



## ***CLUB CONVAINCRE DU RHONE***

**Conférence du 22 février 2023**

**Animée par Jean-Michel GHINSBERG**

*Président de la commission plaidoyer de l'ACLAAM*

**Contrôler l'immigration et améliorer l'intégration :  
où est le cheval, où est l'alouette ?**

*Le projet de loi « Pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration » adopté en conseil des ministres, va bientôt passer au parlement. Quelle appréciation les associations qui accompagnent les réfugiés dans leur intégration portent-elles sur les avancées et les risques que comporte cette nième loi sur l'immigration ? Va-t-elle permettre de résoudre la lancinante question de la régularisation des 600 000 sans-papiers présents sur le territoire ? Celle des mineurs non accompagnés, notamment lorsqu'ils deviennent majeurs ? Comment va-t-elle ou non préserver les droits des personnes ? Toutes les dimensions nécessaires à l'intégration, travail, logement, santé...sont-elles prises en compte ?*

\*\*\*

Trois documents sont essentiels pour analyser le projet de loi : le Projet lui-même, l'Exposé des motifs, l'Avis du Conseil d'État.

Depuis six décennies, la France a procédé par empilements quant à sa législation sur l'immigration en fonction des circonstances intérieures et extérieures et sans que jamais ait été menée une réflexion de fond sur des principes directeurs. Pour ceux qui auraient pensé trouver dans ce projet de loi un préambule prenant un peu de hauteur sur les phénomènes migratoires et l'accompagnement qui devrait en résulter au regard des valeurs proclamées par l'Europe (sinon toujours respectées par elle), ceux-là en seront pour leur frais !

Pour ceux qui auraient espéré une levée des ambiguïtés et par conséquent une clarification de situations ubuesques (je pense au travail clandestin finalement pris en compte pour une régularisation jusqu'alors refusée, ou à l'inverse, à une OQTF délivrée après plusieurs années de formation, l'obtention d'un diplôme, une intégration totalement réussie et une promesse d'embauche),

Pour ceux encore qui auraient souhaité une approche plus humaine concernant l'encadrement effectif des mineurs (tout en ne méconnaissant pas les efforts déployés par la Métropole et la Ville de Lyon), pour ceux-là aussi l'attente sera déçue.

Le projet de loi est d'autant plus décevant qu'il veut, à travers ses titres et têtes de chapitres, donner *une façade humaniste* rapidement démentie par le corps des articles.

Ce projet tel qu'il est sorti des presses du gouvernement - et plus précisément du Ministère de l'Intérieur (et non pas de celles conjointes de ce Ministère et de celui du Travail... même si le Ministre du Travail a été consulté et si le projet de loi a été présenté au Conseil des ministres du 1er février 2023 par Gérald Darmanin, Éric Dupond-Moretti et Olivier Dussopt) - a donné lieu déjà à nombre de commentaires.

Aucun cependant, à ma connaissance du moins, a souligné que ce texte comportait **un exposé des motifs essentiellement factuel**, ce qui le place d'emblée dans le domaine d'une loi apparemment technique alors que - bien évidemment - elle revêt un caractère éminemment politique dont il est dommage qu'elle n'en donne pas expressément l'orientation philosophique.

Cette appréciation mérite toutefois d'être nuancée, dans la mesure où les 27 articles dont se compose la loi (qui comporte 29 pages) sont répartis en 6 titres dont les intitulés énoncent les lignes directrices censées orienter le texte. Ces 6 titres les voici :

I-

II- *Assurer une meilleure intégration des étrangers par le travail et la langue*

III- *Améliorer le dispositif d'éloignement des étrangers représentant une menace pour l'ordre public*

IV- *Sanctionner l'exploitation des migrants et contrôler les frontières*

V- *Engager une réforme structurelle du système de l'asile*

VI- *Simplifier les règles du contentieux « étranger »*

VII- *Dispositions diverses et finales*

À leur énumération, l'on pourrait penser que cette législation nouvelle - la 29ème depuis 1980 ! - s'inscrit dans la démarche *vx<x* de nos Déclarations Universelles et de notre Préambule Constitutionnel, lequel rappelle que :

*Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme.*

Dans son avis du 26 janvier 2023, le Conseil d'État souligne d'ailleurs en son point 8 que si *aucun principe n'assure aux étrangers de droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national, si les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent en conséquence être restreintes par des mesures de police administrative et si le législateur peut ainsi mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'il s'assigne, il lui appartient toutefois de veiller à la conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public et les exigences du droit de mener une vie familiale, protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), ainsi qu'au respect des libertés et droits fondamentaux reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.*

Qui ne peut souscrire à *une meilleure intégration* ?

