

UCIJ

Uni-e-s contre l'immigration jetable



Analyse du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile



<http://www.contreimmigrationjetable.org>

septembre 2007

Au sommaire de l'analyse

Exposé des motifs	p. 3
Vie privée et familiale	p. 10
Le regroupement familial	p. 10
Les conjoints de Français-es	p. 19
Délivrance de la carte de séjour « vie privée et familiale	p. 22
L'asile	p. 24
Recours suspensif en zone d'attente	p. 24
Placement de l'OFPRA sous tutelle du ministère de l'immigration	p. 32
Dispositions diverses	p. 34
L'Outre-Mer	p. 37

ANNEXES

Proposition d'amendement contre la double violence envers les femmes	p. 41
Petite histoire de l'UCIJ	p. 45

I. ANALYSE de EXPOSE des MOTIFS

Barrer la route aux familles sous prétexte d'intégration Piller sous prétexte d'aide au développement

Ce contre-exposé des motifs ne balaie pas l'ensemble des dispositions survolées par l'exposé officiel des motifs. Il se contente d'aller à l'essentiel ; de montrer, à travers la critique du texte qui vise l'immigration familiale, à quel point le gouvernement ment et comment il s'efforce de tromper l'opinion.

Morceaux choisis : « maîtrise de la langue française facilite beaucoup la recherche et l'obtention d'un emploi, facteur essentiel d'intégration ». « peut favoriser (...) 'égalité entre les hommes et les femmes ». « présent projet de loi vise à permettre aux étrangers membres de famille de mieux réussir ce parcours en les préparant dès avant leur venue en France ».

Tout miel tout sucre, le gouvernement dit, dans l'exposé des motifs de son projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, vouloir le bonheur des étrangers.

Question : la démocratie n'impliquerait-elle pas, de la part des gouvernants, qu'ils parlent vrai aux citoyens de façon à leur permettre de juger dans la clarté leurs actes et orientations ?

Si l'on en croit l'exposé des motifs, la réponse est non : en bonne démocratie, les citoyens doivent être bernés.

Tromper l'opinion

Pourquoi, en effet, habiller d'un discours mielleux et d'un déguisement humanitaire un projet de loi qui nie le droit à la vie familiale des étrangers et qui vise à s'y opposer autant que faire se peut ?

Le gouvernement n'aurait-il pas pu expliquer franchement à la société française que, comme l'asile, l'immigration familiale est une immigration qu'il juge inutile, voire nuisible, parce qu'elle est « non choisie », de celles que M. Sarkozy a appelées « subies ».

« Subies » parce que le droit international a jugé, sur une base simplement humaine, que les membres de la famille des résidents étrangers en situation régulière peuvent, dans une certaine mesure, imposer à l'Etat leur volonté de vivre ensemble et franchir dans ce but ses frontières le cas échéant contre sa volonté. Un peu à la manière des persécutés et de ceux qui risquent des persécutions, que le droit international autorise à pénétrer sur le territoire d'un pays supposé protecteur sans avoir à lui en demander l'autorisation.

Ce sont des droits dont la légitimité repose sur le bon sens le plus élémentaire pour peu que l'on considère les migrants comme des êtres humains à part entière.

Ce bon sens et les conséquences de l'égalité des humains entre eux, le gouvernement a décidé de les ignorer. Fini le respect des droits fondamentaux de la personne humaine. L'avenir est à l'immigré qui sert et qui rapporte. Voilà la philosophie qui sous-tend le projet de loi.

Qu'on soit ou non d'accord, c'est un choix qui a sa cohérence. Pourquoi le gouvernement ne l'assume-t-il pas en l'explicitant comme il est ? Peur que l'opinion ne soit pas prête, elle, à accepter l'inhumanité ?

L'ennui, c'est que l'opinion ne lit pas les projets de loi. Si elle le faisait, l'escroquerie du gouvernement – l'enrobage mielleux de l'exposé des motifs - lui sauterait aux yeux. Car, pour la bernier, tout est bon : après le travestissement humanitaire, des chiffres, gage d'objectivité apparente. Mais lesquels ?

La première astuce, c'est de se garder de préciser ce qui est mis sous le vocable « immigration familiale ». Selon la démonstration que l'on veut faire, il pourra être intéressant d'englober sous cette appellation tous ceux qui obtiennent un titre de séjour pour des motifs d'attaches familiales, c'est-à-dire par exemple les mineurs vivant en France atteignant leur majorité ou d'autres catégories qui ne comportent aucun nouvel arrivant.

La deuxième astuce, c'est de comparer les effectifs de l'immigration familiale, qui est donc une immigration dont les effectifs échappent légitimement en partie à la volonté des Etats (d'où l'appellation d'« immigration subie »), aux chiffres de migrations dont ces Etats peuvent calibrer les volumes à peu près comme ils le veulent.

Vous rendez-vous compte, dit le projet de loi, qu'en 2005, la France a délivré 94 500 titres de séjours à des membres étrangers de familles alors qu'elle n'en a donné que 48 900 à des étudiants et 13 650 à des travailleurs ?

De la même façon qu'on peut tricher avec les chiffres de l'immigration familiale, on peut tricher avec ceux des « travailleurs », par exemple en ne comptant pas les travailleurs saisonniers et autres travailleurs temporaires.

Avec les chiffres ainsi habilement sélectionnés, on peut justifier l'exclamation sous-entendue dans l'exposé des motifs du projet de loi : sept fois plus d'immigration familiale que d'immigration de travail, celle qui rapporte immédiatement ! Deux fois plus d'immigration familiale que d'immigration pour études, celle qui deviendra très productive à terme ! On peut de cette façon faire accroire qu'à la différence des autres, non seulement l'immigration familiale ne rapporterait pas, mais qu'elle coûterait : l'école pour les enfants ; la santé pour tous, des allocations familiales, des prestations sociales, etc.

Surfer sur les clichés de l'extrême droite

Pour le gouvernement, il est inutile de démontrer ce qui apparaît comme une évidence par la force des clichés. L'extrême droite a défriché l'opinion ; elle y a semé des idées toutes faites : il va de soi que l'arrivée de familles étrangères en France relève du seul parasitisme. Des étrangers qui migrent par amour, par besoin d'être ensemble ? Mais vous n'y pensez pas ! Quel angélisme !

Ce parasitisme supposé, qui nie la possibilité-même des sentiments, nie par là l'humanité des migrants. Ils ne sont pas des êtres humains. C'est aussi fondamental que sous-entendu.

Voilà sur quoi surfe sans vergogne l'actuel gouvernement.

Voilà le sens de sa comparaison malhonnête des chiffres de l'immigration familiale avec ceux des étrangers définis comme productifs : en fait, puisque, pour les migrants, la vie familiale ne constitue qu'un prétexte utilisé par eux pour venir s'enrichir sur notre dos, l'immigration familiale est une immigration économique à l'envers, de celles qui, au lieu de rapporter, coûtent. Il est donc juste de l'inclure dans un calcul économique. Et il est légitime de n'être pas dupe d'un détournement des droits de l'homme. Pas ou peu d'humanité chez eux = pas de droits fondamentaux. CQFD.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le miel du verbiage colporte ces valeurs-là, communiquées entre les lignes sur un mode subliminal. Manipulation préférée au débat ; cliché (le parasitisme) substitué à la réalité (la famille) : de débat démocratique, point. Une fois encore.

Quelle est la vérité ? Les familles étrangères coûtent ce que coûtent toutes les familles. Ni plus ni moins. Et rapportent ce que rapportent aussi toutes les familles, qui consomment, qui travaillent, et dont les enfants travailleront, feront des enfants, lesquels travailleront à leur tour et feront, parmi d'autres, ... la France de demain.

A ces soubassements idéologiques foncièrement xénophobes s'ajoute une étrange conception du prix de l'immigré. Pour être acceptable, il doit être utile, et pour être utile, il doit être gratuit.

L'immigration familiale est une immigration de travail

L'une des principales innovations de la réforme de 2006 a consisté à rouvrir la voie à l'immigration de travail « choisie ». Or l'immigration familiale est une immigration de travail :

- d'abord parce qu'elle concerne, pour l'essentiel, des familles d'immigrés en situation régulière qui travaillent et qui, en travaillant, aspirent à une vie normale, avec leur famille autour d'eux ; à ce titre, l'immigration est une dette de la France à l'égard de ses travailleurs étrangers ;
- ensuite parce que les membres de ces familles travaillent le plus souvent dès que possible ou se destinent à travailler plus tard après l'école, après des études plus ou moins longues.

Il n'existe donc aucune raison d'opposer immigration familiale et immigration de travail (comprendre à quel point l'immigration familiale ne peut être exclue de l'immigration de travail, voir ci-après l'encadré « Retour du refoulé de 1976 »).

Une des manières d'avoir des immigrés qui coûtent moins qu'ils ne rapportent, c'est de tout faire pour ne laisser entrer que ceux qui ont été formés ailleurs, ceux dont les compétences acquises ailleurs, sont, de ce fait, gratuites pour la France.

Cette aspiration à l'acquisition sans bourse déliée de ressources humaines venues d'ailleurs est particulièrement paradoxale de la part d'un gouvernement dont l'une des innovations sémantiques vient de consister à inventer un ministère « de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ». Car le codéveloppement implique un partage équitable – équitable ne veut pas dire égal mais proportionnel au niveau de développement - des charges et des profits entre la France et ses partenaires du tiers-monde. Or, avec son option en faveur de l'« immigration choisie », la France veut des immigrés immédiatement utilisables, des aptitudes financées par d'autres, plus pauvres qu'elle.

Piller le tiers-monde

On comprend qu'un tel projet, pour le coup caractérisé par son parasitisme, entende tirer un trait sur l'immigration familiale. Celle-ci implique, en effet, un investissement, notamment éducatif, pour produire ensuite la plus-value attendue de toute future génération. Etrange qu'un gouvernement si prompt à crier sur les toits son ambition de faciliter l'investissement considère comme une charge insupportable la formation des enfants des immigrés dont elle tire profit aujourd'hui.

Philosophie encore dérogatoire à l'encontre des étrangers : le lien familial - en général tout ce qu'il y a de plus sacré - ne serait, s'agissant des étrangers, que prétexte à escroquerie ; parallèlement, la formation elle aussi, qui est un devoir prioritaire à l'égard des Français, est un insupportable fardeau dès lors qu'il s'agit d'enfants ou de jeunes immigrés.

Est-ce une volonté décomplexée de pillage qui conduit le gouvernement à mettre l'immigré au ban de l'humanité, ou est-ce sa xénophobie qui l'entraîne au pillage ?

Interrogation renforcée par la « lettre de mission » envoyée le 9 juillet 2007 au ministre de l'immigration par le président de la République et le premier ministre. La même hypocrisie l'anime. Exemple : « Vous vous attacherez, indique-t-elle notamment à M. Hortefeux, à changer profondément la politique d'accueil des étudiants étrangers en France. Vous veillerez (...) à recruter davantage d'étudiants dans les disciplines scientifiques. Nous voulons assumer nos responsabilités à l'égard des pays les plus pauvres, qui ont besoin de la France pour former leurs élites, mais nous voulons également que la France devienne un pays qui attire les meilleurs étudiants du monde entier ». Le « également » signifie tout sauf l'égalité entre France et pays du Sud. La preuve ? Dans le Code de l'entrée et du étrangers et du droit d'asile (CESEDA), la réforme de 2006 (Sarkozy) a prévu (art. L311-11) la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de six mois non renouvelable aux étudiants étrangers titulaires d'au moins un master (bac + 4 ou 5 années d'études supérieures). Pour maquiller le pillage, la loi se pare de précautions de langage. Il s'agit de permettre aux bénéficiaires d'acquérir « première expérience professionnelle participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité ». Pour ce qui est des pays d'origine, leur sort est rapidement réglé : la phrase suivante précise, en effet, qu'« à l'issue de cette période de six mois, l'intéressé pourvu d'un emploi ou titulaire d'une promesse d'embauche (...)est autorisé à séjourner en France pour l'exercice de l'activité professionnelle ». Au diable l'aide au développement.

Elle n'était que députée quand l'actuelle ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, Roselyne Bachelot-Narquin, a écrit dans Monde du 22 octobre 1999 qu'il« avoir le courage ou le cynisme de dire que nous allons nous livrer à une démarche néocolonialiste de grande envergure pour assurer la survie de nos sociétés postindustrielles vieillissantes. Après avoir pillé le tiers-monde de ses matières premières, nous nous apprêtons à le piller de ce qui sera la grande source de richesses du troisième millénaire : l'intelligence ». Prophétique députée ! Que n'explique-t-elle clairement aujourd'hui à quel point elle avait raison huit ans à l'avance et que tel est bien l'objectif du projet de loi du gouvernement ?

Il y a longtemps que l'Occident et tout particulièrement la France déshumanisent migrants et immigrés en les considérant comme de purs outils. L'histoire de la politique coloniale française jusque dans les années 60, comme sa politique migratoire depuis la fin du XIXe siècle en témoignent. Avec l'institutionnalisation des notions d'« immigration choisie » et d'« immigration subie », du temps où il était ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy a cependant franchi un pas supplémentaire.

On le voit bien avec l'apparition de l'« identité nationale » dans l'appellation du nouveau ministère de l'immigration. La dévalorisation sans limite de l'immigré facilite son assimilation au rang de pollueur potentiel d'une supposée pureté nationale qui serait à défendre. La famille n'est pas pour rien victime prioritaire de cette appréhension de l'humanité. Car la famille s'installe. Elle déménage son histoire dans la société au sein de laquelle elle jette l'ancre. S'il est contraint de laisser cette famille dans son pays d'origine, le travailleur étranger reste un exilé de passage là où il gagne leur vie. C'est ce qui fait de lui un être jetable. Quand sa famille l'a rejoint, il a vraiment migré.

Que le soudain souci de la préservation de l'identité nationale aille avec une tentative d'en finir avec la famille étrangère n'est donc guère surprenant.

Retour du refoulé de 1976

Le 29 avril 1976, peu après la fermeture des frontières à toute immigration de travail, le gouvernement d'alors dirigé par Jacques Chirac publie un décret qui interdit le travail aux membres rejoignants des familles des étrangers résidents. Le Gisti, la CFDT et la CGT contestent la légalité de ce décret devant le Conseil d'Etat, lequel l'annule le 8 décembre 1978.

Les arguments du Conseil d'Etat sont les suivants : " Il résulte des principes généraux du droit et, notamment du Préambule de la Constitution du 27 oct. 1946 auquel se réfère la Constitution du 4 oct. 1958, que les étrangers résidant régulièrement en France ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ; que ce droit comporte, en particulier, la faculté, pour ces étrangers, de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants mineurs ; que, s'il appartient au Gouvernement, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, et sous réserve des engagements internationaux de la France, de définir les conditions d'exercice de ce droit pour en concilier le principe avec les nécessités tenant à l'ordre public et à la protection sociale des étrangers et de leur famille, ledit gouvernement ne peut interdire par voie de mesure générale l'occupation d'un emploi par les membres des familles des ressortissants étrangers ".

