



Uni/e/s contre
une immigration jetable

Pourquoi il faut combattre le projet de loi Besson

*« relatif à l'immigration, à l'intégration
et à la nationalité »*

Document réalisé à partir d'une
analyse collective plus détaillée
téléchargeable sur différents sites internet
(voir au recto de cette couverture)

juillet 2010

AVANT-PROPOS

Ce petit document s'efforce de présenter de manière synthétique les grandes lignes d'une analyse critique du projet de loi « Besson » devant être discuté au Parlement à l'automne 2010, qui a été réalisée par plusieurs organisations - **ADDE, Acat France, Anafé, Cimade, Fasti, Gisti, InfoMIE, Migreurop, MOM, Association Primo Levi, SAF, Syndicat de la magistrature** - auxquelles se sont associées les organisations membres de la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA).

Le rapport d'analyse rédigé par ces organisations est organisé en autant de thèmes qu'il y a d'aspects concernés par la réforme envisagée. Pour plus de précisions, en particulier sur le plan juridique, on pourra se référer à l'un ou l'autre de ces chapitres du document détaillé :

- Zone d'attente et entrée sur le territoire
- Eloignement / contentieux administratif
- Asile
- Travail
- Outre-mer
- Séjour des jeunes majeurs isolés
- Nationalité
- « Immunité humanitaire » (délit de solidarité)

Le rapport d'analyse détaillé est accessible pour consultation et/ou téléchargement sur les sites internet de chacune des organisations qui ont contribué à sa rédaction.

Quelques uns des liens pour accéder au rapport d'analyse complet :

- www.gisti.org/IMG/pdf/hc_analyse-pjl-besson-20100330.pdf
- www.lacimade.org/assets/0000/2014/analyse-pjl-besson-.pdf
- www.syndicat-magistrature.org/analyse-critique-du-projet-de-loi.html

INTRODUCTION

Loi Sarkozy I en 2003,
loi Sarkozy II en 2006,
loi Hortefeux en 2007...

Le projet de loi déposé par Eric Besson le 31 mars 2010 est **le 4^e texte en 7 ans** consacré au sort des étrangers en France ! Pourquoi donc faut-il aussi souvent revenir sur le sujet ?...

Le projet de réforme 2010, en tous cas, marque un tournant considérable dans la politique d'immigration française ; dans certains domaines, il introduit pour les étrangers **de véritables régimes d'exception** : enfermement sans aucun contrôle judiciaire pendant cinq jours, bannissement de l'UE, ...

La présente note explique :

1. comment le contenu de la réforme prend l'apparence trompeuse de simples mesures techniques nécessaires pour transposer trois directives européennes ;
2. comment le projet comprend de pseudo avancées, et surtout, hors de toute obligation liée au droit européen, de sérieux reculs ;
3. comment on trouve, au centre de la réforme, le renforcement du pouvoir de l'administration contre le pouvoir du juge, garant du respect des droits et libertés ;
4. comment, bien loin de la prétendue « simplification » annoncée, le texte aboutit à une incroyable complexification des dispositifs pour refouler, éloigner, expulser et même bannir les migrants ;
5. comment l'objectif affiché est à nouveau d'essayer d'attirer une immigration « choisie », avec des mesures bien illusoires en faveur des travailleurs sans papiers ou contre les employeurs qui les exploitent ;
6. comment on revient à une conception étriquée de la nationalité ;
7. comment on ne revient pas, en revanche, sur le délit de solidarité, qui sera toujours poursuivi.

DE « SIMPLES MESURES TECHNIQUES » ? UNE APPARENCE TROMPEUSE

Le texte du projet de loi « Besson » 2010 est long (84 articles), et son caractère technique rend **difficile au non-initié de repérer rapidement les changements qu'il introduirait** s'il était adopté. De ce fait, on peut être tenté de ne s'attacher qu'à la présentation qu'en fait le ministre. Or l'introduction au texte (ce qu'on appelle l'« exposé des motifs »), comme les déclarations d'Eric Besson à la presse, sont de nature à induire en erreur sur la portée effective de la réforme projetée.

Officiellement, le principal motif de la réforme est de **transposer dans le droit français 3 directives européennes** :

- la directive « Retour »,
- la directive « Carte bleue européenne »,
- la directive « Sanctions ».

