

# Décryptage du projet de loi asile et immigration

Version du 1er février 2023, après sa  
présentation en Conseil des ministres

Le nouveau projet de loi sur l'asile et l'immigration intitulé « projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » qui sera prochainement débattu au Parlement, s'inscrit dans la lignée d'une frénésie législative sur ce sujet, avec plus de 20 lois en près de 40 ans.

À chaque nouveau gouvernement son projet de loi sur l'immigration, et à chaque nouveau projet de loi des restrictions de droits supplémentaires pour les personnes étrangères. Car la philosophie sur laquelle repose le texte, faussement présenté par le gouvernement comme « équilibré », demeure bien marquée par l'idée qu'il faudrait à tout prix continuer à freiner les migrations des personnes exilées jugées indésirables, par un renforcement continu des mesures sécuritaires et répressives. Au mépris de la réalité de notre monde dans lequel les migrations vont continuer à occuper une place croissante. Au risque de nouveaux drames sur les routes de l'exil. À rebours d'une vision fondée sur la solidarité et l'hospitalité, qui ferait pourtant honneur à notre humanité commune.

Au lieu de cela, le texte, très centré sur les mesures d'expulsion du territoire, vise à criminaliser et à chasser celles qui, parmi les personnes étrangères, sont considérées comme indésirables par le gouvernement. La notion de menace à l'ordre public y est instrumentalisée pour faire tomber les maigres protections contre le prononcé d'une mesure d'expulsion.

Et lorsqu'elles ne sont pas expulsées, les personnes sont placées dans des situations de précarité administrative, avec l'ajout de conditions supplémentaires pour accéder à un titre de séjour plus stable ou pour le faire renouveler.

Sous couvert de simplification des règles du contentieux, les délais de recours sont raccourcis, les garanties procédurales amoindries. Et pour réduire la durée de la procédure d'asile, le fonctionnement de l'OFPRA et de la CNDA sont profondément modifiés, avec un risque d'affaiblissement de ces instances de protection.

Quelques mesures sont présentées comme étant protectrices pour les personnes migrantes ou à même de favoriser leur intégration. Mais elles sont, au mieux, insuffisantes pour répondre aux enjeux d'accueil des personnes migrantes – comme la régularisation limitée à des besoins de main d'œuvre – ou à la nécessaire protection des enfants – comme l'interdiction partielle de l'enfermement des enfants en centre de rétention. Quand elles ne sont pas dangereuses et contre-productives, comme l'exigence d'un diplôme de français pour l'obtention d'un titre de séjour pluriannuel.

Au-delà du texte en lui-même, le climat dans lequel il va être examiné est particulièrement inquiétant. Un climat délétère alimenté par les propos d'un ministre de l'intérieur qui porte un discours très stigmatisant sur les personnes étrangères, en mettant l'accent sur la délinquance et les difficultés d'intégration. Et un gouvernement qui a fait le choix d'attiser les peurs et les tensions, plutôt que d'adopter un discours positif et rassurant sur les migrations, afin de favoriser la cohésion sociale.

Pourtant une autre politique migratoire est possible, fondée sur l'accueil et la solidarité, le respect des droits et de la dignité des personnes. C'est au nom de ces valeurs que La Cimade rejette fermement ce nouveau projet de loi répressif.

## SOMMAIRE

---

### **1. Droit au séjour et au travail : des mesures censées « favoriser l'intégration » trop limitées, voire contreproductives**

- 1.1. Création d'une carte « travail dans les métiers en tension » : les régularisations en tension
- 1.2. Quand le critère de la langue devient une restriction au droit au séjour
- 1.3. Un accès parcimonieux au marché du travail des demandeurs d'asile

### **2. Vers un démantèlement du droit d'asile ?**

- 2.1. Une territorialisation de l'OFPRA synonyme d'émiettement ?
- 2.2. Le juge unique et décentralisé est-il l'avenir de la CNDA ?

### **3. Enfermement et expulsion : extension du domaine de l'arbitraire et de l'injustice**

- 3.1. Poursuivre la mise au ban des étrangers en restreignant leurs droits fondamentaux
- 3.2. L'interdiction de l'enfermement des enfants en rétention : une mesure indispensable mais tout à fait incomplète

### **4. Criminalisation : punir plus pour exclure plus**

### **5. Une justice au rabais**

- 5.1. Des procédures expéditives à juge unique
- 5.2. Visio-conférence et délocalisation des audiences : une justice loin des tribunaux

### **6. Un régime d'exception ultramarin resserrant son étau autour des personnes étrangères**

# 1. Droit au séjour et au travail: des mesures censées «favoriser l'intégration» trop limitées, voire contreproductives

## 1.1. CRÉATION D'UNE CARTE «TRAVAIL DANS LES MÉTIERS EN TENSION»: LES RÉGULARISATIONS EN TENSION

L'article 3 du projet de loi propose de créer une voie de régularisation pour les seules personnes exerçant un métier en tension. Cette mesure présente l'intérêt de fixer dans la loi des critères de régularisation par le travail de plein droit, mais propose des conditions trop restrictives, peu adaptées aux réalités de terrain, et crée un statut précaire supplémentaire. En outre, le projet de loi passe à côté des besoins bien plus larges de refonte des conditions qui permettraient une régularisation large et durable pour toutes les personnes sans-papiers.

### Situation actuelle

La loi prévoit une quarantaine de catégories de droit au séjour, dont plus d'une dizaine pour un motif professionnel. Deux peuvent être demandées par des travailleurs ou travailleuses sans-papiers («salarié» et «travailleur temporaire»). Les conditions de régularisation par le travail, non précisées dans la loi, résultent de la circulaire «Valls». Sauf exceptions, tout métier peut fonder une demande, à condition de l'avoir exercé 8 à 30 mois (alors que la personne n'en a pas le droit) et d'être en France depuis 3 à 7 ans. La procédure est marquée par l'arbitraire de certains employeurs, qui doivent fournir de nombreux documents, et de l'administration qui décide discrétionnairement, quelle que soit la qualité du dossier. La procédure est ainsi appliquée inégalement selon les préfectures.

La loi prévoit également de nombreuses catégories de régularisation au titre de la vie privée et familiale. Mais les conditions sont drastiques et souvent floues, si bien que l'administration peut assez aisément refuser la demande d'une personne dont toutes les attaches sont en France. À cela s'ajoutent des difficultés fortes pour accéder aux procédures, dans un contexte de dématérialisation des démarches.

### Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi prévoit la création, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2026, d'une carte séjour temporaire mention «travail dans les métiers en tension».

Cette carte serait accessible aux personnes justifiant d'au moins 3 ans de présence en France et d'au moins 8 mois (consécutifs ou non) d'activité au cours des 24 derniers mois dans un des métiers en tension, listés par un arrêté conjoint des ministères de l'intérieur et du travail. L'activité ne serait pas prise en compte si elle a été accomplie sous couvert de certains statuts (demande d'asile, titre «étudiant», carte «recherche d'emploi ou création d'entreprise»).

