



FICHES « ARGUMENTAIRES » PROJETS DE LOI IMMIGRATION

OCTOBRE 2014

Sommaire :

- Pour un droit au séjour stable et facteur d'intégration : rétablir la délivrance de la carte de résident de plein droit
- Pour l'accès à un véritable droit au recours
- Rétablir et renforcer le contrôle du juge des libertés et de la détention
- Défendre les libertés individuelles et les droits au lieu de contrôler, assigner, enfermer et expulser
- Pour rétablir une application uniforme du droit et respecter nos engagements internationaux sur l'ensemble du territoire français : mettre fin au régime d'exception outre-mer
- Pour un accès effectif au droit des personnes étrangères en prison

POUR UN DROIT AU SEJOUR STABLE ET FACTEUR D'INTEGRATION : RETABLIR LA DELIVRANCE DE LA CARTE DE RESIDENT DE PLEIN DROIT
--

- Pourquoi défendre la carte de résident ?

Le 17 juillet 1984 était promulguée la loi sur la carte de résident, titre unique de séjour et de travail, valable dix ans et renouvelable automatiquement. Votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, cette loi avait une portée majeure, à la fois pratique, symbolique et politique :

- une **portée pratique**, car, renouvelée automatiquement, elle libérait des multiples rendez-vous en préfecture et préservait par la même occasion des interruptions temporaires de droits et de l'insécurité qu'elles engendraient.
- une **portée symbolique**, car, délivrée « de plein droit », elle permettait aux personnes étrangères de faire partie intégrante de la société française, et de construire leur avenir en France sans crainte d'une décision arbitraire de l'administration.
- une **portée politique** enfin, car face aux discours d'exclusion semés par l'extrême-droite, le législateur réalisait un pas en avant vers l'égalité des droits avec les nationaux. La réforme était un message clair opposé au populisme et à la xénophobie.

Qui avait droit à la carte de résident en 1984 ? Les conjoints de Français, les parents d'enfants Français non définitivement déchus de l'autorité parentale, les descendants ou ascendants de Français à charge, les personnes titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle, les réfugiés, les apatrides après trois années de séjour régulier, les personnes entrées en France avant l'âge de 10 ans, les personnes résidant habituellement en France depuis plus de 15 ans, ou encore les enfants ou conjoints d'un étranger titulaire d'une carte de résident admis au titre du regroupement familial : en 1984, tous avaient plein droit à la carte de résident sans condition d'ancienneté de présence ou de séjour régulier.

La loi prévoyait également une possibilité d'obtenir la carte de résident après trois années de séjour régulier en France.

Mais depuis lors, au fil des réformes ce dispositif protecteur a patiemment et systématiquement été détricoté :

- la liste des personnes accédant de plein droit à la carte de résident a été restreinte : aujourd'hui subsistent essentiellement des situations concernant assez peu de personnes (sous certaines conditions, les enfants de français, les anciens combattants, les réfugiés et les apatrides, les victimes de la traite qui permettent la condamnation de l'auteur des violences);
- des conditions toujours plus strictes – d'ordre public, de séjour régulier, de durée de séjour préalable, d'intégration – ont privé de substance la notion de « plein droit » : une condition d'intégration a été posée comme préalable à l'obtention de toute carte de résident. Le prétexte invoqué pour justifier ces réformes revient comme un leitmotiv : la nécessité de lutter plus efficacement contre les détournements de procédure au premier rang desquels figureraient les mariages ou paternités « de complaisance ».
- la France a choisi de transposer de façon inexacte la directive européenne¹ qui prévoyait la délivrance de plein droit de la carte de résident « longue durée – CE » après cinq années de séjour régulier : cette délivrance reste à la discrétion du préfet.

Les chiffres sont éloquentes. Certes, la carte de résident reste aujourd'hui le titre le plus détenu par les personnes vivant régulièrement en France (plus de 60%), car elles l'ont obtenu pour la plupart dans les années 80 et 90. Mais de moins en moins de nouvelles cartes de résident sont délivrées chaque année : en 1995, c'était encore près de 45% des titres primo-délivrés ; en 2013, ce n'est plus que 9% (un peu

¹ [Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.](#)

plus de 16 500 cartes de résident). En comparaison, plus de 200 000 cartes de séjour temporaires ont été délivrées la même année.

La carte de séjour temporaire est devenue la norme ; et avec elle, la précarité dans l'accès aux droits sociaux et économiques (difficultés pour obtenir un prêt, signer un bail locatif ou un CDI...), le stress des multiples passages en préfecture et de l'arbitraire du renouvellement... Liées à une situation spécifique, les cartes de séjour temporaires peuvent ne plus être accordées si cette situation vient à changer.

Pourquoi la carte pluriannuelle proposée par le projet de loi n'est-elle pas une solution satisfaisante ?

Alors que le gouvernement prétend vouloir sécuriser les parcours d'intégration dans la société française, une lecture attentive du projet de loi démontre que la carte pluriannuelle proposée ne sera pas un outil au service d'une politique d'intégration ou de protection des migrants.

D'abord, parce qu'il existe déjà une carte pluriannuelle : la carte de résident !

Ensuite, parce que **les personnes étrangères pourront à tout moment être convoquées** par le préfet pour vérifier l'actualité de leur droit au séjour : elles seront donc maintenues dans l'incertitude et la précarité, quelle que soit la durée de la carte qui leur sera délivrée.

