

Projet de loi « pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration »

*Version adoptée par le Sénat le 14 novembre 2023,
transmise à l'Assemblée nationale*

Le projet de loi Asile-Immigration est actuellement débattu au sein de l'Assemblée nationale après un passage au Sénat qui a abouti à un « catalogue d'horreurs ». Retour sur les principales dispositions adoptées par la chambre haute.

Au cours de l'examen du projet de loi au Sénat, de très nombreux amendements, tous plus restrictifs les uns que les autres, sont venus modifier le texte. Loin d'être de simples ajustements au projet initial, les dispositions votées auraient des conséquences significatives sur les droits des demandeurs d'asile, notamment en matière de limitation des droits et d'élargissement du régime de la rétention administrative. Plus largement, sous couvert d'une recherche d'efficacité dans la lutte contre le terrorisme et les comportements menaçant l'ordre public, ces nouvelles mesures toucheraient des catégories de personnes bien plus étendues, en situation régulière ou irrégulière, de manière disproportionnée avec l'objectif poursuivi.

Certains de ces ajouts sont le fruit d'amendements déposés par le Gouvernement. Ce dernier s'est aussi montré favorable à de nombreuses dispositions restrictives proposées par Les Républicains. Les débats à l'Assemblée nationale s'annoncent intenses, et des voix dissonantes se font entendre au sein de la relative majorité présidentielle.

Exclusion ou réduction de l'accès aux droits sociaux

Limitation de l'accès aux prestations sociales

Le projet de loi conditionne l'ouverture des droits aux prestations sociales non contributives à cinq années de résidence stable et régulière (allocations familiales, prestation de compensation du handicap, aide personnalisée au logement et droit au logement opposable). Cette disposition concerne tous les étrangers en situation régulière, y compris les réfugiés.

Exclusion de l'hébergement d'urgence

Le Sénat a inscrit dans le projet de loi l'exclusion de l'hébergement d'urgence de toutes les personnes concernées par une décision d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou déboutées du droit d'asile. En attente d'un éventuel éloignement, ces personnes pourraient se retrouver sans solution, et donc à la rue.

Exclusion des réductions tarifaires pour les transports publics des personnes en situation irrégulière

Le texte voté au Sénat prévoit que les personnes en situation irrégulière soient exclues de certaines réductions tarifaires sur les transports en commun, aujourd'hui accessibles en dessous d'un certain niveau de ressources.

Suppression de l'Aide médicale d'Etat

Les Sénateurs ont voté la suppression de l'Aide médicale d'Etat (AME), qui serait remplacée par une Aide médicale d'urgence (AMU). L'AME permet aux personnes étrangères en situation irrégulière, résidant sur le territoire depuis plus de trois mois, et avec des ressources inférieures à 810€/mois, d'être remboursées pour un certain nombre de soins de santé. Soumise aux mêmes conditions d'accès, auxquelles s'ajouterait une participation financière annuelle, l'AMU ne serait plus accessible que dans certaines situations très limitées, et principalement pour les soins liés à une urgence vitale.

Il a également prévu qu'un rejet définitif de la demande d'asile entraîne l'interruption immédiate de la prise en charge des soins de santé.

Durcissement de l'accès aux titres de séjour pour soins

Concernant l'accès aux titres de séjour pour soins, il n'est plus question de l'accès effectif aux soins dans le pays d'origine mais de la seule existence d'un traitement dans le pays d'origine. Ces titres de séjour sont aujourd'hui délivrés seulement si l'absence de prise en charge médicale pouvait avoir des « conséquences d'une exceptionnelle gravité » ; le Sénat a redéfini cette notion, subordonnée au risque qui pèserait sur le « pronostic vital de l'étranger ou l'altération significative de l'une de ses fonctions importantes, mais également de la probabilité et du délai présumé de survenance de ces conséquences ».

