

Le Président

Lettre sur le projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ».

Paris, le 28 novembre 2023

Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,

Créée en 1947 sous l'égide de René Cassin, la CNCDH est la seule institution nationale française des droits de l'homme accréditée auprès des Nations Unies. A cet égard, elle a pour mission de conseiller l'ensemble des pouvoirs publics, pour mieux respecter les droits humains, et de contrôler le respect par la France de ses engagements internationaux en la matière. La France doit rester fidèle à sa tradition historique, à ses principes constitutionnels et à ses engagements internationaux en matière de droits de l'homme. Réélue au Conseil des droits de l'homme des Nations unies cet automne, la France doit s'assurer que son droit interne est en cohérence avec les valeurs qu'elle promeut sur le plan diplomatique.

Saisie par le ministre de l'Intérieur pour rendre un avis sur le projet de loi « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* » le 10 janvier 2023, la CNCDH a constitué un groupe de travail dédié. Ce dernier a mené des auditions impliquant plus d'une quarantaine de personnes concernées, parmi lesquelles des représentants de l'administration, de la magistrature, des syndicats, des associations ainsi que des universitaires. L'Assemblée plénière de la CNCDH examinera le 12 décembre prochain un avis très complet sur le projet de loi. Mais il me revient d'ores et déjà de vous faire part des principales lignes rouges identifiées par les membres de l'institution, particulièrement attentifs à la question migratoire. A ce jour, confronté à ce que j'estime être des atteintes graves aux droits fondamentaux, et tenant compte du choix d'un cadre législatif contraint, je vous recommande de ne pas voter ce texte.

À titre liminaire, **la CNCDH déplore l'utilisation de procédures législatives accélérées** et la possible application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, dans un contexte qui exigerait au contraire une analyse approfondie et équilibrée de la politique migratoire. Dans ses travaux, la Commission a déjà eu l'occasion de mettre en évidence les lacunes de la législation actuelle, marquée par un cadre de plus en plus répressif et restrictif envers les personnes migrantes. Le projet de loi en cours, visant à freiner les flux migratoires par des mesures répressives, propose de déléguer de plus en plus de décisions aux autorités administratives risquant de créer de l'arbitraire en fonction des émotions publiques nationales ou territoriales. La CNCDH attire l'attention sur la tendance préoccupante à adopter des lois sans une évaluation complète de leur mise en œuvre et de l'impact des lois

précédentes¹. Cette tendance, associée aux contraintes actuelles imposées au travail parlementaire, ne constitue pas une réponse appropriée à la dégradation du débat public sur ce sujet², mais contribue au contraire à un climat de négligence démocratique, préjudiciable aux principes fondamentaux d'un État de droit.

Dans le contexte actuel, la banalisation de la xénophobie et la stigmatisation des personnes migrantes dans le débat public se trouvent exacerbées par le climat de suspicion et d'hostilité envers les migrants et les associations qui les soutiennent. Cette situation est particulièrement visible dans les débats sur le projet de loi sur l'immigration. Celui-ci s'inscrit dans une réponse à des faits divers tragiques, là où une approche raisonnée, organisée et réfléchie, s'appuyant sur les retours de terrain et les données sociologiques, devrait commander toute réforme législative. En tout état de cause, il y a lieu de ne jamais céder aux amalgames qui associeraient insécurité et immigration, sous peine de renforcer les préjugés et discriminations racistes, comme d'aggraver la situation des personnes étrangères dans le pays³.

Dans le cadre de la mission de conseil aux parlementaires dévolue à l'institution que j'ai l'honneur de présider, il me semble nécessaire de vous souligner quelques points essentiels.

Le recours à l'enfermement arbitraire

Le projet de loi adopte une orientation sécuritaire en matière d'immigration, sans pour autant démontrer la réalité des menaces invoquées. Parmi les mesures les plus graves, il vise notamment à introduire la « menace à l'ordre public » comme nouveau motif de placement en rétention administrative⁴, s'ajoutant à celui existant de « risque de soustraction à l'exécution de la décision d'éloignement »⁵. Cette disposition transforme la rétention administrative en une sanction par la privation de liberté d'une variété de comportements des personnes étrangères, indépendamment de toute infraction pénale commise. La définition floue et subjective de la « menace à l'ordre public » soulève des inquiétudes quant à son interprétation potentiellement extensive par les autorités administratives. Cette disposition est d'autant plus grave que le texte prévoit également l'extension de la durée initiale de rétention de 48 heures à quatre jours⁶ – avant l'examen des fondements du placement en rétention par le juge des libertés et de la détention (JLD). **La combinaison de ces deux dispositions révèle un risque d'arbitraire important et constituerait en elle-même une atteinte sans précédent à la liberté individuelle.** L'adoption de ces mesures compromet gravement les principes fondamentaux d'un État de droit, historiquement ancrés dans la lutte contre la détention arbitraire.