Qui ne pense souhaitable de sanctionner *l'exploitation des migrants* ?

Qui ne peut trouver agrément à *simplifier les règles du contentieux « étranger »* ?

Cette impression paraît être renforcée par les têtes de chapitres qui articulent chacun de ces titres. Prenant le titre Ier, que lit-on ? :

**Chapitre 1 : *Mieux intégrer par la langue***

**Chapitre 2 : *Favoriser le travail comme facteur d'intégration***

Dispositif trompeur ? Répondront les alouettes qui, dans le filet, se feront prendre !

Voyons cela de plus près.

## Chapitre 1 : *Mieux intégrer par la langue*

Jusqu'à aujourd'hui, les cartes de séjour pluriannuelles sont délivrées à la seule condition d'avoir suivi un apprentissage du français dans le cadre du contrat d'intégration républicain. Désormais, la délivrance d'une première carte de séjour pluriannuelle sera subordonnée à **des compétences minimales dans l'expression en langue française**, compétences déterminées par décret qui fixera le niveau de connaissance, lequel peut être une variable d'ajustement facilement exploitable pour limiter de façon drastique la délivrance des titres de séjour... avec un risque de précarisation que souligne le Conseil d'État si d'aventure, le calibrage des formations linguistiques était mal adapté (point 12).

Les employeurs pourront proposer à leurs salariés étrangers de suivre un parcours de formation en français langue étrangère (FLE). Ces heures de formation seront considérées comme du temps de travail effectif.

## Chapitre 2 : *Favoriser le travail comme facteur d'intégration*

- Pour faciliter la régularisation des travailleurs sans papiers dans les secteurs en mal de main-d'œuvre, le gouvernement souhaite créer une carte de séjour d'un an "travail dans des métiers en tension".

Cette délivrance, valant autorisation de travail, ne dépendrait pas de la volonté de l'employeur d'effectuer les démarches administratives, mais aurait un caractère automatique, subordonnée toutefois à la justification d'un **séjour d'au moins trois ans en France** et d'une **expérience de 8 mois pendant les derniers 24 mois** dans un métier ou une zone géographique en tension. Remarquez au passage l'incongruité : le travail au noir est implicitement validé !

**Cette carte sera expérimentée jusqu'à fin 2026**, avant son éventuelle pérennisation. Encore faudra-t-il définir ces secteurs en tension ; or, certains syndicats patronaux ne sont pas prêts à entrer dans ces catégories, préférant jouer la carte de la clandestinité (actuellement de nombreux métiers dans le domaine de la restauration, du bâtiment, du service à la personne ne figurent pas sur cette liste).

Il se pourrait toutefois que les choses changent de ce point de vue, car les sanctions encourues devraient s'alourdir (amende administrative de 4.000 €). Sont également visées à ce titre les plateformes qui utilisent des étrangers en situation irrégulière dans le cadre d'un pseudo-statut d'autoentrepreneur.

En revanche, l'on peut s'interroger sur le devenir de ces mesures, alors même que les Syndicats patronaux - officiellement du moins - ne semblent pas prêts à les appuyer politiquement, en présence d'une droite qui n'est pas favorable à un élargissement de l'accueil des étrangers, suivant en cela la position majoritaire d'une opinion publique encline au repli. Plus que la raison, domine l'émotivité dont ne sont pas exemptes les plus hautes sphères de l'État.

- Une petite amélioration : désormais, **les demandeurs d'asile originaires des pays les plus à risques** (pays bénéficiant d'un taux de protection internationale élevée en France) **pourront être autorisés à travailler immédiatement** (alors que jusqu'à présent il fallait attendre au moins 6 mois). Une liste de ces pays sera établie tous les ans, liste modifiable en cours d'année.

- Pour attirer des étrangers justifiant d'un diplôme équivalent au grade de *master* ou pouvant attester d'une expérience professionnelle d'au moins 5 ans d'un niveau comparable et ayant un projet économique sérieux ou innovant, devrait être créée une **carte pluriannuelle *talent porteur de projet***.