Elles devront se tenir prêtes en permanence à répondre aux convocations préfectorales et à justifier qu'elles continuent à remplir les conditions leur ayant permis d'obtenir leur carte. Et gare à celles qui ne déféreront pas sur le champ à l'obligation qui leur est faite : leur titre de séjour leur sera retiré. De leur côté, les préfets pourront violer en toute impunité la vie privée des étrangers : sans respect du secret professionnel (sauf médical), ils exigeront des hôpitaux, des écoles ou universités, des banques, des fournisseurs d'énergie et de nombreux autres acteurs que leur soient communiquées des informations sur telle ou telle personne.

Ainsi, au nom de la lutte contre les fraudes, les préfets se verraient remettre des pouvoirs de contrôle démesurés par rapport au respect dû aux libertés fondamentales de toute personne y compris étrangère.

Enfin, **toutes les personnes qui détiennent une carte de séjour temporaire ne pourront pas accéder à la carte** pluriannuelle pour quatre ans : des exceptions de durées sont prévues pour les personnes malades, les conjoints de français, les parents d'enfants français, etc. Sans compter les personnes tout bonnement interdites de carte pluriannuelle victimes de la traite des êtres humains pourtant vulnérables, personnes qui n'auraient pas fait preuve de suffisamment de sérieux dans le cadre des formations civiques et linguistiques, ou personnes qui solliciteraient le renouvellement de leur titre pour un motif différent que celui sollicité précédemment.

La Cimade demande :

Alors que l'intégration de la personne est devenue un préalable à l'obtention du titre de séjour, il faut inverser cette logique et concevoir à nouveau la stabilité du séjour comme un facteur d'intégration.

- **Supprimer l'article L.314-2 du CESEDA**, qui conditionne la délivrance de toute carte de résident à l'intégration préalable.

- **Modifier l'article L.314-11 du CESEDA**, qui prévoit la délivrance de plein droit de la carte de résident, en y réintégrant les personnes suivantes : les conjoints de Français après deux années de mariage, comme l'a récemment préconisé le Défenseur des droits ; les parents d'enfant Français dès lors qu'ils ne sont pas définitivement déchus de l'autorité parentale ; les personnes entrées en France avant l'âge de 13 ans ; les personnes résidant en France en situation régulière depuis au moins 10 ans, sans condition de ressource ; les enfants et conjoints d'un étranger titulaire d'une carte de résident, admis au titre du regroupement familial (ce que prévoient à ce jour uniquement certains accords bilatéraux) ;

- **En conséquence** de ces modifications, l'article L.314-9 (qui prévoit actuellement une délivrance discrétionnaire de la carte de résident pour ces personnes) devra être supprimé.

- **Modifier les articles L.314-8, L.314-8-1 et L.314-8-2**, qui prévoient une délivrance discrétionnaire de la carte de résident « longue durée-CE » après cinq années de séjour régulier : cette délivrance doit être de plein droit conformément au texte européen. Seules la condition de ressources et d'assurance maladie peuvent être prises en compte, et doivent l'être avec souplesse dans le cas des personnes vulnérables (malades, handicapées, âgées etc).

Sur la carte pluriannuelle, il est notamment nécessaire de :

- **Supprimer l'article 8 du projet de loi** qui prévoit le contrôle à tout moment des conditions de séjour par le préfet ;

- **Supprimer l'article 25 du projet de loi** qui prévoit un droit de communication au préfet d'informations personnelles de la part des écoles, hôpitaux, banques...

POUR L'ACCES A UN VERITABLE DROIT AU RECOURS

Actuellement, des expulsions sans recours

Jusqu'à présent, les demandeurs d'asile qui voyaient leur demande examinée en procédure prioritaire ne disposaient pas d'un recours de plein droit suspensif devant la CNDA. En particulier lorsqu'ils étaient placés en centre de rétention, ils étaient expulsés avant que la Cour ne se prononce sur leur recours.

De même, les demandeurs d'asile « Dublinés » ne disposaient pas d'une voie de recours effective alors que le règlement Dublin III la prévoit expressément. Les arrêtés de remise à un autre Etat-membre étaient prononcés sans prendre en compte ni la situation des personnes, ni l'état du dispositif d'asile dans le pays concerné. Les transferts étaient organisés avec un placement en rétention en soirée pour un départ le lendemain matin, ne permettant pas au demandeur de saisir le juge.

Actuellement, dans la plupart des départements d'outre-mer, les mesures d'éloignement ne sont pas assorties de recours de plein droit suspensif. Situation d'autant plus grave que ces départements de la Guyane, de Mayotte et de la Guadeloupe concentrent la moitié des expulsions exécutées par la France².

En métropole, la situation s'est continuellement dégradée, en particulier depuis 2011. Près du quart (21,3%) des placements en rétention réalisés en 2012, étaient fondés sur des mesures d'éloignement ne pouvant faire l'objet d'aucun recours suspensif devant la juridiction administrative : les arrêtés de réadmission pris sur le fondement des règlements Dublin et Schengen (ou arrêtés de remise) et les mesures d'expulsion (arrêtés préfectoraux et ministériels d'expulsion, interdictions du territoire français).