Pour tenter de diminuer l'immigration familiale, le gouvernement de 1976 voulait donc la priver de l'accès à l'emploi. Quelle meilleure preuve du fait que, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement d'aujourd'hui, l'immigration familiale est une immigration de travail ?

C'est faute de pouvoir ré-essayer de lui interdire l'emploi que M. Hortefeux essaye, trente ans plus tard, d'imposer la maîtrise de la langue française aux migrants familiaux. Un obstacle artificiel, dont il faut espérer qu'il sera censuré par le Conseil constitutionnel comme le décret de 1976 l'a été par le Conseil d'Etat.

L'exposé des motifs fait tout pour dissimuler l'intention de fragilisation des travailleurs étrangers et de Français par le projet de loi en les privant de leur environnement familial. Il affirme, au contraire, l'attachement du gouvernement à la réussite de l'intégration – notion jamais définie - des familles étrangères. C'est là qu'intervient notamment la nouvelle obligation d'une évaluation, dans le pays d'origine et donc avant leur départ, de la connaissance de la langue française et des valeurs de la République pour les étrangers âgés de 16 ans et plus qui projettent de rejoindre leur conjoint-e ou leur père/mère en situation régulière en France (regroupement familial) et pour les conjoints de Français.

L'escroquerie du stage linguistique dans le pays d'origine

C'est évidemment pour leur bien. S'agissant des candidats au regroupement familial, il s'agit de leur « de préparer [leur] émigration républicaine dans la société française ». A cet égard, l'exposé des motifs cite quatre exemples concrets :

- facilitation de la recherche et de l'obtention d'un emploi ;
- aptitude à la recherche d'un logement (qui doit pourtant avoir été déniché avant l'arrivée en France, faute de quoi le regroupement familial est interdit) ;
- et puis, « certains cas », prise de conscience de « l'égalité entre les hommes et les femmes ».

Pour les enfants de Français, aucune méthode d'apprentissage d'une langue n'est plus efficace que l'immersion dans un pays qui la pratique. Dès lors qu'il s'agit de familles d'étrangers originaires du Sud de la planète, aucune méthode n'est pire. La consiste à suivre, chez soi, « formation dont la durée ne peut excéder deux mois ». Parce que ces gens du Sud ont le génie des langues. Non seulement, eux apprennent une langue en deux mois, mais, en deux mois, ils assimilent aussi la civilisation qui va avec !

Après une pareille estimation des stupéfiantes capacités d'apprentissage des étrangers du Sud, nul ne pourra plus dire du gouvernement Fillon qu'il est xénophobe. A moins qu'il ne s'agisse de « xénophobie positive » ?

Bref. L'exposé des motifs de la future loi Hortefeux se caractérise par un profond mépris des Français, du Parlement et – est-il besoin de l'ajouter – des migrants et des immigrés. Le gouvernement nous sert une « bouillie pour les chats » à sa manière. Par exemple, ce tissu de niaiseries selon lequel la langue serait porteuse de l'idéal républicain et pourrait être, de ce fait, « civilisatrice » : « essentielle de l'identité nationale et vecteur d'adhésion et de participation, le français, langue de la République, est associé, dans notre culture, aux valeurs fondatrices de celle-ci, parmi lesquelles la liberté et l'égalité. La connaissance même de ces valeurs est gage d'intégration ».

On se croirait revenu à l'âge des bons pères missionnaires, avec le français comme nouvel évangile. Conservatisme, quand tu nous tiens...

Le gouvernement ne croit évidemment pas une minute à son propre boniment. A ce point que sa formation de deux mois ne débouchera sur aucun certificat d'aptitude au français et aux valeurs tricolores. Non. Elle donnera lieu à la délivrance d'une « attestation de suivi ». Autrement dit, même les cancren n'ont rien à craindre. Il suffit d'être assidu.

De quoi s'agit-il donc ? D'une épreuve qui vise à éprouver la docilité des candidats au regroupement familial et - surtout - d'un subterfuge pour éliminer, sur des bases non linguistiques, une grande partie d'entre eux. Il n'y aura évidemment pas de centres de formation partout, et de loin. Les stagiaires devront se rendre dans la capitale de leur pays ou – au mieux – dans l'une des plus grandes villes. Les ruraux, les habitants des petites villes, les pauvres sont éliminés d'avance, ainsi que ceux qui, non ou peu scolarisés, s'estimeront d'eux-mêmes inaptes à l'épreuve.

Sous un déguisement linguistique, l'intérêt de l'affaire est donc social : éliminer les couches défavorisées. C'est de l'apartheid économique. Il est parfaitement cohérent avec la philosophie sarkozienne de la réforme de 2006 : immigration utile et immigrés jetables.

Résistance

Tout le monde connaît le résultat des « mesures familiales » contenues dans le projet de loi, MM. Sarkozy, Fillon et Hortefeux au premier chef.

Les étrangers étant des êtres humains, leur besoin de vie familiale demeurera celui de tous les êtres humains, quels que soient les nouveaux obstacles qui s'y opposeront si la loi est votée et si elle est ensuite validée par le Conseil constitutionnel.

Ces étrangers résisteront légitimement à l'inhumanité en sautant ces obstacles. Quant à l'administration française, elle qualifiera bientôt d'« illégaux » ces franchissements tout simplement humains. Il y aura donc beaucoup de sans-papiers supplémentaires. C'est acquis d'avance.

Résistance ? Depuis la fermeture officielle des frontières à toute immigration de travail dans les années 70, la répression n'a cessé de s'abattre sur les immigrés. En 1993, Charles Pasqua a procédé à un saut qualitatif fort de cette répression avec le slogan de l'« immigration zéro ». La gauche n'a fondamentalement rien changé à cette orientation. Tout juste a-t-elle commencé, avec M. Chevènement en 1997, à prendre acte d'un nouveau besoin de travailleurs immigrés. Elle a donc, la première dans la période contemporaine, restauré le droit de la France à choisir les immigrés qui lui seraient utiles. La Commission européenne l'a suivie sur ce chemin utilitariste avec son « Livre vert » de 2001 sur la question.

Quand M. Sarkozy, ministre de l'intérieur, a popularisé les notions d'« immigration utile » et d'« immigration choisie » - dans lesquelles l'UCIJ a opportunément vu la réapparition de l'« immigré jetable » -, le terrain avait donc été préparé. Il ne lui restait plus qu'à y semer une idéologie explicitement xénophobe selon laquelle l'immigré ne bénéficie d'aucun droit inhérent à son appartenance à l'espèce humaine.

Qu'un droit aussi fondamental que celui de vivre en famille essuie de nouveaux et redoutables coups avec l'actuel projet de loi apporte une preuve supplémentaire de cette « philosophie ». Plus rien n'est intouchable, plus rien n'est « sacré ».

Résistance ? De plus en plus nombreux, au fur et à mesure que se succèdent les réformes de la réglementation relative aux étrangers, les migrants et les immigrés sont contraints à l'illégalité pour lutter contre des mesures dites « légales » qui nient leur humanité. Cette illégalité doit être comprise comme une résistance à leur déshumanisation.

Leur résistance mérite la nôtre parce que toute déshumanisation de certains êtres humains menace l'humanité tout entière.

II – ANALYSE DES DISPOSITIONS

II - 1. La vie privée et familiale

a- Le regroupement familial

Fondements textuels : articles 1, 2 et 3 du projet

○ *Sur l'article 1*

Le présent projet de loi entend soumettre certains bénéficiaires du regroupement familial, à savoir les enfants âgés de plus de 16 ans, à une nouvelle condition relative à la connaissance de la langue française et des valeurs de la République avant leur départ. Le dispositif est le même que celui qui s'appliquerait au conjoint de Français(e) [voir infra].

L'article 1 du projet de loi envisage de créer un article L. 411-8 ainsi rédigé

« Pour lui permettre de préparer son intégration républicaine dans la société française, le ressortissant étranger de plus de seize ans pour lequel le regroupement familial est sollicité bénéficie, dans son pays de résidence, d'une évaluation de son degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République. Si cette évaluation en établit le besoin, l'autorité administrative organise à l'intention de l'étranger, dans son pays de résidence, une formation dont la durée ne peut excéder deux mois. Le bénéfice du regroupement familial est subordonné à la production d'une attestation de suivi de cette formation, dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat. Ce décret précise notamment le délai maximum dans lequel la formation doit être proposée et les motifs légitimes pour lesquels l'étranger peut en être dispensé ».

Après expérimentation à partir de 2003, après la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et depuis la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, le dispositif en place actuellement prévoit déjà pour ces personnes la conclusion, lors de leur arrivée en France, d'un contrat d'accueil et d'intégration (CAI) par lequel elles s'obligent à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique (limité à l'apprentissage du français oral). La formation linguistique est sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat. Lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du CAI (cf. les articles L. 311-9, R. 311-19 à R. 311-30 du CESEDA, l'arrêté ministériel du 19 janvier 2007 SOCN0710178A).

Dès lors qu'il existe déjà un dispositif d'"intégration" des primo-arrivants récemment mis en place, pourquoi ajouter une autre mesure de même type, avant même l'entrée en France du bénéficiaire du regroupement familial ?

Les rédacteurs du projet motivent l'introduction de ces nouvelles dispositions de la façon suivante :

« La maîtrise de la langue française facilite beaucoup la recherche et l'obtention d'un emploi, facteur essentiel d'intégration, ainsi que d'autres démarches indispensables à la vie sociale au premier rang desquelles la recherche d'un logement. Elle peut favoriser, dans certains cas, l'égalité entre les hommes et les femmes. Composante essentielle de l'identité nationale et vecteur d'adhésion et de participation, le français, langue de la République, est associé, dans notre culture, aux valeurs fondatrices de celle-ci, parmi lesquelles la liberté et l'égalité. La connaissance même de ces valeurs est un gage d'intégration ».

Pour mieux légitimer la création de cette nouvelle étape dans le processus d'« intégration », le ministère précise qu'il s'est inspiré de la directive européenne relative au regroupement familial (article 7 paragraphe 2 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003).

La motivation de cette réforme ne repose même pas sur un semblant d'expertise, mais uniquement sur l'idée - le préjugé - selon laquelle l'étranger réussirait « mieux » son parcours d'intégration s'il y était préparé avant sa venue en France. Autant dire que, étant engagée sur une simple opinion, cette réforme ne repose sur aucun fondement valable.

La seule mise en place du contrat d'accueil et d'intégration n'apparaîtrait pas en soi contestable (au-delà de l'emploi du terme même d'« intégration » dont il y aurait beaucoup à dire et au-delà de sa réelle efficacité à produire les effets recherchés), si elle n'y subordonnait pas le droit au séjour. C'est le nouveau contrat d'accueil et d'intégration prévu en tant que mesure de police préalable à la venue en France qui est d'abord critiquable.

Alors même qu'un outil existe, qu'il serait plus pertinent au regard de la finalité d'« intégration » d'évaluer celui-ci, de s'interroger sur son opportunité, sa propre finalité et les éventuelles conditions de son amélioration, l'ajout d'un gadget est-il nécessaire ? Ce n'est pas une formation au rabais à la langue et aux valeurs de la République au sein des consulats de France à l'étranger qui contribue à atteindre l'objectif d'« égration » républicaine des étrangers. Celle-ci se fait au sein du pays d'accueil, dans un véritable dispositif d'accompagnement, au contact de ses nationaux, de ses résidents, de sa culture, de la pratique, etc. Ainsi, cette nouvelle mesure, en plus de reposer sur un fondement douteux, est inefficace.

Cette nouvelle condition porte un coup gratuit au droit de mener une vie familiale normale, sans aucune raison rationnelle, si ce n'est celle de parler encore et encore de cette procédure en laissant entendre qu'elle concerne beaucoup - trop - de personnes et qu'elle est la cause de bien des maux.

Le droit de vivre en famille constitue un droit fondamental de valeur constitutionnelle reconnu à tous ceux qui résident sur le territoire français, n'en déplaisent aux auteurs et promoteurs de la réforme. Pour le Conseil constitutionnel : *« Les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale » ; "ce droit comporte en particulier la faculté pour ces étrangers de faire venir auprès d'eux leurs conjoints et leurs enfants mineurs sous réserve de restrictions tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à la protection de la santé publique lesquelles revêtent le caractère d'objectifs à valeur constitutionnelle" ; "il incombe au législateur tout en assurant la conciliation de telles exigences, de respecter ce droit »* (Conseil constitutionnel, 13 août 1993, 93-325 DC, considérant 70).

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui s'impose également au législateur consacre dans son article 8 le droit au respect de sa vie privée et familiale pour toute personne résidant dans un Etat partie : « *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

Or la mesure prévue par le projet de loi ne peut pas, de toute évidence, s'analyser comme étant nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public, puisqu'elle ne repose sur aucun fondement et serait inefficace.

De surcroît, elle constitue une restriction au droit de mener une vie familiale normale. En effet, les concepteurs du projet gouvernemental pensent, en ajoutant une simple « exigence procédurale » qui « n'ajoute aucune condition de fond » pour le bénéfice du regroupement familial, ne pas porter atteinte de façon disproportionnée au droit de mener une vie familiale normale au regard de l'objectif d'intégration, et ainsi respecter les exigences constitutionnelle et conventionnelle en la matière. Il n'en est rien.

La procédure actuelle de regroupement familial est très longue. Le demandeur doit d'abord justifier d'un séjour régulier d'au moins dix-huit mois (cette durée de séjour est issue de la loi du 24 juillet 2006 qui l'a allongée). Une fois le dossier de demande de regroupement familial déposé complet, court théoriquement un délai de six mois dans lequel le préfet fait connaître sa décision. Cependant, ce délai n'est en pratique pas tenu, en raison de la complexité de la procédure et des nombreuses transmissions dont fait l'objet le dossier - auprès du maire, de l'ANAEM, de la DDASS éventuellement, de la préfecture et du consulat. Et, une fois l'autorisation préfectorale de regroupement familial délivrée, les démarches consulaires relatives à la demande de visa donnent aussi généralement lieu à des délais exorbitants, alors que là encore théoriquement le délai de réponse est de deux mois¹. La durée de la procédure se chiffre au final en année(s). C'est autant de temps pendant lequel la famille est séparée.

L'évaluation du degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République, ainsi que l'éventuelle formation, prévues par l'article 1^{er} du projet de loi, s'il était adopté, seront certainement la dernière étape avant la délivrance de l'autorisation préfectorale de regroupement familial, d'abord parce que les autorités n'investiront pas dans un dispositif de ce type qui ne servirait à rien si le regroupement était refusé, ensuite car l'attestation de , si elle s'avère nécessaire, conditionne l'octroi du regroupement familial. Cette nouvelle étape ajoutera au mieux deux mois à la procédure, mais en pratique, on le sait, beaucoup plus.

Par l'ajout d'un délai supplémentaire à la procédure de regroupement familial, cette réforme porte une nouvelle atteinte au droit de mener une vie familiale normale, tout en ne contribuant pas à atteindre l'objectif d'intégration, et alors qu'un dispositif existe pour les "primo-arrivants".

Dès lors, cette mesure est anticonstitutionnelle et ne répond pas à l'exigence fondamentale dans une démocratie de conciliation équilibrée entre les droits individuels et l'intérêt général.

