



N° 4410

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 janvier 2017.

PROPOSITION DE LOI

relative à l'immigration,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Éric CIOTTI, Guillaume LARRIVÉ, Patrick HETZEL, Damien ABAD, Alain MOYNE-BRESSAND, Pierre MORANGE, Jean-Claude BOUCHET, Laurent WAUQUIEZ, Jean-Pierre DOOR, Bernard ACCOYER, Véronique LOUWAGIE, Jean-Claude GUIBAL, Bernard BROCHAND, Gérard MENUÉL, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Jean-Michel COUVE, Yves FOULON, Dino CINIERI, Pierre LELLOUCHE, Bernard PERRUT, Camille de ROCCA SERRA, Marie-Louise FORT, Philippe GOUJON, Marine BRENIER, Charles-Ange GINESY, Bernard DEFLESSELLES, Olivier MARLEIX, Valérie LACROUTE, Jacques LAMBLIN, Sylvain BERRIOS, Lionnel LUCA, Philippe VITEL, Sophie ROHFRIETSCH, Yves NICOLIN, Éric STRAUMANN, Thierry MARIANI, Alain SUGUENOT, Yannick MOREAU, Bérengère POLETTI, Laurent FURST, Alain MARLEIX,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France et l'Europe font face depuis deux ans à une crise migratoire inédite : 380 000 migrants sont arrivés depuis janvier 2016 en Europe, dont 357 000 en traversant la Méditerranée (source : organisation internationale pour les migrations – 14 décembre 2016). 4 800 ont perdu la vie. Les demandes d'asile enregistrées en France ont augmenté de 30 % en 3 ans, mettant en péril notre tradition de droit d'asile puisque près des deux tiers de ces demandes sont rejetées.

Face à cette pression migratoire fortement accrue, le Gouvernement français est impuissant. En effet, le cumul en 2016 des retours, réadmissions dans l'espace Schengen et autres reconduites a chuté de 20 % sur les 6 premiers mois de l'année, passant de 10 800 illégaux éloignés en 2015 à 8 660 illégaux éloignés en 2016 (les mesures d'éloignements avaient déjà chuté de 7 % entre 2014 et 2015). Sachant par ailleurs que 6,8 % des obligations de quitter le territoire français (OQTF) seulement donnent lieu à l'éloignement effectif de demandeurs d'asile déboutés (données : année 2014), on peut estimer à près de 50 000 le nombre de déboutés du droit d'asile se maintenant sur notre sol chaque année.

Ces données très préoccupantes sont le reflet d'une politique, initiée en 2012, qui, sous couvert d'une fermeté de façade dans le discours, n'est que fuite en avant. Le président de la République et les gouvernements successifs de MM. Ayrault, Valls et Cazeneuve ont très imprudemment baissé la garde sous le coup de l'idéologie, par la circulaire Valls de régularisation massive en 2012, par la gestion très hasardeuse de l'affaire Léonarda, par le refus de revoir la complexité des procédures de reconduite à la frontière, etc.

La gestion calamiteuse de la jungle de Calais, espace de non-droit qui a créé un gigantesque appel d'air et coûté au moins 200 millions d'euros au budget de l'État, aura symbolisé l'impuissance publique à réagir pour défendre la tradition d'asile de la France, la demande d'asile étant devenue une voie normale d'immigration qu'elle n'est pourtant pas, et à adapter notre droit et nos pratiques à un contexte très dégradé.

Les enquêtes menées à la suite des actes terroristes que la France a subis ont par ailleurs montré que le flux non contrôlé de migrants à travers l'Europe a pu être utilisé par les organisations criminelles islamistes comme un moyen d'infiltrer des individus très dangereux. En difficulté à

l'intérieur des frontières, le Gouvernement français n'a pas su provoquer l'impulsion nécessaire pour infléchir la politique européenne de contrôle des frontières. Le dispositif Schengen doit être profondément réformé. Tous les titres d'identité ou de circulation doivent recourir à la technologie de la biométrie qui doit devenir la norme. Seuls les ressortissants de l'Union européenne doivent pouvoir circuler librement dans le ressort de celle-ci. Les frontières extérieures doivent être plus strictement contrôlées.