Les arrêtés de réadmission pris sur le fondement du règlement Schengen, utilisés abondamment par certaines préfectures en 2012, visent des personnes qui résident habituellement dans un pays européen voisin de la France qui accepte leur retour. Leur nombre est passé de 11 % des mesures prononcées en 2010 à 18,8 % en 2011 puis 16,5 % en 2012. Les personnes visées par ces mesures sont expulsées de manière expéditive, quasi systématiquement avant le 5^{ème} jour de rétention. Ils ne peuvent donc défendre leurs droits ni devant le juge administratif, ni devant le JLD. Et ces chiffres ne comptabilisent pas les personnes directement réadmis aux frontières françaises, sans passer par la rétention, à la discrétion des services de police, sans présence ni d'avocats, ni d'associations.

Actuellement, pour l'ensemble de ces mesures, la personne étrangère peut saisir le juge administratif en urgence via un référé. Mais ce recours n'est généralement pas effectif parce que le préfet n'est pas tenu de suspendre l'exécution de l'expulsion. En outre, sa réalisation est très technique et le juge peut rejeter la requête au tri, sans entendre le demandeur.

Ainsi, dans de nombreux cas, l'administration était toute puissante pour prendre des décisions et expulser des personnes à l'abri du regard de la justice.

Des sanctions des plus hautes juridictions

Dans une décision du 30 décembre 2013, le Conseil d'État a considéré que, sauf pour l'Outre-mer, le recours contre un placement en rétention ou une assignation à résidence accompagné d'un recours contre une décision de réadmission avait pour effet de suspendre l'exécution de l'expulsion pendant l'examen en urgence par un juge unique du tribunal administratif.

² Voir fiche argumentaire sur l'Outre-mer

La Cour européenne des droits de l'Homme, dans ses arrêts I.M contre France et De Souza Ribeiro contre France, a posé comme principe que le droit au recours effectif « exige que l'Etat fournisse à la personne concernée une possibilité effective de contester la décision d'expulsion ou de refus d'un permis de séjour et d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates des questions pertinentes par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité ». Cet arrêt condamne clairement la France en indiquant que les recours disponibles sont insuffisamment effectifs et que le contexte migratoire des départements d'outre-mer ne saurait justifier l'absence de ce droit fondamental à exercer un recours contre une décision administrative susceptible de porter atteinte à des droits fondamentaux.

Des mesures insuffisantes dans les projets de loi asile et immigration

Le projet de loi asile introduit le caractère suspensif du recours à la Cour nationale du droit d'asile pour la plupart des procédures accélérées mais avec de très notables exceptions (réfugié reconnu dans un autre Etat qui assurerait sa protection, demandes de réexamen, demande d'asile close parce que le demandeur a quitté le centre d'accueil où il était cantonné). Pour les « Dublinés » est créé un recours suspensif contre les décisions de réadmissions des demandeurs. Mais ce recours doit être exercé dans un délai très bref de sept jours et sera examiné par un juge unique. Et comme le projet de loi prévoit la possibilité d'assigner à résidence pendant la procédure et dès la notification du transfert, ce délai pourra être réduit à 48 heures.

Le projet de loi immigration prévoit le même délai très bref de sept jours pour un nombre très important de recours contre les obligations de quitter le territoire. Un juge unique devra statuer en un mois alors que des formations collégiales statuent en trois mois pour les autres recours contre les obligations de quitter. Sont notamment concernés les déboutés du droit d'asile, les personnes entrées irrégulièrement en France ou qui se sont maintenues au-delà de la validité de leur visa ou de leur carte de séjour.

Pour ce qui concerne l'Outre-mer, aucun recours de plein droit suspensif n'est instauré. Le projet de loi prévoit que l'étranger pourra saisir le juge des référés d'un référé liberté qui suspendra la mesure d'éloignement pendant l'examen de la requête par le juge. Mais ce dispositif est largement insuffisant à garantir un recours effectif, puisque le juge ne se prononce qu'en cas d'atteinte manifeste à une liberté fondamentale et à condition que les personnes concernées aient eu le temps de le saisir. En outre, il peut rejeter par ordonnance de tri s'il estime le recours manifestement infondé. Or les pratiques préfectorales locales consistent à expulser fréquemment en moins d'une journée, ce qui rend illusoire l'exercice d'un recours.

Les mesures d'éloignement prononcées par l'administration mettent en jeu les droits fondamentaux des personnes étrangères : le droit d'asile, le droit à la vie privée et familiale, le droit de ne pas risquer de subir des traitements inhumains et dégradants. Pour exercer un recours, les personnes visées rencontrent des obstacles spécifiques tels que la précarité de leur situation ou l'absence de maîtrise du français.

Aussi, une justice digne de ce nom doit leur être ouverte, guidée par les règles de droit commun et non par des exceptions tirant nos standards vers le bas.

La Cimade demande :

- Un **recours de plein droit suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile** pour tous les demandeurs d'asile
- L'instauration d'un **recours pleinement suspensif contre toutes les mesures d'éloignement** y compris en outre-mer.
- L'**allongement des délais de recours**, en particulier les délais de 7 jours instaurés par les projets de loi.

- L'examen de chacun de ces recours par une **formation collégiale** du tribunal administratif et non par un juge unique.

RETABLIR ET RENFORCER LE CONTROLE DU JUGE DES LIBERTES ET DE LA DETENTION

Un héritage des lois précédentes

La loi du 16 juin 2011 était principalement consacrée à l'instauration d'un système visant à expulser davantage de personnes étrangères, au détriment de leurs droits.

