

Contribution de la section Montpellier Centre aux états généraux du Parti Socialiste (5 novembre 2014)

- François Julien-Laferrière, Professeur émérite de droit public,
- Sophie Mazas, Avocate, Présidente de la Ligue des Droits de l'Homme Montpellier.

● **Auditions :**

- Les deux projets de lois relatifs au « droit des étrangers en France » et à « la réforme de l'asile » sont des obligations de transposition des directives intracommunautaires dans la loi française. Le choix de la procédure d'urgence pour accélérer leurs examens par la représentation nationale (et donc celle de la proposition d'amendements) est regrettable car le sujet est complexe et qu'il mérite une attention particulière pour éviter la mise en œuvre de lois inefficaces ou aggravantes, et/ou avec des non-sens techniques.
- Deux projets ont été déposés car il s'agit de deux problématiques très différentes. Alors que le projet de loi relatif au « droit des étrangers en France » relève les dispositions sur l'accueil et le séjour des étrangers (partant du principe qu'outre les raisons de s'installer sur le territoire national, il existe déjà une protection dans l'Etat d'origine) et sur la lutte contre l'immigration irrégulière, celui relatif à « la réforme de l'asile » vise à garantir que la France assure pleinement son rôle de terre d'asile en Europe, soit le besoin de protection de personnes qui ne peuvent plus avoir celle de leur pays d'origine (qui ne leur est plus accordé, ou dont le pays n'est plus en mesure de l'accorder).
- **La première partie de ces auditions est consacrée au texte de loi relatif au « droit des étrangers en France ».**
- Qu'est-ce qu'un ressortissant étranger en France ? Pour faire simple, il s'agit d'une personne qui n'a pas la nationalité française, et qui souhaite y résider temporairement ou de façon permanente. Mais, il existe des dispositions, des statuts et des régimes particuliers selon le pays d'origine. Parmi les étrangers, il semble que « certains soit plus étrangers que les autres ». Les ressortissants de l'Union Européenne ont des droits qui s'assimileraient à ceux des « nationaux ». Pour les extracommunautaires, cela est beaucoup plus compliqué. Tout est « selon », selon les conventions, selon les régimes, selon les conventions entre les pays (comme par exemple les pays anciennement colonies françaises).
- De façon « classique », pour résider en France, le/la candidat-e doit obtenir des autorisations préalables lorsque celui/celle-ci n'est pas ressortissant européen (U.E.). Il lui faut a priori produire et/ou obtenir passeport, visa et remplir diverses conditions (ressources, familiales, logement...). En cas de refus en amont (représentations consulaires française dans la pays dont le ressortissant est issu), et d'entrée en aval sur le territoire, des procédures de « rétention administrative » ou « d'assignation à résidence » sont prévues dans l'attente que soit étudiée la demande.