¹ Il est récurrent que les autorités consulaires contestent quasi-systématiquement les documents d'état civil produits par les membres de famille.

Les évaluations et formation éventuelle n'ont aucune raison d'avoir lieu dans le pays de résidence des intéressés, puisqu'elles ont lieu de manière plus consistante à leur arrivée en France, ce qui permet de ne pas allonger encore la durée de séparation des familles.

Dès lors qu'elle ne repose sur rien de sérieux, qu'elle est inefficace et qu'elle porte atteinte à un droit fondamental de valeur constitutionnelle, cette réforme n'a aucune légitimité.

Finalité de la mesure ?

La mesure ne présentant aucun intérêt au regard de la finalité d'intégration, elle apporte seulement une réponse idéologique à la question de l'immigration présentée comme "subie", comme constituant un problème, voire un fléau menaçant l'identité nationale.

Le but est aussi de préparer les esprits à aller encore plus loin dans cette logique. La notion d'« intégration républicaine » a fait son apparition en 2003 dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Le contrat d'accueil et d'intégration a alors été testé dans quelques départements, puis généralisé et rendu obligatoire en 2006 dans le CESEDA. Le projet actuel prévoit de tester les connaissances relatives à la langue et aux principes de la République en amont, dans le pays de résidence des membres de famille pour lesquels est sollicité un regroupement familial, sans que l'évaluation de ces connaissances, ni la formation éventuelle, ne conditionnent quant au fond le regroupement familial. Si cette disposition était adoptée, elle ouvrirait la voie à une nouvelle étape d'un prochain changement législatif qui pourrait conduire à la création, cette fois, d'une véritable condition de fond de restriction du regroupement familial considéré comme une immigration « subie », voire « nuisible ». Pourtant, il s'agit d'un droit fondamental la personne humaine sur lequel on ne peut transiger par des mesures idéologiques qui ne présentent aucun intérêt pour la collectivité, et qui sont dangereuses par leur caractère stigmatisant à l'égard des immigrés. Nous verrons d'ailleurs que, avec l'article 5 du projet qui modifie l'article L. 313-11 7° du CESEDA, ce pas est déjà franchi.

○ Sur l'article 2

Le projet de loi, dans son article 2, modifie les conditions exigées pour le regroupement familial ayant trait aux ressources du demandeur. Actuellement les ressources doivent au moins atteindre le SMIC et ne sont pas modulables en fonction du nombre de personnes composant la famille. Le gouvernement revient donc sur le dispositif qui avait été envisagé dans les premières versions du projet de loi adopté au mois de juillet 2006, avant d'être abandonné.

Le projet de loi envisage de modifier L. 411-5 comme suit

« Le regroupement familial ne peut être refusé que pour l'un des motifs suivants :

1° Le demandeur ne justifie pas de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille. Sont prises en compte toutes les ressources du demandeur et de son conjoint indépendamment des prestations familiales et des allocations prévues à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles, à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale et aux articles L. 351-9, L. 351-10 et L. 351-10-1 du code du travail. Les ressources doivent atteindre un montant qui tient compte de la taille de la famille du demandeur. Le décret en conseil d'État prévu à l'article L. 441-1 fixe ce montant, qui doit être au moins égal au salaire minimum de croissance mensuel et au plus égal à ce salaire majoré d'un cinquième ;

2° Le demandeur ne dispose pas ou ne disposera pas à la date d'arrivée de sa famille en France d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique.

3° Le demandeur ne se conforme pas aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ».

La condition tenant aux ressources du demandeur, dans le cadre des critères d'octroi du regroupement familial, est un des principaux leviers de la politique d'immigration. Son régime est en effet modifié à chaque changement législatif. L'objectif des gouvernements depuis 2003 étant la réduction de l'immigration qualifiée de « subie » (traduire : immigration de droit au regard des engagements constitutionnel et conventionnel en matière de droits fondamentaux), cette condition est systématiquement transformée dans un sens de plus en plus restrictif, faisant du droit de mener une vie familiale normale, un droit d'application variable selon la condition sociale du demandeur.

La législation actuelle prévoit que le demandeur d'un regroupement familial doit justifier de ressources qui doivent atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance mensuel. La loi du 26 novembre 2003 a repris les termes du texte qui existait avant 1998, en réintroduisant le terme « moins ». La loi du 24 juillet 2006 a ensuite exclu du calcul du montant des ressources, en plus des prestations familiales, les « revenus d'assistance » - à savoir le RMI, l'allocation temporaire d'attente, l'allocation solidarité aux personnes âgées, l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation équivalent retraite. Cependant, le décret du 8 décembre 2006, précisant les critères d'appréciation par le préfet de la condition de ressources, est venu tempérer la condition d'« montant au moins égal au SMIC », en précisant qu'il ne peut être exigé plus que le SMIC : « le niveau de cette référence est atteint, les ressources sont considérées comme suffisantes »(art. R. 411-4 du CESEDA).

Le projet de loi prévoit donc d'ajouter une condition supplémentaire tenant aux ressources, dont l'introduction avait déjà été tentée avec la loi de 2006. Il est ainsi explicitement mentionné que les ressources doivent atteindre un montant qui tient compte de la taille de la famille du demandeur. Le seuil minimum exigé ne peut être inférieur au SMIC mensuel, tandis que ce seuil est plafonné au SMIC mensuel majoré d'un cinquième (1,2 fois le SMIC), quelle que soit la taille de la famille. Par exemple, au 1er juillet 2007, le SMIC mensuel pour 151,67 heures est de 1280,07€ brut, soit 1005,57 € net. Le maximum qui pourrait être exigé serait de 1536,08 € soit 1206,44 € net. Cette mesure est inspirée de l'article 7-1-c de la directive européenne du 22 septembre 2003 relative au regroupement familial.

Dans les faits, la mesure - si elle était adoptée - risque de provoquer un accroissement significatif du nombre de refus opposés sur ce fondement. Le danger, eu égard à la marge laissée au pouvoir discrétionnaire de l'administration, est que le nouveau seuil minimum de référence le plus souvent exigé devienne ce qui est actuellement présenté comme un plafond, c'est-à-dire le SMIC majoré d'un cinquième.

Au premier abord, le changement n'apparaît pas majeur. A condition d'oublier qu'il s'agit de travailleurs étrangers, c'est-à-dire de salariés dont l'emploi est extrêmement souvent conditionné par l'acceptation de conditions de travail et de rémunération minimales, pour ceux qui ont la chance d'échapper à une embauche totalement ou partiellement illégale. Dans ces conditions, une augmentation de 20% des ressources exigibles ne manquera pas de s'ériger en obstacle insurmontable pour beaucoup.

On voit bien la sélection par l'argent de l'immigration familiale se mettre en place aux deux bouts de la chaîne : dans les pays d'origine par la possibilité d'accès à des formations qui vont s'avérer impraticables pour la majorité des conjoints et grands enfants des immigrés en situation régulière ; en France, par l'imposition à ces immigrés de l'exigence d'un niveau supérieur d'aisance économique. Les deux facteurs se conjuguent pour introduire, sans le dire, dans une « immigration subie » des critères qui visent à la faire évoluer vers une « immigration choisie », c'est-à-dire rentable.

Concrètement, même les travailleurs payés au SMIC se verront refuser le droit de faire venir leur famille, même si leur situation sociale est semblable à celle de la « famille française moyenne ». En outre, continueront à être exclus de l'exercice effectif de ce droit beaucoup de retraités, d'accidentés du travail, de handicapés qui ne peuvent travailler à temps plein, etc., en dépit des recommandations de la HALDE². Ces personnes n'auront d'autre possibilité que de recourir aux juges administratifs, par une longue procédure qui accroît la durée de séparation de la famille sur la base des articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui impose que l'intérêt de l'enfant soit une considération primordiale dans toute décision administrative ou juridictionnelle le concernant.

² Cf. délibérations de la HALDE n°2006-285 et 2006-286 du 11 décembre 2006 :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie d'un refus opposé par une préfecture à une personne handicapée accueillie en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) au titre d'une demande de regroupement familial, au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions de ressources exigées par l'article L 411-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Or, eu égard à son statut de travailleur handicapé en ESAT et au régime de rémunération y afférent, d'une part, et aux conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), d'autre part, les ressources du réclamant ne peuvent en aucun cas atteindre le montant du SMIC.

Le Collège de la haute autorité considère que la condition de ressources exigée pour bénéficier du regroupement familial crée une discrimination indirecte en raison du handicap en interdisant aux personnes handicapées concernées, la jouissance du droit au regroupement familial et, par voie de conséquence, le droit au respect de la vie privée et familiale.

Le Collège recommande au ministre de l'Intérieur de modifier l'article L 411-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

○ *Sur l'article 3*

Il est enfin prévu de soumettre la famille une fois regroupée à une nouvelle obligation, qui va peser sur le ou les parents, à savoir préparer l'« intégration républicaine de la famille dans la société française ».

L'article 3 du projet de loi crée un article L. 311-9-1

« L'étranger admis au séjour en France, et son conjoint, le cas échéant, préparent, lorsqu'un ou plusieurs enfants ont bénéficié de la procédure de regroupement familial, l'intégration républicaine de la famille dans la société française. À cette fin, ils concluent avec l'État un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille par lequel ils s'obligent à suivre une formation sur les droits et les devoirs des parents en France.

En cas de non-respect des stipulations de ce contrat, manifesté par une volonté caractérisée de l'étranger ou de son conjoint, les mesures prévues à l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles sont applicables. Le préfet peut saisir le président du conseil général en vue de leur mise en œuvre.

Les conditions d'application de ces dispositions sont fixées par décret en Conseil d'État ».

Les parents d'enfants ayant bénéficié du regroupement familial se voient ainsi imposer un contrat d'accueil et d'intégration spécifique impliquant une formation sur les droits et les devoirs des parents en France.

Le présent projet gouvernemental poursuit l'œuvre entamée depuis maintenant plusieurs années consistant à jeter la suspicion sur les ressortissants étrangers. Une fois encore, est franchi un palier supplémentaire. Le postulat est posé selon lequel les ressortissants étrangers sont de prime abord de mauvais parents ou, à tout le moins, que leur mode d'éducation n'est pas adapté à la vie sur le territoire français.

La sanction au non-respect du contrat d'accueil et d'intégration prévue par le projet révèle son approche répressive, inquisitoriale et discriminatoire.

En cas de non-respect par les parents du contrat d'accueil et d'intégration, il est prévu en effet d'appliquer les mesures prévues à l'article L. 222-4-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Ces mesures consistent :

- à demander la suspension de tout ou partie du versement des prestations familiales afférentes à l'enfant ;
- à saisir le procureur de la République de faits susceptibles de constituer une infraction pénale ;
- à saisir l'autorité judiciaire aux fins de versement des prestations familiales à un "délégué aux prestations familiales".

Les mesures susmentionnées s'appliquent traditionnellement en cas d'absentéisme scolaire, de trouble porté au bon fonctionnement d'un établissement scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale. Il est donc prévu d'ajouter un quatrième cas d'application lié au non-respect du contrat d'accueil et d'intégration « familial ».

Le projet de loi prévoit ainsi de mettre en œuvre des mesures qui, par hypothèse, ne s'appliqueront qu'à l'encontre de ressortissants étrangers et qui, de surcroît, n'ont aucun rapport avec le supposé manquement constaté.

Les dispositions prévues à l'article L. 222-4-1 du CASF sont en effet censées venir sanctionner des fautes ou des carences des détenteurs de l'autorité parentale. Ces sanctions seraient ainsi étendues au non-respect du contrat d'accueil et d'intégration sans que le rapport entre les deux soit établi. En quoi en effet le non-respect de ce contrat peut-il être assimilé à un manquement des parents quant à leurs devoirs d'éducation de leurs enfants ?

Un tel projet est discriminatoire. Si une différence de traitement peut être admise dès lors qu'elle est fondée sur une différence de situation ou des considérations d'intérêt général, la Cour européenne des droits de l'homme exige qu'elle soit toujours fondée sur une justification objective et raisonnable (CEDH, 16 déc. 1996, n°17371/90, *Gaygusuz c/ Autriche*, paragraphe 50) ou, pour reprendre la formule traditionnelle du Conseil constitutionnel, que "la différence de traitement soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit" (Conseil constitutionnel, 27 déc. 1973, *Taxation d'office*, n° 73-51 DC).

La justification avancée pour exclure ces ressortissants étrangers du bénéfice des allocations familiales n'est à l'évidence ni objective, ni raisonnable. On peut en effet relever l'absence de lien entre le manquement même avéré des obligations découlant du contrat d'accueil et d'intégration et le fait que les parents ne rempliraient pas leurs obligations d'éducation vis-à-vis de leurs enfants. Quant au caractère déraisonnable, il découle notamment de la suppression d'allocations destinées à l'entretien et à l'éducation des enfants.

Une telle possibilité violerait ainsi incontestablement l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui prohibe les discriminations, combiné avec l'article 8 de la CEDH qui garantit le respect dû à la vie privée et familiale.

S'agissant du droit français, il convient de rappeler l'affirmation du principe d'égalité par le juge constitutionnel. Dans sa décision du 22 janvier 1990, le Conseil constitutionnel a affirmé l'application du principe d'égalité entre nationaux et étrangers s'agissant du bénéfice d'une prestation sociale non contributive (Conseil constitutionnel, 22 janv. 1990, n° 89-269 DC). Précisant la portée de cette décision, le Conseil a, le 13 août 1993, posé le principe selon lequel, « *si le législateur peut prendre à l'égard de l'étranger des dispositions spécifiques, les étrangers doivent bénéficier des droits à la protection sociale dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français* », en estimant que "les étrangers dont la résidence est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ».

La Cour de cassation a, de son côté, déjà eu l'occasion de faire application de cette jurisprudence pour censurer l'exclusion du bénéfice des allocations familiales au seul motif que l'enfant serait entré hors regroupement familial (Cass, ass. plén., 16 avr. 2004, n° 02-30.157, n° 514P, *des Pays de la Loire c/ Lingouala et a*).

Saisie de cette même question, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), relevant l'application combinée des articles 14 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme avait qualifié cette exclusion de discriminatoire (délibération n° 2006-288 du 11 décembre 2006), tout comme la Défenseure des enfants qui n'avait pas manqué de soulever en outre la violation de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Ces deux autorités administratives indépendantes avaient de plus rappelé la recommandation du 4 juin 2004 du Comité de suivi des droits de l'enfant des Nations unies faite à la France se prononçant pour l'attribution de plein droit des prestations familiales pour les enfants dont les parents séjournent régulièrement en France.

Si le législateur a cru devoir intervenir pour contrer cette jurisprudence, c'est à la condition posée par le Conseil constitutionnel que la différence de traitement établie par le législateur soit en rapport avec l'objectif qu'il s'est fixé (Conseil constitutionnel, 15 déc. 2005, n° 2005-528 DC, considérants 11 à 19). Or, si l'objectif recherché du contrat d'accueil et d'intégration est de favoriser, conformément à l'exposé des motifs, la sacro-sainte "intégration" de la famille étrangère dans la société française, la différence établie entre les parents étrangers qui respecteraient le contrat d'accueil et d'intégration et ceux qui ne le respecteraient pas est sans rapport avec l'objectif prétendument fixé, violant ainsi le principe d'égalité. Cette condition subordonnant le respect du principe d'égalité a encore été réaffirmée en 2006 par le Conseil constitutionnel qui a rappelé que la différence de traitement doit reposer sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objet de la loi (Conseil constitutionnel, 20 juillet 2006, n°2006-539 DC, considérants 15 à 19).