Le projet de loi interdit **la rétention des familles avec enfants** de moins de 16 ans, une mesure positive, mais insuffisante⁷. Pour rappel, la France a fait l'objet de 11 condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme en raison de sa politique d'enfermement d'enfants dans des lieux de rétention, la Cour ayant même jugé en 2020 que le traitement de deux enfants en bas-âge caractérisait un

¹ Ainsi, 29 lois relatives à l'immigration ont déjà été votées depuis 1980, soit, en moyenne, une loi tous les 18 mois.

² Voir CNCDH, *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2022.

³ *Ibid.*

⁴ Art. 12 du projet de loi, adopté, par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, n° 1855

⁵ Ceseda, art. L.741-1.

⁶ Art. 23 bis (nouveau), 3 ter, projet de loi, texte n° 1855.

⁷ Art. 12 projet de loi, texte n° 1855.

« manque flagrant d'humanité »⁸. La Commission regrette que le projet n'étende pas cette protection aux jeunes jusqu'à 18 ans, conformément au standard de la Convention internationale des droits de l'enfant ; et à tous les lieux d'enfermement, notamment les locaux de rétention administrative (LRA). Elle dénonce par ailleurs l'amendement gouvernemental qui retarde jusqu'en 2027 l'interdiction de l'enfermement des mineurs à Mayotte, où la rétention des enfants est bien plus fréquente comparé à la métropole (2905 contre 95⁹).

La généralisation de la levée des protections personnelles contre l'éloignement et l'expulsion

La CNCDH souligne que, selon le droit actuel, des protections sont en place pour défendre les personnes étrangères contre les mesures d'expulsion, en prenant en compte leur situation personnelle et familiale (par exemple, parents d'enfants français, conjoints de Français, étrangers gravement malades, regroupement familial, etc.). Cependant, le nouveau projet de loi envisage de lever certaines, voire toutes ces protections, au nom de la protection de l'ordre public et de la lutte contre le terrorisme. La CNCDH critique fortement l'association systématique entre les personnes étrangères et la délinquance, ainsi que l'étendue des mesures proposées sur l'éloignement et l'exclusion du territoire. Ces changements concerneraient aussi bien les arrêtés d'expulsion¹⁰ et les interdictions du territoire français (ITF)¹¹ que les OQTF¹².

Le projet de loi prévoit notamment la levée généralisée des protections pour les OQTF, indépendamment de toute menace à l'ordre public, à l'exception des mineurs. Pour les arrêtés d'expulsion et les ITF, il est prévu d'appliquer ces mesures à un plus grand nombre de personnes, sans considération suffisante de la gravité des situations. La CNCDH dénonce, d'abord, l'extension du champ d'application de la « double peine ». Le projet de loi propose ainsi de rendre l'ITF applicable pour toute infraction passible d'une peine de prison de trois ans ou plus. Aucune considération personnelle ou familiale ne pourra désormais prévaloir face à l'argument pénal, qui dominera systématiquement, allant à l'encontre des principes essentiels qui régissent le prononcé et l'exécution des peines. Concernant les arrêtés d'expulsion, il est envisagé de lever certaines protections pour des infractions punissables de trois ans de prison, et d'autres pour des infractions punissables de cinq ans, même si la peine prononcée est légère¹³.

La CNCDH estime que cette révision législative est largement disproportionnée par rapport au droit fondamental au respect de la vie privée protégé par la Convention européenne des droits de l'Homme (article 8) et contraire au principe constitutionnel d'individualisation de la peine (article 8 de la déclaration des droits de l'Homme de 1789)¹⁴. Les mesures d'éloignement envisagées pourraient gravement perturber les personnes déjà bien établies en France, tout en menaçant leur intégrité physique et psychologique. Cette approche reflète une politique de gestion migratoire davantage fondée sur les statistiques, au détriment des droits des personnes affectées.