Le contrôle de l'immigration appartient au domaine des prérogatives régaliennes de l'État. Comme la politique de sécurité, comme celle qui concerne la justice, deux domaines qui constituent la substance d'une proposition de loi d'orientation et de programmation, la politique d'immigration doit être l'objet d'une révision profonde, indispensable. Elle doit s'appuyer sur des moyens humains et matériels nécessaires dans le cadre d'une programmation budgétaire ambitieuse qui est proposée dans la proposition de loi d'orientation et de programmation.

Il est temps de sortir de l'angélisme et d'une approche surannée de la politique d'immigration qui produit beaucoup de déceptions et de révolte.

Déception des immigrés eux-mêmes, à qui certains promettent un eldorado qui n'existe pas et qui, trop souvent, vont grossir la population de quartiers déjà en crise et deviennent la proie des trafiquants et des criminels.

Déception des Français qui constatent depuis longtemps que les capacités d'intégration par le logement et le travail sont limitées et qui ne comprennent plus comment l'on peut laisser s'installer en France, continûment, des personnes arrivées clandestinement, en dehors de toute règle.

Déception de tous ceux qui voient s'installer un communautarisme islamique dangereux pour la République, facteur de divisions profondes de notre société, elles-mêmes génératrices de lourdes incompréhensions et terreau des pires extrémismes, voire du terrorisme djihadiste.

C'est pourquoi l'ambition de la présente proposition de loi est d'établir un corps de dispositions législatives destinées à mieux maîtriser le phénomène migratoire pour prévenir l'approfondissement d'une crise d'identité dont l'immigration mal maîtrisée est un facteur important.

Une proposition de loi constitutionnelle prévoit par ailleurs les conditions dans lesquelles peuvent être établis des objectifs quantitatifs d'immigration.

Compte tenu de la crise migratoire, de la menace terroriste et des interrogations en cours sur notre identité, il convient de mettre un coup d'arrêt au glissement continu constaté depuis vingt ans dans un sens plus favorable aux droits des étrangers, sous l'impulsion conjointe des instances européennes et des juridictions.

Les propositions ci-après prévoient d'abord de réformer en profondeur l'asile, qui est devenue une voie majeure d'entrée sur notre territoire, en recentrant cette protection sur les ressortissants de pays « non sûrs ». Il convient en parallèle de rétablir le contrôle aux frontières intérieures et de rendre effectif les mesures d'éloignement décidées, en s'appuyant sur le régime de la rétention administrative. L'appel d'air puissant constitué par notre régime social et par les multiples voies de régularisation voire de naturalisation, doit être corrigé dans un sens plus restrictif pour réduire la pression migratoire. Cela passe notamment par une limitation de l'immigration familiale, qui doit être soumise à de strictes conditions de ressources.

Titre 1^{er} : Asile

Héritage d'une tradition plus ancienne, construit dans sa forme actuelle au lendemain du second conflit mondial pour protéger des individus, « combattants de la liberté » et persécutés, le droit de l'asile a connu au cours des dernières années, du fait de nouveaux engagements internationaux et de l'intervention des juges, une évolution sans cesse plus favorable aux demandeurs, quel que soit leur profil. Cette ouverture a créé un appel d'air qui produit un engorgement dramatique du système au moment même où la situation internationale exigerait un effort particulier de protection au bénéfice de certaines populations mises en danger dans leur propre État.

La France a ainsi vu le nombre de demandeurs doubler depuis 7 ans, pour atteindre 80 075 en 2015 (50 000 en 2010). Cette croissance, pour partie liée au contexte international, résulte surtout d'un détournement massif de procédures.

74 % des demandes sont en effet rejetées, soit 3 sur 4 que les autorités considèrent infondées, ce ratio pouvant être nettement plus marqué concernant certaines nationalités (moins de un Albanais ou Kosovar sur dix demandeurs est admis au titre de l'asile, sur 6 800 arrivées en 2013).