Que veut dire « transposer en droit interne » ?

Lorsqu'a été adoptée par les instances européennes une directive qui crée de nouvelles normes, de nouvelles procédures, les Etats membres de l'Europe doivent veiller à ce que leur droit national intègre bien celles de ces normes ou procédures qui s'imposent à eux (certaines sont impératives, d'autres non). Si ce n'est pas le cas, ils doivent, avant la date limite fixée par la directive, modifier leur droit national (= droit interne).

Avec son projet de loi, **le gouvernement profite de cette occasion pour aggraver sa politique d'hostilité aux étrangers** :

- 1° il prend des libertés avec les textes de l'UE, et va au-delà de ce à quoi il est obligé dans cette transposition ;
- 2° il glisse dans le projet de loi des changements sur des points qui n'ont rien à voir avec les directives de l'Union, au motif, dit-il, de « **renforcer la politique d'intégration** » ou d'introduire des mesures « **de simplification** » - deux formules bien éloignées de la réalité.

- ***Un exemple des libertés prises par le gouvernement avec l'obligation de transposition : sur le placement en rétention.***

La directive « Retour » est celle contre laquelle de nombreuses organisations se sont mobilisées, la surnommant « **directive de la honte** ».

Elle prévoit notamment la possibilité de retenir enfermés des migrants, y compris mineurs, pour préparer leur « éloignement » (= expulsion), pour une durée allant jusqu'à dix-huit (18) mois.

La durée de rétention est aujourd'hui très variable d'un État à l'autre ; dans certains pays elle est supérieure à dix-huit mois. Dans d'autres, elle n'est pas réglementée, et des migrants se voient enfermés jusqu'à 2, voire 3 ans. Évidemment, le sort des migrants dans ces États-là sera amélioré avec l'application de la directive.

Mais en France, la directive est un bon prétexte pour allonger la durée de l'enfermement en centre de rétention (CRA).

En France la durée maximale de rétention est actuellement de 32 jours	Avec le projet de loi « Besson », elle passerait à 45 jours
---	---

Mais :

Selon la directive, la durée de rétention doit être « <i>aussi brève que possible</i> » et elle doit être un dernier recours, lorsqu'il y a « <i>une perspective raisonnable</i> » d'éloignement.	Selon la Cimade, soit l'administration parvient à renvoyer les étrangers placés en rétention dans les 10 premiers jours, soit elle n'y parviendra pas et les remettra donc en liberté. L'allongement de la durée de rétention n'a donc aucune utilité.
La directive précise que les Etats « peuvent » (et non « doivent »)	Le projet de loi prévoit de prononcer des assignations à

<p>procéder à l'enfermement, « à moins que d'autres mesures puissent être appliquées efficacement ».</p>	<p>résidence au lieu d'enfermer en CRA, mais</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour des durées pouvant aller jusqu'à 2 fois 6 mois, voire plus, donc disproportionnées, - sans possibilité réelle d'intenter un recours
<p>Enfin, la directive limite la possibilité de l'enfermement à des cas bien précis :</p> <ul style="list-style-type: none"> - s'il y a « <i>risque de fuite</i> » du migrant, - si le migrant empêche la préparation de son départ. 	<p>La réforme envisagée par la France ne mentionne pas ces cas spécifiques, et l'exposé des motifs fait référence, de façon floue, à « une menace pour l'ordre public »...</p>

- ***Autre exemple de transposition qui s'arrange avec le droit européen : une nouvelle définition de la zone d'attente.***

Les zones d'attente sont des espaces dans lesquels les étrangers arrivant en France attendent que l'on décide de les autoriser à entrer sur le territoire national. Il y a aujourd'hui de tels espaces dans les aéroports, les ports, les gares qui desservent l'international. Par un petit tour de passe-passe juridique, ces espaces ne sont pas considérés comme portions du territoire français. Les étrangers qui s'y trouvent n'étant donc pas (encore) officiellement en France, leurs droits s'en trouvent restreints.

Le projet de loi prévoit que dorénavant « *la zone d'attente s'étend du lieu de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche* ».