⁸ CEDH, 25 juin 2020, Moustahi c. France, req. N°9347/14, §69.

⁹ Décryptage de la loi par la Cimade.

¹⁰ Ceseda, art. L.631-2 et L.631-3.

¹¹ Code pénal, art. 131-30-1 et 131-30-2.

¹² Ceseda, art. L. 611-3.

¹³ En 2021, 853 étrangers ont été condamnés à des peines d'au moins cinq ans, tandis qu'environ 32 000 ont été condamnés pour des infractions punissables de cinq ans ou plus.

¹⁴ CC, n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, §3.

Un recul sans précédent du droit au séjour

Le projet de loi marque un recul sans précédent du droit au séjour, en instaurant des conditions au contenu indéterminé et des critères discriminatoires qui risquent de plonger des milliers de personnes dans l'illégalité chaque année. Parmi ces mesures figure la création d'un contrat d'engagement républicain (CER), obligatoire pour toute personne demandant un titre de séjour. Ce contrat exige le respect de principes tels que la liberté personnelle, l'égalité entre les femmes et les hommes, et la dignité humaine, ce qui est légalement satisfaisant. Cependant, l'étendue des comportements contraires à ces principes n'est pas clairement définie, laissant leur interprétation à la discrétion des préfetures, ce qui pourrait entraîner une application large et arbitraire. Un manquement, constaté par les services préfectoraux, pourrait mener au retrait du titre de séjour ; ce qui induit une dérive grave dans la manière d'appréhender les personnes étrangères.

La CNCDH exprime sa préoccupation face **aux nouvelles restrictions imposées sur l'accès au droit au séjour**. Elle critique particulièrement l'introduction législative d'une **limite au renouvellement de la carte de séjour temporaire (valable un an) à trois renouvellements pour un même motif**¹⁵. Cette restriction pourrait avoir pour conséquence d'empêcher le renouvellement de la carte, même si les conditions requises sont remplies, contraignant ainsi certaines personnes étrangères à ne bénéficier que d'une régularisation maximale de trois ans, avant de se retrouver « sans-papiers ». La **CNCDH s'oppose également à l'expérimentation, dans cinq à dix départements, du système d'examen des dossiers de séjour à « 360° »**. Bien que cette proposition, issue d'une recommandation du Conseil d'État en octobre 2020, puisse sembler efficace et cohérente, elle porte en réalité atteinte gravement à l'accès au séjour. En effet, en cas de décision défavorable, toute nouvelle demande de titre de séjour serait a priori déclarée irrecevable, sauf si la personne concernée peut justifier de nouveaux éléments qu'elle n'aurait pas pu connaître avant le refus précédent. Cette présomption d'irrecevabilité pourrait entraîner des situations injustes et préjudiciables pour les personnes cherchant à régulariser leur situation.

Le texte prévoit également des mesures qui auront pour principale conséquence la précarisation du séjour. Parmi celles-ci figure l'exigence de maîtrise de la langue française comme prérequis pour un titre de séjour longue durée¹⁶. Longtemps réservée à la naturalisation, cette condition devrait désormais être requise pour les cartes pluriannuelles qui sont accessibles après seulement un titre d'un an. La CNCDH s'alarme sur l'inversion qu'elle entérine : la maîtrise de la langue semble désormais exigée comme un préalable à l'intégration, alors qu'elle en constitue – selon les observations constantes des chercheurs, des associations, des professionnels de tous secteurs – l'une des conséquences de plus long-terme. La CNCDH rappelle que l'intégration se fait sur du temps long et estime que la tendance à faire de l'intégration une condition préalable est dommageable et ne correspond pas à la réalité des politiques migratoires. Cette mesure aura pour principale conséquence de maintenir les personnes étrangères dans le champ d'application des titres temporaires.

Les atteintes au droit à une vie privée et familiale

¹⁵ Article 1^{er} bis (nouveau), texte n° 1855.

¹⁶ Chapitre 1^{er}, texte n° 1855.