À partir du moment où un étranger, quelle que soit sa nationalité, peut demander l'asile à tout moment et éviter ainsi de se voir notifier une

mesure d'éloignement, la motivation est forte de le faire, l'État s'engageant qui plus est dans l'intervalle à financer son hébergement. Le système est tellement protecteur des droits des demandeurs d'asile que de nombreuses familles parviennent, en utilisant toutes les voies de droit, à se maintenir cinq ans sur le territoire, leur donnant accès à une régularisation « Valls ».

Cette procédure, qui prend entre trois et cinq ans, induit des coûts multiples pour l'État : coût administratif d'examen des dossiers à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et en préfecture, coût d'interpellation par les services de police, coût de la justice administrative, y compris l'aide juridictionnelle, coût de l'examen du dossier par les médecins de santé publique, coût d'hébergement le temps de la procédure, subventions apportées aux associations de défense des étrangers.

La nouvelle loi pour réformer l'asile, entrée en vigueur le 2 novembre 2015, ne permet pas de répondre à ces difficultés et poursuit des objectifs contradictoires : renforcer les garanties des demandeurs ; réduire les délais d'instruction ; mieux organiser l'hébergement des demandeurs. Il s'agit de la traduction en droit français du paquet Asile (directives du 29 juin 2013) négocié avec nos partenaires européens, afin « d'harmoniser les politiques en la matière en assurant un haut niveau de protection ». Ces objectifs contradictoires s'annulent les uns les autres, conduisant à la réponse classique d'une augmentation des moyens dédiés.

Ce nouveau texte législatif arrive en outre avec un temps de retard, son inspiration européenne datant d'avant la crise migratoire actuelle, il vient de ce fait accuser les faiblesses préexistantes du système plutôt que de les corriger :

- une absence de verrouillage à l'entrée, donnant l'impression que tout étranger peut être demandeur d'asile ce qui lui permet d'entrer en France sans être inquiété, s'y maintenir et y être logé aux frais de l'État pendant toute la durée de la procédure ;

- une durée très excessive de l'instruction de la demande (2 ans en moyenne, suivi d'un parcours administratif et contentieux long pour obtenir à un autre titre un droit au séjour), favorisant l'insertion des familles dans la société française et rendant encore plus difficile l'acceptation d'un éloignement in fine ;

- l'impossibilité matérielle et juridique de procéder effectivement au respect des décisions de refus ;

– l'ensemble de ces dysfonctionnements engendrant un coût prohibitif pour les finances publiques, les dépenses directes de la politique de l'asile s'étant élevée à 690 millions d'euros en 2013, auxquels il convient d'ajouter les dépenses de santé, eu égard aux droits spécifiques ouverts aux demandeurs d'asile (couverture maladie universelle - CMU) et les frais de scolarisation des enfants qu'il est difficile d'évaluer.

L'ambition de la proposition de loi est de refonder le droit d'asile pour que la République, conformément à ses valeurs, soit en mesure d'apporter une protection rapide, pleine et entière aux personnes persécutées, ce qui nécessite de mieux réserver cette voie exceptionnelle d'entrée et de séjour en France à ceux-ci et de limiter les droits associés à la procédure accélérée pour les autres demandeurs. Outre les enjeux d'efficacité de la protection devant être apportée aux opprimés et de maîtrise de l'immigration irrégulière, il y a aussi des enjeux budgétaires, de crédibilité de l'action publique et, in fine d'acceptabilité de la population, face à une politique hors de contrôle.

1. Rendre non attractive la demande d'asile pour les migrants économiques

Pour réserver la procédure de demande d'asile à un nombre limité de personnes ayant une probabilité forte de se voir reconnaître ce statut, il convient de rendre non attractive la demande d'asile des trois-quarts des étrangers qui sont in fine déboutés. Cela passe par un ensemble de mesures consistant à faire examiner en centre de rétention administrative des demandes qui peuvent être supposées, a priori, infondées :

– imposer un délai limité au cours duquel la demande d'asile doit être déposée ;

– ne laisser entrer dans la procédure normale que les ressortissants de pays « non sûrs » ;

– faire examiner en centre de rétention les demandes manifestement infondées.