Une zone d'attente pourrait ainsi « se créer » là où se trouvent des étrangers, comme s'ils l'avaient apportée avec eux, dans leur sac à dos !

Là encore, le ministre de l'immigration essaiera probablement de justifier sa mesure en s'abritant derrière la directive « Retour ». Or :

<p>La directive prévoit la possibilité de priver de la liberté d'aller et venir des migrants qui viennent d'arriver s'il s'agit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'une mesure « <i>d'urgence</i> », - répondant à « <i>une situation exceptionnelle</i> », - constituée par la présence d' « <i>un nombre exceptionnellement élevé</i> » d'étrangers. 	<p>Aucune des limites fixées par la directive ne figure dans le projet de loi, qui précise que cette zone d'attente « portable » pourra être créée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - « <i>sans qu'il soit besoin de prendre une décision particulière</i> », c'est-à-dire hors de tout contexte exceptionnel, - dès lors qu'« <i>un groupe d'étrangers</i> » sera découvert comme venant d'arriver... <p>...Un groupe : est-ce à partir de deux personnes ?...</p>
--	---

Petite clef d'interprétation de la volonté du ministre Eric Besson de légiférer ainsi sur la zone d'attente :

On se rappelle comment, en janvier 2010, plusieurs dizaines de Kurdes de Syrie avaient été découverts venant de débarquer sur les côtes corses. Le ministre avait décidé de les placer dans divers centres de rétention sur le continent, mais les juges qui avaient eu à se prononcer sur la prolongation de leur enfermement avaient sanctionné les irrégularités de procédure commises et avaient ordonné la libération de tous. Désaveu cuisant pour le ministre...

NEUTRALISATION DU POUVOIR DU JUGE, (LE RÊVE D'UNE ADMINISTRATION TOUTE-PUISSANTE ?)

« *Le projet de loi comprend plusieurs dispositions [...] rendant l'action administrative et contentieuse plus efficace* », peut-on lire dans l'exposé des motifs du texte.

Le gouvernement entend ne plus être gêné par ces « **empêcheurs de refouler ou d'expulser tranquillement** » que sont les juges !

Le rôle du juge judiciaire en matière de droit des étrangers

La Constitution fait du juge judiciaire le gardien des libertés.

Le *juge des libertés et de la détention (JLD)* a ainsi pour mission de contrôler que les conditions d'arrestation, de placement en garde à vue et de maintien en centre de rétention ou en zone d'attente respectent les droits de la personne qui fait l'objet de ces mesures. L'intervention du JLD est donc nécessaire pour les décisions de maintien en zone d'attente, ou en centre de rétention en vue d'une reconduite à la frontière.

Le projet de loi « Besson », au moyen de petites retouches de la réglementation actuelle qui n'ont l'air de rien, assume sans complexe sa volonté de s'attaquer à un droit constitutionnellement garanti, et s'apprête à priver de fait les étrangers du droit à ce qu'une mesure ne respectant pas la légalité soit annulée.

Le projet de loi invente divers moyens de neutralisation ou d'évitement du pouvoir du juge des libertés et de la détention :

aujourd'hui	demain
Un étranger placé en centre de rétention pour organiser son renvoi comparait devant le JLD au bout de 48 heures .	Le JLD ne serait appelé à décider si l'étranger doit être libéré ou maintenu en rétention qu'au bout de 5 jours . En conséquence, le juge administratif (JA) pourrait, lui, statuer sur la légalité de la

	<p>mesure d'éloignement avant que l'étranger n'ait comparu devant un JLD (qui peut-être l'aurait fait libérer) !</p> <p>[On pourra noter qu'une garde à vue ne peut excéder 48h (96 heures notamment en matière de terrorisme mais avec l'autorisation d'un juge au-delà de 48 heures) alors qu'un étranger qui n'aura commis d'autre délit que d'être en situation irrégulière pourra rester enfermé 5 jours sans le contrôle d'un juge...]</p>
<p>Si une irrégularité a été commise lors de l'interpellation d'une personne, si elle n'a pas été mise en mesure d'exercer ses droits, etc., la procédure est nulle et doit s'arrêter.</p>	<p>Une irrégularité de procédure (par ex. absence d'information donnée à l'étranger sur ses droits ou négligence lors du placement en zone d'attente ou en CRA...) n'entraînera la nullité de celle-ci « <i>que si elle présente un caractère substantiel et a eu pour effet de porter atteinte aux droits de l'étranger</i> » (??)</p>
<p>Le contrôle de la régularité de la procédure s'effectue à tout moment de cette procédure.</p>	<p>Si le 1^{er} juge devant lequel a comparu l'intéressé n'a pas relevé une irrégularité commise dans la procédure, que ce soit en zone d'attente ou en rétention, cette irrégularité ne pourra plus être soulevée ensuite.</p>