Restriction du regroupement et de la réunification familiale

Délais et critères supplémentaires pour le regroupement familial

Une demande de regroupement familial ne pourrait plus être faite que 24 mois après l'octroi d'un titre de séjour, contre 18 aujourd'hui. Le demandeur et le conjoint rejoignant devraient tous deux avoir plus de 21 ans, contre 18 actuellement. Les APL seraient exclues du calcul des ressources du demandeur, et il serait nécessaire de disposer d'une assurance maladie pour soi-même et la famille rejoignante. Le délai de vérification des conditions matérielles (logement et ressources financières) à la disposition du demandeur pour accueillir sa famille, qui est aujourd'hui de deux mois, serait fixé par un décret en Conseil d'Etat, et en l'absence de réponse dans ce délai, l'avis du maire serait réputé défavorable. En cas de suspicion de demande frauduleuse ou de fausses déclarations, les autorités pourraient demander au maire de vérifier sur place les conditions de logement et de ressources de l'étranger demandeur. La délivrance d'un titre de séjour au rejoignant serait par ailleurs subordonnée à un nouveau critère de connaissance de la langue française.

Délais et restrictions d'accès à la réunification familiale

Le Sénat a souhaité aligner partiellement la procédure de réunification familiale, applicable aux bénéficiaires d'une protection internationale (BPI), sur le regroupement familial, plus restrictif.

Les enfants d'une personne BPI ne pourraient faire l'objet d'une demande de réunification familiale que jusqu'à 18 ans. Concernant les mineurs réfugiés, le Sénat souhaite que seuls les mineurs non accompagnés puissent solliciter la réunification avec leurs parents, et que les frères et sœurs à charge de ce ou ces parents ne puissent plus bénéficier de la réunification.

De plus, les personnes ne disposeraient plus que de 18 mois après l'obtention d'une protection pour enclencher la procédure de réunification familiale, avant de basculer vers le régime du regroupement familial (et ses critères durcis - voir supra).

Durcissement des règles applicables aux conjoints de Français

Pour obtenir une carte de séjour temporaire, les conjoints de citoyens français devraient à présent justifier de « ressources stables, régulières et suffisantes », d'un logement considéré comme normal pour deux personnes au moment de leur arrivée en France, et d'une assurance maladie.

Restriction de l'accès au marché du travail

Régularisation liée au travail dans les secteurs en tension

L'article 3 du projet de loi initial permettait la régularisation, pour une durée d'un an, des travailleurs sans-papiers lorsque ces derniers avaient occupé un emploi dans un secteur en tension durant 8 mois, consécutifs ou non, au cours des 24 derniers mois, et résidaient de manière ininterrompue en France depuis au moins 3 ans. Le Sénat a supprimé cet article, et remplacé par un examen au cas par cas, à titre exceptionnel, sous la supervision des préfets et après vérification auprès des employeurs, des demandes de régularisation des travailleurs ayant exercé un emploi dans un secteur en tension pendant au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois.

Accès au travail des demandeurs d'asile

Le Sénat a supprimé l'ouverture de l'accès au marché du travail dès l'introduction de la demande d'asile pour les demandeurs originaires d'un pays pour lequel le taux de protection serait supérieur à un certain seuil (fixé par décret)..

Interdiction de l'auto-entreprenariat

Le projet de loi a créé une interdiction d'exercer en tant qu'autoentrepreneur pour les étrangers ressortissants de pays hors de l'Union européenne ou de l'association européenne de libre-échange, qui ne disposeraient pas d'un titre de séjour les autorisant à exercer sous ce statut.

Asile : détérioration des conditions d'accueil et de recours, facilitation de la rétention des demandeurs d'asile

Expérimentation de nouveaux guichets France Asile

Le projet de loi initial du Gouvernement proposait la création de guichets « France Asile » pour l'enregistrement de la demande d'asile partout sur le territoire, en modifiant l'organisation des missions actuellement effectuées par les guichets uniques de la demande d'asile (GUDA) et en associant davantage l'Ofpra dès l'introduction de la demande. Le texte du Sénat transforme cette mesure en expérimentation pour quatre ans, avec la création de 10 guichets France Asile.