Pareillement, pour répondre aux besoins de recrutement dans les hôpitaux et les établissements médico-sociaux, devrait être instituée **une nouvelle carte de séjour *talent - professions médicales et de la pharmacie***. Elle bénéficiera aux praticiens diplômés hors Union européenne (PADHUE), médecins, sages-femmes, chirurgiens-dentistes et pharmaciens.

Ainsi tentons-nous de remédier à nos insuffisances par une ponction faite au détriment des pays d'origine... entretenant par là même la déficience structurelle de ces pays.

Dans le but d'accélérer le traitement des demandes, il est prévu que la délivrance des autorisations d'exercer en France pour les titulaires d'un diplôme étranger soit déconcentrée au niveau régional

**Le titre II mélange des dispositions positives et coercitives**, comme pour mieux faire ressortir que les manquements aux obligations qu'il précise sont considérées comme suffisamment graves pour ne pas renouveler le titre de séjour.

Outre le débat technique introduit par le Conseil d'État au point 34 de son avis à propos de la rédaction des articles 9 et 10 de la loi, cela serait plus compréhensible si ces dispositions étaient assorties d'un accompagnement social permettant de mieux remplir les conditions exigées, ce à quoi il n'est fait aucunement allusion.

C'est là également que l'optique purement administrative marque ses limites, même si ces exigences apparaissent tout-à-fait légitimes.

**Ainsi, tous les étrangers qui demandent une carte de séjour devront s'engager à respecter les principes de la République.**

A été reprise dans le projet de loi la rédaction proposée par le Conseil d'État (point 37) :

*L'étranger qui sollicite un document de séjour s'engage à respecter la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité de la personne humaine, la devise et les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution et à ne pas se prévaloir de ses croyances ou convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers.*

En cas de rejet d'un ces principes, les préfetures pourront refuser, retirer ou ne pas renouveler la carte de séjour. De plus, un séjour effectif de six mois par an en France sera imposé pour le renouvellement de certains titres longs.

Sont instituées **des possibilités renforcées d'éloignement**.

- Spécialement, **les motifs de non-renouvellement ou de retrait de la carte de résident sont élargis à la menace grave pour l'ordre public même pour ceux qui bénéficiaient jusqu'à présent d'une protection quasi absolue contre l'expulsion** (par exemple parent d'un enfant français ou étranger entré en France avant ses 13 ans). Aujourd'hui ces étrangers peuvent être expulsés en cas de terrorisme, d'atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État ou de provocation à la haine ou à la discrimination.

À l'avenir, ils pourront l'être aussi en cas de condamnation définitive pour un crime ou un délit puni de dix ans ou plus de prison, ou de cinq ans en réitération (par exemple pour meurtre ou viol). De la même manière, le texte facilite le prononcé par les juges de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français (crime ou délit puni de plus de dix ans de prison, violences graves contre les forces de l'ordre...).

- **Le texte réduit également les protections contre les décisions d'obligation de quitter le territoire français (OQTF), en cas de menace grave pour l'ordre public**, même lorsque les étrangers concernés ont des attaches en France (par exemple étranger résidant régulièrement depuis plus de 20 ans ou étranger conjoint de Français depuis plus de trois ans). Mais quel sera l'effectivité de ces dispositions ? N'aurait-il pas fallu prévoir des mesures d'accompagnement ?
- Autre point : actuellement, à l'exception de certains individus, une OQTF ne peut être prise que si la personne est définitivement déboutée de sa demande d'asile après le rejet de son "appel" à la CNDA. Désormais, toute personne recevrait une OQTF dès le rejet de sa demande d'asile par l'OFPRA (1ère instance), OQTF qui ne serait exécutable toutefois qu'après l'éventuel rejet de la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) dans le cas où elle aurait fait "appel".  
Ce télescopage, s'il est adopté, obligera la personne à contester deux décisions (le rejet OFPRA et l'OQTF du préfet) dans de courts délais. Cette OQTF pourrait aussi mettre fin aux droits sociaux pendant le recours à la CNDA. Enfin, cette mesure est absurde puisque les tribunaux administratifs, déjà saturés par le contentieux des étrangers, seront saisis pour rien par des personnes qui auront obtenu l'asile à la CNDA.
- Un point très positif : **l'interdiction du placement en centre de rétention administrative (CRA) des mineurs étrangers de moins de 16 ans**, y compris lorsqu'ils accompagnent des adultes. Le gouvernement tient compte en cela de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Encore faut-il souligner que cette disposition n'a vocation à entrer en vigueur qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 !