COMPLEXIFICATION INÉDITE DES MOYENS ACCORDÉS À LA « CHASSE AUX MIGRANTS »

S'appuyant sur la directive « Retour » ou sur la simple volonté gouvernementale, le projet de loi 2010 sur l'immigration multiplie les outils, et les situations, permettant :

- d'empêcher les migrants de pénétrer sur le territoire national,
- de les renvoyer, après une interpellation ou après un refus de délivrance ou renouvellement de titre de séjour, dans leur pays d'origine ou un pays par lequel ils ont transité,
- de les contraindre à un « départ volontaire »,
- de les priver éventuellement de délai dans l'organisation de ce départ volontaire,
- de leur accorder un temps ridiculement court pour déposer une demande d'asile, pour voir cette demande examinée, ou pour faire un recours contre une décision d'éloignement,
- de les bannir (= leur interdire le retour) du territoire européen, pour une durée allant de 2 à 5 ans selon les cas.

Les règles du contentieux administratif (les mesures à l'encontre des étrangers et les possibilités de recours contre ces mesures) étaient déjà complexes ; avec le projet de loi, leur complexité devient telle qu'il est **difficile d'imaginer qu'une personne non avertie (a fortiori étrangère) puisse les comprendre, et surtout savoir comment agir.**

Selon la situation exacte de la personne, selon l'attitude qu'elle aura eue après la notification d'une mesure administrative,

- > ses délais de recours seront différents,
- > les sanctions encourues (autres mesures administratives) auront des durées différentes.

En résumé, si la réforme est adoptée en l'état, peu d'étrangers pourront se défendre et faire valoir leurs droits sans le secours d'un avocat, et les avocats auront à rédiger 5, 6 ou 8 requêtes différentes pour assister un seul client !

INTERDICTION DE RETOUR : ÉTRANGERS BANNIS DE L'UE

Parmi toutes les « trouvailles » juridiques du projet de loi, une mesure, surtout, est à mettre en avant :

la création d'une « interdiction de retour » (IRTF)
directement tirée de la directive « Retour ».

Une mesure très grave, et assimilable à un véritable bannissement

- Cette mesure d'IRTF pour une durée de 2 ou 5 ans pourra être prise en même temps qu'une OQTF (Obligation à quitter le territoire français), mesure déjà en vigueur en droit français.
- Elle pourra concerner des personnes résidant depuis des années en France, des personnes y ayant des attaches familiales, éventuellement mariées à des Français (les préfets seront censés examiner les particularités des situations, mais ces particularités ne protègent pas de la mesure, dont l'application sera laissée à leur discrétion).
- Les personnes ayant fait l'objet d'une IRTF seront fichées au fichier européen SIS (Système d'information Schengen), et ne pourront donc aller dans aucun autre État de l'espace Schengen.

On imagine les faibles chances qu'aura une personne contrainte à retourner dans son pays de revenir plus tard demander l'asile si elle se trouve alors menacée de persécutions dans ce pays...

Nota. L'interdiction de retour est une nouveauté inscrite dans la directive « Retour », et le gouvernement français avait l'obligation de l'inscrire dans son droit interne. Mais **plusieurs protections figurent dans la directive, qui ne sont pas reprises dans le projet de loi** :

- des possibilités de recours suspensif,
- des catégories de personnes protégées (victimes de la traite...),
- des règles d'abrogation ou d'annulation de la mesure.

On voit là comment le gouvernement se saisit d'une opportunité pour mettre en œuvre la répression la plus dure possible.