Une des dispositions phare consistait à repousser l'intervention du juge judiciaire (JLD) au 5^{ème} jour de rétention au lieu du second, afin de pouvoir expulser avant qu'il n'exerce son contrôle.

Un certain nombre de parlementaires de l'actuelle majorité s'étaient alors opposés à ce recul de l'intervention du JLD. De nombreux députés et sénateurs exprimaient à nouveau cette opposition en 2012 à l'occasion des débats suscités par le vote de la loi sur la retenue pour vérification du droit au séjour des étrangers.

En conséquence, le premier ministre chargeait alors le député Matthias Fekl de dégager des propositions pour des « *procédures respectueuses des droits des personnes étrangères* ».

Après une très large consultation de tous les acteurs concernés, Matthias Fekl conclut qu'une « *telle situation contrevient à l'évidence aux exigences de l'Etat de droit, au regard de la nécessité d'assurer une protection effective de la liberté individuelle* ». Il préconise principalement de « *remettre en place un contrôle juridictionnel effectif des conditions de privation de la liberté individuelle dans un délai très bref après le début de la rétention* »³.

Alors qu'il est clairement établi que le dispositif actuel entraîne la violation quotidienne des droits des personnes étrangères enfermées en rétention, le projet de loi ne revient pas sur ce recul historique consacré par la précédente majorité.

Plus de 50 000 personnes interpellées, enfermées et majoritairement expulsées sans contrôle du juge

L'enjeu est de taille car, chaque année, environ 50 000 personnes sont concernées, enfermées en rétention, une moitié en métropole et l'autre outre-mer⁴. Depuis la réforme de 2011, parmi ces personnes enfermées, la majorité des expulsés ne bénéficie plus du contrôle du JLD.

Garant de la liberté individuelle en vertu de l'article 66 de la Constitution, dans le processus d'expulsion le JLD remplit un rôle primordial : contrôler le respect des droits depuis l'interpellation jusqu'à l'arrivée au centre ou au local de rétention. Il doit aussi examiner si la personne peut être libérée pour attendre son éventuelle expulsion sous le régime d'une assignation à résidence, ou si sa privation de liberté doit être prolongée.

En vertu de l'organisation de la justice française, aucun autre juge ne peut exercer le contrôle de ces droits fondamentaux. En particulier, s'il est susceptible d'intervenir sur la légalité des mesures administratives d'éloignement et de placement en rétention, le juge administratif n'est évidemment pas compétent pour se pencher sur la procédure judiciaire.

La loi du 16 juin 2011, a repoussé l'intervention du JLD, du 2^{ème} au 5^{ème} jour de rétention, dans le but explicite d'éviter la libération de personnes dont les droits ont pourtant été bafoués par les services de police ou l'autorité administrative. Le rapport de Thierry Mariani arguait sans vergogne qu'il n'est

³ Rapport de Matthias Fekl, « *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France* », 14 mai 2013, p.46
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000283/0000.pdf>.

⁴ *Centres et locaux de rétention administrative*, Rapports annuels 2011, 2012 et 2013, La Cimade et alii.

*« pas acceptable que les procédures d'éloignement parfaitement légales et validées par le juge administratif soient annihilées par les pratiques erratiques de certains JLD ».*⁵

Ce dispositif a permis aux préfetures d'éviter le contrôle du juge judiciaire dès lors qu'elles parviennent à exécuter une mesure d'éloignement dans un délai inférieur à 5 jours. De nombreuses mesures d'éloignement permettent cette exécution expéditive⁶.

Le contrôle du respect des droits s'est donc littéralement effondré en métropole. En 2011, 22 % des expulsés étaient embarqués avant le contrôle du JLD qui intervenait après 48 heures de rétention. Ils sont 62 % en 2012 quand le contrôle du JLD est repoussé au 5^{ème} jour⁷.

Cette dégradation majeure a rapproché la réalité des départements métropolitains de ceux d'outre-mer. Dans ces derniers, la loi de juin 2011 a aggravé une situation déjà catastrophique. En 2012, 96 % des expulsés ultramarins l'ont été avant le délai de 5 jours⁸.

Ces tendances se sont confirmées dans des proportions similaires en 2013 et 2014.

Ce cadre législatif conduit à accepter que des personnes étrangères puissent subir, sans aucune possibilité de s'en défendre, une série de graves violations de leurs libertés individuelles : contrôles au faciès, absence d'interprète durant la procédure, droits mal notifiés, privation de liberté abusive ou encore accès au médecin ou à l'avocat entravé. Au-delà de la violation des droits de chacune des 50 000 personnes visées, ce cadre législatif n'est certainement pas propice au développement de pratiques policières et administratives plus respectueuses des droits.

Il convient ainsi de veiller à ce qu'aucune mesure d'éloignement ne puisse être exécutée avant que le JLD ait pu examiner la situation de la personne étrangère placée en rétention dans les premières 48 heures suivant son placement en rétention.

La Cimade demande :

- De rendre **obligatoire l'intervention du juge des libertés et de la détention dans les 48 premières heures de la rétention et ce avant toute exécution des mesures d'éloignement**
- Des modifications en conséquence aux articles suivants du CESEDA : L.551-1, L.552-1, L.552-3 et L.552-7 du CESEDA.