La préfecture serait tenue de délivrer le titre de séjour si les conditions sont réunies (délivrance dite de plein droit, par opposition à une délivrance discrétionnaire). La carte de séjour autoriserait la personne à exercer l'emploi au titre duquel la carte a été délivrée, ou un autre métier en tension. À l'issue de sa validité, la personne titulaire d'un CDI dans un métier en tension pourrait, à la discrétion de l'administration, obtenir une carte pluriannuelle «salarié».

Le projet de loi ne prévoit aucune autre mesure favorisant l'accès à un titre de séjour.

## Position de La Cimade

Cette mesure présente l'intérêt d'inscrire dans la loi des critères pour la régularisation par le travail, avec un titre de plein droit. Toutefois, La Cimade déplore de nombreuses limites.

**La Cimade regrette en premier lieu que la mesure soit réduite aux seuls métiers considérés comme en tension.** La liste des métiers en tension peine à coller aux réalités du terrain, parce qu'elle est établie sur la base de données incomplètes (seules les offres publiées via Pôle Emploi étant prises en compte) et parce que l'emploi de personnes sans-papiers comble de nombreux besoins de main d'œuvre. Ainsi, la plupart des secteurs qui embauchent massivement les personnes sans-papiers sont à ce jour presque absents de la liste des métiers en tension (bâtiment, restauration, ménage, aides à la personne...). À l'inverse, de nombreux métiers figurant sur la liste ne sont pas occupés par des personnes sans-papiers, parce qu'il s'agit de métiers qualifiés pour lesquels l'accès à la formation professionnelle est impossible sans papiers, ou pour lesquels les diplômes obtenus à l'étranger ne sont pas reconnus. Ainsi, l'approche « métiers en tension » perpétue une vision utilitariste de la main d'œuvre étrangère, perçue comme une variable d'ajustement face aux pénuries de main d'œuvre, tout en étant en décalage avec les réalités de terrain.

**La Cimade déplore également la nécessaire justification de l'exercice d'une activité professionnelle et l'incohérence du projet de loi vis-à-vis des employeurs.** La logique absurde de la circulaire « Valls », consistant à justifier d'une situation de travail illégal pour être régularisé·e, est sanctuarisée. De plus, si le projet de loi entend gommer le rôle de l'employeur pour autonomiser la personne dans sa démarche, celle-ci devra justifier de sa situation d'emploi depuis au moins 8 mois, ce qui semble difficile sans aucun document délivré par l'employeur. Par ailleurs, d'autres dispositions du projet de loi renforcent les sanctions vis-à-vis des employeurs de personnes sans-papiers en créant une nouvelle amende administrative.

La Cimade regrette également les restrictions apportées par l'exigence d'ancienneté de présence en France, peu pertinente au regard de l'enjeu de la mesure, et par l'exclusion des périodes d'activité professionnelles exercées sous certains statuts, pourtant réguliers.

**Enfin et surtout, La Cimade regrette que le projet de loi ne comporte aucune autre mesure visant à favoriser l'accès à un titre de séjour.** Le texte perpétue et même renforce la fabrique de personnes sans-papiers par les lois françaises : les conditions drastiques et le blocage de la machine administrative continueront de plonger ou maintenir des centaines de milliers de personnes dans l'irrégularité, malgré des années de vie en France, malgré leurs liens privés et familiaux, malgré leur insertion et leur participation à la société française.

## Proposition de La Cimade

**→ La Cimade demande des mesures législatives fortes pour permettre la régularisation large et durable de toutes les personnes sans-papiers résidant en France, afin de respecter leurs droits fondamentaux et de construire l'égalité des droits.**



### Pour aller plus loin

- [La Cimade, 5 propositions pour la régularisation large et durable des personnes sans-papiers](#)
- [La Cimade, petit guide Refuser la fabrique des sans-papiers](#)
- [Campagne de La Cimade pour la régularisation de toutes les personnes sans-papiers](#)
- [La Cimade, 12 propositions pour lutter contre les discriminations dans l'accès à l'emploi des personnes migrantes](#)

## 1.2. QUAND LE CRITÈRE DE LA LANGUE DEVIENT UNE RESTRICTION AU DROIT AU SÉJOUR

À travers l'article 1 du projet de loi, l'État veut conditionner l'obtention de la carte pluriannuelle à la présentation d'un diplôme justifiant de la maîtrise d'un niveau minimal en français. Sous couvert d'intégration et d'enseignement, cette mesure n'aura pour effet que d'exclure encore plus les personnes en difficulté.

### Situation actuelle

Actuellement, à la signature du Contrat d'intégration républicaine, les personnes primo-arrivantes n'ayant pas un niveau débutant en français (niveau A1) sont dans l'obligation de suivre des heures de formation linguistique prescrites par l'OFII. Entre 100 et 600 heures selon le niveau de scolarisation des personnes. L'assiduité à ces formations est la seule condition à remplir pour honorer ce contrat. Des diplômes de maîtrise de la langue française sont en revanche nécessaires pour les démarches entreprises pour la demande de carte de résident ainsi que pour l'obtention de la nationalité. Il est à noter, pour l'obtention de la nationalité, que l'ajout de la maîtrise de la langue française au niveau avancé à l'écrit en plus de l'oral a fortement pénalisé les personnes les plus précaires, n'ayant pas eu la chance d'être scolarisées.

### Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi prévoit pour l'obtention de la carte pluriannuelle l'obligation de présenter un diplôme de langue française, justifiant un niveau de français minimal. Ce diplôme ne sera reconnu que s'il est délivré par un organisme agréé par l'État. Les frais d'inscription à ces examens varient selon les organismes et les territoires entre 90 euros et 140 euros. Le projet de loi ne prévoit rien sur la prise en charge de ces frais. Le niveau de maîtrise minimal de la langue française sera déterminé par décret en conseil d'État.

Ce rehaussement du critère langue n'apparaît pas être accompagné d'une amélioration notable des formations linguistiques. Seule une augmentation de 100 heures est envisagée. Pour finir, aucune prise en charge des formations linguistiques n'est prévue pour les personnes disposant d'un titre de séjour temporaire.

## Position de La Cimade

Le droit à l'apprentissage de la langue et la connaissance des références sociales du pays où l'on vit est un droit essentiel. Il fait partie des étapes incontournables pour l'inclusion dans la société, le premier pas vers la reconquête de son autonomie. L'apprentissage du français doit donc être l'une des premières demandes sociales à laquelle l'État se doit de répondre.

Le lien qui conditionne l'obtention d'un titre de séjour avec le niveau de français des personnes doit être supprimé. D'une part parce que ce n'est pas en imposant une obligation de réussite à un examen que les personnes apprendront mieux le français, c'est en leur proposant un accompagnement et des formations linguistiques de qualité. D'autre part parce qu'il est contre pédagogique : conditionner leur accueil à l'apprentissage du français, l'une des dix langues les plus compliquées au monde<sup>1</sup>, risque de mettre en difficulté les apprenants.