*ATTIRER UNE IMMIGRATION « CHOISIE » : UN OBJECTIF
TOUJOURS AFFICHÉ...*

Il s'agit ici de la **transposition de la directive dite « Carte bleue »** (carte qui n'a rien à voir avec une carte bancaire !).

La carte bleue européenne est un titre de séjour qui a pour objectif de **favoriser l'immigration d'une main-d'œuvre qualifiée, voire très qualifiée** : personnes dotées d'un diplôme équivalent à Bac+3, ou ayant 5 années d'expérience dans un emploi hautement qualifié (pouvant ainsi revendiquer un salaire d'environ 4 000 euros par mois).

Alors que le ministre de l'immigration relève dans son « exposé des motifs » que les États européens sont « *en concurrence* » pour (essayer d') attirer ces migrants qualifiés, **le projet de loi ne prévoit pas d'appliquer les normes favorables que la directive autorise à adopter** (sur l'exigence de visa de long séjour, etc.).

La France fait, ici encore, le choix d'être la moins ouverte possible à l'immigration...

*... DES DROITS ET PROTECTIONS BIEN ILLUSOIRES
POUR LES SANS-PAPIERS...*

Les travailleurs sans papiers (par exemple lorsqu'ils sont licenciés après la découverte par leur employeur de l'absence d'autorisation de travail) ont les plus grandes difficultés pour faire la preuve de leur activité salariée et de la durée de leur emploi, donc à obtenir le paiement de leur période d'activité si leur employeur est de mauvaise foi.

Le projet de loi améliore un peu les indemnisations dues, lors d'une rupture de l'emploi, au salarié étranger sans autorisation de travail pour peu qu'il soit apte à prouver la réalité de son travail. L'étranger licencié a droit au minimum à une « indemnité forfaitaire », d'un mois de salaire actuellement, trois mois selon le projet. S'il n'était pas déclaré, une présomption de travail de 3 mois lui assure le versement rétroactif de 3 mois de SMIC. Ces **améliorations sont sans commune mesure avec le préjudice subi du fait de la précarité de leurs conditions de travail, d'autant que le projet veille à interdire le cumul de ces indemnités avec d'autres.**

Salarié étranger sans autorisation	1 ^{er} option	2 ^e option
déclaré	Indemnité forfaitaire de 3 mois de salaire	Indemnités de droit commun
non déclaré	Indemnité forfaitaire ET Indemnité de présomption de travail (3 mois au SMIC)	Indemnité pour travail dissimulé (6 mois au SMIC)

Enfin il est prévu que les sommes dues pourront être « consignées », puis reversées même en cas de reconduite au pays. On ne sait ni par qui sera ordonnée cette consignation, ni quel organisme percevra les sommes consignées, ni comment sera garanti le versement effectif.

... ET DES OUTILS TOUT AUSSI ILLUSOIRES POUR LA LUTTE CONTRE LES EMPLOYEURS ABUSANT DES SANS-PAPIERS

Une fois de plus les pouvoirs publics s’apprêtent, comme le fait une directive « sanction », à faire mine de vouloir lutter avec la plus grande sévérité contre les employeurs d’étrangers sans autorisation de travail :

- > l’infraction est étendue à toute personne ayant recouru aux services d’un employeur d’un étranger sans titre,
- > des sanctions pénales sont prévues pour les donneurs d’ordre en cas de sous-traitance,
- > la fermeture administrative d’un établissement employant des étrangers sans titre pourra être prononcée,
- > de nouveaux agents seront impliqués dans cette lutte.

Reste que les **moyens de s’exonérer de ces sanctions** sont **nombreux et faciles à mettre en œuvre**, et que très probablement les sans-papiers seront toujours les premières victimes de cette pseudo-lutte contre leurs employeurs...

EN MATIÈRE D'ACCÈS À LA NATIONALITÉ, UN CONTRÔLE ACCRU DE L'« ASSIMILATION »

Rien à voir ici avec une quelconque directive à transposer.

> Alors que la notion d'« intégration », reposant sur une conception ouverte de la nationalité, avait peu à peu prévalu dans les textes sur le sujet, le ministre Besson, voulant sans doute tirer parti de la grande consultation sur « l'identité nationale » qui a abouti à l'échec qu'on sait, réactive la notion d'« assimilation », symbolique de la négation de la diversité culturelle de la nation.

