

Analyse du projet de loi

« Pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif »

26 mars 2018

Le projet de loi « *Pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif* » a été présenté en Conseil des ministres le 21 février. Il sera examiné par le Parlement pendant les mois de mars et avril 2018. Le Pacte civique présente ici ses principales observations en espérant qu'elles seront utiles, en particulier aux parlementaires qui auront à en débattre. Nous invitons le lecteur « non spécialiste » à consulter sur notre site le document que nous avons consacré aux « [dispositions actuelles concernant la demande d'asile](#) ».

1 – Quel est le contexte ?

Les migrations, particulièrement celles qui concernent l'Europe, ont connu au cours de la dernière décennie des **changements radicaux** : l'augmentation considérable de la pression à l'entrée de l'Europe depuis 2015¹, l'origine et la nature des flux, la répartition géographique des immigrants, les motifs conduisant à rechercher l'entrée sur le continent européen reposent sur des évolutions très significatives : conflits au Proche et Moyen Orient et en Afrique noire et sub-sahélienne, crise économique et climatique, appauvrissement des paysannes, surpopulation urbaine, basculement des flux de la demande de séjour de droit commun vers la demande d'asile, part croissante de mineurs isolés.

Face à cette pression, les réponses apportées par les gouvernements de l'UE sont très variables, depuis le quasi-refus de certains pays d'Europe centrale de prendre leur part à l'accueil, jusqu'aux attitudes ouvertes (et efficaces en termes de population accueillie) de la plupart des pays du nord de l'Europe, Allemagne comprise. C'est une véritable **crise de la solidarité** qui frappe l'Europe. La montée (certaines sont déjà au pouvoir), dans la plupart des pays membres, de forces politiques hostiles « *en même temps* » à l'immigration et à une plus grande intégration européenne, menace le projet européen.

En France, alors que notre pays a été beaucoup moins accueillant que l'Allemagne, le problème n'est pas abordé dans toute sa complexité. Les sondages d'opinion mettent en évidence une certaine **ambivalence** des citoyens face aux problèmes migratoires. La dernière étude du cabinet BVA² indique que, mis à part un petit tiers de l'opinion « *réfractaire* » à toute sorte d'immigration, les Français souhaitent majoritairement accueillir les réfugiés persécutés dans leur pays³, mais pensent qu'il y a trop d'immigrés en France. D'autres sondages indiquent que la maîtrise de l'immigration et la lutte contre l'immigration clandestine font partie des préoccupations majeures de nos concitoyens.

Accroissement de la pression migratoire, crise de la solidarité européenne et ambivalence de l'opinion publique constituent les trois éléments majeurs du contexte dans lequel la loi immigration / asile est préparée.

2 – Pourquoi ce projet de loi ?

La future loi 2018 sera la seizième adoptée depuis 1981 sur l'immigration. Elle vient après deux lois récentes (2015 et 2016) dont la mise en application n'est pas achevée.

¹ Qu'il faut malgré tout relativiser, par rapport à celle subie par des pays comme le Liban ou la Jordanie.

² 7 février 2018. Suivre le [lien](#).

³ Voir à ce sujet le témoignage « [accueillir un migrant](#) » recueilli par l'un des collectifs locaux du Pacte civique.

Elle se fixe comme objectifs principaux **le raccourcissement des délais de traitement des demandes d'asile et une plus grande efficacité dans l'éloignement des déboutés**. Ces deux objectifs nous apparaissent légitimes s'ils évitent aux demandeurs de longues périodes d'incertitude à maints égards insupportables, mais à deux conditions :

- que les accélérations administratives prévues n'écartent pas, de fait, du statut de réfugié des personnes qui pourraient y prétendre ;
- que la politique d'éloignement se fixe comme condition impérative et limite absolue un traitement humain des personnes concernées.

De manière plus accessoire, le projet de loi tente d'améliorer la conformité du droit français aux directives européennes.

Fallait-il une nouvelle loi pour répondre à ces objectifs, alors même que, sans l'attendre, certains délais administratifs (en particulier le délai de traitement par l'OFPRA) s'améliorent très sensiblement ?