1. UNESCO  
[www.levif.be/international/quelle-est-la-langue-la-plus-difficile-a-apprendre/](http://www.levif.be/international/quelle-est-la-langue-la-plus-difficile-a-apprendre/)

Sur la totalité des signataires du CIR, 25 % des personnes suivant les formations linguistiques n'ont pas atteint le niveau A1. Si cette loi était adoptée en l'état, 25 % des personnes verront donc leur demande de carte pluriannuelle rejetée et ce pourcentage monterait à 40 % si le niveau minimum exigé correspond au niveau intermédiaire A2.

Ce conditionnement dévoile une stratégie élitiste qui va discriminer socialement les personnes les plus éloignées de l'apprentissage.

Enfin, cette mesure est aujourd'hui inapplicable car les organismes de formations et les centres d'examen en français sont déjà saturés : ils ne sont pas présents sur l'ensemble des territoires et plusieurs mois d'attente sont nécessaires avant de pouvoir intégrer une formation linguistique ou s'inscrire à un examen. Comment ces centres vont-ils pouvoir absorber 55 000 demandes en plus ?

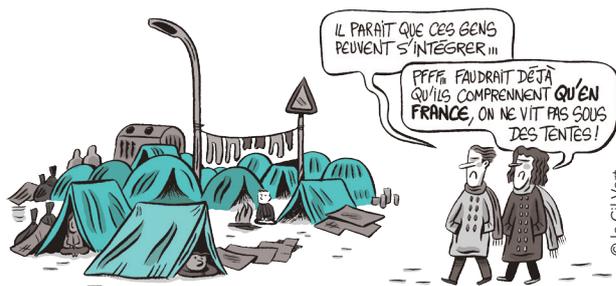
## Proposition de La Cimade

→ Le droit à la langue et à la culture pour toutes et tous

→ La suppression du lien entre titre de séjour et niveau de langue

→ L'accès à l'emploi et à l'apprentissage du français à toutes les personnes dans une démarche de régularisation

→ Un accompagnement qui donne les moyens aux personnes de réussir leur intégration



### 1.3. UN ACCÈS PARCIMONIEUX AU MARCHÉ DU TRAVAIL DES DEMANDEURS D'ASILE

Le projet de loi crée un nouvel article pour permettre aux demandeurs d'asile de certaines nationalités ayant un fort taux de protection de travailler et d'avoir accès à la formation professionnelle et linguistique dès l'introduction de la demande.

#### Situation actuelle

Depuis 1991, les demandeurs d'asile ne sont autorisés à travailler qu'après examen de la situation de l'emploi par les services de l'État (DIRRECTE puis préfectures). Depuis 2018, seules les personnes dont la demande est en cours d'examen à l'OFPRA depuis plus de six mois peuvent solliciter cette autorisation, via leur employeur. Les personnes Dublinées comme celles qui ont un recours à la Cour nationale du droit d'asile ne peuvent pas y accéder.

Résultat: selon l'étude d'impact du projet de loi, à peine 2,3 % des personnes ont été autorisées à travailler en 2021.

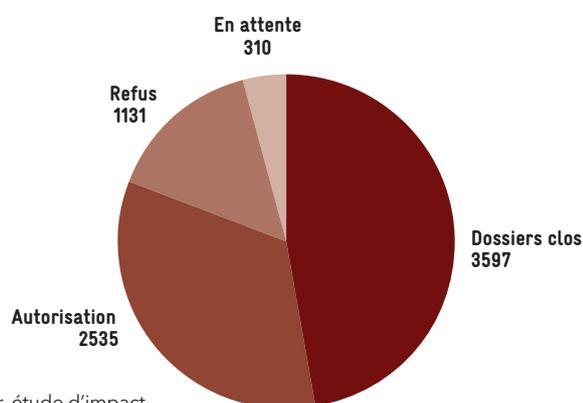
#### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 4 du projet de loi prévoit qu'un décret puis un arrêté interministériel fixe la liste des pays dont les ressortissants pourront être autorisés à travailler dès l'introduction de leur demande. On ignore pour le moment le taux d'accord de référence mais l'étude d'impact évoque l'hypothèse du taux d'accord de première instance supérieur à 50 %. Selon les données Eurostat pour 2022, seules des nationalités comme la Chine, la Syrie, l'Érythrée, l'Afghanistan, l'Ukraine ou de façon plus surprenante la Jamaïque ou Maurice (qui est un pays considéré comme sûr) pourraient bénéficier de cet accès immédiat au marché du travail, avec l'important bémol que les personnes de ces nationalités faisant l'objet d'une procédure Dublin ou accélérée n'auraient pas accès à ce droit. Le projet de loi ne corrige pas la non-conformité avec le droit de l'Union, limitant l'accès au marché du travail aux Dublinés.

#### Proposition de La Cimade

→ En conformité avec les dispositions de la directive européenne sur l'accueil, La Cimade demande que l'ensemble des demandeurs d'asile aient accès au marché du travail dès l'enregistrement de leur demande et soient autorisés automatiquement à travailler.

**SORT DES DEMANDES D'AUTORISATION DE TRAVAIL DES DEMANDEURS D'ASILE EN 2021**



Source: ministère de l'Intérieur, étude d'impact

## 2. Vers un démantèlement du droit d'asile ?

### 2.1. UNE TERRITORIALISATION DE L'OFPPRA SYNONYME D'ÉMIETTEMENT ?

Le projet de loi prévoit la création de « pôles territoriaux France-Asile » regroupant les services des préfets, de l'OFII et des services chargés de l'introduction des demandes de l'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) ainsi que des locaux pour tenir des entretiens lors de missions foraines. Est-ce le début d'une fusion des services mettant en cause l'indépendance de l'OFPPRA ?

#### Situation actuelle

En 2015, les services des préfets et de l'OFII ont été regroupés dans des guichets uniques des demandeurs d'asile, censés enregistrer les demandes et offrir des conditions d'accueil en une journée. Mais en amont, il est prévu que les personnes doivent se présenter aux structures de premier accueil et, en Île-de-France, téléphoner à une plateforme téléphonique. Ceci a engendré des délais d'enregistrement plus importants que ceux prévus par la loi. En revanche, l'OFPPRA est resté un organisme centralisé que les personnes doivent saisir par courrier dans un délai de vingt et jours.

#### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 19 du projet de loi prévoit l'implantation dans ces pôles territoriaux d'ad-joints de protection de l'OFPPRA, chargés de l'introduction des demandes d'asile. Leur mission consisterait à récolter des informations sur l'état civil des personnes autorisées à déposer une demande d'asile en France, à leur proposer de choisir la langue dans laquelle ils souhaitent que se déroule leur entretien et rempliront un formulaire simplifié. Une lettre d'introduction sera remise aux personnes ainsi qu'une convocation pour un entretien personnel qui pourra avoir lieu dans ces lieux, lors de missions foraines (ou par vidéo selon l'étude d'impact). L'objectif est de supprimer le délai d'introduction de la demande fixé à 21 jours depuis 2004, tout en maintenant une obligation de récit écrit.