L'**article 1^{er}** propose d'imposer un délai limité à 15 jours au cours duquel la demande d'asile doit être déposée.

La demande d'asile est brandie comme une sorte de talisman par des étrangers en situation irrégulière, rendant impossible leur placement en centre de rétention administrative (CRA) et l'organisation de leur

éloignement. Cette demande d'asile ne devant pas être faite dans un délai contraignant à partir de l'entrée sur le sol français ⁽¹⁾, ce « talisman » peut fonctionner pendant un certain temps (plusieurs mois) ⁽²⁾, et même plusieurs fois ⁽³⁾.

Un étranger qui vient se réfugier en France doit avoir l'obligation de manifester sa volonté de demander l'asile à la frontière, en se présentant aux autorités, ou dans un délai de 15 jours maximum.

En cas de présentation devant les autorités de police, celles-ci délivrent à l'étranger un sauf-conduit lui enjoignant de se présenter auprès des autorités préfectorales dans un délai de 15 jours pour déposer sa demande. S'il ne s'est pas présenté devant les autorités de police, l'étranger doit se présenter en préfecture dans le délai de 15 jours.

Au delà de ce délai, la demande d'asile serait réputée dilatoire et ne ferait pas obstacle à un placement en CRA, lieu où celui-ci pourrait déposer sa demande selon la procédure accélérée (L. 723-2.III,3°). En cas d'interpellation sur la voie publique, l'étranger doit être en mesure de prouver son arrivée récente par tous moyens, à défaut il est placé en CRA.

Dans les cas de refus d'admission provisoire au séjour, doit être prévue le caractère dilatoire de l'expiration des délais.

Parallèlement, les **articles 2 et 3** prévoient de redonner à la procédure accélérée dédiée aux demandes d'asile provenant de ressortissants de « pays sûrs » des caractéristiques nettement distinctes de la procédure normale (placement en CRA des demandeurs originaires de pays sûrs).

La loi asile du 29 juillet 2015 a estompé la distinction entre ressortissants de pays sûrs et non sûrs, en donnant aux premiers les mêmes droits à l'hébergement et à l'accès à un appel suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Les délais de la « procédure accélérée » sont également excessifs (le délai médian de traitement des premières demandes en procédure prioritaire auprès de l'OFPRA, en 2015, atteint 97 jours).

⁽¹⁾ Il est seulement prévu qu'une telle demande, formulée après un délai de 120 jours non justifié, passe en examen prioritaire (L. 723-2, III, 3°).

⁽²⁾ Un étranger peut attendre parfois des semaines sans manifester son désir de demander l'asile, et se contenter de le faire à l'occasion d'une vérification d'identité où il se trouve dans l'impossibilité de justifier sa situation au regard du séjour.

⁽³⁾ Un étranger ayant été arrêté une première fois et ayant déclaré vouloir demander l'asile mais n'ayant pas honoré un rendez-vous en préfecture à cet effet s'est vu à nouveau interpellé, son placement en CRA a toutefois été annulé par le juge administratif car il a à nouveau déclaré vouloir demander l'asile.

Pour rendre la demande d'asile moins attractive aux personnes qui ne sont pas réellement menacées dans leur pays d'origine, il faut au contraire bien distinguer, dès le début de la procédure, entre les ressortissants de pays non sûrs, qui ont de bonnes chances d'avoir accès au statut de réfugié et qui doivent se voir réserver la procédure normale d'examen, et les autres, qui ne doivent pas bénéficier d'un traitement plus favorable que les autres étrangers en situation irrégulière, même si leur demande d'asile doit effectivement être examinée.