Enfin notons qu'un tel projet viole manifestement les dispositions issues de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant précité. Rappelons en effet à ses auteurs que les prestations familiales sont versées pour l'enfant et participent aux conditions de son éducation et de son développement. Prévoir la possible suspension de cette allocation au seul motif que les parents ne respecteraient pas le contrat d'accueil et d'intégration contrevient indéniablement à l'intérêt supérieur de l'enfant.

b- Les conjoints de Français

Fondement textuel : article 4 du projet de loi

○ *Sur l'article 4*

Le présent article entend modifier l'article L. 211-2-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) concernant la délivrance des visas.

L'article L. 211-2-1 serait désormais ainsi rédigé

« La demande d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois donne lieu à la délivrance par les autorités diplomatiques et consulaires d'un récépissé indiquant la date du dépôt de la demande.

Pour lui permettre de préparer son intégration républicaine dans la société française, le conjoint de Français bénéficie, dans le pays où il sollicite le visa, d'une évaluation de son degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République. Si cette évaluation en établit le besoin, les autorités mentionnées au premier alinéa organisent à l'intention de l'intéressé, dans le pays où il sollicite le visa, une formation dont la durée ne peut excéder deux mois. La délivrance du visa est subordonnée à la production d'une attestation de suivi de cette formation, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret précise notamment le délai maximum dans lequel la formation doit être proposée, les motifs légitimes pour lesquels l'étranger peut en être dispensé et le délai dans lequel naît la décision implicite de rejet de la demande de visa.

Outre le cas mentionné à l'alinéa précédent, le visa pour une durée supérieure à trois mois ne peut être refusé à un conjoint de Français qu'en cas de fraude, d'annulation du mariage ou de menace à l'ordre public.

Les autorités diplomatiques et consulaires sont tenues de statuer sur la demande de visa de long séjour formée par le conjoint de Français dans les meilleurs délais ».

Le projet gouvernemental envisage de supprimer le dernier alinéa de l'article L. 211-2-1 du CESEDA qui dispose : « *Lorsque la demande de visa de long séjour émane d'un étranger entré régulièrement en France, marié en France avec un ressortissant de nationalité française et que le demandeur séjourne en France depuis plus de six mois avec son conjoint, la demande de visa de long séjour est présentée à l'autorité administrative compétente pour la délivrance d'un titre de séjour* ».

Le projet prévoit ainsi, pour toute demande de visa d'établissement introduite par un(e) conjoint(e) de Français(e), une évaluation de ses connaissances de la langue française ainsi que des valeurs de la République. En cas de besoin, le demandeur devra suivre une formation sur une durée maximale de deux mois. A défaut, le visa ne pourra lui être délivré.

S'agissant du même dispositif, l'analyse faite ci-dessus sur l'article 1^{er} du projet relatif aux membres de famille pour lesquels est demandé un regroupement familial est transposable à la situation des conjoint(e)s de Français(e)s.

En effet, eux aussi sont soumis à la signature et au respect d'un contrat d'accueil et d'intégration à leur arrivée en France, il n'y a donc aucune raison d'allonger la durée de séparation des couples qui est trop souvent très longue du fait de pratiques abusives de consulats qui ne répondent pas à la demande ou refusent la délivrance du visa au motif que le mariage est de complaisance sans se fonder pour autant sur des éléments probants.

Aussi, ces dispositions portent-elles de la même façon une atteinte excessive au droit de mener une vie familiale normale des familles concernées.

Cependant, à la différence du dispositif prévu par le projet à l'égard des membres de famille d'un étranger résidant en France qui sollicite le regroupement familial, mesure qui s'inspire de la directive européenne relative au regroupement familial, ce dispositif prévu à l'égard des conjoint(e)s de Français(e)s est incompatible avec le dispositif européen prévu pour les membres de familles de ressortissant(e)s communautaires. D'autant que ce dispositif est déjà transposé dans notre droit national, contrairement à la directive relative au regroupement familial des ressortissants de pays tiers. En effet, s'agissant des membres de famille de communautaires, dès lors que le ressortissant communautaire qui réside en France remplit les critères d'un séjour régulier, son conjoint est autorisé de plein droit à séjourner en France, sans qu'il soit soumis à l'obligation de justifier d'un visa de long séjour, ni même d'une entrée régulière, encore moins de la maîtrise du français ou de quelque considération de cette nature (articles L. 121-1 à L. 121-5 du CESEDA, directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres). Ainsi, un ressortissant d'un Etat tiers conjoint d'un ressortissant portugais résidant en France, par exemple, a un statut plus favorable qu'un ressortissant d'un Etat tiers conjoint d'un Français. Au-delà de ce paradoxe, les Français dans cette situation subissent une discrimination et peuvent se prévaloir, de façon combinée, des stipulations des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Ils font en effet l'objet d'un traitement différencié injustifié, quant à leur droit au respect de leur vie privée et familiale, par rapport aux ressortissants d'autres Etats membres.

En outre et s'agissant d'un conjoint de Français, l'inutilité d'un tel dispositif cache difficilement la volonté de ce projet d'ériger un nouvel obstacle pour les couples mixtes. Il est en effet pour le moins absurde d'exiger du postulant au visa de suivre une formation en langue française dans son pays d'origine alors même qu'il s'apprête à rejoindre son conjoint, ressortissant français. Il est en effet raisonnable de penser que ce ressortissant étranger bénéficiera d'un bien meilleur apprentissage du français en vivant au quotidien auprès de son conjoint sur le territoire français. Les mêmes observations s'appliquent pour l'apprentissage des valeurs de la République.

Comme il a déjà été relevé, cette formation est d'autant plus inutile qu'elle semble faire double emploi avec l'obligation qui sera imposée au conjoint de Français de conclure un contrat d'accueil et d'intégration une fois sur le territoire français.

Retarder encore pour une durée possible de deux mois la venue en France du conjoint de Français représente dès lors une ingérence disproportionnée dans son droit, et celui du conjoint français, au respect de sa vie privée et familiale, au regard de l'objectif d'intégration recherché qui, comme il a déjà été évoqué, est d'autant plus aisée pour une personne vivant auprès d'un ressortissant français.

Enfin, aucune précision n'est apportée quant aux modalités du contrôle qui sera opéré. Quelle autorité procédera à l'évaluation ? Quels sont les critères qui détermineront l'obligation pour l'étranger de se soumettre à une formation ? La grille d'évaluation sera-t-elle la même pour tous ?

Toutes ces questions seront traitées par décret. Il n'en demeure pas moins qu'il est encore à craindre, au regard de la disparité à venir dans le traitement de ces demandes de visas, le développement de pratiques arbitraires et en marge de la légalité de la part des services consulaires.

Le projet de loi prévoit l'abrogation de la disposition permettant au conjoint de Français, entré régulièrement en France et pouvant se prévaloir d'une vie commune d'au moins six mois, de présenter sa demande de visa long séjour auprès des services préfectoraux, donc sans avoir à repartir dans son pays d'origine.

La disparition de cette dérogation à l'obligation d'être entré en France muni d'un visa long séjour revient en fait à la première version du projet de loi de 2006. Cela signifie en pratique le ressortissant étranger devenu conjoint de Français sera privé de toute possibilité de régulariser sa situation administrative sur place. Au cours des débats parlementaires, cette possibilité d'obtenir sur place, en France, un visa était censée atténuer la rigueur du dispositif et l'écarter dans les « cas humanitaires ». L'amendement avait été "consenti" par la majorité présidentielle.

Le principe général du droit de mener une vie familiale normale et l'article 8 de la CEDH semblent difficilement compatibles avec cette obligation puisqu'il en résultera une rupture parfois durable de la vie familiale, surtout si l'intéressé n'ayant pas la chance de maîtriser la langue française se voit obligé en outre de suivre une formation pouvant aller jusqu'à deux mois.

Les tribunaux seront ainsi amenés à censurer des refus manifestement contraires à l'article 8 ou 3 (prohibition des peines, tortures ou traitements inhumains ou dégradants) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ou encore de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant qui impose que toute décision soit prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est d'ailleurs ce que semble envisager le ministre puisque l'exposé des motifs révèle que le ressortissant étranger ayant épousé "en toute bonne foi" un ressortissant français et se trouvant dans l'« é évidente de faire l'aller et retour avec son pays d'origine » pourra solliciter une admission exceptionnelle au séjour.

L'emploi de l'expression « aller et retour » laisse hypocritement penser qu'il ne s'agira que d'une simple formalité. Or, comme il vient d'être relevé, elle ne prend pas en considération l'hypothèse où le conjoint de Français ne maîtrisera pas la langue française ni celle trop souvent rencontrée où les services consulaires estiment abusivement que le mariage est de complaisance et refusent de procéder à la délivrance du visa.

c - La délivrance de la carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale »

Fondement textuel : article 5 du projet de loi

○ Sur l'article 5

Le projet entend modifier l'article L. 313-11 du CESEDA qui dresse la liste des catégories pouvant obtenir « de plein droit » une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale ». Il s'agit de préciser les modalités d'évaluation de l'insertion de l'étranger dans la société française, condition exigée depuis la loi du 24 juillet 2006 pour pouvoir revendiquer son appartenance à cette catégorie juridique aux contours flous.

L'article L. 313-11 modifié par le projet serait ainsi rédigé

« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention 'vie privée et familiale' est délivrée de plein droit : [...] »

7° À l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, dont les liens personnels et familiaux en France, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine, tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus, sans que la condition prévue à l'article L. 311-7 soit exigée. L'insertion de l'étranger dans la société française est évaluée en tenant compte notamment de sa connaissance des valeurs de la République [...] »

L'article L. 313-11 7° du CESEDA était initialement consacré à la délivrance de plein droit de la carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » « à l'étranger dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus ». Ces dispositions avaient été introduites en 1998 pour répondre aux situations créées sur le territoire dans lesquelles les personnes peuvent se prévaloir de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme pour obtenir leur régularisation. Cette mesure, censée réduire le contentieux existant en la matière, s'est avérée peu efficace car laissant une grande place au pouvoir discrétionnaire des préfetures et à l'arbitraire des circulaires. En pratique, dans de très nombreux cas, les personnes sont contraintes d'introduire des recours contentieux pour obtenir gain de cause.

Avec la loi du 24 juillet 2006, le summum de l'arbitraire a été atteint par l'introduction de la condition d'« intégration républicaine » remplacée, après l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur le projet de loi de l'époque, par l'expression « dans la société française », notion demeurant tout aussi floue et subjective.

Ainsi a-t-il été ajouté à l'article L. 313-11 7° du CESEDA que « *les liens personnels et familiaux devaient être appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine* ».

En pratique, cet ajout a été peu ou pas utilisé comme motif de rejet des demandes de titre de séjour par les préfectures car celles-ci ne disposaient pas de consignes sur la façon de mettre en œuvre cette évaluation de l'« insertion dans la société française ». Et le texte préexistant laissait de toute façon une assez grande marge d'appréciation pour les rejeter facilement. Cependant, ce concept avait ainsi alors fait son entrée dans le dispositif d'attribution de plein droit des titres de séjour sur le fondement de la vie privée et familiale ; l'ajout de cette condition supplémentaire par le projet de loi fini de vider de sa substance la notion de "plein droit".

Avec le présent projet, nous sommes dans la continuité de la précédente réforme, et donc dans la mise en œuvre cette fois de son application concrète. Il est en effet prévu une modalité de contrôle de l'insertion du demandeur : celle-ci est évaluée en tenant compte notamment de sa connaissance des valeurs de la République. Aucune autre précision n'est ajoutée. Dans une version précédente du projet, il était également prévu la connaissance de la langue française, connaissance sans doute plus facile à évaluer que celle des valeurs de la République.

Si, s'agissant des demandeurs de visas de long séjour en qualité de conjoint(e)s de Français(es) ou des membres de famille pour lesquels est sollicité un regroupement familial, le ministère de l'immigration précise dans l'exposé des motifs que l'évaluation du degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République se limite à une « exigence procédurale » et ne constitue pas une « de fond », c'est en revanche complètement le contraire pour les demandeurs de la carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » au titre de leurs attaches personnelles et familiales en France. Par conséquent, l'atteinte excessive que portent au droit de mener une vie familiale normale les autres dispositions prévues dans le projet est d'une plus grande intensité encore s'agissant de cette mesure.

Le pouvoir discrétionnaire total, après avoir été légitimé par la loi de 2006, va trouver son application concrète et stigmatisante. Loin de prendre la voie de la prévention de l'encombrement des tribunaux, le bon fonctionnement de la justice constituant pourtant un objectif à valeur constitutionnelle, cela ne fera qu'augmenter le contentieux foisonnant en la matière ainsi que le nombre de sans-papiers en France. Cela ajoute de la précarité, des problèmes sociaux et de santé publique dans des situations où cela n'aurait pas lieu d'être car ces personnes ont droit au séjour au regard des principes constitutionnels et internationaux. Enfin, là encore ce dispositif affiche faussement une finalité d'intégration, quand elle se réduit à une mesure de contrôle et de restriction des droits car les étrangers admis au séjour sur ce fondement sont par ailleurs aussi soumis à la souscription d'un contrat d'accueil et d'intégration. C'est encore l'idéologie qui s'applique au détriment de l'intérêt général.

II - 2. L'asile

La réforme touchant à l'asile comporte deux volets. Le premier volet prévoit la mise en place d'un recours suspensif en cas de refus d'entrée sur le territoire. Cette modification vise à respecter la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les engagements internationaux de la France, notamment les articles 3 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Le second volet place l'OFPPA sous la tutelle du ministère de l'immigration.

a- La création d'un recours suspensif en cas de refus d'entrée

Le ministre de l'immigration a préparé une réforme de la procédure d'asile aux frontières en raison de la condamnation de la France le 26 avril dernier par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)³. Cette réforme s'inscrit, comme les précédentes, dans un processus de restriction des droits des migrants et demandeurs d'asile.

Fondements textuels : articles 6, 7 et 8 du projet

○ *Sur les articles 6, 7 et 8*

L'article 6 du projet de loi prévoit de créer un article L. 213-9 dans le CESEDA ainsi rédigé

« La décision de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile ne peut donner lieu à une mesure d'éloignement avant l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de cette décision ou, si l'étranger a introduit à l'encontre de cette décision, pendant ce délai, une demande de référé sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, avant qu'il ait été statué sur sa demande.

» L'étranger bénéficie, s'il le demande, du concours d'un interprète pour les besoins de la procédure juridictionnelle.

» Sauf s'il est fait application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, l'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif. Toutefois, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, elle peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente, le juge des référés siégeant au tribunal dont il est membre, relié à la salle d'audience, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission. La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public.