En revanche, les conditions de rétention des étrangers mineurs de 16 à 18 ans n'évoluent pas. Ces derniers pourront toujours être placés en CRA dès lors qu'ils sont accompagnés d'un étranger majeur.

Rien n'est dit concernant la reconnaissance de minorité, là où l'on aurait souhaité l'instauration d'une *présomption de minorité* en cas de recours à l'encontre d'une décision administrative de refus.

**Objets du titre III, d'autres dispositions pour lutter contre l'immigration irrégulière complètent le texte :**

- Aggravation de la répression contre les passeurs et les "marchands de sommeil",
- Autorisation du recours à la contrainte pour le relevé des empreintes digitales des demandeurs d'asile à la frontière,
- Contrôle visuel possible par la police aux frontières des voitures de particuliers en "zone-frontière" (et non plus seulement des véhicules de plus de neuf places)...

En soi, ces dispositions sont compréhensibles mais l'on ne peut que constater

- D'une part, l'absence de réelles mesures d'encadrement et de contrôle de leur mise en œuvre et l'on peut avoir de légitimes inquiétudes quant on voit les procédés de refoulement, parfois clandestins, utilisés aux frontières par les agents de l'État ;
- D'autre part, les insuffisances de ce même État en matière d'hébergement, de logement et des conditions de rétention.

C'est peu dire que la *Fraternité* qui brille aux frontons des bâtiments de notre République, est bien mise à mal !

#### **Le titre IV a pour but d'engager une réforme structurelle du système de l'asile.**

Le projet de loi crée des *pôles territoriaux* dénommés "**France Asile**", pour offrir aux demandeurs d'asile un parcours administratif simplifié entre les différentes administrations compétentes (préfecture, Office français de l'immigration et de l'intégration, Office français de protection des réfugiés et des apatrides). Ce rapprochement géographique peut toutefois induire une confusion des rôles entre les préfectures, l'OFII et l'OFPRA, mettant à mal l'indépendance de l'OFPRA.

Le gouvernement prévoit de déployer progressivement ce dispositif, en fonction des besoins et des capacités locales, afin de rééquilibrer sur le territoire l'accueil des demandeurs d'asile.

Arguant d'un objectif de proximité et d'efficacité pour réformer la juridiction, le projet de loi prévoit encore **une profonde réforme de la CNDA en déconcentrant les chambres d'audience au sein des différentes Cours d'Appel Administratives et en faisant de l'audience avec un seul juge la règle et l'audience avec 3 juges, l'exception.** La formation collégiale ne sera saisie que lorsque la complexité de l'affaire le justifiera.

Bien que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel, cela ne laisse pas d'inquiéter les associations :

Sur le fond, le recours à un juge unique affaiblira la qualité de la justice rendue, d'autant que ce contentieux nécessite une fine maîtrise des situations géopolitiques, connaissances dont les deux assesseurs du juge professionnel sont garants (notamment l'assesseur représentant le HCR).

Enfin, **le contentieux des étrangers, objet du titre V** (qui représente 40% de l'activité des juridictions administratives) **est simplifié.** Le nombre de procédures contentieuses type est réduit de 12 à 5. Cette simplification s'inspire d'un [rapport d'un Conseil d'État du 5 mars 2020, intitulé 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous.](#)

Cependant, le raccourcissement de délais (7 jours pour l'introduction du recours, 15 jours pour le rendu du jugement) est peu compatible avec le droit au recours effectif, d'autant que ces voies de droit concernent des personnes qui ne maîtrisent pas le français, ne bénéficient pas d'un accompagnement administratif ni d'une information de qualité et qui se trouvent dans un état de précarité qui empêchent de fait d'accomplir les démarches essentielles pour garantir leurs droits.

