lancement du débat sur l'identité nationale.

Novembre 2009

Éric Besson dénonce ce qu'il appelle « les mariages gris ».

20 novembre 2009

Le conseil d'administration de l'Ofpra inscrit sur la liste des pays sûrs l'Arménie, la Serbie et la Turquie.

25 novembre 2009

Le ministère de l'Immigration publie une circulaire sur la régularisation des travailleurs sans papiers accompagnée d'une note de bonnes pratiques. Ce texte est jugé insuffisant et le mouvement des travailleurs se poursuit.

2 décembre 2009

Signature d'un accord de réadmission entre la France et le Kosovo.

15 décembre 2009

Un charter franco-britannique est organisé pour renvoyer des Afghans vers leur pays en guerre.

1^{er} janvier 2010

Suite à l'éclatement de la mission d'aide à l'exercice des droits dans les centres de rétention, quatre nouvelles associations, l'ASSFAM, France terre d'asile, Forum réfugiés, l'Ordre de Malte

entrent dans les centres de rétention.

22 janvier 2010

123 demandeurs d'asile kurdes venus de Syrie débarquent sur une plage de Corse. Ils sont retenus illégalement dans un gymnase avant d'être transférés dans des centres de rétention dont ils sont libérés par les juges.

8 mars 2010

Publication de l'approche commune des syndicats de salariés et d'employeurs soutenant le mouvement des travailleurs sans papiers.

17 avril 2010

Publication des derniers arrêtés pérennisant la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile.

27 mai 2010

Occupation par les travailleurs sans papiers des marches de l'Opéra Bastille.

18 juin 2010

Publication d'un addendum à la note de bonnes pratiques ainsi qu'une liste de métiers pour la régularisation des travailleurs sans papiers. Fin de l'occupation de la Bastille.

22 juin 2010

La Cour de justice de l'Union européenne considère que

les contrôles systématiques réalisés par la France à ses frontières terrestres sont contraires à la Convention de Schengen.

9 juillet 2010

Adoption de la loi relative aux violences faites aux femmes. Cette loi comprend des dispositions protégeant les femmes étrangères victimes de violences.

23 juillet 2010

Le Conseil d'État annule la décision du conseil d'administration de l'Ofpra d'ajouter sur la liste des pays sûrs l'Arménie, Madagascar et la Turquie.

30 juillet 2010

Lors du discours de Grenoble, Nicolas Sarkozy annonce une batterie de mesures sécuritaires et propose notamment détendre la déchéance de la nationalité à tout Français d'origine étrangère qui aurait porté volontairement atteinte à toute personne détentrice de l'autorité publique.

7 octobre 2010

Occupation de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration par les travailleurs sans papiers. La cité sera évacuée de force le 28 janvier 2011.

16 novembre 2010

Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire est supprimé. Ses missions sont transférées au ministère de l'Intérieur l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Brice Hortefeux est nommé à la tête de ce nouveau ministère.

1^{er} décembre 2010

Entrée en vigueur de l'accord de réadmission signé entre l'Union européenne et le Pakistan.

29 décembre 2010

Adoption de la loi de finances pour 2011 qui apporte des restrictions à l'Aide médicale d'État (droit d'entrée de 30 euros, réduction du panier de soins, entente préalable pour les soins hospitaliers onéreux).

3-4 février 2011

Signature de la Charte mondiale des migrants.

23 février 2011

Communication de la commission au Parlement européen et au conseil portant sur l'évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE.

27 février 2011

Claude Guéant remplace Brice Hortefeux à la tête du ministère de l'Intérieur.

1^{er} mars 2011

Entrée en vigueur de l'accord de réadmission signé entre l'Union européenne et la Géorgie. 12 autres accords de réadmission ont été signés par l'Union européenne depuis 2002.

8 mars 2011 et 24 mai 2011

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil fixant les nouvelles relations entre l'Union européenne et les pays du Maghreb.

11 mars 2011

Le Conseil d'administration de l'Ofpra inscrit l'Albanie et le Kosovo sur la liste des pays d'origine sûrs.

Printemps 2011

20 000 personnes environ émigrent vers l'Europe suite aux révolutions arabes et à la guerre en Libye. 721 772 personnes ont fui la Libye entre février et octobre 2011, elles ont été accueillies principalement par la Tunisie et l'Égypte.

Avril 2011

Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, annonce qu'il veut réduire l'immigration légale.

5 avril 2011

Entrée en vigueur des dernières dispositions du code communautaire des visas.

28 avril 2011

La Cour de justice de l'Union européenne considère qu'emprisonner une personne pour le seul fait d'être en situation irrégulière est contraire à la directive « retour ».

31 mai 2011

Claude Guéant et Xavier Bertrand, ministre du travail, publient une circulaire sur la « maîtrise de l'immigration professionnelle » qui invite à une interprétation restrictive des règles de délivrance des cartes de séjour « salarié » et de changement de statut « étudiant » vers « salarié ».

8 juin 2011

Publication du décret créant AGDREF 2, traitement automatisé comprenant des données biométriques.

16 juin 2011

La loi sur l'immigration dite « loi Besson » est adoptée après un an de débats parlementaires. Les principales mesures sont votées sans véritable opposition (interdiction de retour, recul de l'intervention du juge à 5 jours, augmentation de la durée maximale de rétention à 45 jours, démantèlement du droit au séjour des étrangers malades).

8 juillet 2011

Le décret 2011-820 vient préciser les modalités de mise en place droit de visite ponctuelle des ONG dans les centres de rétention.

1^{er} août 2011

Ouverture du centre de rétention du Mesnil Amelot 2, le centre 3 ouvre le 1^{er} septembre 2011. Avec une capacité de 240 places, ce camp symbolise plus que tout autre l'industrialisation de la rétention.