- > Pour pouvoir résider en France, l'étranger doit obtenir un titre de séjour. Il en existe de deux types : une carte de séjour temporaire d'une année (renouvelable sur demande) ou une carte de résident pour dix années (pouvant être renouvelée de manière automatique). La préfecture est l'espace qui reçoit et traite les demandes de titres. Les règles peuvent varier quant aux délais selon les préfectures.
- > Lorsque l'on parle de régularisation de « Sans Papiers », **des procédures** sont mises en place **dans les préfectures** pour permettre l'étude des dossiers et **l'accès à un titre de séjour**. Cela étant dit, de nombreuses variables apparaissent, menant à des situations invraisemblables, notamment en terme de délais d'obtention ou de durée de séjour. Par exemple, un-e étudiant-e qui entre en France avec un visa spécifique pour ses études, et qui redouble et perd son titre de séjour, s'il rencontre un-e française durant son séjour et décide de se marier, entrainera un changement de statut aux yeux de la loi. La loi actuelle, considérant qu'un-e conjoint-e de français-e n'a pas vocation à rester de façon automatique sur le territoire (afin d'éviter une profusion de mariages blancs), il lui faudra alors demander une admission exceptionnelle au séjour soit : titre de séjour avec visa sur place et ce seulement après 6 mois de vie commune avant de prétendre à une carte de 1 an. Il devra attendre 3 ans pour pouvoir solliciter une carte de 10 ans (pas automatique) En cas de divorce ou de veuvage, l'Etat peut revenir sur la durée de cette résidence. Le projet de loi actuel vise à renforcer l'intégration en demandant de réaliser « un stage » de 3 ans pour avoir la carte via un «contrat d'accueil d'intégration ». **Le projet de loi met en œuvre un contrat personnalisé fixant le parcours d'accueil et d'intégration de chaque primo-arrivant.**
- > Il est clairement constaté que la loi et les services chargés de l'appréciation expriment et appliquent de façon sous-entendue un « **droit fondé sur la suspicion** ». Cela part de craintes liées à la fraude et à la volonté de ne point voir se développer une immigration illégale massive. La question sera de savoir si les nouvelles dispositions seront efficaces et si la transposition des directives européennes ne créera pas des incohérences juridiques et humaines.
- > Lorsqu'un étranger est trouvé en situation irrégulière, il lui est remis une « Obligation de Quitter le Territoire Français » (O.Q.T.F.) par le préfet, avec l'idée d'un départ volontaire sous 30 jours (loi « Besson »). Selon les motifs du refus d'accueil, l'étranger doit s'exécuter dans un temps imparti avant des mesures de reconduite à la frontière. Si il est suspecté de fuir (conception très large : par exemple pas de passeport) il n'a pas le délai de 30 jours pour quitter le territoire et il n'a que 48heures pour saisir un recours auprès du juge (le délai étant très court, la précarité financière ou la compréhension de la langue française limitent l'accès au service d'un avocat, et annihilent les recours possibles). Si l'institution considère qu'il y a un risque de fuite, l'étranger doit être placé en centre de rétention, sinon il est assigné à résidence. Des procédures d'urgence d'expulsion peuvent être adoptées si celle-ci considère qu'il y a menace de troubles à l'ordre public ou menace de la sécurité nationale. **Le projet de loi se propose de lever les ambiguïtés sur le renvoi en « pays tiers » au regard des exigences européennes, sur les conditions d'application de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) et de l'interdiction de retour. Ainsi, il souhaite se voir conforme avec la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du**

16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dite directive Retour (la directive Retour pose le principe qu'un ressortissant de pays tiers est obligé de quitter sans délai le territoire national ou lorsque le délai qui lui a été imparti n'a pas été respecté), le projet de loi ouvre explicitement les possibilités de prolongation du délai de départ initialement imparti.

Une nouvelle procédure avec de nouveaux délais de recours dérogatoire du droit commun de 7 jours vont être créés pour les déboutés de droit d'asile, complexifiant la procédure, limitant l'accès au droit au regard des délais et empêchant un réel travail de défense au regard de l'article 3 de la CEDH, prohibant les traitements inhumains et dégradants (champ d'application distinct de celui de l'asile).

- > Le projet de loi propose de mettre en œuvre **un contrat personnalisé fixant un parcours d'accueil et d'intégration pour accéder à un titre de séjour** considérant que **les premières années d'installation** en France sont déterminantes pour l'insertion des nouveaux arrivants dans la société française. Dans cette perspective, le dispositif d'accueil rénové instaure un nouveau contrat entre l'étranger et l'État qui fixe le parcours d'accueil et d'intégration. Ce « stage/formation » qui doit être **démarré** a priori **depuis le pays d'origine** (dans les représentations consulaires de la France) et poursuivi avec « assiduité » les 5 premières années de résidence, exige, oblige l'apprentissage et la connaissance de la langue française, une formation civique par transmission des droits et devoirs de la République, l'inculcation de notions autour de la société française et de valeurs telles que la laïcité... Au delà d'une **justification de son assiduité** aux formations par l'étranger, la délivrance **d'un « nouveau » titre « pluriannuel »** sera conditionnée à une **obligation de résultats** en obtenant un niveau « suffisant » des connaissances à acquérir.
- > **Une contradiction du texte doit amener à notre sens la proposition d'un amendement !** Le projet de loi actuel part sur **l'idée d'une progressivité du droit** des étrangers en matière de titre de séjour : une carte de séjour temporaire (1an) □ un titre pluriannuel (4ans) □ une carte de résident (10ans). Bien que « l'attractivité » du territoire et la volonté d'attirer des « talents », soient clairement exposées, l'une des raisons majeure à cette progressivité est la surcharge de traitements des dossiers en préfecture. Le constat est rude, les agents manquent de moyens et sont souvent mal formés. Si l'on y ajoute une forme de suspicion permanente dans les traitements, il convient de comprendre que les conditions d'accueil sont médiocres et que certains étrangers, notamment impactés par la « fracture numérique », se trouvent en **situation où leur statut « temporaire » revêt la permanence**. Alors que l'étranger doit avoir un projet motivé pour rester en France ; alors que le moindre changement de situation (emploi, famille..) lui impose de repartir à zéro dans ses démarches (l'Etat considérant que le projet ou les motivations ont changé) ; alors que la loi met en place un système de contrôle « idoine » ; des problèmes simples du quotidien sont induits par cette notion de temporalité. En effet, comment obtenir un prêt bancaire ? Comment chercher un logement pour soi ou sa famille ? Etc.. Lorsque d'un côté l'étranger sait qu'un changement de situation peut remettre en question l'évolution de ses démarches, voire son séjour ; lorsque d'autre part les dossiers sont