» Les dispositions du titre II sont applicables ».

L'article 7 du projet prévoit que lorsque l'étranger maintenu en zone d'attente (là où l'on place certains étrangers qui arrivent - qu'ils aient ou non des visas - en vue d'une décision d'admission sur le territoire ou de refoulement) utilise la voie de recours ainsi créée dans les trois derniers jours de la période de maintien en zone d'attente fixée par la dernière décision de maintien, celle-ci est prorogée d'office de trois jours à compter du jour de la demande.

L'article 8 prévoit d'adapter le code de justice administrative à cette nouvelle procédure.

³ CEDH, 26 avril 2007, affaire Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France, req. n° 25389/05.

L'instauration d'un recours suspensif pour les personnes dont la demande d'asile a été refusée répond à une condamnation récente de la France par la CEDH. On aurait pu espérer moins de mauvaise foi de la part du gouvernement. Car le nouveau recours n'est pas effectif.

Un recours suspensif pour les seuls demandeurs d'asile

Le projet limite le droit à un recours suspensif aux seuls demandeurs d'asile et ne prévoit rien pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente, qu'ils soient mineurs, malades ou victimes de violences. Or, il aurait été opportun de faire du référé administratif un recours suspensif pour l'ensemble de ces personnes. De plus, limiter ce recours aux seuls demandeurs d'asile risque d'inciter certains étrangers en difficulté à demander l'asile seulement afin de tenter de bénéficier d'un tel recours.

En outre, au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, l'obligation pour les Etats parties de mettre à disposition un recours effectif, c'est-à-dire nécessairement suspensif, doit concerner tous les étrangers dont le refoulement risque d'entraîner une violation d'un droit protégé par la Convention.

Ainsi

- la violation des articles 2 et 3 concerne non seulement les demandeurs d'asile mais également d'autres personnes comme les étrangers dont l'état de santé nécessite des soins dont le défaut aurait des conséquences d'une exceptionnelle gravité et dont ils ne pourraient pas effectivement bénéficier dans le pays où ils sont refoulés;
- le refoulement peut porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8, par exemple à un étranger en situation irrégulière vivant habituellement en France avec sa famille et bloqué à la suite d'un voyage en dehors du territoire ou à un mineur isolé, comme cela a déjà été vivement critiqué il y a quelques mois par la CEDH⁴.

Un délai de suspension trop restreint

Le projet prévoit qu'un demandeur d'asile ne peut être refoulé avant 24 heures suivant la notification de son refus d'admission au titre de l'asile.

Ce même projet limite à seulement 24 heures le délai accordé pour déposer un recours qui ait un caractère suspensif, recours de surcroît complexe puisqu'il s'agit du très exigeant « référé-liberté » prévu à l'article L. 521-2 du code de justice administrative qui peut faire l'objet d'un rejet « au tri » (voir infra).

Au-delà de ce délai, la police aux frontières (PAF) est libre de renvoyer un demandeur d'asile, quels que soient les autres recours qu'il souhaiterait exercer. Il est en effet à craindre qu'à l'expiration de ce délai de 24 heures, la police procède à de nombreuses tentatives de refoulement, privant de fait les intéressés de la possibilité d'exercer un autre recours effectif au-delà de ce délai de 24 heures, tels qu'une saisine de la CEDH en vue de mesures provisoires tendant à ce qu'il soit enjoint à la police aux frontières de mettre fin au maintien en zone d'attente et à admettre l'intéressé sur le territoire français, ou une saisine du juge pour enfants, lorsqu'il s'agit d'un mineur isolé.

⁴ CEDH, 12 octobre 2006, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, req. n° 13178/03.

Comment peut-on imaginer qu'un demandeur d'asile arrivant en zone d'attente, ignorant tout d'une procédure extrêmement complexe, puisse comprendre les démarches et l'intérêt d'exercer un tel recours, dans un délai aussi bref, le rédiger en français et y exposer des arguments juridiques pointus, le tout en quelques heures alors qu'il n'existe pas de permanence d'avocats en zone d'attente et qu'à Roissy, la seule association d'aide aux étrangers – l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) -n'est pas présente tous les jours ?

Prenons l'hypothèse d'un demandeur d'asile arrivant à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle.

L'étranger arrive et présente sa demande d'asile. Il est entendu rapidement par l'OFPRA (qui est tenu par la loi d'examiner seulement si sa demande d'asile est « manifestement » fondée ou infondée, c'est-à-dire sans entrer dans le contenu de l'histoire des persécutions ou des risques de persécution), le jour même ou le lendemain. Puis il reçoit dans la foulée la décision du ministère de l'Intérieur. En 2006, 86% des avis de l'OFPRA ont été communiqués au ministère dans les 96 heures suivant le placement en zone d'attente.

Commence alors une véritable course contre la montre.

Cette personne placée en ZAPI 3, la zone d'hébergement de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, peut éventuellement avoir accès à l'Anafé. Tout dépend du jour et de l'heure. En effet, l'Anafé n'est pas présente en zone d'attente les fins de semaines et les permanences sont ouvertes uniquement en journée et, en semaine, restent soumises aux aléas d'une permanence fonctionnant essentiellement grâce à des bénévoles. Ensuite, les permanenciers doivent être disponibles et souvent trouver des interprètes, également bénévoles.

De même, aucune permanence d'avocats n'est organisée en zone d'attente et les personnes arrivant en ZAPI n'ont pas d'accès direct à la liste des avocats du barreau. S'ils en trouvent un, il sera difficile pour celui-ci de tenir les délais.

Enfin, pour rappel, l'Anafé n'est présente qu'à Roissy et pas dans les autres zones d'attente. On peut dès lors considérer qu'il sera en pratique impossible pour les étrangers maintenus dans les zones d'attente de province et d'outre-mer de faire valoir leurs droits par l'engagement d'une procédure en référé-liberté.

Autrement dit, même avec une présence associative, le délai de 24 heures n'est pas tenable et ne permet pas aux personnes de bénéficier d'un véritable recours effectif.

Une comparaison avec le régime de la rétention administrative, destinée à l'exécution des mesures d'éloignement des personnes ayant été présentes sur le territoire français, présente un grand intérêt : le délai de recours était auparavant de 24 heures, lorsque la durée maximale de rétention était de sept jours. Aujourd'hui, celle-ci est de trente-deux jours et le délai de recours, de 48 heures. Le délai de maintien en zone d'attente est de vingt jours – et serait même de vingt-trois jours en cas de recours déposé dans les trois derniers jours de la période de maintien selon l'article 7 du projet de loi. Or la rédaction d'un recours pour les étrangers qui arrivent pour la première fois à la frontière est encore plus difficile que pour une personne déjà présente sur le territoire, ne serait-ce qu'en termes linguistiques et en raison de l'isolement et de l'extrême dénuement physique et moral souvent observé auprès d'eux.

Le passage du « tri »

L'article L. 522-3 du code de justice administrative prévoit que, «lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1».

Dans le contentieux qui nous intéresse, que ce soit pour les demandeurs d'asile ou les migrants, de très nombreuses procédures de référés-liberté sont rejetées au tri par simple ordonnance, sans avoir été audiencées.

Les conditions de recevabilité des requêtes sont draconiennes et il ne suffit pas de démontrer l'illégalité de la décision attaquée ou la gravité de ses conséquences au regard des impératifs de l'administration (contrôle de proportionnalité) mais une véritable atteinte grave et manifeste à une liberté fondamentale. Ainsi, en 2006, 53% des référés déposés devant le tribunal administratif de Cergy Pontoise ont été rejetés au tri.

Retenons d'emblée comme exemple la personne qui était à l'origine de l'arrêt de la CEDH du 26 avril 2007, dont la requête a été rejetée au tri par le président du tribunal administratif de Cergy Pontoise et qui s'était finalement vue reconnaître la qualité de réfugié par l'Ofpra une fois qu'elle a été admise sur le territoire français selon les injonctions données à l'administration française par les juges européens.

Afin d'éviter ce véritable filtrage, la requête en référé doit être très circonstanciée et sa rédaction nécessite un long travail préalable, comprenant notamment un entretien avec l'intéressé, parfois dans une langue rare, une mise en forme de son récit et la préparation d'un argumentaire destiné à mettre en valeur l'atteinte grave et manifeste à une liberté fondamentale, tel le droit d'asile.

Même si cela est contraire à la notion de demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile « manifestement infondée », le juge des référés a par ailleurs tendance à exiger la production de documents attestant des persécutions invoquées. Or, souvent incertaines des aléas auxquelles elles risquent d'être exposées pendant leur périple, les personnes préfèrent voyager sans rien et il est alors difficile pour elles de se procurer en quelques heures ces documents en provenance de leur pays d'origine, même s'il est possible de les recevoir par télécopie à l'Anafé.

Les voies de recours sont celles prévues par l'article L. 523-1 du code de justice administrative, c'est-à-dire un recours non suspensif devant le Conseil d'Etat, qui doit en principe statuer dans un délai de 48 heures. On peut d'ailleurs s'interroger sur la compatibilité, sur cet aspect, de la transposition prévue dans le projet de loi avec les exigences de la CEDH qui a fermement souligné la possibilité d'exercer un recours effectif. L'effectivité devrait en effet prévaloir pendant toute la durée de la procédure et non pas seulement en première instance.

Des audiences délocalisées et audiovisuelles

Enfin, le futur article L. 213-9 du CESEDA prévoit que «sauf s'il est fait application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, l'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif. Toutefois, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, elle peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente, le juge des référés siégeant au tribunal dont il est membre, relié à la salle d'audience, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission. La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public».

Le projet prévoit donc la faculté de tenir les audiences dans la salle d'audience de la zone d'attente et le magistrat, resté au tribunal, serait relié par un moyen de communication audiovisuelle – sauf évidemment si la requête est jugée manifestement infondée par le magistrat et qu'il la rejette au tri.

Ce mode de tenue des audiences est déjà prévu dans le CESEDA pour les audiences du juge judiciaire chargé de se prononcer sur la prolongation du maintien en zone d'attente mais le projet a été bloqué en raison de la réticence de certains magistrats à se déplacer. Avec ce nouveau projet de loi, le gouvernement espère ainsi lever ces réticences et il l'étend aux audiences du juge administratif.

Divers associations et syndicats, ont déjà fait connaître son opposition ⁵ à ce projet en raison des risques de dérives aux principes fondamentaux régissant les audiences et de la violation des principes d'équité, de publicité des débats, d'indépendance et d'impartialité et des droits de la défense. Ainsi, il est à prévoir que les personnes aient de grandes difficultés à se défendre correctement :

- L'éloignement et les difficultés d'accès des salles d'audience de Roissy constituent une réelle atteinte au droit à une défense concrète et effective. En effet, devront être examinés, au cas par cas, les obstacles concrets à une défense efficace (et confirmés par constats d'huissier) : les contraintes de déplacement pour le défenseur ou les proches jusqu'à Roissy, les difficultés de transmission des pièces nécessaires à la défense, les conditions d'entretien avec l'avocat ou les membres de l'entourage susceptibles d'aider l'étranger à la préparation de sa défense, le respect de la confidentialité de ces entretiens, l'accès de l'étranger au dossier s'il souhaite assurer seul sa défense...
- L'accusé, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience, a également le droit à l'assistance gratuite d'un interprète. Cette exigence, si elle peut apparaître évidente, est loin d'être respectée dans son effectivité dans les juridictions françaises. Les nouvelles salles d'audience délocalisées aggraveront à l'évidence les difficultés d'accès à ce droit ⁶.

Le projet prévoit tout même que l'étranger pourra s'opposer à cette audience délocalisée. Cependant, au lieu de recueillir systématiquement le consentement de l'étranger, il est prévu une sorte de présomption d'accord de l'étranger qui pourrait être renversée s'il fait connaître son désaccord (voir infra). Encore faudrait-il qu'il soit correctement informé par le greffe du tribunal des véritables enjeux et des garanties qui devront être spécialement aménagées. Sur le terrain et dans le cadre de sa mission d'assistance juridique, l'Anafé constate ainsi fréquemment que les étrangers maintenus en zone d'attente n'ont pas été véritablement mis en mesure de comprendre la portée de leurs droits notifiés au moment de leur placement en zone d'attente, notamment à propos du jour franc ⁷ (voir ci-après l'analyse de l'article 13 du projet de loi, qui prévoit la même réforme dans les centres de rétention).

⁵ Cf. Argumentaire sur la délocalisation des audiences concernant les étrangers et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 10 juin 2005, disponible à cette adresse : <http://www.anafe.org/delocalisation.php>.

⁶ Voir <http://www.anafe.org/download/delocalisation/arg-delocalisation.pdf>

⁷ Le jour franc est un jour entier de 0h à 24h, ce qui signifie concrètement que le rapatriement peut intervenir seulement à partir du surlendemain 0h de la notification.

Des garanties pourtant énumérées par plusieurs institutions

De nombreuses instances et institutions, nationales et internationales, se sont déjà prononcées en faveur de l'instauration de recours effectifs et suspensifs, tant en droit qu'en fait. Elles ont d'ailleurs quasiment toutes été citées par la CEDH dans son arrêt du 26 avril 2007 qui est à l'origine du projet de loi.

1- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Dans son dernier rapport "Les conditions d'exercice du droit d'asile en France" (p. 43), novembre 2006, consacré à la situation des demandeurs d'asile, spécialement à la frontière, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) écrit que « *Tout refus d'entrée sur le territoire entraînant une mesure de refoulement du demandeur d'asile doit être susceptible de recours suspensif devant la juridiction administrative dans un délai raisonnable* ».

2- Commission européenne

Le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, présenté par la Commission européenne le 6 juin 2007, prévoit des garanties supérieures au projet français : « *Une attention particulière doit être accordée à l'amélioration de l'accès effectif aux possibilités de soumettre une demande d'asile et, partant, de l'accès à la protection internationale sur le territoire de l'Union Européenne. Cet aspect pourrait se traduire par un renforcement des mesures de protection juridique lors de la phase décisive initiale des procédures à la frontière, et en particulier du processus d'enregistrement et de filtrage* ».

3- Conseil de l'Europe

3.1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

- Le 18 septembre 1998, le Comité des Ministres a adopté une Recommandation (n° R (98) 13) « *sur le droit de recours effectif des demandeurs d'asile déboutés à l'encontre des décisions d'expulsion dans le contexte de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme* », invitant les Etats membres à veiller à respecter les garanties ci-dessous dans leur législation ou leur pratique : « *1. Tout demandeur d'asile s'étant vu refuser le statut de réfugié et faisant l'objet d'une expulsion vers un pays concernant lequel il fait valoir un grief défendable prétendant qu'il serait soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants doit pouvoir exercer un recours effectif devant une instance nationale* ».

- Le 4 mai 2005, le Comité des Ministres a adopté « *Vingt principes directeurs sur le retour forcé* ». Le «Principe n° 5, relatif aux «recours contre une décision d'éloignement» est ainsi libellé : «*1. Dans la décision d'éloignement ou lors du processus aboutissant à la décision d'éloignement, la possibilité d'un recours effectif devant une autorité ou un organe compétent composé de membres impartiaux et jouissant de garanties d'indépendance doit être offerte à la personne concernée. L'autorité ou l'organe compétent doit avoir le pouvoir de réexaminer la décision d'éloignement, y compris la possibilité d'en suspendre temporairement l'exécution* ».