Le Sénat propose de durcir les conditions du regroupement familial en imposant cinq nouvelles conditions : l'exigence de 24 mois de séjour régulier, des ressources régulières, un âge minimal de 21 ans pour le conjoint, la souscription à une assurance maladie coûteuse et la maîtrise de la langue française. Ces mesures risquent de séparer durablement des familles et d'exclure davantage les personnes vivant dans la précarité. Le projet de loi restreint également l'accès au séjour pour les conjoints de Français avec plusieurs conditions inspirées de celles du regroupement familial. En outre, il restreint la réunification familiale pour les demandeurs d'asile en réduisant la limite d'âge des enfants éligibles et en limitant l'application de la procédure aux seuls parents d'un protégé mineur non accompagné, excluant ainsi la réunification avec les frères et sœurs du mineur ayant un parent en France.

Un accès à la justice dégradé

Le projet de loi s'est donné pour objectif de simplifier le contentieux du droit des étrangers, face au constat de procédures illisibles et incompréhensibles¹⁷, alors qu'il représente près de la moitié de l'activité des juridictions administratives. Si une réforme est salutaire, nous nous interrogeons sur celle proposée par le projet de loi au regard de l'effectivité des recours et des atteintes aux droits qu'elle peut engendrer. Les délais de recours proposés, très courts, notamment pour les personnes incarcérées et déboutées de l'asile, laissent à penser que cette réforme a davantage pour objectif de réduire les garanties procédurales et favoriser l'éloignement plutôt que de garantir un accès à une justice de qualité. Il convient avant tout de s'interroger sur l'organisation administrative qui engendre cette masse de contentieux et notamment sur le nombre d'OQTF prononcées au regard des possibilités d'éloignement. Les causes structurelles du faible taux d'exécution sont surtout liées au manque de collaboration avec les pays d'origine et de moyens. Or, le projet de loi n'y apporte pas de réponse.

Un nouveau recul de l'accès à la demande d'asile

Nous souscrivons aux objectifs du projet de loi de simplification du parcours administratif et de réduction du délai qui sépare l'enregistrement de la demande d'asile et de l'entretien avec l'OFPRA, alors que les parcours peuvent être lourds pour les demandeurs d'asile. Toutefois, sous couvert d'un accroissement des droits pour les demandeurs d'asile nous craignons que l'objectif de réduction du délai d'instruction des demandes d'asile ne soit, là encore, qu'appréhendé sous l'angle de l'éloignement, le plus rapidement possible des déboutés de l'asile qui n'auraient pas vocation à rester sur le territoire, alors même que le taux d'éloignement des déboutés de l'asile n'a pas évolué ces dernières années. Cela est à lire en miroir avec l'inquiétante mesure visant favoriser le placement en rétention des demandeurs d'asile, notamment « dublinés ».

La réforme du fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) passe également par un changement de paradigme : le recours au juge unique deviendrait la règle et une affaire pourrait être renvoyée en formation collégiale face à une question qui le justifie. La CNCDH a déjà pris position à de nombreuses reprises sur l'importance de la collégialité¹⁸ et rappelle qu'elle est essentielle à une bonne

¹⁷ Voir le rapport « SERVICES DE L'ÉTAT ET IMMIGRATION : RETROUVER SENS ET EFFICACITÉ », François-Noël Buffet, rapporteur, déposé le 10 mai 2022.

¹⁸ CNCDH, *Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice tel que présenté en conseil des ministres le 20 avril 2018 - analyse des dispositions relatives à la procédure pénale et au droit des peines*, adopté le 20 novembre 2018, JORF n°0273 du 25 novembre 2018, texte n° 67 ; *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018*, adopté le 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28.

administration de la justice, dans un contentieux à forts enjeux humains, face à un public vulnérable, dans un contexte géopolitique particulier. La perte du regard de la formation collégiale, principe du droit judiciaire français, aura nécessairement un impact sur les droits des requérants et sur la qualité de la justice rendue. Par ailleurs, le projet de loi prévoit d'obliger l'OFPRA à clore l'instruction de la demande lorsqu'une personne a abandonné le lieu d'hébergement, mesure stigmatisante, qui ne tient pas compte de la réalité des conditions de vie des demandeurs d'asile.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette lettre et vous prie de croire, Mesdames les Députées, Messieurs les Députés, à l'assurance de ma considération distinguée.



Jean-Marie Burguburu