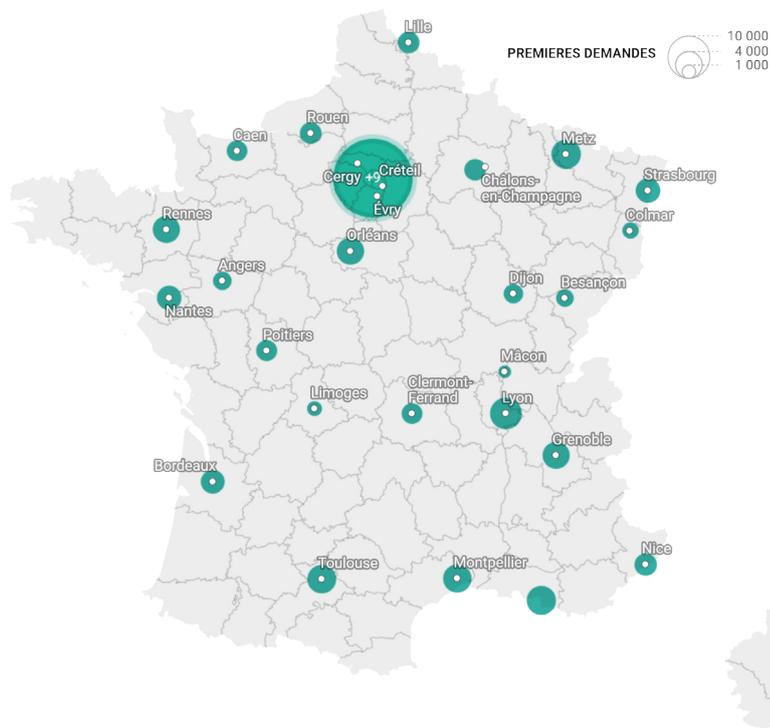
Si le rapprochement entre l'OFPPRA et les demandeurs peut être salué, c'est principalement pour réduire les délais d'instruction que cette mesure est envisagée.

#### Position de La Cimade

La Cimade estime que l'introduction d'une demande d'asile peut être faite immédiatement après l'enregistrement sans qu'il ne soit nécessaire que l'OFPPRA soit décentralisé. Cette décentralisation pourrait constituer la première étape d'une fusion des services dans une agence française de l'asile, qui pourrait à terme remettre en cause l'autonomie de l'OFPPRA.

## PREMIÈRES DEMANDES D'ASILE INTRODUITES EN 2022

Par guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA)



## 2.2. LE JUGE UNIQUE ET DÉCENTRALISÉ EST-IL L'AVENIR DE LA CNDA ?

Alors que le délai d'examen des recours contre les décisions de refus d'octroi du statut de réfugié.e a été fortement réduit en 2022, le ministère de l'intérieur l'estime toujours trop long et pense le réduire en imposant un juge unique et en décentralisant la CNDA (Cour nationale du droit d'asile).

### Situation actuelle

Depuis 1952, la Commission des recours des réfugiés puis la CNDA est une juridiction collégiale échevine puisqu'aux côtés d'un magistrat administratif et quelques fois judiciaire, des personnalités qualifiées nommées par le vice-président du Conseil d'État et surtout par le HCR (Haut-commissariat aux réfugiés), siègent pour statuer sur les recours pour 57 % des cas en 2022. 42 % des décisions ont été prises par un juge unique en 2022, du fait de l'abus des procédures accélérées par les préfets, dont 27 % sans audience.

### Ce que prévoit le projet de loi

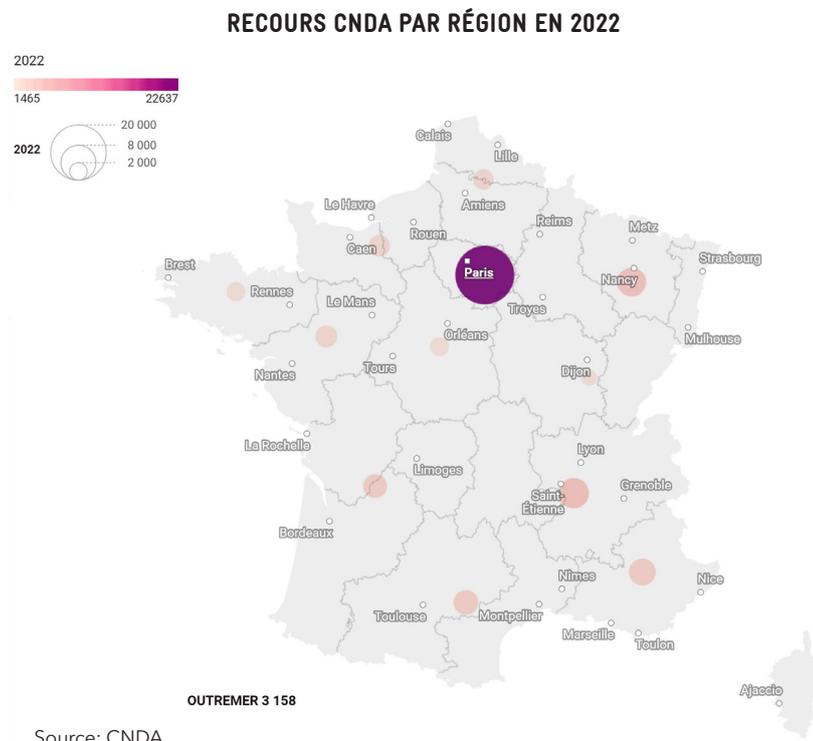
L'article 20 du projet de loi rend subsidiaire cette composition pour faire de la Cour une juridiction de magistrats permanents qui jugeraient seuls sauf s'il est justifié «de réunir une formation collégiale». Cette formulation donne certes une marge de manœuvre à la Cour pour continuer de réunir des formations collégiales mais

inversement elle peut conduire à sa disparition, en fonction de la politique du chef de juridiction.

Le projet de loi prévoit que la Cour peut créer des chambres territoriales, dont le siège et le ressort sont fixés par décret en Conseil d'État. S'il s'agit de rapprocher la Cour du justiciable, permettre aux avocats en régions d'intervenir plus fréquemment, régler la question des frais de transports, et mettre fin aux audiences vidéo qui n'ont pas été un plein succès, cette mesure pourrait être bénéfique. Mais si l'objectif principal est d'accélérer l'instruction des recours en diminuant les garanties offertes au demandeur d'asile, elle sera négative.

## Position de La Cimade

La Cimade s'oppose à toutes les mesures visant à amoindrir les garanties offertes aux demandeurs d'asile, en particulier le remplacement des formations collégiales par un juge unique, la collégialité étant essentielle car elle permet plusieurs regards complémentaires dans une matière où l'intime conviction est le principal critère de décision.