Le recours doit offrir les garanties de procédure requises et présenter les caractéristiques suivantes:

- le délai d'exercice du recours ne doit pas être déraisonnablement court ;
- le recours doit être accessible, ce qui implique notamment que, si la personne concernée par la décision d'éloignement n'a pas suffisamment de ressources pour disposer de l'aide juridique nécessaire, elle devrait obtenir gratuitement cette aide, conformément à la législation nationale pertinente en matière d'assistance judiciaire ;
- si la personne fait valoir que son retour entraînera une violation des droits de l'homme visés au principe directeur 2.1, le recours doit prévoir l'examen rigoureux de ces allégations.

L'exercice du recours devrait avoir un effet suspensif si la personne à éloigner fait valoir un grief défendable prétendant qu'elle serait soumise à des traitements contraires aux droits de l'homme visés au principe directeur 2.1 [risque réel d'être exécutée ou soumise à la torture ou à des traitements ou peines inhumains ou dégradants ; risque réel d'être tué ou soumise à des traitements inhumains ou dégradants par des agents non étatiques, si les autorités de l'Etat ou une portion substantielle de son territoire, y compris les organisations internationales, n'ont pas la possibilité ou la volonté de fournir une protection adéquate et efficace ; autres situations qui, conformément au droit international ou à la législation nationale, justifieraient qu'une protection internationale soit accordée].

3.2. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

- Déjà dans une recommandation(1236 (1994)) « au droit d'asile », adoptée le 12 avril 1994, l'Assemblée parlementaire recommandait au Comité des ministres d'insister pour que les procédures d'examen des demandes d'asile prévoient que « *pendant le recours, le demandeur ne pourra pas être expulsé* ».

- Dans une autre recommandation(1327 (1997)) adoptée le 24 avril 1997, « *relative à la protection et au renforcement des droits de l'Homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe* », elle l'invite à « *demande instamment aux Etats membres(...) de prévoir dans leur législation l'effet suspensif de tout recours juridictionnel* ».

- Dans sa Résolution1471 (2005) relative aux « *procédures accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe* », adoptée le 7 octobre 2005, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe souligne notamment qu'« *il convient de trouver un équilibre entre la nécessité pour les Etats de traiter les demandes d'asile d'une manière rapide et efficace, et leur obligation de donner accès à une procédure équitable de détermination de l'asile aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale* », spécifiant que l'« *équilibre* » ne signifie pas « *compromis* », car « *les Etats ne peuvent en aucun cas transiger avec leurs obligations internationales découlant de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés(...)et de son protocole de 1967, ainsi que de la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950 et de ses protocoles* ».

Par cette Résolution, l'Assemblée parlementaire invite les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à prendre (notamment) les mesures suivantes : « (...) 8.4. *en ce qui concerne les demandeurs à la frontière : 8.4.1. veiller, conformément au principe de non-discrimination, à ce que tous les demandeurs d'asile soient enregistrés à la frontière et aient la possibilité de déposer une demande d'octroi du statut de réfugié ; 8.4.2. faire en sorte que tous les demandeurs d'asile, que ce soit à la frontière ou à l'intérieur du pays, bénéficient des mêmes principes et garanties pour leur demande d'octroi du statut de réfugié ; 8.4.3. assurer l'adoption de lignes directrices claires et juridiquement contraignantes sur le traitement des demandeurs d'asile aux frontières, dans le*

respect du droit et des normes internationales des droits de l'homme et des réfugiés ; 8.5. en ce qui concerne le droit de recours avec effet suspensif: faire en sorte que le droit à un recours effectif de l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit respecté, notamment le droit de faire appel d'une décision négative et le droit de suspendre l'exécution des mesures jusqu'à ce que les autorités nationales aient examiné leur compatibilité avec la Convention européenne des Droits de l'Homme(...) ».

3.3. - Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Le Commissaire aux droits de l'homme a formulé une Recommandation « *relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion* » (CommDH/Rec(2001)1).

Datée du 19 septembre 2001, elle souligne en particulier ce qui suit : « *11. Il est indispensable de non seulement garantir, mais d'assurer en pratique le droit d'exercer un recours judiciaire, au sens de l'article 13 de la CEDH, lorsque la personne concernée allègue que les autorités compétentes ont violé, ou risquent de violer, l'un des droits garantis par la CEDH. Ce droit à un recours effectif doit être garanti à tous ceux qui souhaitent contester une décision de refoulement ou d'expulsion du territoire. Ce recours doit être suspensif de l'exécution d'une décision d'expulsion, au moins lorsqu'il est allégué une violation éventuelle des articles 2 et 3 de la CEDH* ».

b- Le placement de l'asile sous tutelle du ministère de l'immigration

Fondement textuel : articles 9 et 10 du projet

Ce qui change (en barré et en gras)

Article L721-1 du CESEDA

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides, placé auprès du ministre ~~des affaires étrangères~~ chargé de l'asile, est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative.

ARTICLE L722-1

L'office est administré par un conseil d'administration comprenant deux parlementaires, désignés l'un par l'Assemblée nationale et l'autre par le Sénat, des représentants de l'Etat et un représentant du personnel de l'office.

Le conseil d'administration fixe les orientations générales concernant l'activité de l'office ainsi que, dans les conditions prévues par les dispositions communautaires en cette matière, la liste des pays considérés au niveau national comme des pays d'origine sûrs, mentionnés au 2° de l'article L. 741-4. Il délibère sur les modalités de mise en oeuvre des dispositions relatives à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

Le président du conseil d'administration est nommé parmi ses membres par décret sur proposition du ministre ~~des affaires étrangères~~ chargé de l'asile.

Le délégué du haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés ainsi que trois personnalités qualifiées nommées par décret assistent aux séances du conseil d'administration et peuvent y présenter leurs observations et leurs propositions. Au moins l'une des trois personnalités qualifiées susmentionnées représente les organismes participant à l'accueil et à la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés.

ARTICLE L722-2

L'office est géré par un directeur général nommé par décret, nommé sur proposition conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre de ~~l'intérieur~~ chargé de l'asile.

ARTICLE L722-4

Les locaux de l'office ainsi que ses archives et, d'une façon générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par lui sont inviolables.

A l'expiration de leur période d'administration courante par l'office, les dossiers des demandeurs d'asile dont la demande aura été définitivement rejetée sont confiés à la garde ~~du ministère des affaires étrangères~~ services du ministre chargé de l'asile. Seules les personnes autorisées par le directeur général de l'office y ont accès. Ces archives ne peuvent être librement consultées qu'à l'issue des délais prévus à l'article L. 213-2 du code du patrimoine.

ARTICLE L742-3

L'étranger admis à séjourner en France bénéficie du droit de s'y maintenir jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou, si un recours a été formé, jusqu'à la notification de la décision de la commission des recours. Il dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification du refus de renouvellement ou du retrait de son autorisation de séjour pour quitter volontairement le territoire français. dispositions du I de l'article L. 511-1 sont alors applicables.

En matière d'asile, le projet de loi se caractérise par la réalisation d'une OPA du « ministère chargé de l'asile » - alias le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement – sur l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). La légende veut que cet Office soit indépendant du pouvoir politique. Il n'y a donc aucune crainte à éprouver à la suite de ce changement de tutelle.

C'était pour rire. Le changement de tutelle prouve évidemment le contraire. Le ministère chargé de mettre en œuvre une politique de l'« immigration choisie » au détriment de l'« immigration subie » (voir ci-avant notre analyse de l'exposé des motifs) s'approprie l'asile parce qu'il s'agit de la quintessence de l'« immigration subie », celle qui n'a besoin d'aucune autorisation préalable pour entrer et s'installer sur le territoire : la bête noire absolue des ennemis de l'« immigré jetable ». Autant dire que l'asile, largement moribond en France et en Union européenne, ne risque pas de se refaire une santé. Que le gouvernement Fillon éprouve le besoin de modifier la tutelle de l'OFPRA a au moins le mérite de torde le cou, une bonne fois pour toutes, à la légende de l'indépendance de cet office. S'il suffit de changer son « patron » pour attendre qu'il agisse en cohérence avec la politique de l'« immigration choisie », la preuve en est faite.

L'affaire était, à vrai dire, entendue depuis longtemps. Au fond, depuis qu'en 1993, Charles Pasqua, prenant prétexte de la transposition de la Convention européenne de Dublin (un seul Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile), avait astreint les requérants de l'asile à l'obligation d'obtenir une autorisation de séjour avant de pouvoir s'adresser à l'OFPRA. Pasqua avait évidemment confié la délivrance de ces autorisations de séjour aux préfetures. Le ver entra alors dans le fruit et ne cessa d'y prospérer au détriment du fruit.

L'OPA ne changera, à vrai dire, sans doute pas grand chose, tant le ministère de l'intérieur avait déjà d'autorité sur l'asile. La réforme officialise un état de fait.

Petite crainte toutefois pour le caractère confidentiel des histoires individuelles d'asile, dont l'archivage (nouvel art. L722-1 du CESEDA) incombera désormais au ministère de l'immigration. Mais, là encore, la réforme de 2003, avait tellement facilité les échanges de données entre OFPRA et ministère de l'Intérieur que l'essentiel du mal avait déjà été fait.

En matière d'asile, la réforme est donc hélas - essentiellement symbolique.

II - 3. Dispositions diverses

a- Extension du contenu du rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration

Fondement textuel : article 11 du projet

Les modifications envisagées à l'article L. 111-10 du CESEDA sont plutôt d'ordre décoratif.

L'article 11 du projet de loi envisage de compléter l'article 111-10 comme suit

« Chaque année, le Gouvernement dépose devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration.

Ce rapport indique et commente :

- i) Le nombre de contrats souscrits en application des articles L. 311-9 et L. 311-9-1 ainsi que les actions entreprises au niveau national pour favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière en facilitant notamment leur accès à l'emploi, au logement et à la culture ;
- j) Le nombre des acquisitions de la nationalité française ».

Il s'agit donc, en premier lieu, de rajouter que le rapport déposé par le gouvernement devant le Parlement porte sur la politique non seulement d'immigration mais encore d'intégration. A cet effet, ledit rapport devra à l'avenir indiquer le nombre de contrats d'accueil et d'intégration ont été souscrits - les « » et ceux, nouveaux, dits de « » comportant en sus un engagement à suivre une formation sur les droits et les devoirs des parents en France. Il devra, en outre, indiquer actions entreprises au niveau national pour favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière, en facilitant notamment leur accès à l'emploi, au logement, et à la culture.

Enfin, le rapport devrait aussi, à l'avenir, comporter le nombre des acquisitions de la nationalité française.

Le plus important, dans ces ajouts et modifications, est de savoir ce qui est fait des éléments ainsi rassemblés, la bonne foi dans le travail de recensement et les méthodes utilisées. Et c'est une autre affaire.

b- Carte de séjour temporaire mention « salarié en mission »

Fondement textuel : article 12 du projet

La modification envisagée concerne les « és en mission ». L'article L. 313-10 du CESEDA dans son alinéa 5 décline toutes les mentions autorisant l'exercice d'une activité professionnelle en France. Il s'agit ici de rajouter la précision de l'absence d'opposabilité de la situation de l'emploi pour cette catégorie d'étrangers.

**L'article 12 du projet prévoit de compléter le premier alinéa
du 5° de l'article L. 313-10 du CESEDA comme suit**

Le titre de séjour « salarié en mission » est délivré à

« l'étranger détaché par un employeur établi hors de France lorsque ce détachement s'effectue entre établissements d'une même entreprise ou entre entreprises d'un même groupe (...), à la condition que la rémunération brute du salarié soit au moins égale à 1,5 fois le salaire minimum de croissance et sans que lui soit opposable la situation de l'emploi sur le fondement de l'article L. 341-2 du code du travail.

Elle porte la mention "salarié en mission ».

Cette catégorie de travailleurs est issue de la loi du 24 juillet 2006. Elle a donné lieu à la création d'une nouvelle mention⁸ pouvant être apposée sur les cartes de séjour temporaire. Il pouvait sembler aller de soi que la situation de l'emploi ne soit pas opposable aux salariés étrangers en mission. Toutefois, il est certain que cela est plus clair en le disant expressément. C'est l'objectif de la présente disposition.

Rien d'étonnant à cela, le « salarié en mission » étant l'un des types parfaits de l'« immigré utile », celui qui est « choisi », non par l'Etat mais par les entreprises qui sont les meilleurs juges de l'« utilité » (d'une l'utilité à court terme).

c- L'audience devant le juge des libertés et de la détention (JLD)

Fondement textuel : article 13 du projet

Le présent projet de loi entend modifier l'article L. 552-12 du CESEDA ayant trait à la possibilité de recourir à des moyens de télécommunication audiovisuelle pour les audiences devant le juge des libertés et de la détention (JLD), appelé à se prononcer sur le maintien des étrangers en instance d'éloignement dans un centre de rétention administrative (CRA).

⁸ L'analyse de l'UCIJ sur la précédente loi offre un bref commentaire sur le statut "salariés en mission".

L'article L.552-12 modifié serait ainsi rédigé

« Par décision du juge sur proposition de l'autorité administrative, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, les audiences (...) peuvent se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission. Il est alors dressé, dans chacune des deux salles d'audience ouvertes au public, un procès-verbal des opérations effectuées ».

Actuellement, le recours de la visio-audition suppose le consentement de l'étranger. Il est aisé de deviner dès à présent la réalité et la liberté dudit consentement. Le consentement suppose, à tout le moins, un minimum de formalisme de la part des autorités. Celui-ci sera revu à la baisse : le consentement est présumé, l'étranger pouvant néanmoins s'opposer expressément au recours au procédé en cause. En pratique, il risque d'y avoir peu d'oppositions explicites...

Il s'agit d'une mesure jumelle de celle que le projet de loi prévoit aussi pour le maintien en zone d'attente (art. 6 du projet – voir ci-avant)

Les prochains centres de rétention, actuellement en cours de construction, vont évidemment se doter de salles équipées, prêtes à devenir des salles d'audience pour les étrangers. La tenue de ces audiences en deux lieux, l'un pour le juge, l'autre pour l'étranger retenu, paraît de nature à porter atteinte aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme relatif au droit à un procès équitable. Certes, le texte indique notamment que les salles sont toutes deux ouvertes au public, mais on ne peut que douter de la réalité de cette prétendue publicité des débats. Les centres de rétention sont loin, la plupart du temps mal desservis. La mobilisation en faveur des personnes retenues sera gênée, voire en pratique empêchée, si le recours à ce type de moyens dans le cadre de prolongations de rétention avait vocation à se développer.