Le Sénat a par ailleurs ajouté la possibilité pour l'Ofpra d'ouvrir une procédure pour irrecevabilité lorsque l'étranger bénéficie d'une protection équivalente dans un pays tiers, autre que le statut de réfugié de la Convention de Genève (ce qui vise notamment les protections octroyées par des autorités régionales). L'Ofpra pourrait également conduire les entretiens d'irrecevabilité en ligne.

Conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Les demandeurs d'asile auraient plus difficilement accès aux conditions matérielles d'accueil (allocation pour demandeurs d'asile et accès à un hébergement), car le projet de loi prévoit d'en priver automatiquement les demandeurs d'asile dans 10 situations (réexamen de la demande, demande après 90 jours, refus de la première proposition d'orientation dans une autre région - ce qui peut être le fruit d'un manque d'information - etc...).

Le Sénat propose également qu'une demande d'asile soit automatiquement clôturée lorsqu'un demandeur d'asile quitte son lieu de résidence. Enfin, suite à un refus définitif de la demande d'asile, les personnes déboutées se verraient immédiatement exclues du bénéfice de l'hébergement d'urgence (tout comme les personnes avec OQTF), remettant de nouveau en cause son inconditionnalité.

Recours devant la Cour nationale du droit d'asile

Le projet de loi entend généraliser le jugement par un juge unique au détriment de la formation collégiale (composée d'un président issu de l'ordre juridictionnel administratif, un assesseur nommé par le Conseil d'État et un autre par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)). Aujourd'hui, dans la plupart des cas, la CNDA siège et prend ses décisions en formation collégiale. Par exception, certains recours peuvent être jugés par un juge unique. Le projet de loi prévoit que la formation en juge unique devienne la norme pour les décisions de la CNDA et la collégialité, l'exception. Ces dispositions risquent d'entraîner de nombreuses répercussions négatives sur le système de l'asile et les demandeurs eux-mêmes. En effet, la collégialité de la CNDA constitue une garantie essentielle pour examiner la réalité des craintes et garantir la qualité des décisions, en permettant un examen juste et équilibré, grâce aux débats pendant l'audience et au délibéré collégial à son issue.

Rétention des demandeurs d'asile

Au moment de l'examen en séance publique du projet de loi par le Sénat, le Gouvernement a introduit la possibilité de placer en rétention les demandeurs d'asile qui, au regard de l'administration, représenteraient une menace à l'ordre public ou des personnes interpellées avant d'avoir pu déposer leur demande d'asile qui présente un risque de fuite (défini largement). Il prévoit que leur demande d'asile soit examinée selon le régime d'asile très particulier de la rétention : 5 jours pour déposer la demande d'asile, décision de l'Ofpra en 96h.

Les demandeurs d'asile dit « dublinés », c'est-à-dire ceux dont l'identité a été enregistrée à leur passage dans un autre pays de l'espace Schengen, pourraient également être placés en rétention.

Rétrécissement des possibilités d'accès au séjour

Délit de séjour irrégulier

La majorité sénatoriale, avec l'avis favorable du Gouvernement, a rétabli le délit de séjour irrégulier aboli en 2012. Une personne soupçonnée d'être en situation irrégulière pourrait être placée en garde à vue, puis soumise à une amende de 3750 euros, assortie d'une interdiction du territoire français d'une durée de 3 ans, si ce nouveau délit était caractérisé.

Conditions d'accès aux cartes de séjour pluriannuelles et carte de résident

Le projet de loi entend conditionner l'accès aux titres de séjour ou leur renouvellement à des critères d'intégration en France, telle que la langue ou le respect des principes de la République.

Ainsi, la maîtrise de la langue française conditionnerait l'accès à une carte pluriannuelle, délivrée uniquement aux personnes qui ont réussi un examen de français à la suite des cours dispensés dans le cadre du Contrat d'intégration républicaine (CIR).