La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne doit pas faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande mais il est présumé que ces demandeurs d'asile ne puissent pas pouvoir prétendre à la qualité de réfugié du fait du caractère sûr de leur pays d'origine.

Les ressortissants de pays sûrs verraient leur demande examinée par l'OFPRA de manière accélérée (délai de 15 jours), en centre de rétention administrative.

À la différence du système actuel, ceux-ci ne seraient donc pas laissés libres, rendant matériellement possible l'organisation d'un éloignement à l'issue de l'examen de leur demande.

Il convient également de revenir sur le caractère suspensif du recours devant la CNDA pour les demandeurs placés en procédure accélérée (ressortissants de pays sûrs, demande manifestement infondée, 2^{ème} demande)⁽⁴⁾.

L'**article 4** quant à lui propose que le Gouvernement arrête la liste des pays « sûrs ».

Pour garantir une efficacité réelle au dispositif, il convient de veiller à ce que la liste des pays « sûrs » soit établie de manière contenue. Cette liste est fixée par le conseil d'administration de l'OFPRA sous le contrôle du Conseil d'État.

À titre d'exemple, le Kosovo a été retiré de la liste puis a dû y être réintroduit suite à une décision du Conseil d'État, provoquant immédiatement des flux conséquents de nouveaux demandeurs, les migrants et les passeurs ayant une connaissance très précise de ces

⁽⁴⁾ À noter également que cette même loi a donné la possibilité à un étranger placé en CRA et faisant l'objet d'un rejet de sa demande d'asile par l'OFPRA de contester sa rétention et être le cas échéant libéré le temps de son appel devant la CNDA, rendant un éventuel éloignement hautement improbable.

mécanismes. Cet afflux a été d'autant plus marqué qu'au même moment la Suisse prenait une position exactement inverse.

Cette responsabilité est un acte de souveraineté qui doit être exercé par le pouvoir exécutif, après avis de l'OFPRA.

Dans le prolongement du traité d'Amsterdam faisant de l'asile un sujet d'intérêt commun au niveau communautaire, il conviendrait en outre que la détermination des pays sûrs soit discutée avec l'ensemble des pays européens pour éviter « l'asyl shopping ».

L'**article 5** prévoit de faire examiner en centre de rétention les demandes manifestement infondées.

En effet, le seul mot « asile », prononcé par un étranger, a aujourd'hui valeur de « sauf-conduit », permettant à un étranger interpellé d'être laissé libre par les autorités de police ⁽⁵⁾.

Il convient de corriger cette aberration et donner la possibilité à l'autorité administrative, en cas de demande manifestement infondée, de placer l'individu au CRA, tout en laissant à l'OFPRA une compétence exclusive dans l'examen de cette demande, dans le cadre de la procédure accélérée.

Le système est en outre potentiellement sans fin puisque, après avoir été déjà débouté, un étranger peut à nouveau demander l'asile et bénéficier d'une nouvelle instruction de sa demande, certes accélérée. Pour éviter les multiples demandes de réexamen abusives, l'introduction d'une telle demande, ne devrait pouvoir être formulée qu'en CRA, selon la procédure accélérée.

La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile qui maintient le délai de 5 jours pour présenter une demande d'asile en CRA , précise dans le même temps que l'irrecevabilité n'est pas opposable à l'étranger qui invoque des faits après l'expiration de ce délai, ce qui doit être corrigé pour s'en tenir au délai fixé.

L'**article 6** est relatif aux conditions de l'asile et à la procédure d'examen de natures à raccourcir les délais et faciliter la reconduite des déboutés.

⁽⁵⁾ Un étranger peut déclarer dans l'audition de police « qu'il n'est pas en danger dans son pays mais qu'il vient en France pour trouver une vie meilleure », il suffit qu'il demande néanmoins explicitement l'asile pour que celle-ci doive être traitée comme les autres.