## 3. Enfermement et expulsion : extension du domaine de l'arbitraire et de l'injustice

### 3.1. POURSUIVRE LA MISE AU BAN DES ÉTRANGER·E·S EN RESTREIGNANT LEURS DROITS FONDAMENTAUX

Le texte traduit la volonté de considérer les personnes étrangères comme des menaces perpétuelles. Il dote l'administration d'une nouvelle arme taillée sur mesure pour elle : la menace à l'ordre public. Dès lors, le projet de loi prévoit principalement d'« assouplir » les protections contre les mesures d'expulsion et d'augmenter les possibilités de refus ou de retrait de cartes de séjour, ce qui va précariser, paupériser et marginaliser des dizaines de milliers de personnes chaque année.

#### Situation actuelle

En l'état actuel du droit, des garanties existent afin d'assurer aux personnes étrangères une protection contre les mesures d'expulsion (arrêtés d'expulsion<sup>2</sup>, interdiction du territoire français<sup>3</sup> et obligation de quitter le territoire français<sup>4</sup>), notamment en raison de leur situation personnelle et familiale. Depuis plusieurs décennies, la protection est « de droit », dès lors que les conditions, par ailleurs draconiennes, sont réunies. Ces protections ne sont conditionnées ni au comportement de la personne, ni aux poursuites dont elle a fait l'objet.

#### Ce que prévoit le projet de loi

Pour les obligations de quitter le territoire français :

- L'article 10 entend réduire le champ des protections contre les OQTF<sup>5</sup>. L'administration aura la possibilité de prononcer une OQTF en cas de comportement constituant « une menace grave pour l'ordre public », possibilité jusque-là réservée aux seuls arrêtés d'expulsion, dont la procédure est bien plus contraignante pour l'administration.
- Des « motifs graves de sécurité publique » pourront être opposés aux citoyen·ne·s de l'Union européenne et aux membres de leur famille qui ont un droit au séjour permanent.
- De même, l'expulsion des ressortissant·e·s communautaires qui séjournent en France de manière légale et ininterrompue depuis plus de 10 ans sera possible si elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique.

Pour les arrêtés d'expulsion :

- L'article 9 entend réduire le champ des protections si le comportement de la personne constitue une menace grave pour l'ordre public et qu'elle a déjà fait l'objet d'une condamnation définitive pour une infraction passible de 5 ans ou plus de prison ; et supprime donc l'exigence actuelle d'une condamnation ferme de 5 ans.

Pour les interdictions judiciaires du territoire :

- L'article 9 entend réduire à néant le champ des protections en cas d'infractions punies de cinq ans ou de dix ans de prison (selon les cas), notamment en supprimant l'exigence de motivation spéciale actuellement exigée par les textes.

Pour les interdictions de retour sur le territoire français

- L'article 18 vise à interdire de retour sur le territoire français les personnes faisant l'objet d'une OQTF depuis moins de cinq ans et n'ayant pas quitté le territoire dans

2. Articles [L. 631-2](#) et [L. 631-3](#) du CESEDA.

3. Articles [131-30-1](#) et [131-30-2](#) du code pénal.

4. Article [L. 611-3](#) du CESEDA.

5. Article [L. 611-3](#) du CESEDA.

le délai qui leur a été imparti. Un refus de visa sera donc opposé à ces personnes, sauf en cas de « circonstances humanitaires ».

Pour la délivrance d'un titre de séjour sur respect préalable des principes de la République :

- Le texte propose d'assujettir la délivrance d'un document de séjour au respect de plusieurs valeurs, dont la devise et les symboles de la République, et sous la forme d'un engagement écrit.

## Position de La Cimade

**Certaines de ces mesures sont inutiles :** en ce qui concerne la remise en cause des catégories protégées contre les mesures de double peine par exemple, les autorités judiciaires et administratives détiennent déjà la faculté de les contourner. De plus, les chiffres de la double peine sont en augmentation depuis plusieurs années<sup>6</sup> : il n'y a aucun intérêt à complexifier le droit et à renforcer une machine à expulser qui fonctionne déjà. En ce qui concerne les interdictions de retour, la mesure ne fait que renforcer la politique de bannissement à l'égard des personnes frappées l'éloignement, d'autant qu'il est déjà possible pour les consulats de prendre en compte les modalités d'exécution d'une OQTF dans l'instruction des demandes de visa<sup>7</sup>.

**D'autres sont stigmatisantes :** la double peine était déjà discriminatoire et criminogène. Avec le projet de loi, elle sera également dangereuse. Ne vont plus être seulement ciblées les personnes ayant un parcours pénal, ce qui était déjà injustifiable (car toute personne a le droit à la réinsertion), mais encore toutes celles qui seront passibles d'une condamnation à une peine de prison de 5 ans (ce qui constitue la majorité des infractions). Aucun élément personnel ou familial ne sera jamais assez fort pour contrebalancer l'argument pénal qui l'emportera toujours, en contradiction avec les principes fondateurs de l'exécution des peines.

**D'autres encore sont dangereuses :** des notions floues comme le « comportement » ou la « menace » vont être introduites, lesquelles seront utilisées par l'administration au regard de la définition qu'elle en fera à l'instant « T », laquelle évoluera au regard du contexte médiatique ou politique, d'un territoire à un autre et d'une administration à une autre ; sans que l'accès à la justice ne soit, lui, renforcé ou même garanti.

**Toutes éloignent les personnes de leurs droits fondamentaux :** dans leur ensemble, ces mesures contribuent à briser des parcours familiaux et sociaux ancrés en France, mais peuvent également porter atteinte à l'intégrité physique ou psychique. Dans un contexte prégnant de systématisation de la délivrance d'OQTF sans examen personnalisé des situations, ces mesures traduisent l'obsession croissante d'expulser et de bannir toujours plus, pour répondre à une politique du chiffre au mépris des droits fondamentaux des personnes concernées.

## Propositions de La Cimade

→ La suppression des interdictions de retour sur le territoire français.

→ La suppression de l'ensemble des infractions réservées aux seules personnes étrangères.

→ En vertu du principe d'égalité devant la loi, l'abolition immédiate de la double peine.

→ La fin de l'instrumentalisation de la menace à l'ordre public.

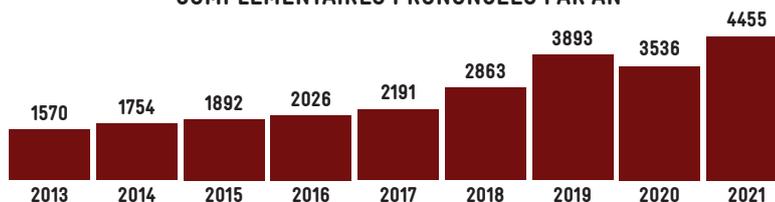
6. Étude d'impact du projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration (NOR : IOMV2236472L/Bleue-1).