Dans le même temps, le Sénat souhaite limiter le renouvellement des cartes de séjour temporaires portant la même mention à trois fois consécutives : si un étranger satisfait aux conditions pour obtenir une carte de séjour temporaire, mais pas une carte de séjour pluriannuelle, au bout de trois renouvellements, il pourrait donc être placé en situation irrégulière.

Restrictions en cas de menaces à l'ordre public et de « non-respect des principes de la République »

En s'appuyant sur le nouveau « contrat d'engagement au respect des principes de la République » inscrit par le Gouvernement à l'article 13 du projet de loi, le Sénat a introduit l'obligation pour les préfets de refuser ou de retirer un titre de séjour « à l'étranger qui n'a pas respecté le contrat d'engagement au respect des principes de la République ».

Le Sénat a introduit une mesure visant à empêcher la délivrance et à assurer le retrait d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle à tout étranger dont la présence en France constitue une menace pour l'ordre public - ce qui est aujourd'hui une possibilité, mais pas une obligation pour le préfet. Les cartes de résidents pourraient également être refusées ou retirées aux personnes qui représentent une menace grave pour l'ordre public.

Enfin, le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi la possibilité de retirer un titre de séjour au bénéficiaire de la protection internationale résidant régulièrement en France depuis plus de 5 ans lorsqu'il est volontairement retourné dans son pays d'origine ou s'il représente une menace grave à l'ordre public.

Accès au séjour des anciens mineurs non accompagnés

Les mineurs non accompagnés pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance avant l'âge de seize ans devraient avoir rompu tout contact avec leur famille d'origine pour se voir délivrer un titre de séjour « vie privée et familiale » à leur majorité.

Durcissement de l'accès à la nationalité

En matière d'accès à la nationalité, le projet de loi adopté par le Sénat durcirait significativement les perspectives des étrangers résidant en France, remettant en cause des principes fondateurs de la naturalisation française tels que le droit du sol, en s'inspirant de ce que le Gouvernement a mis en place à Mayotte en 2018, ou l'acquisition de la nationalité à la suite d'un mariage.

De manière générale, le délai de résidence au terme duquel une personne étrangère peut demander la nationalité française passerait de 5 à 10 ans.

Levée des protections contre l'éloignement

Disparition des protections dans le cadre des OQTF

Le projet initial du gouvernement entendait lever les limites administratives contre le prononcé d'OQTF (sauf pour les mineurs), notamment concernant les personnes arrivées en France avant l'âge de 13 ans, résidant en France depuis plus de 20 ans, ou les parents d'enfant français sur le territoire depuis plus de 10 ans, en cas de menace à l'ordre public. Le Sénat a franchi un pas supplémentaire en supprimant purement et simplement les protections contre l'éloignement visant ces personnes, à l'exception des mineurs.

Multiplication des exceptions aux protections en matière d'expulsion

Le Sénat a voté des exceptions supplémentaires aux protections contre les mesures d'expulsion, qui ne dépendraient plus des condamnations pénales effectives mais des peines encourues.

Rétention

Rétention des mineurs

Le Sénat a validé le principe d'interdiction du placement en centre de rétention des mineurs de moins de 16 ans (mais la rétention resterait possible dans les locaux de rétention administrative, plusieurs collectivités d'outre-mer et pour les mineurs de 16 à 18 ans).

Menaces à l'ordre public

En matière de recours à la rétention, le projet de loi prévoit, à travers une nouvelle disposition introduite par le Gouvernement, que la menace à l'ordre public (qui n'a plus besoin d'être d'une gravité particulière) pourrait être utilisée pour caractériser un risque de fuite, et donc puisse motiver le placement et le maintien en rétention, sans prise en compte des perspectives d'éloignement à bref délai. Or, l'objet de la rétention est l'éloignement effectif, non pas un enfermement pour des seules raisons de menace à l'ordre public.