En tout état de cause, le lancement d'un nouveau projet de loi **sans avoir évalué les lois précédentes, et sans consultation approfondie des associations spécialisées**, relève clairement d'une mauvaise qualité démocratique. Le code CESEDA, qui empile les règles successives relatives à l'immigration sera encore plus illisible. Malheureusement, le projet d'une nouvelle codification reprenant l'ensemble des règles est encore retardé.

3 - Quelques avancées incontestables

L'examen (assez ardu !) du projet de loi met en évidence quelques **simplifications intéressantes** comme le traitement simultané du dossier d'un demandeur et de ceux des membres de sa famille, ou encore l'attribution de titres de séjour plus adaptés aux étudiants étrangers.

L'allongement à 4 ans de la validité des premiers titres de séjour délivrés aux demandeurs ayant obtenu le statut d'apatride ou la protection subsidiaire constitue un vrai progrès, ainsi que la meilleure prise en compte des menaces de mutilation sexuelle.

Enfin, la **répartition directive** des demandeurs d'asile dans les régions, en cohérence avec un schéma national d'accueil, nous semble marquer un progrès car elle peut contribuer à éviter des concentrations locales trop fortes, ingérables et génératrices de traitements inhumains. Une certaine dispersion des demandeurs d'asile sur le territoire favorise un accueil plus humain, qui peut s'appuyer, dans certains domaines, sur **la vie associative et le bénévolat**. En outre, elle contribue à **déjouer la peur** de l'étranger, d'autant plus redouté qu'on ne le connaît pas.

Pour lui assurer toute son efficacité, le législateur devra veiller à ce que cette orientation directive soit assortie **de l'assurance d'un hébergement effectif**.

4/ Des points qui posent question

Le projet de loi consacre de longs développements à de nombreux **durcissements tendant à restreindre les libertés** dont disposent les étrangers présents sur notre sol, notamment en matière d'assignation à résidence et de placement en rétention provisoire. On comprend qu'il s'agit pour le gouvernement d'éviter que l'asile ne devienne le cheval de Troie du terrorisme, objectif a priori légitime. Mais il convient que le législateur se pose, pour chaque mesure restreignant les libertés, les bonnes questions : quels résultats attendus ? Quelles conséquences pour les demandeurs d'asile de bonne foi ?

A cet égard, nous ne comprenons pas l'intérêt de créer une **infraction pénale pour le franchissement d'une frontière interne à l'espace Schengen** hors des passages et des heures répertoriés. Cette disposition dont l'efficacité sécuritaire reste à démontrer risque d'augmenter les difficultés de personnes qui en ont déjà suffisamment subies.

Le projet de loi prévoit de réduire d'un mois à 15 jours le **délai de recours devant la CNDA**, le rapprochant ainsi de ce qui se pratique en Allemagne. Ce délai peut sembler « *raisonnable* » pour une personne

bénéficiant de conditions de vie normales (hébergement, accès à l'aide juridique). C'est loin d'être le cas pour tous les demandeurs d'asile. Le législateur devrait en tout cas s'assurer que ce délai ne concerne que la **notification du recours** et que le requérant dispose d'au moins un mois pour **constituer et déposer le dossier** juridique justifiant sa démarche.

L'allongement de la durée de rétention de 45 à 90 jours (voire plus) pour les déboutés pose également question. On sait qu'actuellement la durée effective de rétention dépasse rarement une quinzaine de jours, et donc que la population concernée par cet allongement est faible. On sait aussi que certains pays étrangers destinataires de déboutés du droit d'asile « *jouent la montre* » de manière systématique dans leurs relations avec l'administration française, dissuadant les préfetures d'engager des démarches de mise en rétention pour leurs ressortissants. A ce jeu, montre contre montre, qui sera gagnant ? Pas la personne « retenue », c'est certain ! Ne vaudrait-il pas mieux privilégier la négociation d'Etat à Etat ? Prenons garde à limiter au maximum la privation de liberté, qui laisse toujours des traces sur les personnes qui la subissent.

5/ L'impasse sur l'essentiel

Le principal défaut de ce projet de loi, c'est de passer à côté de l'essentiel.

Un dysfonctionnement majeur : le premier accueil

Les conditions dans lesquelles s'opère le premier accueil des étrangers entrés sur notre sol, souvent éprouvés par un voyage épuisant, constituent à plusieurs égards une honte et un déshonneur⁴.