individualisés en préfecture et que les regroupements familiaux sont limités ; et enfin lorsque l'interlocuteur censé vous octroyer un prêt, un bail de logement ne saisit que le sens « temporaire » du séjour du demandeur (même si cela fait des années qu'il réside déjà en France, ou que le projet d'études universitaires s'étale sur un temps intégrant le renouvellement de son titre de séjour), les contrats sont rejetés, voire impossible.

L'interdiction de circulation vise les ressortissant roms principalement et est contraire à l'esprit communautaire qui vise à la circulation des biens ET des personnes sur le territoire européen.

- > Pour conclure cette première partie des auditions, une remarque juridique est exposée quant à l'évolution des possibilités de recours en liaison avec la loi « Besson ». Alors que les recours vis-à-vis des refus de titres étaient formés devant un juge « judiciaire » dans les 48h (ce qui permettait de contrôler les atteintes à la liberté individuelle ou les manquements au droit comme les « contrôles au faciès », « pacifiant » certaines situations incongrues), puis devant le juge administratif, suite à la loi Besson du 16 juin 2011 ils se sont retrouvés en premier lieu devant un juge « administratif » plus axé sur la prévention et la sécurité et incompétent pour contrôler la légalité de l'interpellation ayant permis de constater la situation irrégulière de l'étranger. Le passage devant le juge judiciaire sous 5 jours n'est plus systématique, l'étranger étant parfois déjà reconduit. Cette transformation de l'interpellation « judiciaire » en « administrative » éjecte la lecture de la loi derrière un processus purement administratif et élimine les possibilités de défense ou de recours, car celles-ci arrivent a posteriori et trop tard (après la reconduite à la frontière). La garantie du contrôle de la procédure par le juge judiciaire, conformément à l'article 66 de la Constitution, n'existe plus, ce qui méconnaît les droits de la défense. Il faudrait donc revenir à un contrôle premier par le juge judiciaire puis par le juge administratif.

● **Débat avec la salle :**

- > La discussion sur l'immigration est intéressante. La position du gouvernement à cet égard ne tend-t-elle pas à oublier sa position sur le « Droit de vote des étrangers » ? Le système de quotas et de traitement appliqués par les Etats Unis n'est-t-il pas plus intéressant ? Le droit de vote des étrangers est surement parti aux oubliettes, il faudrait une révision constitutionnelle, et la situation actuelle du parlement ne le permet pas. Aux USA, Barak Obama venant de perdre le Sénat, ne pourra pas procéder à une régularisation massive, tel que promis. A noter que le système américain est plus dur à l'octroi des titres de séjours ou visas, mais plus souple sur le traitement des irréguliers.
- > Outre le coté juridique de ce débat, il convient d'y adjoindre du politique. Il est important de signifier que l'immigration n'est pas une charge, mais une chance. Une chance parce que les étudiants, qui viennent se former, sortent en véritables ambassadeurs de nos universités. Une chance car l'immigration rapporte plus qu'elle ne coûte. Des études de Grande Bretagne démontrent un gain de l'ordre de 20%. Une chance pour la natalité. Il faut dépasser la posture de justification pour positiver ce qui doit être un atout pour le rayonnement de la France.