7. CE, avis n°406543 du 26 janvier 2023 sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

## Pour aller plus loin

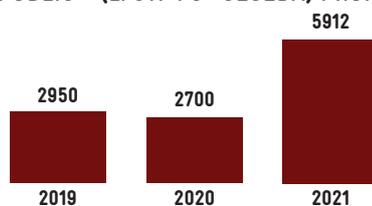
- [11 propositions pour sortir de la logique de contrôle, de sanction, d'enfermement et d'expulsion, La Cimade, nov. 2021](#)
- [Nous, les banni·e·s, témoignages de victimes de mesures de bannissement, La Cimade, nov.-déc. 2022](#)
- [Témoignage en vidéos d'une victime de la double peine, La Cimade, oct. 2021](#)
- [Petit guide \*Dénoncer la machine à expulser\*, La Cimade, sept. 2018.](#)

### INTERDICTIONS DU TERRITOIRE COMPLÉMENTAIRES PRONONCÉES PAR AN



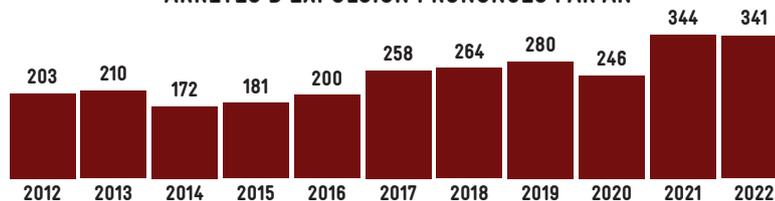
Source: Ministère de la Justice, SG/SEM/SDSE, Fichier statistique du casier judiciaire national

### OQTF « ORDRE PUBLIC » (L. 611-1 5° CESEDA) PRONONCÉES PAR AN



Source: Étude d'impact P JL immigration 2023

### ARRÊTÉS D'EXPULSION PRONONCÉS PAR AN



Source: Étude d'impact P JL immigration 2023

## 3.2. L'INTERDICTION DE L'ENFERMEMENT DES ENFANTS EN RÉTENTION : UNE MESURE INDISPENSABLE MAIS TOUT À FAIT INCOMPLÈTE

Depuis de nombreuses années, des voix s'élèvent pour demander l'interdiction de l'enfermement des enfants en rétention. En plus des associations et de certains parlementaires, les Nations Unies recommandent de faire cesser cette pratique, tout comme le Commissaire européen aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le Défenseur des droits, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou encore la Commission nationale consultative des droits de l'Homme. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a plusieurs fois condamné la France. Pourtant le projet de loi ne prévoit qu'une interdiction partielle de l'enfermement des enfants, qui laissera de côté des milliers d'enfants.

### Situation actuelle

Au quotidien, dans ces lieux d'enfermement, les enfants sont confrontés à des événements traumatisants (automutilations, suicides, tentatives de suicide, expulsion sous contrainte). Ils évoluent dans un environnement violent, privatif de liberté et matérialisé par une présence policière constante, les appels réguliers aux haut-parleurs, les grillages, les barbelés et le bruit des verrous. Ces conditions d'enfermement ont poussé la CEDH à condamner la France pour cette pratique reconnaissant le traitement inhumain et dégradant infligé aux enfants enfermés et à leurs parents. Pourtant depuis 2012 et la première des 9 condamnations de la France par la CEDH, l'administration a enfermé plus de 35 000 enfants en rétention administrative.

### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 12 du projet de loi entend encadrer l'enfermement des enfants en rétention, cependant, contrairement à ce que laissaient entendre les déclarations du ministre de l'intérieur, l'interdiction ne serait que partielle et engendrerait d'autres violations des droits des familles enfermées. D'une part, le nouvel article L. 741-5, tel que modifié par l'article 12 du projet de loi prévoirait l'interdiction de l'enfermement en centre de rétention et non pas simplement en rétention, cela laisserait donc la possibilité de continuer d'enfermer les familles avec enfant en local de rétention (LRA). L'enfermement dans ces lieux est doublement problématique ; les droits garantis en LRA sont nettement moins encadrés, il n'est notamment pas prévu qu'une association intervienne pour l'aide à l'exercice effectifs des droits ni qu'une unité médicale soit présente ce qui est particulièrement problématique au regard de la vulnérabilité des familles avec enfants enfermées. Par ailleurs, l'enfermement en LRA viendrait invisibiliser le placement de famille puisqu'aucune donnée statistique ne serait disponible.

D'autre part, l'article 12 prévoit que cette interdiction se limiterait aux enfants de moins de 16 ans. Cette distinction en fonction de l'âge n'est pas acceptable, la Convention internationale des droits de l'enfant définit un enfant comme étant une personne de moins de 18 ans et appelle à la protection de tous les mineurs sans exception.

Enfin, au regard de la possibilité de légiférer par ordonnance en ce qui concerne les territoires ultra-marins, il est très probable que Mayotte soit exclue de cette interdiction. Or, il y a 40 fois plus d'enfants enfermés en rétention à Mayotte que dans l'Hexagone (3135 à Mayotte et 76 en métropole), il est donc primordial que la problématique de l'enfermement des enfants dans ce territoire soit pleinement prise en compte et que l'interdiction totale d'enfermer des enfants en rétention concerne aussi ce département.

## Proposition de La Cimade

→ La fermeture de tous les lieux d'enfermement spécifiques aux personnes étrangères et dans l'immédiat l'interdiction de l'enfermement administratif de tous les enfants (accompagnés ou non) dans l'Hexagone comme dans les Outre-mer.

## Pour aller plus loin

- [Rapport 2021 sur les centres de rétention administrative](#)
- [À l'intérieur, c'est l'enfer - photos et témoignages de rétention, La Cimade, nov. 2021](#)
- [Rapport interassociatif En finir avec les violations des droits des mineurs isolés. 90 propositions pour une meilleure protection, février 2023](#)
- [Le petit guide Protéger les enfants et leurs droits, La Cimade, mars 2020](#)



## 4. Criminalisation : punir plus pour exclure plus

Le gouvernement se targue de mener une lutte sans faille contre les filières d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers de personnes étrangères. Dans les faits, l'image des passeur·e·s, trafiquant·e·s et autres exploitateur·e·s de la misère des personnes migrantes est mise sur le devant de la scène, afin d'occulter les rouages d'une politique migratoire aux conséquences dramatiques. La question de la lutte contre les passeur·e·s est dès lors instrumentalisée et tend une nouvelle fois à criminaliser les personnes étrangères.

### Situation actuelle

**Criminalisation :** Le CESEDA sanctionne de peines de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait de faciliter ou de tenter de faciliter, par aide directe ou indirecte, l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger en France<sup>8</sup>. Cette peine est portée à dix ans d'emprisonnement et 750 000 € d'amende lorsque les faits sont par exemple commis en bande organisée<sup>9</sup>. Des exemptions sont par ailleurs prévues en ce qui concerne l'aide au séjour et à la circulation lorsqu'il s'agit d'un·e membre de la famille ou lorsque l'aide est fournie sans contrepartie<sup>10</sup>.

**Pénalisation :** Plus de 300 infractions sont passibles d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire français. La plupart des infractions concernées se situent dans le code pénal, mais d'autres existent dans le code du sport, dans le CESEDA, dans le code du travail, etc.

### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 14 entend criminaliser l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers d'étranger·e·s en bande organisée en aggravant les sanctions :

- quinze ans de prison et une amende d'un million d'euros lorsque les faits sont commis en bande organisée ;
- vingt ans de prison et une amende de 1,5 millions d'euros, pour les dirigeant·e·s, les organisateurs et organisatrices des groupements ayant pour objet la commission des infractions d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers.