II - 4. L'Outre-Mer

Fondements textuels : articles 15, 16, 17 et 18 du projet

- *Sur l'article 15 : Recours non suspensif pour l'OQTF : d'une « erreur matérielle » à l'autre*

L'article L. 514-1 modifié serait ainsi rédigé

« Pour la mise en oeuvre du présent titre, sont applicables en Guyane et dans la commune de Saint-Martin (Guadeloupe), les dispositions suivantes :

"1° Si l'autorité consulaire le demande, la mesure de reconduite à la frontière ne peut être mise à exécution avant l'expiration du délai d'un jour franc à compter de la notification de l'arrêté ;

"2° Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, l'étranger qui a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure administrative de reconduite à la frontière et qui défère cet acte au tribunal administratif peut assortir son recours d'une demande de suspension de son exécution.

"En conséquence, les dispositions des articles L. 512-1 à L. 512-4 ne sont pas applicables en Guyane ni dans la commune de Saint-Martin (Guadeloupe) ».

En introduisant l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) encadrée par une procédure de recours suspensif de l'exécution de l'éloignement dès l'expiration du délai d'un mois à compter de sa notification, la loi du 24 juillet 2006 a veillé à priver de cette protection les étrangers présents dans certains départements d'outre-mer. Il s'agit, de manière pérenne, de la Guyane et de la commune de Saint-Martin (Guadeloupe) et, pour cinq ans à compter du 25 juillet 2006, des autres communes de la Guadeloupe (articles L. 514-1 et 2 du CESEDA).

L'exception privant de recours administratif contentieux suspensif les étrangers victimes d'un arrêté de reconduite à la frontière date de 1989. Elle a concerné l'ensemble des départements d'outre-mer pendant 10 ans ; puis ce régime dérogatoire a été restreint à la Guyane et à Saint-Martin, avant de s'étendre à nouveau en 2006, pour cinq ans, à l'ensemble de la Guadeloupe.

Or, pour tirer les conséquences de ce dispositif le dernier alinéa de l'article L. 514-1 était ainsi formulé : « conséquence, les dispositions des articles L. 512-2 à L.512-4 ne sont pas applicables ». Il y avait clairement une incohérence. En effet, selon cette rédaction l'article L. 512-1 qui prévoit le caractère suspensif du recours contre l'OQTF serait applicable à l'ensemble des départements. Mais ce même article prévoit aussi, en cas de placement en rétention, que le tribunal administratif statue selon la procédure de l'article L. 512-2, dont sont pourtant exclus la Guyane et la Guadeloupe... De même, la possibilité prévue par le 2° de l'article L. 514-1 d'assortir le recours contre l'OQTF d'un référé suspension serait dépourvue de sens si le recours en annulation avait le caractère suspensif prévu à l'article L. 512-1.

Pour mettre fin à cette incohérence, ou « corriger une erreur matérielle »selon les termes de l'exposé des motifs, le projet de loi prévoit de modifier le dernier alinéa de l'article L. 514-1 en mentionnant que l'article L. 512-1 sur le caractère suspensif du recours contre l'OQTF n'est applicable ni en Guyane, ni à Saint-Martin, ni, jusqu'au 25 juillet 2011, dans l'ensemble de la Guadeloupe.

L'« erreur matérielle » du projet de loi Hortefeux

Une autre « erreur » s'est malencontreusement glissée dans le nouveau dispositif prévu...

Depuis 1989, en cas d'arrêté de reconduite à la frontière, la seule faible protection qu'il reste à l'étranger exclu du recours suspensif est le sursis à exécution d'un jour franc que peut demander l'autorité consulaire du pays (article L. 514-1-1° du CESEDA). Comme cela a été dit ci-dessus à propos du projet de recours suspensif en cas de refus d'entrée, un délai d'un jour afin que l'étranger puisse saisir le juge des référés administratifs est excessivement court. Encore faut-il que le consul puisse être informé de la mesure d'éloignement qui frappe son compatriote !

C'est là qu'intervient la nouvelle "RI" « erreur matérielle » mentionnée ci-dessus, le projet déclare les articles L. 512-1 à L. 512-4 non applicables en Guyane et en Guadeloupe. Sur la lancée, devient ainsi inapplicable l'article L. 512-1-1 qui prévoit : « Dès notification de l'arrêté de reconduite à la frontière, l'étranger est mis en mesure, dans les meilleurs délais, d'avertir un conseil, son consulat ou une personne de son choix ».

Si cet article n'est plus applicable en Guyane et en Guadeloupe, le consul perd toute chance d'être averti et de pouvoir faire bénéficier l'étranger du sursis à exécution d'un jour franc.

Notons d'ailleurs que les quatre ordonnances concernant Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie et les îles Wallis et Futuna transposent à l'identique les dispositifs relatifs à l'obligation de quitter le territoire et à l'arrêté de reconduite à la frontière applicables en Guyane... à cela près que le contenu de l'article L.512-1-1 y est resté applicable.

Il s'agit clairement d'une nouvelle « erreur matérielle » ; un amendement devrait rétablir la validité de cet article L. 512-1-1 à tous les départements.

Mais, décidément, dans sa hâte, le législateur semble quelque peu manquer de soin lorsqu'il s'agit de l'outre-mer.

○ Sur les articles 16, 17 et 18

Le CESEDA s'applique aux départements et régions d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion. Les exceptions qui les concernent éventuellement sont l'objet de mentions expresses dans le texte même du CESEDA. Le projet de loi s'applique donc à ces quatre départements.

Il en va de même pour la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, à quelques termes près (articles L. 111-3 et L. 831-1 du CESEDA). Le projet de loi ajoute la substitution du terme "conseil général" par celui de "conseil territorial".

En ce qui concerne les autres collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Mayotte, îles Wallis et Futuna auxquelles s'ajoutent, selon la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 entrée en vigueur le 15 juillet, Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et la Nouvelle-Calédonie, on peut distinguer deux parties.

Les dispositions du projet de loi relatives au droit d'asile

- L'article 9 modifiant la direction de l'OFPRA concerne évidemment toutes les terres de la république.
- Le livre VII du CESEDA relatif au droit d'asile s'applique déjà explicitement aux collectivités territoriales (à quelques légères différences près) ; la modification de l'article L. 742-3 prévue par l'article 10 est donc automatiquement applicable.

Les autres dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers

Elles relèvent de la spécificité juridique des collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, donc de textes législatifs propres à chacune d'elles. Le gouvernement pourra, conformément à la constitution, transposer la loi, avec les adaptations nécessaires, par une ordonnance prise au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant la publication de la loi ; le Parlement sera ensuite appelé à ratifier cette ordonnance.

La même procédure était prévue par l'article 119 de la loi du 24 juillet 2006 où il était cependant précisé que le gouvernement doit soumettre son texte aux institutions compétentes des collectivités, ce qui est sans doute implicite.

Des transpositions législatives se sont ainsi opérées par des ordonnances en 2004 et en 2007 pour les lois « Sarkozy 1 et 2 » sur l'immigration ; l'article 18 du projet de loi constitue la ratification de l'ordonnance de 2007. Cependant les décrets d'application en sont encore à 2001 ou 2002, rendant inapplicables ou difficilement applicables une bonne part des modifications. Tel sera vraisemblablement le cas en 2008 lorsqu'une ordonnance transposera la loi « Hortefeux ».

Un exemple. A Mayotte, la législation concernant le regroupement familial est à peu près la même que dans les départements et suivra sans doute bientôt les nouvelles contraintes annoncées ; mais la mise en place du regroupement familial n'est pas prévue avant le 1^{er} janvier 2010...

ANNEXE 1

Collectif contre la double violence envers les femmes étrangères

Contact :
Elisabeth Zucker
5, square Henri-Delormel
75 014 Paris
01 45 45 92 34
elisabeth.zucker@wanadoo.fr

Paris, le 6 août 2007

Madame la députée, Monsieur le député,

Alors que vous aurez à débattre prochainement d'un projet de loi sur l'immigration, nous voulons attirer votre attention sur un problème que la législation actuelle ne permet pas de résoudre.

Il s'agit de la situation des femmes étrangères, mariées à un français ou venues dans le cadre du regroupement familial, et qui sont victimes de violences conjugales. En effet, du fait de ces violences, la communauté de vie avec leur conjoint est rompue, parce qu'elles doivent quitter le domicile conjugal pour fuir les violences, ou parce que leur conjoint les met à la porte ; elles se voient alors refuser l'obtention de leur 1^{er} titre de séjour.

En 2003 ont été introduites, dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers, des dispositions donnant la possibilité au préfet de renouveler le titre de séjour des personnes étrangères dont la communauté de vie est rompue du fait des violences conjugales.

Ces dispositions, présentées par des parlementaires sous forme d'amendements, se trouvent dorénavant dans les articles L313-11, L313-12 et L431-2 du CESEDA.

Mais il s'agit du renouvellement du titre de séjour et il faut donc que ces femmes aient déjà obtenu leur premier titre de séjour.

Or nos associations sont alertées par de nombreuses femmes qui sont victimes de violences conjugales, et qui, en raison de ces violences doivent quitter leur conjoint ou sont mises à la porte par celui-ci, et ceci AVANT d'avoir obtenu ce premier titre. Parfois, elles ne sont pas encore allées à la préfecture, parfois, ou elles ne disposent encore que d'un récépissé.

Les préfectures refusent donc la délivrance du titre de séjour dans la mesure où la condition de la communauté de vie n'est pas remplie. Ce refus est le plus souvent assorti d'une obligation de quitter le territoire. Les Tribunaux administratifs saisis d'un recours confirment ces décisions en faisant une interprétation conforme de la loi...

Nous demandons donc que ces situations de violences conjugales soient prises en compte même si elles surviennent avant la délivrance du 1^{er} titre.

A cet effet, nous demandons une modification des articles L313-11, L313-12 et L431-2 du CESEDA.

Ces demandes sont portées par de nombreuses associations et se trouvent notamment dans la proposition de loi cadre contre les violences conjugales.

Nous souhaitons donc que les parlementaires soient nombreux à proposer un amendement en ce sens.

Vous trouverez ci-joint une proposition d'amendement.

Nous nous tenons à votre disposition pour vous faire parvenir toute information complémentaire et pour vous rencontrer afin de vous exposer plus précisément ce problème.

Par avance nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à cette question, et nous vous prions d'agréer, Madame la députée, Monsieur le député, l'expression de nos salutations respectueuses.

Premiers signataires :

Réseau éducation sans frontières,
Ligue des droits de l'Homme,
Comité d'action contre la double violence,
Cimade IDF,
Femmes de la Terre,
Ligue des femmes iraniennes pour la démocratie,
ASFAD,
Collectif national pour les droits des femmes,
RAJFIRE,
ATF,
Manifeste des libertés,
Femmes libres Radio libertaire,
Coordination des groupes femmes Egalité,
PCF,
Syndicat Solidaires,
Coordination lesbienne,
CQFD Fierté lesbienne,
CIBEL,
SOS Sexisme,
IFE (initiative féministe européenne),
LCR
Mix-Cité,
ATMF, ATMF - national
AMF, AMFFEDERATION
Les Verts,
fédération IFAFE,
Collectif féministe Ruptures

Proposition d'amendement du Collectif contre la double violence envers les femmes étrangères

Afin de prendre en compte les situations de ruptures conjugales dues à des violences avant la délivrance de la première carte de séjour, nous proposons de modifier le Code de l'entrée et du séjour des étrangers comme suit.

Les premiers articles concernent les conjoints de Français, le troisième les personnes entrées par le regroupement familial (conjoints d'étrangers).

- Le 4° de l'article L313-11 du CESEDA est ainsi modifié : « A l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, marié avec un ressortissant de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ; Toutefois lorsque la rupture de la communauté de vie a été rompue en raison des violences conjugales que le conjoint étranger a subies de la part de son conjoint français, après le mariage mais avant la première délivrance du titre, l'autorité administrative doit délivrer ce titre »

L'alinéa 2 de l'article L313-12 du CESEDA est ainsi modifié : "toutefois lorsque la rupture de la communauté de vie a été rompue en raison des violences conjugales que le conjoint étranger a subies de la part de son conjoint français, l'autorité administrative doit accorder le renouvellement du titre. En cas de violences conjugales commises après le mariage ou l'entrée en France mais avant la première délivrance du titre, l'autorité administrative doit délivrer ce titre "

L'article L431-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :

- Le 2ème alinéa est abrogé.

- Le 4ème alinéa est ainsi rédigé : "en outre lorsque la communauté de vie a été rompue en raison de violences conjugales subies par l'étranger admis au séjour, l'autorité administrative ne peut procéder au retrait du titre de séjour et doit en accorder le renouvellement. En cas de violence commise après l'arrivée en France du conjoint étranger mais avant la première délivrance du titre, l'autorité administrative doit délivrer ce titre "

ANNEXE 2

Petite histoire de l'UCIJ ou la résistance à l'immigration jetable

par Nathalie Ferré

maître de conférence en droit privé à l'université Paris XIII, présidente du Gisti

En décembre 2005, une poignée d'organisations apprend que le gouvernement s'apprête, une fois de plus, à réformer le statut des étrangers en France. Dans le même temps, une copie de l'avant-projet est récupérée et largement diffusée. Cette nouvelle entreprise gouvernementale est si effrayante en termes d'atteinte aux droits des migrants déjà en France ou appelés à y vivre que, très vite, lesdites organisations décident de se rencontrer et de s'organiser pour informer, analyser, comprendre et dénoncer ce qui se dessine. Ce « cadeau de Noël » décidera de la constitution de l'UCIJ (Uni-e-s contre une immigration jetable).

L'existence d'une énième réforme du statut des étrangers a surpris au début de l'hiver 2005. Certes, on sait la propension des ministres de l'intérieur qui se sont succédé à vouloir laisser trace de leur passage, prolongé ou furtif, place Beauvau. Mais celui alors en fonction avait déjà endossé la paternité d'une loi, celle du 26 novembre 2003, modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile (Ceseda), et d'aucuns pouvaient raisonnablement penser, eu égard aux importants changements apportés, qu'il n'était pas temps de se remettre à l'ouvrage. Une nouvelle intervention pouvait être jugée d'autant plus surprenante que Nicolas Sarkozy n'avait eu de cesse de vanter les qualités et les mérites de son avant-dernier opus, parfaitement équilibré et susceptible – enfin ! – de maîtriser l'immigration. Mais il y a des ambitions personnelles et des stratégies politiques qui ne font guère bon ménage avec l'utilisation réfléchie de la loi. Bref – et chacun(e) est prié(e) d'en être convaincu(e) – il fallait encore une loi pour désigner le problème et apporter enfin des solutions appropriées. Le calendrier était alors bien pesé et pensé. Comme la partition qui va se jouer entre l'intérieur et les organisations.

Lorsque des associations récupèrent la première version du projet (datée du 18 décembre et supposée confidentielle) en pleine période de vacances de Noël, elles s'aperçoivent très vite que cette réforme a un parfum particulier. D'abord, elle comprend des dispositions extrêmement dures à l'égard de catégories d'étrangers pouvant faire valoir des droits à vivre en France. Comment ne pas être effrayé en effet par l'acharnement orchestré contre le regroupement familial et les conjoints de Français ? On sait que d'autres catégories de personnes sont dans le collimateur, mais qu'il existe des oppositions entre le ministère de l'intérieur et celui de la cohésion sociale, laissant place à des incertitudes sur le sort qui leur sera finalement réservé. C'est le cas en particulier des étrangers malades, catégorie qui sera finalement maintenue en l'état [1]. On constate aussi, dans le même temps, que la réforme qui s'annonce entend mettre en place une reprise de l'immigration de travail et de « prestige » ; on s'amuse déjà, non sans ironie et effroi, de la nouvelle carte alors appelée « capacités et talents » (qui deviendra ensuite « compétences et talents »). Selon un postulat qui prend des allures de slogan, la seconde immigration – voulue – doit se substituer à la première, non désirée. Plus tard, en février 2006, lorsqu'il s'agira de présenter la réforme à l'opinion, le ministre de l'intérieur aura définitivement fixé le leitmotiv de sa campagne de communication : il faut arrêter l'immigration subie et promouvoir une immigration choisie.

Ainsi, en janvier 2006, à l'appel de quelques associations œuvrant dans le champ de l'immigration et de l'asile depuis des années, nombreuses sont les organisations (syndicats, ensemble des partis de gauche sauf le Parti socialiste, collectifs de sans-papiers...) qui se retrouvent dans les locaux de la Ligue des droits de l'homme pour dénoncer l'avant-projet. Le texte est décrypté pour les profanes, analysé et mis en perspective. C'est le début d'une mobilisation, d'un véritable élan qui tranche avec la façon peu concertée dont les mêmes organisations avaient tenté de révéler les dangers de la précédente réforme.

Naissance de l'UCIJ

L'un des premiers exercices de ce collectif naissant est de se doter d'un nom suffisamment identifiable pour désigner son objet et prompt à mobiliser : ce sera finalement « Uni(e)s contre l'immigration jetable ». Il est apparu très vite aux yeux de tous que ce qui caractérisait le projet, ce ne sont pas tant les atteintes aux libertés et droits fondamentaux des étrangers que les modalités choisies pour la reprise d'une immigration légale officielle. En effet, le projet met en place très clairement différents statuts, assortis de droits modulables selon lesdits statuts, avec pour figure dominante, celle du travailleur temporaire dont le droit au séjour est strictement aligné sur la durée du contrat de travail imposée par l'employeur. Dans les premières versions, il est prévu le retrait automatique du titre en cas de perte d'emploi. Voilà le modèle-type du travailleur jetable, corvéable, placé dans une extrême subordination à l'égard de celui qui l'emploie, réduit à sa force de travail et condamné à se taire.

Le collectif imagine un visuel – sur fond vert, une poubelle barrée avec un homme à l'intérieur – qui inspirera nombre d'opposants au « contrat première embauche ». L'image du « jetable » sera du reste le point cardinal de la convergence des luttes sociales en ce début d'année 2006. L'UCIJ a participé par la suite à toutes les manifestations « anti-CPE », à la fois par conviction et par l'envie de montrer qu'il y avait là un projet global de société nécessitant la mobilisation de tous.

Tous les lundis soirs pendant six mois, l'Ucij va ainsi se réunir et décider des actions à mener en vue de combattre le projet [2]. Une des premières missions que se donnent les organisations participantes est d'informer sur le texte. Lors du premier meeting, fin janvier 2006, plus d'un millier de personnes s'entassent dans la grande salle de la bourse du travail, rue Charlot à Paris. C'est le début d'une longue série de débats et de rencontres en région parisienne et en province, où se sont créés des collectifs Ucij locaux, où un public de convaincus et de néophytes sur le sujet vient entendre parler de la réforme et réfléchir sur les formes d'action.

Outre une pétition [3], le collectif – et c'est là à notre connaissance une première – va proposer, sur son site [4], à la disposition de tous, une analyse réactualisée de la réforme. Cette analyse va être largement utilisée, et constituer – ce qui n'est pas courant pour un document de nature juridique – un instrument de mobilisation. Elle va permettre aussi à l'Ucij d'apparaître dans le champ public. Les parlementaires notamment vont en faire un outil de travail qui servira de base aux réunions préparatoires aux débats à l'Assemblée nationale et au Sénat, orchestrées par l'opposition.

Le jeu du collectif

Pendant de longues semaines, les organisations vont accepter de s'effacer derrière l'UCIJ. Il y aura bien quelques écarts ou divergences de vue, mais globalement le caractère collectif de la lutte l'a emporté. Il y a alors, de façon indiscutable, une volonté commune de faire reculer le projet gouvernemental. Les spécificités et les modes d'action propres des organisations, leur histoire aussi ne viendront pas altérer cette volonté.

Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, en mars 2006, alors que le projet a été présenté un mois auparavant au comité interministériel de contrôle de l'immigration, qu'il est ficelé et déposé au Parlement, le ministère de l'intérieur prend contact avec quelques organisations sélectionnées aux fins d'échanger sur la réforme. Elles refuseront dans l'ensemble d'y aller, en indiquant l'inutilité de la démarche, l'opération de communication qu'elle induit et... l'existence d'une analyse commune, expression de la position collective sur la réforme entreprise. Quand les débats à l'Assemblée nationale commencent et que le temps des auditions est arrivé, l'UCIJ demande à être auditionné en tant que tel et impose de choisir lui-même ses représentants avec le souci de combiner compétences et stratégie politique et de montrer la diversité de sa composition. C'est ainsi qu'il se présentera devant la commission présidée par Thierry Mariani, désigné comme rapporteur du projet.

Des représentants de l'UCIJ ont collaboré de manière régulière avec certains députés et sénateurs de l'opposition. La façon de participer aux travaux parlementaires suscite toujours des interrogations et des divergences au sein des collectifs. Elle se pose de façon générale en termes de mesure : jusqu'où doit-on aller ? Certaines organisations estiment que la collaboration doit s'arrêter à l'analyse critique des textes en préparation et qu'il appartient aux seuls élus de rédiger des amendements ; d'autres au contraire penchent pour une coopération plus étroite de façon à éviter le pire et de corriger – ou de tenter de corriger – de la meilleure façon possible les dispositions les plus iniques. Ce débat a bien évidemment eu lieu au sein de l'UCIJ. Il a été décidé, à une large majorité, que le collectif en tant que tel ne proposerait pas d'amendement... Plusieurs organisations membres ont néanmoins accepté de soutenir le travail des quelques parlementaires mobilisés, non pas en écrivant directement quelques amendements parmi les plus délicats, mais du moins en proposant de les relire. Rappelons ici que le texte a été adopté selon la procédure d'urgence [5], ce qui ne se justifiait aucunement et a représenté un obstacle de fait au travail de l'opposition et, donc, une entrave à l'exercice du pouvoir législatif.

On ne peut pas, dans cette brève rétrospective, ne pas dire quelques mots sur le comportement du Parti socialiste. Il a fallu en effet patienter avant que ledit parti ne se décide à rejoindre le collectif en signant la pétition évoquée plus haut [6]. La rencontre obtenue avec le secrétaire général, l'engagement individuel d'élus socialistes et de fédérations en pointe, et l'insistance du mouvement des jeunes socialistes, membre de l'UCIJ dès sa constitution, ont fini par convaincre le PS de dépasser ses réticences qui ne tenaient pas a priori au fond du projet et donc de sa potentielle dénonciation, mais plutôt à la façon dont son positionnement serait vécu et à l'accueil que des organisations si diverses – et pour certaines très hostiles au Parti socialiste – pouvaient lui réserver. En tout état de cause, nous n'étions pas dans le même contexte qu'en 2003, où le PS avait été plutôt silencieux sur la première réforme entreprise par l'actuel ministre de l'intérieur, double peine oblige. La signature du Parti socialiste n'a pas entraîné une réelle mobilisation de ses adhérents contre le projet, et son implication est restée fort modeste : aucun représentant ne sera jamais présent aux réunions hebdomadaires.

Si la lutte contre le projet sur l'immigration et l'intégration a souffert de la mobilisation sur d'autres fronts (multiples manifestations contre le CPE), elle en a aussi profité. Certes, au bout du compte, un projet gouvernemental a échoué, un autre a été adopté sans mettre en péril, loin de là, le gouvernement, et toute idée de comparaison quant à l'ampleur des mouvements sombrerait dans le ridicule. Il n'en demeure pas moins que la convergence des luttes (précarité, mépris de la personne humaine...) a naturellement permis le rapprochement des acteurs de terrain et des artisans de l'opposition : rencontres et discussions avec les étudiants, rapprochements syndicaux...

On pourrait dès lors se demander pourquoi ce contexte propice n'a pas permis de faire reculer l'État par l'abandon d'un texte dont les pouvoirs publics pouvaient largement se dispenser, tout en mettant en œuvre l'entreprise générale recherchée et affichée (on pouvait déjà, avant de changer la loi, choisir les étrangers dont « on » a besoin, les enfermer dans un statut précaire, poursuivre les pratiques extrêmement dures, voire illégales, à l'égard des membres de famille et les empêcher de venir, etc...). Il n'y a pas une raison, mais une conjonction de facteurs : une mobilisation déjà longue qui avait épuisé les « troupes mobilisables » (comme les jeunes lycéens et étudiants, notamment), une réticence syndicale récurrente de la part, si ce n'est des structures, en tout cas de la base, une opinion publique convaincue que l'immigration est un problème et que les propositions pour le régler sont a priori légitimes, l'art de communiquer du ministre de l'intérieur... Cette difficulté de rassembler dans la durée contre les projets iniques dans le champ de l'immigration et de l'asile constitue une constante, sous réserve de mouvements de solidarité inattendus (comme autour de Cachan) [7].

Lutter contre les pratiques

Dans le champ propre à l'immigration, le projet apparaît dans un contexte particulièrement délétère en termes de pratiques administratives et policières. Le gouvernement osera même publier une circulaire, en date du 21 février 2006, passée relativement inaperçue au-delà des cercles d'initiés, et qui, derrière un juridisme effrayant, est un véritable manuel pour l'arrestation des sans-papiers. Elle autorise, sans le dire, les agents de l'ordre à procéder à des contrôles au faciès avec le concours notamment des procureurs [8]. L'UCIJ a très vite pris acte qu'un certain élargissement de son objet initial était indispensable : à sa lutte contre le projet, il était urgent d'intégrer la lutte contre les pratiques.

Par ailleurs, le combat de l'UCIJ va rencontrer celui du Réseau éducation sans frontières (RESF), qui rassemble pour partie les mêmes militants [9]. En mai 2006, le jour même où le projet de loi s'apprête à être discuté au Sénat, le ministre de l'intérieur annonce, avec fracas, qu'il va régulariser certaines familles « sans papiers » ayant un ou des enfants scolarisés en France. Il y a des hasards de calendrier qui ne trompent pas. Outre la volonté de détourner l'attention du projet, le moment choisi coïncide avec la montée en puissance de la mobilisation de RESF à l'approche de la fin de l'année scolaire... et donc de la mise à exécution de la menace de Nicolas Sarkozy, à savoir en finir avec le moratoire arraché en octobre 2005 et procéder à l'éloignement effectif d'étrangers sans papiers avec enfant(s) scolarisé(s). Lors de la conférence de presse organisée le jour de l'ouverture des débats au Sénat par l'UCIJ, les journalistes ne sont intéressés que par cette annonce : rien ne percera alors sur le contenu de la future loi, et tous les médias accorderont la première place à cette décision de revoir les dossiers d'une poignée de familles dont le sort administratif aurait pu être réglé par simple application de la loi. La réforme proprement dite passe alors « aux oubliettes » ; elle ne bénéficiera quasiment plus d'espace dans les médias.

Toujours est-il que cela permet de renforcer le lien entre les deux collectifs qui font alors le choix stratégique d'organiser ensemble une manifestation nationale le 1er juillet – le jour de l'« ouverture de la chasse à l'enfant », pour reprendre les mots de RESF – qui réunira entre 10 000 et 15 000 personnes [10]. Le lien entre le sort réservé aux familles sans papiers ayant des enfants scolarisés et cette nouvelle loi, machine à fabriquer davantage de précarité, à venir grossir les rangs des personnes en situation irrégulière, notamment en supprimant les possibilités légales de régularisation, tombe sous le coup de l'évidence. Mais déjà le temps de la réforme est passé.

L'UCIJ, poussé cependant par la dynamique collective qu'il a su impulser, a décidé de ne pas disparaître après l'adoption de la loi du 24 juillet 2006. Même s'il peine à trouver un second souffle, il pourrait trouver matière à rebondir à l'approche d'échéances électorales importantes.

Post scriptum

L'auteur tient d'emblée à dire que cette vision de l'UCIJ lui est propre. D'autres pourraient sans aucun doute retenir d'autres éléments factuels et porter un regard différent sur ce collectif, dont la naissance est de toutes les façons trop proche pour ouvrir la voie à une analyse pertinente.

Notes

[1] Le ministre de l'intérieur prétendra en même temps qu'il n'a jamais été question de remettre en cause cette catégorie « de plein droit » (s'agissant de la délivrance d'une carte « vie privée et familiale »), puis qu'il a été sensible aux arguments de certaines organisations pour renoncer au projet initial. Voir dans ce numéro l'article de Antonin Sopena, p. 26.

[2] Les réunions du lundi ont rassemblé, à chaque fois, entre 50 et 80 participants représentant autant d'organisations.

[3] Plus de 100 000 personnes et 815 organisations ont signé la pétition en novembre 2006. Elle continue à être en ligne, malgré l'entrée en vigueur de la loi.

[4] www.contreimmigrationjetable.org

[5] On notera que beaucoup de dispositions de la loi du 24 juillet 2006 ne sont toujours pas applicables, à défaut de décrets d'application. L'urgence était bien relative.

[6] L'UCIJ n'a jamais vraiment réglé la question de l'appartenance au réseau. La seule signature de la pétition par une organisation est considérée comme valant adhésion. Les décisions sont prises généralement le lundi par les représentants des organisations, parfois lors d'échanges sur la liste électronique de discussion. Le seul fait d'être signataire de la pétition n'entraîne pas une inscription systématique sur ladite liste. Il en résulte qu'un certain nombre d'organisations se sont bornées à signer, sans jamais participer aux discussions collectives.

[7] Si Cachan a bénéficié d'une forte couverture médiatique, en raison du soutien apporté par des personnalités du monde artistique et culturel, les manifestations de rue n'ont jamais été massives. La mobilisation contre le projet de loi Debré, en 1997, demeure à ce jour la dernière grande manifestation sur l'immigration. Voir aussi, dans [ce numéro](#), les articles pp. 10 et 13.

[8] Voir à cet égard, « Le parquet, complice de la chasse aux sans papiers », [Plein droit n° 70](#), qui reproduit le courrier signé de l'UCIJ et adressé au procureur général de la Cour de cassation.

[9] Notons que les collectifs locaux UCIJ et RESF peuvent parfois même se confondre.

[10] Jusqu'alors, les actions de cette nature portées par l'UCIJ avaient rencontré un certain succès, profitant d'une forte mobilisation des collectifs de sans-papiers, parfois largement minoré par les médias. Ce fut le cas en particulier de [la manifestation qui s'est tenue le 2 avril sur la place de la République](#) et où près de 50 000 personnes se sont déplacées pour venir se promener dans le village associatif et écouter de nombreux artistes.

Article paru dans *Plein droit*, n° 71, décembre 2006

<http://www.contreimmigrationjetable.org>