La France se distingue par une procédure d'instruction excessivement longue (deux ans en moyenne) par rapport à ses voisins. Outre son caractère délusoire pour les intéressés eux-mêmes, qui commencent à s'insérer en France avec leurs enfants, cette durée revêt un fort enjeu budgétaire, puisqu'une réduction des délais d'instruction d'un mois permettrait d'économiser entre 10 et 15 millions d'euros selon le ministère de l'intérieur ⁽⁶⁾.

La loi du 29 juillet 2015 se fixe pour objectif la réduction de ces délais, en visant un délai moyen de neuf mois de procédure au lieu de quinze.

Selon la Cour des comptes, « l'objectif est ambitieux », ce qui signifie en clair qu'elle ne croit pas qu'il sera respecté. La Cour a interrogé l'OFPRA sur le sujet, au regard des 55 créations de postes obtenues, qui a fait état des gains de productivité limités à escompter, « au vu de l'évolution du droit d'asile et de ses nouvelles contraintes (généralisation d'un entretien, interprétariat, présence de tiers) ».

S'agissant de la CNDA, le recours des demandeurs est devenu systématiquement suspensif, ce qui ne peut que rallonger les délais et engorger davantage le système en incitant tous les demandeurs à faire appel.

On voit ainsi qu'on fait des efforts d'un côté pour baisser les délais en créant de nouveaux postes coûteux pour les finances publiques, mais que d'un autre côté, pour donner des gages, on octroie de nouveaux droits et on complexifie le système, ce qui vient annihiler les gains espérés. Or plus la procédure sera rapide, moins la situation des demandeurs d'asile sera génératrice de difficultés juridiques et humaines au moment de leur éloignement (scolarisation des enfants, naissance sur le territoire national, mariage...).

Les réformes proposées ci-dessus, en désengorgeant le système par la distinction faite entre ressortissants de pays sûrs ou non, devraient être de nature à réduire les délais d'instruction.

Il convient en outre de revenir sur les ajouts de la loi du 29 juillet 2015 et de fixer un objectif volontariste, de 4 mois pour l'ensemble de la procédure, assorti d'une forte augmentation de moyens humains dévolus à l'OFPRA.

⁽⁶⁾ Source : rapport de la cour des comptes du 20 octobre 2015.

Sur le plan législatif, une mesure complémentaire peut être prévue pour favoriser un raccourcissement de la procédure : donner aux décisions de rejet de l'OFPPRA valeur d'obligation de quitter le territoire français.

Aujourd'hui, les préfetures doivent suivre les décisions rendues par l'OFPPRA pour engager ensuite la procédure d'élaboration d'une OQTF, qui est notifiée au demandeur d'asile. À réception de ce document, qui lui laisse 30 jours pour quitter le territoire français, l'étranger peut décider de quitter son lieu de vie pour éviter d'être reconduit à la frontière.

Dans le cadre des procédures normales, les demandeurs d'asile étant hébergés au frais de l'État dans des centres dédiés (CADA [centre d'accueil pour demandeur d'asile]), ils devraient se voir notifier sur place les décisions de rejet de l'OFPPRA, valant OQTF. Cette décision devrait faire obstacle au dépôt, postérieurement, d'une autre demande de titre, qui serait réputée dilatoire (aujourd'hui, après avoir été déboutés du droit d'asile, des étrangers déposent régulièrement une demande de titre « étranger malade » pour se maintenir sur le territoire).

La préfeture devrait en outre être simultanément destinataire des décisions pour pouvoir préparer la décision de refus de séjour et d'éloignement, le cas échéant assortie d'une assignation à résidence une fois le délai de départ volontaire échu en cas de risque de fuite.

Il faut également mettre fin aux nuitées hôtelières qui sont à la fois coûteuses et rendent impraticables l'organisation d'un éloignement forcé pour les déboutés en fin de procédure. La diminution globale du nombre de demandeurs d'asile, en réservant l'hébergement en CADA aux ressortissants de pays « non-sûrs », devrait permettre de favoriser cette évolution sans nécessiter l'ouverture en nombre de nouveaux centres.