Pour faciliter la tenue des audiences, le recours à la vidéo est étendu pour les étrangers maintenus en rétention administrative ou en zone d'attente. Ces dispositions laissent davantage de place, sinon à l'arbitraire, en tous les cas à une moindre protection des droits dont l'examen, en des temps raccourcis et souvent sans collégialité, ne permet pas la même qualité de présentation et de défense et soumet le juge lui-même à la pression du rendement. La nécessaire sérénité des audiences ne peut qu'en pâtir.

**Le projet de loi doit désormais être examiné par le Parlement. Le Sénat débutera sa lecture au mois de mars 2023.**

Si l'on tient compte des décrets d'application qui devront être pris, il y a peu de chance que la loi entre en application avant 2024.

\*\*\*

### ***Débat***

Dans la simplification du contentieux des étrangers, le plus inquiétant est le raccourcissement des délais de recours. Ce délai n'est pas suffisant pour construire une défense sérieuse et va conduire à un accroissement de la précarité. Le recours étendu des audiences en video conduira à un rapport avec le juge pas du tout le même.

Le sommet qui vient d'avoir lieu sur ce sujet au niveau européen pose le problème plutôt en termes de protection que de besoins liés à la démographie et à l'emploi. Les employeurs du secteur touristique veulent de la main d'oeuvre qualifiée. Je crains qu'on ne résolve pas les problèmes.

Le phénomène migratoire ne fera que s'accroître ne serait-ce que pour des raisons climatiques. Le problème est un problème d'intégration. Les politiques ne prennent pas la mesure des phénomènes globaux au niveau mondial, alors qu'on connaît les mesures qu'il faudrait prendre. Il faut essayer de transformer le regard de la société sur les migrants. Quand on les connaît, ils sont tout à fait appréciés.

Quels moyens pour changer le regard ? Il faut parler de ce qu'on fait autour de soi. On est quelques fois entendu ; on va faire un reportage photographique sur des parcours de migrants qui réussissent. En milieu rural les gens ont l'impression de ne pas être entendus. Une solution, surtout en milieu rural ou semi-rural et de faire participer nos amis réfugiés à des activités avec la population locale, notamment les jeunes et de soulever des problèmes qui ne leur sont pas propres, mais concernent aussi la population locale, notamment en précarité. Dans toutes les communes rurales, il n'a pas été observé de rejet.

On crée souvent des lois pour dire qu'on a fait quelque chose, mais prend-on toujours les moyens de les mettre en œuvre ? La question de l'effectivité de la loi se pose dans plein de domaines ; voir loi Dallo. On prend le risque d'une justice qui n'en ait que le nom. Si elle est adoptée, la loi conduira à plus d'OQTF qui ne seront sans doute pas mieux appliquées. Cela facilite la délinquance et le trafic ; il y a aussi des stratégies de découragement des demandes. On a constaté une situation très différente entre les Ukrainiens et les autres qui étaient aussi en guerre, Syrie, Afghanistan ; on pourrait élargir à d'autres pays ; espérons que les mesures efficaces prises pour les Ukrainiens, puissent être étendues.

Aujourd'hui il y a une grosse différence entre le droit d'asile et la migration pour motif économique. La loi sera-t-elle plus structurante de ce point de vue ? Je ne le pense pas. Il n'y a dans le projet de loi rien de très spécifique ou de très nouveau entre les bénéficiaires du droit d'asile et réfugiés économiques. L'Afrique est un continent extrêmement riche, mais l'absence de structures et la corruption endémique empêchent le développement. Ce qui attire les migrants en Europe, c'est la possibilité d'un accomplissement personnel qu'ils ne trouvent pas chez eux. Je regrette qu'en Europe il n'y ait pas la volonté politique et un discours plus courageux. Les problèmes qu'on a, sont souvent plus avec les enfants des anciens migrants qu'avec les migrants eux-mêmes. On n'a pas pris soin d'eux et on a provoqué un phénomène

de relégation. Ils n'ont aucune connaissance de la culture musulmane. La développer serait un bon moyen de faire reculer la radicalisation et d'augmenter l'estime de soi.



**Soutenez le Club Convaincre en envoyant un chèque d'adhésion de 30 €  
à l'adresse du trésorier du Club Pierre Prunet 63 chemin des Forêts St Cyprien Lachassagne 69 480**

**pour tout contact : [club.convaincre@gmail.com](mailto:club.convaincre@gmail.com)**

notre site <http://www.convaincre-rhone.fr/>