Ces personnes ont d'abord besoin de manger et de dormir, parfois de se faire soigner, puis de réfléchir. Or les **capacités d'hébergement**, malgré la création récente de nombreux centres d'accueil, restent insuffisantes : seuls 60 % environ des demandeurs d'asile enregistrés en bénéficient. Le premier contact de l'immigrant avec la société française, c'est bien souvent la police, dont on ne sait pas qu'elle ait pour mission l'hospitalité.

Les **plateformes d'accueil** (PADA), points de passage obligés dans le parcours administratif du demandeur d'asile, sont en nombre insuffisant et bien souvent débordées, incapables de fournir l'information, les explications et l'aide juridique qu'elles sont censées apporter.

La **séparation actuelle entre lieux d'hébergement et lieux d'accueil administratif** s'avère contre-productive. Elle complique la vie des demandeurs et les empêche souvent de bénéficier d'un suivi régulier de leur dossier. Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile devra s'efforcer, à moyen terme, de **reconnecter** hébergement et accès à la procédure.

C'est bien au **premier accueil** que le projet de loi devrait s'attaquer en priorité. Certes, les moyens mis à disposition de la politique d'immigration, en termes de budget, d'effectif administratif et de capacités d'hébergement augmentent sensiblement dans le budget 2018⁵. Mais après ?

Le gouvernement devrait s'engager sur un **plan immigration pluriannuel**, courant jusqu'au terme du quinquennat, se fixant, sous le contrôle du Parlement, des objectifs chiffrés : pourcentage de demandeurs hébergés, durées de procédure, et aussi indicateurs d'intégration des réfugiés : formation, logement, emploi, etc.

Une grande absente : la pédagogie

Nous sommes parfaitement conscients qu'en se fixant comme objectif de mieux assurer le droit d'asile le gouvernement va à l'encontre des aspirations d'une partie de la population hostile à l'immigration.

Comment la convaincre qu'une politique d'accueil maîtrisée garantit mieux l'avenir de notre économie et de notre culture qu'une politique de repli sur nos frontières ?

⁴ Cette affirmation ne constitue en aucun cas une mise en accusation des services publics et des associations chargés de l'immigration, dont la compétence et le dévouement ne font pas de doute.

⁵ Tout en restant sans commune mesure avec, par exemple, le budget immigration de l'Allemagne.

Certainement pas en agitant des épouvantails comme la malencontreuse (et probablement inutile⁶) circulaire Collomb de décembre 2017, dont heureusement le Conseil d'Etat propose une « *lecture* » assez rassurante ; sans doute davantage en inscrivant cette loi dans une **vision claire des défis géopolitiques et économiques** à relever, et dans une **stratégie de moyen terme** crédible. Ce qui suppose de répondre à deux questions rarement évoquées qui dépassent la problématique du droit d'asile :

- quelle politique *d'immigration économique*, en particulier pour répondre aux tensions qui se manifestent sur le marché du travail dans un certain nombre de métiers ?
- que faire des « *sans papiers* » présents de longue date sur notre territoire, et souvent en voie d'intégration ?

Quelle politique européenne ?

Le constat est sévère : **il n'y a pas de politique européenne cohérente de l'immigration**, et les règles en vigueur (Règlement Dublin III), telles qu'elles sont appliquées, ne marchent pas. L'urgence de refonder une telle politique est patente, comme l'est la difficulté de cette entreprise dans une *Union* profondément divisée. Par exemple, le rapport *Wikström* produit par le Parlement européen en novembre 2017 apporte des idées intéressantes et novatrices qui n'ont aucune chance d'être prises en considération par le Conseil.

Alors que faire ?

D'abord **prendre conscience de la gravité de cette situation** : si l'Union européenne confirme son incapacité à faire face de manière coordonnée à la question migratoire, le désaveu des citoyens risque d'être cinglant, dès les élections européennes de 2019.

L'enjeu est trop important pour que la représentation nationale s'en désintéresse. Nous demandons aux parlementaires de saisir l'occasion du projet de loi pour **débattre** de manière approfondie de la politique migratoire de l'Europe, et pour inciter le gouvernement à prendre des **initiatives courageuses** en la matière, comme pourrait l'être celle de proposer à quelques partenaires une **coopération renforcée** sur la question migratoire, dont on peut espérer, si elle est bien conduite, qu'elle crée un effet d'entraînement.