2. Au niveau européen, prévoir la création de hot spot à proximité de zones de conflit et revoir les réadmissions Dublin

L'ensemble des mesures ci-dessus doit permet d'assurer une protection plus rapide et efficace aux réfugiés. Pour atteindre cet objectif, des mesures non législatives, de niveau européen, doivent venir compléter le dispositif.

Dans un souci humanitaire, il convient de créer des centres de traitement des demandes d'asile à proximité de lieux de conflits.

L'examen des demandes de « protection subsidiaire », dont peut bénéficier des civils touchés par un conflit armé dans leur pays d'origine, devrait davantage se faire à proximité des théâtres de conflits, au sein de « hot spots » situés dans le pays voisin concerné, sous réserve de son accord.

L'envoi d'agents de l'OFPRA dans ces centres d'accueil et d'orientation permettrait d'éviter les drames humains occasionnés par le franchissement clandestin des frontières par des foules de personnes fuyant le lieu du conflit, notamment lors du passage de la méditerranée.

La création de ces centres devrait être décidée au niveau européen et prise en charge budgétairement par l'Union européenne pour permettre aux demandeurs de faire instruire leur demande dans le pays européen souhaité.

Pour assurer un fonctionnement plus efficace du système européen de l'asile, il convient également de revoir les conditions de « réadmissions Dublin ».

Les taux de réadmission sont en effet très faibles, inférieurs à 14 %, pour les demandeurs d'asile relevant du règlement Dublin et dont la demande devrait donc ce fait être instruite par le premier pays traversé.

La mise en œuvre du règlement Dublin dépend de la bonne coopération entre les différents États membres (ce qui n'est pas le cas avec l'État membre le plus concerné, la Hongrie, qui n'accepte qu'au compte-goutte les demandes et en prévoyant des délais de plusieurs mois), mais aussi de la bonne volonté des personnes concernées, dont l'administration ne connaît pas les adresses (elles bénéficient d'une adresse « administrative » financée par l'État, par exemple à la Croix-Rouge) et qu'elle ne peut donc venir chercher de manière contraignante (il y a eu 1 200 « délais prolongés » du fait de la fuite des intéressés en 2014).

En dépit des injonctions aux préfets du ministre de l'intérieur, le nombre de réadmissions Dublin est de ce fait très réduit (470 transferts en 2014, pour 5 000 saisines). Ces chiffres traduisent la faillite totale du dispositif Dublin 3 ⁽⁷⁾.

Une renégociation des dispositions européennes comme suit s'impose.

⁽⁷⁾ À noter que dans cette faillite les juges de la CEDH portent une part de responsabilité puisqu'ils se sont opposés à des transferts entre États européens en application du règlement au motif que certains d'entre eux ne présenteraient pas les garanties suffisantes en terme de procédure équitable et de protection des droits de l'homme (Hongrie et Grèce visés notamment).

Pour les étrangers interpellés, il convient de fixer des délais de réponse très courts (15 jours) de l'État membre concerné, en prévoyant un placement en CRA dans l'intervalle.

Pour les étrangers se présentant spontanément en préfecture, un délai d'un mois devrait être fixé pour l'État membre interrogé, renouvelable une fois seulement. Au terme de ce délai, le silence doit valoir acceptation et possibilité de renvoi à l'État membre concerné pour traitement de la demande d'asile. Si la réponse de l'État membre est positive, l'étranger doit être interpellé en préfecture et placé en CRA le temps d'organiser sa réadmission.

Si l'intéressé est en fuite, sa demande d'asile doit être automatiquement considérée comme caduque dans l'ensemble de l'Union européenne.

Il convient en outre de revenir sur les possibilités de recours suspensif contre les décisions de transfert d'un demandeur d'asile « Dublin », telles qu'introduites dans la loi asile de 2015.

Il convient enfin de laisser la possibilité de mettre en œuvre des réadmissions bilatérales classiques sans que la procédure Dublin, plus longue et plus lourde, prenne le pas (exemple d'étrangers interpellés à la frontière franco-suisse qui pourraient être réadmis immédiatement au titre de l'accord bilatéral mais qui doivent être envoyés à Lyon en centre de rétention attendre plusieurs semaines l'accord de réadmission au titre du règlement Dublin).