Toutes les lois « immigration » ont étendu la liste des infractions passibles d'une interdiction du territoire français. Ce projet ne fait pas exception à la règle : l'article 10 propose de rendre possible l'interdiction du territoire contre certains cas de violences volontaires<sup>11</sup> et de vols aggravés<sup>12</sup>. Pourtant, la surenchère sécuritaire n'a jamais été une solution viable.

### Position de La Cimade

Cette mesure risque d'impacter en premier lieu les personnes étrangères elles-mêmes qui se verront d'autant plus attribuer la figure de « passeur·e » en l'absence de caractérisation des faits reprochés. Ces mesures se font l'écho des multiples amalgames véhiculés et entretenus entre réseaux de trafiquant·e·s et aidant·e·s, et tendent à s'inscrire dans une dynamique plus globale de criminalisation et stigmatisation des personnes en migration, considérées comme indésirables et suspectes. Etant généralement éloignées des dispositifs d'accès aux droits, et pâtissant d'une présomption de culpabilité dès lors qu'elles sont interpellées dans des lieux où leur présence n'est pas désirée, un bon nombre d'entre elles sont condamnées sur la base de faits dont elles ne comprennent pas la teneur.

8. Article L. 622-1 du CESEDA

9. Article L. 622-5 du CESEDA

10. Article L. 622-4 du CESEDA

11. Article 222-14-5 du code pénal.

12. Articles 311-4 et 311-4-1 du code pénal.

D'ailleurs, les chiffres montrent que les condamnations, les peines d'emprisonnement ainsi que le quantum des peines fermes ont significativement augmenté au cours de ces dernières années.

## Proposition de La Cimade

→ La suppression de l'ensemble des infractions réservées aux seules personnes étrangères.

### CONDAMNATIONS PRONONCÉES PAR LES TRIBUNAUX CORRECTIONNELS POUR LE DÉLIT D'AIDE À L'ENTRÉE ET SÉJOUR IRRÉGULIERS EN BANDE ORGANISÉE

Année	Condamnations	Peines d'emprisonnement	Taux d'emp.	Peines d'emprisonnement ferme	Taux d'emp. ferme	Quantum emp. ferme
2015	133	131	98,5 %	111	83,5 %	22,8 mois
2016	189	186	98,4 %	161	85,2 %	27,9 mois
2017	153	150	98,0 %	128	83,7 %	28,6 mois
2018	189	179	94,7 %	153	81,0 %	23,6 mois
2019	219	218	99,5 %	185	84,5 %	27,5 mois
2020	188	186	98,9 %	158	84,0 %	30,3 mois
2021	235	232	98,7 %	183	77,9 %	27,0 mois

Source: xxxx

## 5. Une justice au rabais

### 5.1. DES PROCÉDURES EXPÉDITIVES À JUGE UNIQUE

Le projet de réforme du contentieux des étrangers a pour but affiché de simplifier des procédures jugées trop complexes dans le cadre d'un contentieux qui occupe près de la moitié de l'activité des juridictions administratives. Cet objectif pourrait être louable s'il n'était pas justifié par la nécessité de répondre à des impératifs des politiques publiques en matière d'immigration et d'asile, parmi lesquels figure la lutte contre l'immigration irrégulière. Dans ce cadre, les mesures tendant vers la simplification du contentieux ne peuvent qu'aller de pair avec une atteinte aux grands principes de la justice.

#### Ce que prévoit le projet de loi

La réforme du contentieux, dans ses articles 21 à 25, s'inspire de l'étude du Conseil d'État du 5 mars 2020 (dite « rapport Stahl »). Dans le cadre de ces recommandations, les procédures d'urgence sont strictement subordonnées à la mise en œuvre d'une mesure privative ou restrictive de liberté en vue de l'expulsion censée avoir lieu dans des délais brefs.

Le projet de loi s'articule autour de quatre procédures. Elles comportent :

- une procédure dite « ordinaire » pour les OQTF assorties d'un délai de départ volontaire. Le délai de recours est d'un mois et le délai de jugement en formation collégiale est de six mois ;
- une procédure dite « prioritaire » pour les OQTF sans délai de départ volontaire. Le délai de recours et de jugement, avec juge unique, sont respectivement de 72 heures et six semaines ;
- une procédure dite « spéciale » pour :
  - le contentieux relevant des procédures dites « ordinaires » et « prioritaires » lorsque la personne fait l'objet d'une assignation à résidence dite de « courte durée » (fondée sur l'article L. 731-1 du CESEDA) ;
  - les décisions liées à la procédure d'asile (contentieux de l'enregistrement de la demande d'asile et des conditions matérielles d'accueil, des décisions de transfert et des OQTF faisant suite au rejet de la demande d'asile) ;
  - les IRTF autonomes - à savoir délivrées postérieurement à l'OQTF en cas de maintien sur le territoire en séjour irrégulier.

Le délai de recours est de sept jours et le délai de jugement, avec juge unique, est de quinze jours.

- une procédure dite « d'urgence » applicable aux décisions suivantes :
  - placement en rétention ;
  - refus d'asile à la frontière ;
  - transfert Dublin.

Le délai de recours de 48 heures et le délai de jugement, avec juge unique, est de 96 heures.

Selon le gouvernement, ces quatre procédures répondent au double critère de simplification et de maintien de l'efficacité de la politique d'éloignement. Or, c'est bien ce dernier critère qui prime sur le reste puisque sur les quatre procédures, trois d'entre elles relèvent de procédures dites d'« urgence », « prioritaire » ou « spéciale », avec des délais de recours et d'instruction courts et un juge unique.

C'est d'ailleurs ce qu'a relevé le Conseil d'État dans son avis du 26 janvier 2023 lorsqu'il souligne le manque de cohérence de ces dispositions au vu de l'objectif affiché, notamment au regard de la création d'une troisième procédure à juge unique, avec des délais de recours et de jugements courts, en l'absence de toute

mesure de contrainte, et donc d'urgence. Cette nouvelle voie procédurale ajoute non seulement un volet supplémentaire au contentieux sans que cela ne soit justifié, mais concentrera par ailleurs plus de la moitié du contentieux des OQTF. Il en est de même pour le recours contre l'OQTF faisant suite au rejet d'une demande d'asile, dont le délai de recours est raccourci à sept jours et le délai de jugement à quinze jours, sans justification aucune quant à l'argument relatif à la rationalisation du contentieux.

La Cimade constate que les mesures de « simplification » du contentieux contenues dans le projet de loi répondent non pas à un besoin de désengorger les tribunaux et rationaliser des procédures complexes, mais bien à une volonté d'abaisser les garanties procédurales pour expulser plus vite.

## Position de La Cimade

Les mesures du projet de loi vont une fois de plus à l'encontre du respect des garanties procédurales et du droit au recours effectif des personnes étrangères: réduction des délais de recours et de jugement par les juridictions, absence de collégialité avec le développement du juge unique (même pour la CNDA)...