11 août 2011

Publication d'un arrêté qui réduit à 14 le nombre des métiers en tension ouverts aux étrangers non communautaires.

31 août 2011

Publication d'un décret prévoyant l'information des demandeurs d'asile. Ce décret est pris à la suite d'une décision du Conseil d'État de décembre 2010.

13 septembre 2011

Le Parlement européen adopte à Strasbourg la révision du règlement (CE) n°2007/2004, portant création de l'Agence Frontex. Ce texte met en place des mécanismes de contrôle du respect des droits fondamentaux lors des missions de Frontex et énonce le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

14 novembre 2011

Démarrage de la phase d'expérimentation de la collecte des données biométriques des étrangers sollicitant la délivrance d'un visa par des prestataires extérieurs dans les consulats de France à Alger, Istanbul et Londres.

Acronymes

APRF : arrêté préfectoral de reconduite à la frontière

APS : autorisation provisoire de séjour

ATA : allocation temporaire d'attente

CADA : centre d'accueil pour demandeurs d'asile

CAI : contrat d'accueil et d'intégration

CEDH : Cour européenne des droits de l'Homme

CFDA : Coordination française pour le droit d'asile

CNDA : Cour nationale du droit d'asile

CNDS : Commission nationale de déontologie et de sécurité

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

CPH : centre provisoire d'hébergement (pour les réfugiés)

CRA : centre de rétention

DNA : dispositif national d'accueil

FED : Fonds européen de développement

FRONTEX : Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures

HALDE : haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

HCR : Haut commissariat pour les réfugiés

ILE : infraction à la législation sur les étrangers

IRTF : interdiction de retour sur le territoire français

ITF : interdiction de territoire français

JLD : juge des libertés et de la détention

LRA : local de rétention

OFII : Office français de l'Immigration et de l'Intégration

OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides

OIM : Organisation internationale pour les migrations

OQTF : Obligation de quitter le territoire français

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord

PAF : police aux frontières

SIS : système d'information Schengen

TA : tribunal administratif

TGI : tribunal de grande instance

UE : Union européenne

Pour aller plus loin. Publications



Prisonniers du désert, Enquête sur les conséquences des politiques migratoires à la frontière Mali-Mauritanie, La Cimade, AME, AMDH, Alternatives Niger
décembre 2010 – 92 pages



Visa refusé, Enquête sur les pratiques consulaires en matière de délivrance des visas
juillet 2010 – 131 pages



Voyage au centre de l'asile, Enquête sur la procédure de détermination d'asile
février 2010 – 64 pages



Un accueil sous surveillance. Enquête sur la réforme du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile
août 2008 – 56 pages



Devant la loi. Enquête sur l'accueil des étrangers dans les préfectures, l'information du public et l'instruction des dossiers
juin 2008 – 56 pages



Main basse sur l'asile, le droit d'asile (mal)traité par les préfets
octobre 2007 – 48 pages



Chroniques de rétention, 2008-2010
octobre 2010 – 364 pages



Causes Communes 69, Un toit, c'est un droit pour tous !
juillet 2011



Causes Communes 68,
*Régularisation par le travail,
le flou juridique* – avril 2011



Causes Communes 67,
*Étrangers en prison,
à l'ombre du droit* – janvier 2011



Causes Communes 66,
De l'aventure à l'errance
octobre 2010



*Centres et locaux de rétention
administrative, Rapport 2010.*
ASSFAM, Forum Réfugiés,
FTDA, La Cimade,
Ordre de Malte France
décembre 2011 – 220 pages



Publications à commander ou
à télécharger sur www.lacimade.org

La Cimade

Accompagner les migrants et défendre leurs droits

Chaque année, La Cimade accueille dans ses permanences des dizaines de milliers de migrants, réfugiés et demandeurs d'asile. Elle héberge également près de 200 réfugiés et demandeurs d'asile dans ses centres de Massy et de Béziers.

Agir auprès des étrangers enfermés

La Cimade est présente dans plus d'une dizaine de centres et de locaux de rétention administrative pour aider les personnes enfermées à faire appliquer leurs droits. La Cimade est également présente dans une centaine d'établissements pénitentiaires.

Construire des solidarités internationales

La Cimade apporte son soutien à des associations partenaires dans les pays du Sud autour de projets liés à la défense des droits des migrants dans les pays de transit, à l'aide aux réfugiés et aux personnes expulsées ainsi qu'à la valorisation des migrants comme acteurs de développement et à la construction de la paix.

Témoigner, informer et mobiliser

La Cimade intervient auprès des décideurs par des actions de plaidoyer et s'efforce d'informer et de sensibiliser l'opinion publique sur les réalités migratoires à travers le festival migrant'scène ou la revue Causes Communes. Elle construit des propositions pour changer les politiques d'immigration actuelles.

Quelques chiffres pour 2010

- 113 000 personnes conseillées, accompagnées, hébergées
- 136 permanences et formations au français
- 2 500 bénévoles organisés dans 13 régions
- 11 associations partenaires dans 6 pays
(Algérie, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal)

Toutes ces actions sont possibles grâce au soutien des donateurs de l'association qui garantissent son indépendance et sa liberté de parole.

Pour soutenir La Cimade
et faire un don :
www.lacimade.org
ou par courrier à La Cimade,
64 rue clisson, 75013 Paris.

AGRÉÉE PAR



COMITÉ DE LA CHARTE
don en confiance

Impression

Centr'imprim, Issoudun – PEFC/10-31-1543





ISBN 978-2-900595-22-0

Prix : 8 euros

www.lacimade.org