Et l'intégration ?

Cette question concerne un public beaucoup plus large que les seuls réfugiés.

Le titre III du projet de loi présente plusieurs dispositions de simplification qui ne vont pas très loin. Il serait très regrettable de ne pas profiter de cet examen pour enrichir le projet en prenant appui sur l'excellent rapport produit par le député *Aurélien Taché* sur l'intégration. La mise en application des 72 propositions avancées dans ce rapport est avant tout une affaire de moyens, en particulier concernant **l'apprentissage de la langue française**, facteur d'intégration tout à fait essentiel.

Néanmoins, plusieurs propositions nécessitent une adaptation législative. Faire ce travail tout de suite présenterait deux avantages : rééquilibrer une loi perçue par les principaux acteurs de l'immigration comme plus répressive que progressiste, et peut-être éviter de mettre en chantier une dix-septième loi d'ici quelques années.

Retenons, de manière non exhaustive, quelques propositions intéressantes :

- deux dispositions indispensables, visant à **enclencher dès que possible le processus d'intégration** des demandeurs ayant de bonnes chances d'obtenir l'asile :
 - le démarrage de l'apprentissage du français dès le dépôt de la demande d'asile pour les personnes ne provenant pas de pays réputés sûrs (*proposition 10*) ;
 - l'autorisation, pour les demandeurs d'asile, de travailler 6 mois après le dépôt de leur demande, au lieu de 9 actuellement (*proposition 47*) ;

⁶ L'article 9-3° du projet de loi prévoit des remontées régulières d'informations du service intégré d'accueil et d'orientation vers l'OFII, qui rendent à peu près inutiles des visites de l'OFII dans les centres d'hébergement d'urgence.

- une disposition facilitant **l'octroi de titres de séjour aux mineurs non accompagnés** atteignant la majorité s'ils sont engagés dans un parcours de formation ou d'insertion professionnelle (*proposition 37*) ;
- deux dispositions visant à **accélérer l'accès aux droits des réfugiés** :
 - créer une « carte provisoire de réfugié » permettant l'ouverture immédiate des droits sans attendre les documents définitifs d'état-civil (*proposition 27*) ;
 - ouvrir le droit au RSA dès la notification du statut (*proposition 63*) ;
- Et enfin le **regroupement des compétences** affectées à l'intégration dans une agence publique unique, gouvernée de manière partenariale, agissant localement via des délégations territoriales (*proposition 72*), ceci pour une meilleure mise en commun des ressources et un développement plus harmonieux des partenariats.

Le rôle de la société civile

De nombreux citoyens manifestent à l'égard des migrants une générosité qui mérite reconnaissance. Regroupés au sein d'associations agréées, ils sont en mesure d'assurer d'éminents services dans l'hébergement, l'accompagnement social, le soutien financier aux réfugiés en cours d'intégration, la participation des migrants à la vie locale ...

Ces associations mériteraient d'être mieux **soutenues par l'Etat**. Leur action pourrait être mieux **coordonnée** avec celle des services spécialisés, dans le cadre des délégations territoriales définies par la proposition 72 du rapport Taché.

Enfin, une action législative⁷ s'impose pour mettre fin au « *délit de solidarité* ». **Les citoyens protégeant des migrants pour des raisons humanitaires ne doivent plus être inquiétés.**

En conclusion

L'appréciation globale portée par le Pacte civique sur le projet de loi asile / immigration est plutôt négative. Néanmoins, puisqu'un travail législatif important est engagé, **essayons de le rendre utile**, en **corrigant** certaines dispositions dangereuses, et en **ajoutant des éléments de progrès** en matière d'intégration.

Profitons aussi de l'ouverture de ce vaste chantier pour l'inscrire dans une **vision claire**, généreuse mais réaliste, des défis qui nous attendent ; pour fixer des **objectifs à cinq ans crédibles** d'amélioration du point noir que constitue le premier accueil des migrants ; pour réfléchir aux propositions qu'il convient d'apporter pour **prévenir un échec européen** qui serait lourd de conséquences.

⁷ Modification de l'article L622-1 du CESEDA, et/ou de la loi du 31/12/2012 qui, malgré de bonnes intentions, ne protège pas suffisamment l'action humanitaire en faveur des migrants.