Si les juridictions administratives sont engorgées par le contentieux des étrangers c'est surtout du fait des politiques publiques mises en œuvre par les administrations caractérisées par: l'édition massive de décisions administratives d'expulsion, sans examen attentif des situations individuelles, qu'elles ne parviennent pas à exécuter; des dysfonctionnements de l'administration (la dématérialisation des procédures de demandes de titre de séjour en est l'exemple le plus flagrant); et au fil des lois tous les durcissements dans l'accès aux droits: avec l'augmentation des possibilités de refus ou de retrait de titres de séjour, avec l'augmentation pour l'administration des possibilités de recours aux procédures accélérées ou l'augmentation des possibilités de refus ou de retrait des conditions matérielles d'accueil en matière d'asile...

## 5.2. VISIO-CONFÉRENCE ET DÉLOCALISATION DES AUDIENCES: UNE JUSTICE LOIN DES TRIBUNAUX

### Situation actuelle

Depuis la loi asile immigration de septembre 2018, il est possible pour l'administration de demander à la juridiction de tenir l'audience via un système de visioconférence. La loi ne prévoit plus la possibilité pour la personne étrangère de s'opposer à la tenue de cette visioaudience. Avec cette modification législative, La Cimade a pu voir l'émergence de plusieurs projets de salles d'audience délocalisées construites spécifiquement pour cette justice dématérialisée.

### Ce que prévoit le projet de loi

La refonte du contentieux contenue dans le projet de loi en matière de droit des étrangers prévoit un changement de paradigme important concernant la tenue des audiences. Si aujourd'hui le principe est que l'audience devant le juge judiciaire ou administratif doit se tenir au tribunal, l'article 21 du projet de loi prévoit d'une part la tenue de l'audience, par principe, dans une salle délocalisée aménagée à proximité du lieu d'enfermement et sur décision du magistrat, cette audience peut se tenir en visioconférence. Ainsi, la tenue de l'audience au tribunal devient l'exception.

### Position de La Cimade

La consécration d'une justice délocalisée voire dématérialisée est un grave recul pour les droits des personnes étrangères et des garanties et principes cardinaux qui sous-tendent la justice. Les audiences ne doivent pas être vues comme une formalité

voire une lourdeur, La Cimade déplore cette vision atrophiée de la justice et les atteintes que les délocalisations et les visioaudiences portent à plusieurs droits de la défense ainsi qu'au droit à un procès équitable.

## Proposition de La Cimade

→ **Supprimer le recours à la visio-audience et fermer les tribunaux délocalisés.**

## Pour aller plus loin

- [Rapport critique de l'Observatoire de l'enfermement des étrangers \(OEE\) - juin 2022](#)



**JUSTICE PAR  
VISIO-CONFÉRENCE**

lacimade.org

## 6. Un régime d'exception ultramarin resserrant son étai autour des personnes étrangères

Dans les territoires ultramarins, l'éloignement de l'Hexagone semble justifier, au prétexte d'une pression migratoire plus forte, l'éloignement proportionnel des principes dictés par les conventions internationales et garantissant le respect des droits et de la dignité humaine. Le droit dérogatoire introduit de longue date dans les Outre-mer poursuit son avancée inexorable tel un rouleau-compresseur qui écrase sur son passage tous les espoirs d'une vie meilleure sur le territoire français.

### Situation actuelle

Ce régime d'exception est caractérisé par une criminalisation plus forte qu'ailleurs des personnes insérées dans des parcours migratoires et par une approche purement sécuritaire et répressive supposée répondre à des difficultés sociales et économiques particulièrement marquées en Outre-mer. L'attention portée à la « problématique migratoire » nous incite ainsi à détourner le regard des véritables enjeux structurels communs à ces territoires épars.

### Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi prévoit que les mesures qu'il contient soient adaptables par ordonnances dans un délai de dix-huit mois aux collectivités ultramarines, donnant pouvoir au gouvernement pour légiférer rapidement sans débat au sein du Parlement. Cette nouvelle disposition vient entacher une nouvelle fois les principes démocratiques de la République liés à l'élaboration concertée de la loi entre les deux chambres. Dans la continuité du renforcement systématique des moyens de lutte contre l'immigration dans les Outre-mer, on peut supposer que ces ordonnances portées par le ministre de l'Intérieur sacrifieront de façon toujours plus dramatique les droits des personnes exilées.

Sont par ailleurs prévus un renforcement des contrôles aux frontières ainsi que de l'arsenal répressif déjà massivement déployé à l'égard des personnes insérées dans des parcours migratoires dans des territoires où la « pression migratoire » est perçue par les autorités comme particulièrement forte : les dispositions érigeant la lutte contre les réseaux de passeurs comme priorité absolue auront nécessairement pour effet de renforcer la suspicion à l'égard de toutes les personnes arrivant sur le territoire, au mépris d'un accueil respectueux de la dignité humaine et adapté à des besoins spécifiques, dans des circonstances parfois aussi dramatiques qu'un naufrage en mer depuis une embarcation de fortune. Cette politique répressive ne découragera pas les départs mais incitera les personnes à emprunter de nouvelles voies migratoires toujours plus périlleuses et à prendre des risques toujours plus grands pour leur vie. Elle alimente par ailleurs un amalgame entre délinquance, insécurité et immigration, qui ne peut que conduire à la division de la population, la stigmatisation des personnes étrangères et l'accroissement des tensions sociales.

D'autre part, alors que le recours contre une mesure d'éloignement n'est pas suspensif dans les Outre-mer, la prétendue simplification des voies de recours se traduira dans les faits par une impossibilité quasi totale, y compris pour des personnes protégées ou présentant des vulnérabilités, de faire valoir leurs droits avant que ne soit mise en application leur expulsion.

Il a enfin été annoncé que le territoire de Mayotte ferait l'objet d'un projet de loi dédié impliquant une réforme constitutionnelle, dans un calendrier encore à pré-

ciser. Cette nouvelle atteinte teintée d'un cynisme à peine voilé à ce qui est à tort qualifié de « droit du sol » vise à renforcer une disposition déjà discriminatoire de la loi asile-immigration de 2018 consistant à exclure un nombre toujours plus grand d'enfants né-e-s sur le territoire français de l'accès à la nationalité française.

La vigilance est de mise sur cette nouvelle dégradation de droits pourtant déjà largement inférieurs au reste du territoire puisqu'il n'est pas rare que les Outre-mer servent de laboratoire, de territoire d'expérimentation avant que ne soient étendues les dérogations à tout le territoire national.

## Proposition de La Cimade

→ **Qu'il soit mis fin au régime dérogatoire dans les Outre-mer instaurant un infra-droit pour les personnes exilées, et notamment que soit rétabli le caractère suspensif des recours contre l'éloignement dans les Outre-mer, que soit interdit l'enfermement des enfants à Mayotte et que soient prévues les mêmes conditions matérielles d'accueil pour les personnes en demande d'asile sur tout le territoire.**