⁵ Rapport de Thierry Mariani du 16 septembre 2010 fait au nom de la commission des lois relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité p46 : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2814.asp#P787_122440

⁶ Mesures d'éloignement exécutables d'office (réadmissions Dublin/Schengen, mesures d'expulsion, interdiction de retour sur le territoire français, obligation de quitter le territoire français (OQTF) prononcée outre-mer ou dont le délai de recours est expiré).

⁷ Rapport de Matthias Fekl, « Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France » p.44
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000283/0000.pdf>.

⁸ Aucune mesure d'éloignement prononcée outre-mer n'est assortie d'un recours suspensif urgent. Les préfetures peuvent donc expulser sans attendre qu'un juge administratif n'ait été saisi.

DEFENDRE LES LIBERTES INDIVIDUELLES ET LES DROITS AU LIEU DE CONTROLLER, ASSIGNER, ENFERMER ET EXPULSER

Assignation à résidence : un trompe-l'œil pour faire croire à un changement de politique⁹

En l'état du projet de loi, le dispositif mis au service de la politique du chiffre par le précédent gouvernement perdurerait pour l'essentiel : durée de la rétention toujours aussi abusive, recul du contrôle des juges entériné voire aggravé par des mesures d'éloignement encore plus difficiles à contester, enfermements et expulsions massifs outre-mer, dont 3 500 enfants à Mayotte, toujours sans réels droit au recours...

Le gouvernement met cependant en avant l'assignation à résidence des étrangers menacés d'expulsion comme une avancée : les contraindre à demeurer à une adresse, à pointer au commissariat, à remettre leur passeport au préfet, serait un moindre mal comparé à leur enfermement en rétention.

Or, l'assignation à résidence et ses méthodes annexes prévues au projet de loi constituent sur bien des aspects une aggravation des atteintes aux droits des étrangers.

Assignation et rétention : des méthodes complémentaires de privation de liberté

Le texte annonce que l'assignation à résidence primera sur l'enfermement en rétention. Cependant, les critères permettant d'être assignés demeurent inchangés : garanties de représentation et absence de risques de fuite permettent aux préfets de choisir entre la rétention et l'assignation.

Aucune fermeture de 50 centres et locaux de rétention n'est d'ailleurs programmée. Près de 50 000 personnes y sont toujours privées de liberté chaque année et leur nombre a même augmenté depuis 2012¹⁰.

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

Le texte prévoit qu'au moindre manquement au régime de l'assignation, une personne pourra passer à celui de la rétention. Si la rétention n'a pas débouché sur une expulsion, l'assignation pourra prendre le relais dans l'optique de prolonger la mise sous contrôle, de restreindre la liberté de circuler afin de pouvoir éloigner à terme.

La rétention peut aussi servir d'antichambre de l'embarquement forcé, souvent quelques heures avant l'expulsion quand les délais de recours ont expiré, pour le confort de l'organisation des forces de l'ordre et des préfetures.

Le projet de loi n'est pas du tout porté par une volonté de rompre avec la politique d'enfermement. Il a surtout pour objectif de contrôler, via l'assignation à résidence des personnes qui jusque-là n'étaient pas soumises à ces contraintes : demandeurs d'asile « Dublinés », sortant.es de rétention, citoyen.nes européen.nes qui seront frappés par la nouvelle *interdiction de circuler en France*. Bien que le texte ne vise pas explicitement les déboutés du droit d'asile, ils sont une cible prioritaire de la politique d'expulsion et peuvent subir l'ensemble des méthodes dont disposera l'administration.

⁹ Il est ici question des assignations à résidence prévues par les articles L 561-1 et L 561-2 du Céséda. Ne sont pas visées les assignations prévues par les personnes sous le coup d'interdiction du territoire ou d'arrêtés ministériels et préfectoraux d'expulsion.

¹⁰ Dans le projet de loi de finances 2015, 24 millions d'euros sont consacrés aux frais hôteliers liés à la rétention et 1 million d'euros sont consacrés aux frais hôteliers liés à l'assignation à résidence.

Ces différentes formes de contraintes pourront s'enchaîner durant des mois, voire des années, dans la plus grande des précarités, sans aucun droit au travail et avec le stress perpétuel du risque d'être expulsé. Une personne pourra ainsi être assignée d'abord 90 jours, puis placée en rétention 45 jours, puis assignée durant un an voire davantage, pour retourner ensuite en rétention. Aucune limitation n'est donnée à l'enchaînement de ces cycles.

Violation de la vie privée, interpellations à domicile et punition

Le texte n'apporte aucune garantie et n'assouplit pas le régime de l'assignation à résidence en vigueur. Bien au contraire, il se concentre sur la volonté de doter les préfets de nouveaux outils pour expulser, franchissant plusieurs lignes rouges en matière de libertés.

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

Enfin, ne pas respecter les conditions de l'assignation pourra conduire à un enfermement punitif en rétention et même être passible de trois ans d'emprisonnement.

L'étude d'impact défend la nécessité de « garantir un enchaînement cohérent des mesures de surveillance ». Le projet de loi prévoit effectivement d'enchaîner les étrangers à une série de limitation de leurs libertés individuelles sans précédent pour pouvoir les expulser.

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

C'est pourquoi La Cimade rappelle ses revendications fondamentales.

La Cimade demande :

- En France comme en Europe, **réformer l'ensemble de la politique d'immigration**, afin de rompre avec une politique d'éloignement forcée et de garantir les droits et libertés fondamentales.
- **Fermer les centres et locaux de rétention** et supprimer plus largement toutes les formes d'enfermement spécifiques aux étrangers.
- Dans un premier temps, **rendre exceptionnel le placement en rétention** administrative et fermer les locaux de rétention (LRA)
- **Sur l'assignation à résidence :**
 1. assortir les assignations à résidence de **recours suspensif** de leur exécution.
 2. **supprimer les dispositions permettant d'interpeller à domicile**, lieu qui doit être sanctuarisé
 3. **supprimer les obligations de rendez-vous consulaires** qui doivent rester une liberté individuelle sans ingérence
 4. **limiter la durée** des assignations à résidence de 6 mois renouvelables
 5. **supprimer la possibilité d'assigner à résidence à l'issue d'une période de rétention administrative**
 6. **encadrer strictement les conditions de pointage** dans les commissariats et le périmètre géographique de l'assignation

**POUR RETABLIR UNE APPLICATION UNIFORME DU DROIT ET RESPECTER NOS
ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE FRANÇAIS :
METTRE FIN AU REGIME D'EXCEPTION OUTRE-MER**

Depuis 1989, les lois relatives au droit des étrangers en France ont successivement fait perdurer puis étendu le champ d'un régime d'exception outre-mer, qui prévoit une protection juridique au rabais comparée à celle applicable en métropole.

Outre-mer, un régime d'exception injustifié et illégal

En dépit du principe constitutionnel de l'identité juridique dans les départements français, la Constitution admet que les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes. Le Conseil constitutionnel a interprété ce concept de manière extraordinairement extensible en ce qui concerne le droit des étrangers outre-mer (décision CC n° 2003-467 DC du 13 mars 2003).

L'application d'un **régime dérogatoire outre-mer moins protecteur des droits des migrants que dans l'Hexagone est traditionnellement justifiée par deux arguments**. D'une part, la nécessité de lutter contre une immigration présentée comme particulièrement forte au regard de la situation géographique de ces territoires. Et, d'autre part, le risque d'engorgement des tribunaux qu'entraînerait l'accès des étrangers à un recours suspensif de leur éloignement.

Cette approche a pourtant été fermement rejetée par la Cour européenne de droit de l'Homme, qui, dans sa formation la plus solennelle, indiquait par un arrêt du 13 décembre 2012, que la nécessité de lutter contre l'immigration clandestine ne saurait justifier à elle-seule des atteintes aux droits fondamentaux (arrêt De Souza Ribeiro c/ France, 13 décembre 2012, n°22689/7).

Or ces dérogations favorisent la violation massive de nombreux droits fondamentaux : exercer un recours de manière effective, circuler librement, vivre en famille, être protégé contre un traitement inhumain et dégradant dans le pays d'origine ou encore bénéficier du droit d'asile. Plus de 20 000 personnes sont visées chaque année, soit plus de la moitié des expulsions réalisées par la France.

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

Un régime d'exception qui génère de graves atteintes aux droits fondamentaux

- Mayotte : une exception dans l'exception :

L'article 34 du projet de loi immigration prévoit la ratification de l'ordonnance du 7 mai 2014 dont les dispositions ont pour objectifs de rapprocher Mayotte du régime du Ceseda et de rendre applicables à l'île les directives communautaires.

Cette évolution du droit à Mayotte, ainsi noyée dans un projet de loi de plus grande ampleur, nécessiterait pourtant un débat parlementaire à part. Et pour cause, l'intégration de Mayotte dans le Ceseda, présentée comme une avancée majeure vers une plus grande uniformité entre le droit applicable sur cette île et dans le reste de la France, perpétue en réalité de nombreuses dérogations au droit commun qui maintiennent Mayotte dans un régime d'exception injustifié.

Car en plus des dérogations déjà applicables dans le reste de l’Outre-mer, des dérogations supplémentaires ont été rajoutées à Mayotte : titres de séjour invalides en France hors de Mayotte, conditions supplémentaires pour l’obtention de certaines cartes de séjour, conditions indignes d’enfermement en rétention.

Mayotte où les enfants ne sont pas du tout protégés contre l’enfermement en rétention. En métropole, près d’une centaine d’enfants souffrent annuellement de cette privation de liberté avec au moins un parent. En 2013 à Mayotte, 1 512 enfants ont été enfermés puis expulsés, parfois sans même la compagnie de leur père ou de leur mère, et sans pouvoir se défendre devant la justice.

- Les étrangers sous le coup d’une mesure d’éloignement sont privés de liberté et expulsés sans contrôle des juges :

Par dérogation au régime applicable en métropole, le recours engagé par un étranger contre sa mesure d’éloignement ne suspend pas l’exécution de l’expulsion, ce qui **permet en pratique que cette personne puisse être expulsée dans son pays d’origine alors même que son recours n’a pas encore été étudié par un juge.**

Les étrangers n’ont à leur disposition qu’une procédure de recours accélérée, qui permet au juge administratif de traiter les recours dans les meilleurs délais. Cependant, les renvois depuis l’outre-mer étant bien souvent organisés en moins de 48h, ce dispositif de recours en urgence reste en pratique inopérant.

Le juge judiciaire, qui contrôle les conditions d’interpellation, de placement et de maintien en rétention, n’est sollicité qu’au 5ème jour du placement au CRA. La rapidité des éloignements fait qu’il n’intervient pratiquement jamais.