Cette disposition faciliterait considérablement la prolongation de la rétention des personnes au-delà de 60 jours et jusqu'à 90 jours sans aucune certitude sur le fait qu'il existe bien une perspective d'éloignement effective pendant la période de maintien en rétention supplémentaire.

Le Gouvernement, en amendant la première version du projet de loi déposé au Sénat, a également modifié la durée initiale de placement en rétention, qui serait portée de 48h à 4 jours. Il a également proposé que la durée minimale entre deux placements en rétention soit réduite de 7 jours à 48h.

Facilitation du recours à l'assignation à résidence

En application d'une disposition ajoutée par le Gouvernement au cours de l'examen du projet de loi au Sénat, la durée d'assignation à résidence pour les personnes qui font l'objet d'une mesure d'éloignement, mais qui ne peuvent être éloignées du territoire (« non expulsables, non régularisables ») serait doublée : elle passerait de 6 mois à un an, et pourrait être renouvelée deux fois (contre une aujourd'hui), portant la durée totale d'assignation à résidence d'un à trois ans.

L'assignation à résidence de personnes dans la perspective d'un éloignement « dans un délai raisonnable » pourrait à présent être renouvelée deux fois, portant sa durée maximale à 135 jours (contre 90 aujourd'hui).

Les personnes ayant fait l'objet d'une OQTF dont le délai de départ volontaire n'a pas été accordé, ou serait expiré, dans les trois dernières années (contre un an actuellement) pourraient être assignées à résidence.

Les sanctions contre le non-respect de l'assignation à résidence seraient également fortement durcies, si le texte était adopté en l'état : les personnes rejoignant tardivement leur lieu d'assignation à résidence pourraient être condamnées à trois ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

Les frais d'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire seraient par ailleurs à la charge de ceux-ci.

Le Gouvernement a par ailleurs introduit la possibilité pour le magistrat d'autoriser la police à fouiller les affaires de la personne assignée à résidence, pour rechercher des passeports et pièces d'identité, dans le cadre des visites domiciliaires autorisées par le juge des libertés et de la détention.

Contentieux du droit des étrangers

Le projet de loi adopté par le Sénat simplifierait les procédures et délais de recours applicables contre certaines décisions administratives et mesures d'éloignement qui visent les étrangers. Le projet de loi prévoit ainsi trois délais de recours différents selon l'urgence du contentieux : un mois (pour les OQTF par exemple), 7 jours (par exemple pour les assignations à résidence), 48h (pour les mesures d'éloignement en rétention).

Le Gouvernement a ajouté un article disposant que l'appel contre une décision du juge des libertés et de la détention mettant fin à la rétention est suspensif lorsque la mesure d'éloignement a été prise pour des motifs liés au terrorisme, afin que la personne retenue ne puisse pas sortir du centre de rétention et soit ainsi maintenue à disposition de la justice.

Il a également restreint la capacité du juge à libérer sous contrainte une personne étrangère incarcérée, en subordonnant cette libération à l'exécution de la mesure administrative ou judiciaire d'éloignement dont l'étranger incarcéré fait l'objet.

Facilitation du fichage des étrangers

Le gouvernement a, dans le projet de loi initial, donné la possibilité à la police de procéder, en présence d'un avocat, au relevé des empreintes digitales et à la photographie d'une personne ayant traversé irrégulièrement la frontière, sans le consentement de l'intéressé.

La majorité sénatoriale y a ajouté la création d'un fichier d'empreintes digitales et de photographies d'un mineur non accompagné suspecté d'avoir participé à une infraction à la loi pénale, ou à plusieurs infractions moindres.

Protection contre les marchands de sommeil

Les peines encourues par les « marchands de sommeil » seraient aggravées lorsque leurs agissements concernent des personnes vulnérables, et notamment des personnes étrangères en situation irrégulière.

Le Sénat a aussi adopté un amendement qui introduit la possibilité de délivrer un titre de séjour d'un an, renouvelable pendant toute la durée de la procédure pénale, à tout étranger qui a porté plainte contre une personne l'ayant soumis à des « conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine ».