



Projet de loi sur l'immigration

présenté au Conseil des ministres le 23 juillet 2014

7 propositions d'amélioration

Septembre 2014

1. SUPPRIMER LES INTERDICTIONS DE RETOUR
2. SUPPRIMER L'INTERDICTION DE CIRCULATION SUR LE TERRITOIRE FRANCAIS
3. AVANCER L'INTERVENTION DU JUGE DES LIBERTÉS ET DE LA DÉTENTION A 48H
4. RÉDUIRE LA DURÉE DE RÉTENTION
5. DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES A LA RÉTENTION
6. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT EN ZONE D'ATTENTE
7. INTERDIRE LE PLACEMENT DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS EN ZONE D'ATTENTE

Contacts :

Jean-François Ploquin, directeur général
direction@forumrefugies.org | 06 16 17 77 21

Nadine Camp, directrice adjointe développement international et plaidoyer
ncamp@forumrefugies.org | 06 27 83 02 28

Forum réfugiés-Cosi est présent en centres de rétention administrative depuis 2010. La mission d'information et d'aide à l'exercice effectif des droits auprès des personnes retenues est aujourd'hui menée à Lyon, Nice, Marseille, Nîmes, Sète et Perpignan. Seul ou avec les quatre autres associations présentes en rétention, Forum réfugiés-Cosi témoigne sur les conditions de rétention et alerte constamment les autorités sur les situations de non respect des droits des personnes retenues. L'association assure également une présence en zone d'attente à Lyon et Marseille.

C'est dans ce contexte et au regard de cette expérience que Forum réfugiés-Cosi souhaite proposer des voies d'amélioration dans le cadre des mesures du projet de loi sur l'immigration relatives à l'éloignement des étrangers.

1 Mesures d'éloignement

art. 15, 16

➤ POUR LA SUPPRESSION DES INTERDICTIONS DE RETOUR ET DE CIRCULATION

Le projet de loi prévoit que l'interdiction de retour d'une durée maximale de deux ans, jusqu'ici facultative, doit être prononcée avec l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) sans délai de départ volontaire ou lorsque l'étranger n'a pas satisfait à l'obligation de départ. Des dérogations peuvent s'appliquer dans des cas particuliers fondés sur des circonstances humanitaires. Un nouvel article du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) donnerait également la possibilité d'assortir l'OQTF d'une interdiction de circulation sur le territoire français.

1. SUPPRIMER LES INTERDICTIONS DE RETOUR

En rétention, Forum réfugiés-Cosi constate que l'interdiction de retour concerne des personnes sans toujours prendre en compte leur situation spécifique et en particulier leurs liens familiaux sur le territoire français. Par ailleurs, assortir automatiquement certaines OQTF d'une interdiction de retour aura pour conséquence de multiplier les recours contentieux contre cette mesure qui devra être justifiée au cas par cas par l'autorité administrative¹. Enfin, la constitutionnalité d'une telle mesure au regard du principe de proportionnalité des peines doit être examinée à la lumière du positionnement du Conseil constitutionnel².

Aussi, comme recommandé au moment de l'introduction de cette mesure dans le droit français³, **Forum réfugiés-Cosi demande la suppression de la mesure administrative d'interdiction de retour.**

2. SUPPRIMER L'INTERDICTION DE CIRCULATION SUR LE TERRITOIRE FRANCAIS

L'interdiction de circulation visant les ressortissants de pays de l'Union européenne porte une atteinte disproportionnée à la libre circulation, au regard des objectifs à atteindre, et sa mise en œuvre pratique demeure sujette à de nombreuses interrogations.

Le projet de loi prévoit que l'étranger peut demander l'abrogation de cette interdiction, sans toutefois en préciser les modalités. Les conséquences d'une violation de l'interdiction de circulation ne sont pas non plus détaillées.

¹ CE, avis, 12 mars 2012, N° 354165

² Conseil constitutionnel, Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. Une décision contraire a été prise le 9 juin 2011 (Décision n° 2011-631 DC) mais elle se fondait en partie sur le caractère facultatif de l'interdiction de retour.

³ Forum réfugiés-Cosi, *Asile, Réfugiés, Roms, Rétention administrative : 12 Propositions pour une politique à la hauteur de la tradition et des engagements de la France*, sept. 2012. P. 10

Forum réfugiés-Cosi demande le retrait de l'interdiction de circulation sur le territoire français. La commission européenne a proposé fin 2013 plusieurs actions visant à aider les autorités locales et nationales à lutter contre les « abus » du droit de circulation⁴, qui peuvent être adoptées en remplacement de cette mesure.

2 Réention administrative

➤ POUR UN ENCADREMENT DES MESURES DE RÉENTION ADMINISTRATIVE

Le projet de loi n'aborde pas les conditions entourant le placement en centre de réention. Il a pourtant été démontré que les durcissements intervenus dans la loi du 16 juin 2011 portent atteinte aux droits fondamentaux des personnes sans atteindre l'objectif d'efficacité invoqué à l'époque d'adoption du texte. Forum réfugiés-Cosi réitère ici des positions déjà exprimées au sujet de la réention administrative⁵.

3. AVANCER L'INTERVENTION DU JUGE DES LIBERTÉS ET DE LA DÉENTION A 48H

Le recul de l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) au cinquième jour a entraîné l'éloignement de certaines personnes qui n'ont pas pu faire valoir leurs droits devant ce juge qui sanctionne l'irrégularité des procédures et le non-respect des droits.

Forum réfugiés-Cosi demande donc de revenir à une intervention du juge des libertés et de la détention 48h après le placement en réention, afin d'assurer le contrôle judiciaire indispensable vis-à-vis des actes de l'administration et de la police. Cette proposition a déjà été formulée dans le rapport du député Mathias Fekl remis au Premier ministre en 2013⁶.

4. RÉDUIRE LA DURÉE DE RÉENTION

L'allongement de la durée de réention, qui est passée de 32 à 45 jours en 2011, n'a pas permis une meilleure mise en œuvre des mesures d'éloignement. En 2012, 9% des personnes retenues en France métropolitaine ont été maintenues au-delà du 32^{ème} jour alors que seuls 4% des éloignements interviennent entre le 32^{ème} et le 45^{ème} jour⁷. La durée moyenne de la réention était de 11 jours en 2012, et 89% des personnes ont été retenus moins de 25 jours.

L'allongement de la durée de réention produit des avantages minimes sur l'efficacité des procédures d'éloignement en proportion de l'atteinte aux droits et garanties offerts aux étrangers.

Pour Forum réfugiés-Cosi, il apparait ainsi nécessaire de prévoir une durée maximale de réention plus courte.

⁴ Commission européenne, « Libre circulation des personnes: cinq actions en faveur des citoyens, de la croissance et de l'emploi dans l'UE », Communiqué de presse, 25 novembre 2013. Les actions, détaillées dans le document sont : lutter contre les mariages de complaisance, appliquer les règles de l'Union européenne sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, relever les défis de l'inclusion sociale, promouvoir l'échange des meilleures pratiques entre les autorités locales, assurer l'application sur le terrain des règles de l'UE en matière de libre circulation.

⁵ Forum réfugiés-Cosi, *Asile, Réfugiés, Roms, Réention administrative : 12 Propositions pour une politique à la hauteur de la tradition et des engagements de la France*, sept. 2012. P. 9

⁶ Matthias FEKL, *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France*, Rapport remis au Premier ministre le 14 mai 2013. Proposition n° 19

⁷ ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Clmade, Ordre de Malte, *Centres et locaux de réention administrative, Rapport 2012*.

➤ POUR UN DÉVELOPPEMENT DES ALTERNATIVES A LA RÉTENTION

Le projet de loi prévoit principalement des dispositions visant à renforcer le contrôle des assignations à résidence, en vue d'un éloignement du territoire :

- L'autorité administrative peut solliciter le JLD pour demander une intervention au domicile de l'assigné à résidence, par la police ou la gendarmerie, afin d'exécuter la mesure d'éloignement ou de notifier un placement en rétention.
- L'étranger qui n'a pas répondu à une demande de présentation aux autorités consulaires en vue de la délivrance d'un titre de voyage pourra y être conduit par les services de police ou de gendarmerie.

5. DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES A LA RÉTENTION

Il convient de développer les alternatives à la rétention, ce qu'un simple renforcement des conditions de l'assignation à résidence ne permettra pas.

L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) sans délai est souvent notifiée par défaut, y compris envers certaines personnes qui étaient sur le point de quitter la France. Il est donc **nécessaire d'étendre la mise en œuvre d'OQTF avec délai de départ volontaire, ce qui permettra d'éviter une privation de liberté inutile pour certaines situations**. La directive retour⁸ préconise d'ailleurs par principe la primauté du délai de départ volontaire et l'enfermement comme dernier recours.

Par ailleurs, les assignations à résidence sont rarement prononcées par l'autorité administrative, qui a pourtant cette possibilité avant de mettre en œuvre un placement en rétention. Il revient très souvent au JLD de statuer sur la possibilité d'assigner à résidence. Aussi, **il est nécessaire de développer davantage les mesures d'assignation à résidence de la part des autorités administratives**.

4 Zones d'attente

➤ POUR LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX A LA FRONTIERE

Le projet de loi n'aborde pas la question des zones d'attente, un espace privatif de liberté dont le champ d'application a été étendu par la loi du 16 juin 2011 et où l'accompagnement limité pose la question du respect des droits fondamentaux.

6. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT EN ZONE D'ATTENTE

- Une meilleure prise en compte des droits des étrangers en zone d'attente suppose une limitation plus stricte de ces espaces et une formation de l'ensemble des acteurs présents et notamment de la police aux frontières. **Il est également indispensable de prévoir une saisine systématique et sans délai des associations habilitées lors de chaque placement, afin que chaque étranger soit en mesure de bénéficier d'un accompagnement juridique en zone d'attente.**

⁸ DIRECTIVE 2008/115/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

7. INTERDIRE LE PLACEMENT DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS EN ZONE D'ATTENTE

Les mineurs isolés étrangers, qu'ils soient ou non demandeurs d'asile, doivent tous être exclus du champ d'application de la zone d'attente car les droits inhérents à leur minorité doivent prévaloir sur leur statut de migrant.

5 Parcours d'intégration

➤ POUR UN RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION DES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE

La question de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale étant par ailleurs abordée dans le projet de loi sur l'asile, il convient de se reporter aux positions de Forum réfugiés-Cosi sur la réforme de l'asile pour connaître l'ensemble des positions de l'association sur l'intégration.

Avec le soutien de l'Union européenne



Fonds Asile Migration Intégration

Le présent document ne représente pas le point de vue de l'Union européenne.

Les interprétations et les opinions qu'il contient n'engagent que les auteurs.