- > Questionnements autour des doctorants étrangers qui réalisent des stages. Ils cotisent pour rien, ils ne toucheront jamais de retraites et ne peuvent retrouver leurs cotisations.
- > Quid du problème des « Roms » ? Il sont 20 000 en France et il y a une défausse sur la scolarisation. Les « Roms » sont des ressortissants européens et ont le droit de séjourner en France. Au niveau européen, aucune réelle décision n'est prise, au niveau national on leur interdit de circuler.
- > La loi est-elle plus liberticide ? Quels sont les objectifs ? Le projet de loi répond à 3 objectifs : Sécuriser le parcours d'intégration des ressortissants étrangers, contribuer à l'attractivité de la France et traiter les situations de séjour irrégulier dans le respect des directives européennes. Implicitement, il s'agit de fluidifier les services qui manquent de moyens sans réellement résoudre la problématique.
- > La bataille d'idée est perdue. L'individualisme, porté par le Sarkozysme, a plongé notre société à accepter la lepénisation de la pensée, le fait de croire que les étrangers prennent quelque chose aux français. Cela va être compliqué de réformer dans cet état d'esprit général. Une dérive vers un pouvoir réglementaire. Pourtant même Jacques Attali déclare que la régularisation amènerait de la croissance.
- > Si la question des Etats Généraux, c'est de savoir quelle est l'identité des socialistes, la réponse ne peut être que claire : le socialisme c'est le partage et la solidarité, les socialistes doivent savoir pourquoi et pour qui ils se battent. Ne se battent-ils pas pour les plus modestes, les travailleurs, les chômeurs, ceux qui ne peuvent se défendre seul... et donc les immigrés ?

Il faut regarder le sujet aussi sous l'angle de la traite des êtres humains, de la prostitution. En effet bien des situations irrégulières sont dues à des réseaux où les relations entre passeurs et migrants se trouvent entre le devoir et le dû. Le financement de l'OFPRA ou de l'intervention européenne sont inquiétants. Par exemple en Méditerranée l'opération européenne Mare Nostrum (9 millions d'euros) deviendra Triton (3 millions).

● Auditions :

La seconde partie de ces auditions concerne l'analyse du projet relatif à « la réforme de l'asile ».

- > Le système de l'asile en France repose sur **3 fondements : la convention de Genève** de 1951 (article 1^{er} « l'existence d'un lien de causalité entre les motifs de persécution que sont la race, la religion, la nationalité, les opinions politiques ou l'appartenance à un certain groupe social, et les actes de persécution ou l'absence de protection contre de tels actes »), l'article 4 du préambule de **la constitution de 1946** « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. », et **la directive européenne de « protection subsidiaire »** définissant « une politique commune dans le domaine de l'asile, comprenant un régime d'asile européen commun, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union

européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l'Union ».

- > En France, deux façons de réclamer l'asile : lors d'une arrivée par avion, une demande directement à l'aéroport auprès des agents du Ministère de l'intérieur qui procèdent à une analyse sommaire ; lors d'une présence irrégulière sur le territoire où le demandeur se présente en préfecture.
- > Ensuite les **demandes** sont renvoyées devant **l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)**, un organisme indépendant. En termes de chiffres, en 2013, l'OFPRA a pris un total de 46 950 décisions hors mineurs accompagnants. 5 965 décisions d'accord ont été prises. Les décisions peuvent donner lieu au statut de réfugié, ouvrant droit à une carte de résident (10ans) ou à « la protection subsidiaire » et un titre de séjour d'un an. En cas de refus, un **recours** est possible devant la **Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA)**. En 2013, la CNDA a rendu 34 752 décisions. Au total, le nombre de décisions d'accord d'un statut de protection (réfugié et protection subsidiaire) prises par l'OFPRA et la CNDA s'établit en 2013 à 11 415.
- > Concernant l'OFPRA, le **principe de son indépendance est fondamental**. L'organisme est passé de la tutelle du Ministère des affaires étrangères à celui du Ministère de l'intérieur. Cela n'est pas très logique en termes d'indépendance si l'on considère que le ministère de l'intérieur gère les obligations de police. **Une proposition d'amendement devrait étudier la possibilité de le placer sous la tutelle du Ministère de la Justice.**
- > A l'heure actuelle, la CNDA, prend ses **décisions en collégialité**. Elle est composée d'un juge, d'un assesseur venant du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) et d'un assesseur nommé par le vice président du Conseil d'Etat. Le texte prévoit un changement important des modalités de traitement contentieux par la CNDA des décisions de refus de l'OFPRA, en généralisant le recours suspensif devant la Cour. Le projet de loi crée **de nombreux cas de procédure accélérée et une procédure de jugement à juge unique**, en un mois, des dossiers ayant fait l'objet d'une procédure accélérée devant l'OFPRA. **Là aussi un amendement devrait être discuté sur remise en cause de la collégialité**, car celle-ci réduit les erreurs de jugement en raison du fait que les connaissances et les compétences différentes venant de 3 personnes se complètent et permettent la discussion en cas de désaccord. Il est évident que la décision en collégialité permet d'éviter de passer à côté du détail, qu'une seule personne ne saurait déceler.