Les candidats à la nationalité française devront, au terme du projet de loi, signer une « charte des droits et devoirs du citoyen français », rappelant « *les principes et valeurs essentiels de la République* ».

Cette charte doit être définie dans un décret ; les parlementaires auront donc à voter ou non la disposition sans en connaître le contenu exact...

> Au fil des réformes précédentes, l'acquisition de la nationalité française par les conjoint/e/s de Français/es a déjà été considérablement allongée :

- 4 ans après le mariage pour déposer la demande (5 ans si le couple réside à l'étranger) ;
- 1 an pour l'enregistrer ;
- 2 ans pour une éventuelle opposition du gouvernement.

C'était trop peu... le projet de loi ajoute une année au délai d'enregistrement. Au total, les conjoint/e/s de Français/es auront donc à **attendre 8 années** avant d'être tout à fait sûrs d'avoir acquis la même nationalité que leur conjoint/e !

DÉLIT DE SOLIDARITÉ : DES POURSUITES TOUJOURS POSSIBLES, MÊME POUR DES « AIDANTS » AGISSANT SANS BUT LUCRATIF

Face aux associations mobilisées au cours de l'année 2009 pour que le « délit de solidarité » soit supprimé de notre législation et au mépris des faits, Éric Besson martelait qu'aucune personne ou association qui s'est limitée à accueillir et héberger des clandestins en situation de détresse n'est concernée par le délit d'aide à l'entrée ou au séjour irréguliers des étrangers.

En proposant une réforme du cas d'immunité pour une aide humanitaire à un sans-papier, le ministre reconnaît enfin l'existence de ce « délit de solidarité ».

Mais, loin de répondre aux attentes des « délinquants de la solidarité », le projet de loi est bien décevant puisque :

- > il maintient le délit d'aide à l'entrée ou au séjour irréguliers des étrangers ;
- > il restreint l'immunité à un acte « face à un danger actuel ou imminent, nécessaire à la sauvegarde de la personne de l'étranger » ... la seule nouveauté, dans cette formule, étant l'expression « **la personne** » qui remplace celle de « **la vie et l'intégration physique** » du texte actuellement en vigueur.

Actuellement, seule l'aide d'urgence est prise en compte. En cas de poursuites (et pourquoi n'y en aurait-il plus ?), on voit mal pourquoi, dans l'avenir, les tribunaux ne donneraient pas à la nouvelle formule la même interprétation qu'à l'ancienne.

- SOMMAIRE -

Avant-propos	1
Introduction	2
De « simples mesures techniques » ?	
Une apparence trompeuse	3
Neutralisation du pouvoir du juge, (le rêve d'une administration toute-puissante ?)	7
Complexification inédite des moyens accordés à la « chasse aux migrants »	8
Interdiction de retour : Étrangers bannis de l'UE	9
En matière d'accès à la nationalité, un contrôle accru de l'« assimilation »	12
Délit de solidarité : des poursuites toujours possibles, même pour des « aidants » agissant sans but lucratif	13

Addendum au 27 septembre 2010

Le 16 pages « Pourquoi il faut combattre le projet de loi Besson » a été publié en juillet 2010, il se base donc sur le texte déposé par le gouvernement à l'assemblée nationale le 31 mars 2010, c'est-à-dire avant les propositions d'amendements émanant du gouvernement (début septembre), du rapporteur du projet de loi, des députés de la droite comme de l'opposition.

On trouvera à l'adresse **www.gisti.org/pjl2010**, les différentes versions du projet de loi, parmi lesquelles la plus récente, accompagnées à chaque fois des consolidations de codes et/ou tableaux comparatifs permettant de repérer facilement les « innovations » apportées par les amendements successifs :

www.gisti.org/pjl2010#evol

Au 27 septembre 2010, le tableau comparatif « Texte en vigueur/Texte du projet de loi/Texte adopté en Commission » extrait du rapport Mariani (n° 2814, 16 septembre 2010) est le document le plus à jour :

www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2814.asp#P4596_1050527

Des analyses de ces amendements seront progressivement mis en ligne sur ce site (au paragraphe « liens pour en savoir plus » ci-dessous) :

www.gisti.org/pjl2010#analyses