Dans ces conditions, l’administration et les forces de l’ordre sont soustraites à tout contrôle des juges.

Le projet de loi revient très partiellement sur ce dispositif et prévoit que le dépôt d’un référé liberté puisse suspendre l’exécution d’une mesure d’éloignement jusqu’à ce que le juge ait rendu sa décision.

Or un référé liberté est une voie de recours applicable seulement aux situations de violation des droits les plus extrêmes, tels que les risques pour la vie en cas d’éloignement. Aussi, les étrangers seront-ils toujours privés d’un recours pleinement effectif pour faire valoir l’ensemble de leurs droits.

De plus, cette mesure laisse aux préfetures la possibilité de continuer à mener des expulsions tellement expéditives que la préparation et le dépôt de ce référé sera bien souvent impossible dans les faits.

Le dispositif proposé reste donc très en deçà de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l’homme et des préconisations des diverses institutions de défense des droits de l’Homme demandant l’instauration d’un recours effectif pour tous les types de mesures d’éloignement.

Parallèlement, en Outre-mer, des mesures d’exceptions permettent aux forces de l’ordre de contrôler toutes personnes sans justification.

Le projet de loi élargit à la Martinique ce pouvoir extraordinaire octroyé à la police de contrôler sans raison pour interpeler. Ce renforcement des pouvoirs de police n’a été compensé par aucune garantie procédurale, dans un contexte où l’accès des personnes étrangères aux juges est notoirement déficient.

La Cimade demande :

- **Aligner la loi applicable en Outre-mer sur le régime de droit commun**
- **Rendre suspensifs les recours** contre toute mesure d’éloignement et d’expulsion édictée outre-mer
- **Rejeter la ratification de l’ordonnance du 7 mai 2014** applicable à Mayotte dans ce projet de loi, afin que puisse se tenir ultérieurement un réel débat parlementaire et que soient mises en place des dispositions conformes à l’ambition affichée de rapprocher effectivement Mayotte du droit commun

- **Rendre obligatoire l'intervention du juge des libertés et de la détention dans les 48 premières heures de la rétention et ce avant toute exécution des mesures d'éloignement**
- **Fermer le centre de rétention de Mayotte, et par la même mettre un terme à l'enfermement massif des mineurs**, dont le maintien en l'état constitue un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

POUR UN ACCES EFFECTIF AU DROIT DES PERSONNES ETRANGERES EN PRISON

L'accès à l'information comme prérogative à l'accès effectif au droit

En prison, la plupart des informations sont transmises par écrit : canal interne, affichage... Or, celles-ci ne sont pas toujours traduites. Divers textes prévoient l'interprétation et la traduction, mais leur effectivité reste limitée. En effet, comment comprendre ses droits et les faire valoir quand on ne les connaît pas ?

- Les documents d'information remis aux personnes détenues :

Les règles pénitentiaires européennes préconisent que chaque détenu doit être informé par écrit et oralement, dans une langue qu'il comprend, de la réglementation relative à la discipline, ainsi que de ses droits et obligations en prison ». De plus, ses besoins linguistiques doivent être couverts en recourant à des interprètes et en remettant des brochures d'information.

Dans certaines prisons, le guide du détenu arrivant¹¹ est remis, dans les principales langues parlées dans l'établissement. Les personnes étrangères ne parlant pas l'une de ces langues ne peuvent donc avoir accès à l'information. Dans d'autres, ce guide n'est pas systématiquement remis. De plus, le document « droits et devoirs des personnes en détention » n'est traduit qu'en 6 langues, et n'est pas disponible partout.

Il serait important que l'administration recense toutes les langues étrangères représentées dans les prisons et harmonise les documents traduits, en les mettant à disposition dans tous les établissements.

- Le recours à un interprète :

L'article D.506 du CPP (Code de Procédure Pénale) prévoit que le recours à un interprète n'a d'objet qu'en cas de nécessité absolue. La notion n'étant pas définie, les interprètes professionnels ne sont presque jamais sollicités, et la compréhension se fait via un.e co-détenu.e, le personnel ou un associatif. Ces dispositifs relevant de la bonne volonté du personnel créent donc des situations discriminantes.

L'exactitude des propos traduits n'est pas garantie, et des problèmes de confidentialité se posent (respect du secret médical, etc.). Ce système peut en outre donner un pouvoir arbitraire au traducteur.

Afin d'éviter cela, une circulaire « confidentialité » a été publiée le 9 juin 2011, qui ne permet plus d'avoir de documents mentionnant les motifs d'écrou en cellule. La consultation de ces documents doit être proposée dans tout lieu assurant la confidentialité. Mais cette circulaire est appliquée de façon très disparate d'un établissement pénitentiaire à un autre et des difficultés quant à l'accès aux informations et documents des personnes étrangères incarcérées sont persistantes. Comment se défendre correctement quand on ne peut argumenter sur les éléments du jugement ? Dans certaines procédures, il est même obligatoire de joindre l'acte attaqué au recours sous peine d'irrecevabilité. Comment par la suite montrer le document que l'on vient de signer à la famille, à un bénévole ou un avocat pour se le faire expliquer ?