Le projet de loi prévoit également de créer des clôtures de dossier pour des critères non liés à la demande d'asile qui portent préjudice aux demandeurs d'asile.

- > Encore une fois, le manque de moyens pour traiter les dossiers impose lenteur de traitement puis décision expéditive. Le délai de jugement imparti à la CNDA est fixé à cinq mois, afin d'éviter le rallongement des procédures lié au renvoi de dossiers devant l'OFPRA, qui ne serait plus permis que lorsque l'Office s'est abstenu d'examiner une demande ou s'est dispensé de procéder à un entretien avec le demandeur. S'agissant des demandeurs justiciables du règlement « Dublin », un **recours suspensif** devant les tribunaux administratifs jugé

dans des délais courts est proposé, de façon à la fois à respecter les obligations découlant du droit de l'Union européenne et **à ne pas créer des situations d'installation sur le territoire rendant impossible les mesures de transfert applicables à ces personnes.**

- > Le raccourcissement des délais est préjudiciable à la défense du demandeurs d'asile. Des problématiques sont inhérentes à la considération même de la situation du demandeur : recherche d'un interprète, aide juridictionnelle peu amène et sous conditions... Il lui est demandé d'avoir un discours cohérent et spontané, alors qu'il vient de vivre des situations de violences, menaces, viols, que tout est encore trouble, que la traduction peut altérer ou déformer celui-ci, et de les justifier par preuves. **Le sous-dimensionnement juridique et matériel a mené à une situation invraisemblable** où l'OFPRA voyait le nombre de ses décisions d'accord augmenter d'une année sur l'autre (+1,5% en 2013 par rapport à 2012), alors que la CADA les voyait en baisse (-4,4% en 2013 par rapport à 2012).
- > L'accroissement de la demande d'asile et l'allongement des délais font également porter **une charge accrue sur le parc d'hébergement**, qui ne peut absorber toutes les demandes. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) prévu à cet effet sont surchargés. Le projet de loi prévoit la possibilité de recourir à des centres d'hébergement de droit commun. Le 115 ou l'hébergement d'urgence de droit commun n'étant pas conçus pour cela, des sentiments d'inégalités entre demandeurs d'asile et les autres nécessiteux sont difficilement tolérables. Il serait plus simple d'octroyer des moyens supplémentaires ou de construire de nouveaux CADA, mais les pouvoirs publics ont peur des effets d'aubaine et ne souhaitent pas donner des signaux aux conséquences qu'ils ne sauraient maîtriser

● **Débat avec la salle :**

Les projets de lois et la politique du gouvernement doivent-ils refléter l'état général de la société ? ou celui de la pensée du parti dont le gouvernement est issu ?

Une transposition différente des directives européennes dans le droit français est tout à fait possible. L'on peut envisager une transposition plus en adéquation avec les fondamentaux de la république française, patrie des droits de l'homme.

L'action du gouvernement dans cette direction est regrettable. Il serait nécessaire qu'un Badinter ou une Taubira puissent s'opposer à cette lecture des directives européennes. Comment réagissent nos voisins européens ? L'Espagne ou l'Italie, laissent passer (voir poussent) les migrants à poursuivre leur destination jusqu'à la France et la Grande Bretagne.

Peu importe le contexte, la « bataille des idées » n'est jamais jouée (ni gagnée, ni perdue). Le Parti Socialiste est représentatif de la diversité des sensibilités qui le composent, doit perdurer dans le sens du débat, et ne jamais cesser de lutter contre des valeurs qui ne sont pas les siennes. Même si aujourd'hui, beaucoup d'adhérents ne se sentent plus en phase avec François Hollande ou Manuel Valls, il faut bien reconnaître quelques avancées (fussent-elles maigres) comme l'abrogation du délit de solidarité, qui permettait jusqu'alors de sanctionner riverains ou membres

d'associations portant aide aux étrangers en transit.

Le travail de l'avocat pour traiter ce type de dossier est en soi plus un engagement qu'une recherche d'intérêts pécuniaires. Il suffit de voir les faibles montants de l'aide juridictionnelle face au coût d'un trajet en train pour comprendre cela. Il faut mettre aussi en évidence que l'accompagnement à l'audition auprès de l'OFPRA ou de la CNDA est contrarié par le délai d'octroi de cette aide. Il faut travailler le dossier dans un délai court avant même la perception de celle-ci.