La Cimade demande :

- Que toutes les cellules soient équipées de coffre afin que les personnes puissent y conserver leurs documents, ou alors que soit autorisée la consultation des documents par les personnes ou un représentant de son choix sans délai et sans demande préalable par écrit ;

¹¹ Il explique les règles de vie en détention, et les droits des personnes.
http://www.justice.gouv.fr/art_pix/je_suis_en_detention_avril2012.pdf

- **Que les notifications soient faites par des personnes habilitées et formées ;**
- Que tout soit mis en œuvre pour que l'**interprétariat professionnel et indépendant** durant l'incarcération soit assuré et que des fonds suffisants pour les SPIP soient prévus à cet effet ;
- Que la **traduction en plusieurs langues** des documents « arrivants », du règlement intérieur et de documents d'information sur les mesures d'éloignement et autres problèmes spécifiques aux personnes étrangères détenues soit mis à disposition gratuitement dans tous les établissements pénitentiaires.

L'accès effectif au droit en prison

Si tout est fait pour mener à bien l'expulsion forcée des personnes étrangères qui ont connu la prison, toutes ne sont pas « expulsables ». Ainsi, une circulaire relative aux titres de séjour durant l'incarcération a été publiée le 25 mars 2013¹². Jusqu'ici, nombres de ces personnes, incarcérées alors qu'elles étaient en situation régulière, sortaient de prison sans papiers, faute d'avoir pu les renouveler.

Celle-ci peut être transposée dans des protocoles locaux entre préfecture, prison et point d'accès au droit afin de permettre le dépôt de demande de titre par voie postale. Mais ces protocoles mettent parfois très longtemps à être signés et sont pour la plupart valables sur une courte durée. Ils fixent des correspondants nominatifs en charge des procédures, ce qui les rend inapplicables lorsque les personnes en question changent de poste. À peine signés, ils sont parfois déjà obsolètes. De plus, ils peuvent être signés au niveau départemental « selon les spécificités locales », ce qui laisse craindre un manque d'harmonisation sur l'ensemble des établissements pénitentiaires du territoire.

Les situations sont très disparates d'une prison à une autre. Certaines préfectures opèrent une sélection dans les demandes instruites ; d'autres refusent l'instruction. De plus, sont exclues de nombreuses personnes, notamment celles condamnées à de courtes peines ou celles présumées innocentes. Aujourd'hui, la majorité des préfectures n'applique toujours pas la circulaire.

La Cimade demande :

- qu'un **décret soit signé**. Il aurait valeur réglementaire et pourrait ainsi garantir les droits de toutes les personnes dans toutes les prisons. Une circulaire n'est pas une mesure suffisante.

L'accès effectif au droit hors les murs : les aménagements de peine

Les aménagements de peine sont de véritables peines à purger même hors les murs et les personnes ne sortent pas libres, elles ont des obligations précises à remplir. Si celles-ci ne sont pas ou plus remplies, la personne est réincarcérée. Chacun peut en bénéficier, si les critères de réinsertion professionnelle et familiale sont remplis. Pourtant, les personnes étrangères bénéficient moins de ces possibilités qui sont des gages de réinsertion.

Si les CPIP (Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation) peuvent apporter des solutions, ils sont bien souvent démunis en matière de droit au séjour. Leurs effectifs insuffisants, la diversité des pratiques, la complexité et l'évolution constante de la législation rendent difficile l'évaluation des situations. De plus, lorsqu'un aménagement est décidé, c'est que la personne ne représente plus une menace à l'ordre public. Il serait donc logique que la mesure d'éloignement soit abrogée, et qu'un titre de séjour soit délivré.

- Permission de sortir :

¹² <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=36707>

Selon l'article D.143 du CPP, des permissions de sortir peuvent être accordées aux condamnés à une peine privative de liberté inférieure ou égale à 5 ans ainsi qu'aux condamnés à une peine privative de liberté supérieure à 5 ans, lorsque ces derniers ont exécuté la moitié de leur peine.

Les personnes étrangères demandent une permission de sortir pour pouvoir se présenter à la préfecture. Celles qui ne font pas l'objet de mesure d'éloignement devraient pouvoir bénéficier de ces permissions pour préparer correctement leur réinsertion professionnelle et familiale.

Nous constatons que la condition de régularité de séjour, qui n'est pas un critère prévu par les textes, est souvent exigée par les Juges d'Application des Peines.

- Préparation à la sortie dans le cadre d'une libération anticipée sur le territoire :

Les personnes qui préparent un aménagement de peine (placement sous surveillance électronique, contrainte pénale, etc.) voient leur demande refusée car leur situation administrative n'est pas claire. Des dispositifs doivent être mis en place pour rendre le droit à préparer une sortie effectif.

Il est possible d'octroyer un aménagement de peine alors qu'une mesure d'éloignement a été prise : sa mise à exécution est alors suspendue. Pour autant, malgré la suspension, le droit au travail n'est pas garanti. Une assignation à résidence avec autorisation de travail peut pallier cette difficulté. Les acteurs ne connaissant pas cette possibilité, ce qui entraîne le refus de l'aménagement demandé.

La Cimade demande :

- Que **l'absence de titre de séjour ne soit pas un motif de refus à une demande de permis de visite** ;
- Que le **temps passé en prison soit un temps utilisé pour préparer le retour à la vie citoyenne**. Ce principe doit pouvoir s'appliquer à tous, sans discrimination liée à la nationalité ou à la régularité du séjour.