Titre 2 : Contrôle aux frontières et éloignement

La croissance de l'immigration irrégulière en France est due à la fois à l'existence de frontières poreuses, qui permettent des entrées sans titre, mais aussi et surtout à l'incapacité des autorités à interpellier des étrangers qui se maintiennent sans titre après épuisement de leur droit au séjour (déboutés du droit d'asile, refus de séjour, dépassement des délais de visas).

Il convient de traiter le problème des flux d'entrées irrégulières de manière déterminée car il est plus efficace d'intervenir à la source que de chercher à identifier et reconduire les étrangers une fois installés sur le territoire national. L'enjeu est notamment important pour réduire la fixation de camps spontanés de migrants (type Calais) transitant par la France pour se rendre au Royaume-Uni ou ailleurs, ainsi que pour limiter le phénomène inquiétant de mineurs isolés étrangers.

Le cœur du problème n'en demeure pas moins l'incapacité à identifier puis à reconduire les étrangers en situation irrégulière en France, qui font fi des décisions de justice qui le concernent et qui, malgré leur situation initiale, bénéficient de prestations sociales. Il y a là une forme d'impuissance des forces de l'ordre pour faire exécuter des décisions administratives qui affaiblit l'autorité de l'État.

Le phénomène de radicalisation islamiste et ses conséquences criminelles ajoutent à ces données anciennes celle de l'urgence et de la sécurité nationale.

La résolution de ces problèmes passe par un rétablissement durable des contrôles aux frontières intérieures et la mise en œuvre de nouveaux moyens juridiques et matériels à disposition des forces de l'ordre pour rendre opérant l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

1. Le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures et les conditions d'entrée

Le rétablissement du contrôle aux frontières décidé lors de la COP21 puis prolongé dans le cadre de l'état d'urgence a permis de reprendre conscience de tout l'intérêt de ces contrôles, dans le contexte d'une crise migratoire majeure face à laquelle l'Union européenne et ses États membres sont restés assez largement inactifs. Outre leur intérêt sur le plan de la sécurité nationale, les contrôles aux frontières démontrent une utilité réelle dans la lutte contre l'immigration irrégulière, aussi bien en termes d'efficacité (maîtrise des flux) que de coût administratif. Or, de nombreux points de passage frontière ne sont pas tenus même aléatoirement alors même que certains d'entre eux sont importants. Les frontières franco-suisse et franco-belge présentent à cet égard de nombreuses failles et constituent des brèches importantes dans le dispositif de sécurité nationale.

Cela plaide clairement pour une renégociation des accords de Schengen pour permettre la mise en place d'un contrôle pérenne aux frontières intérieures (Schengen+).

Au préalable, il convient de souligner que le rétablissement du contrôle aux frontières ne signifie aucunement la remise en place d'un contrôle exhaustif de tous les points de passage et de tous les flux. Le contrôle reste sélectif à l'appréciation des services en faction (Douanes et Police aux Frontières pour l'essentiel). En ce sens, il ne constituerait pas une gêne significative aux échanges, au tourisme ou aux déplacements de travailleurs frontaliers.

Techniquement, le rétablissement des contrôles permet d'appliquer des « refus d'entrée », qui sont la mesure la plus simple et la moins coûteuse à opposer à l'entrée d'un étranger en situation irrégulière. À défaut d'opposer ce refus à la frontière, en temps normal l'interpellation d'un étranger à proximité de la frontière peut permettre de faire une demande de réadmission à l'État voisin, qui l'accepte, ou non, de plus ou moins bonne grâce (il faut pouvoir prouver par un titre de transport ou autre que l'étranger vient bien de ce pays), et dans des délais parfois dépassant une semaine, ce qui nécessite des transfèvements en CRA coûteux en moyens humain et matériel pour les forces de l'ordre⁽⁸⁾.

Dans les Alpes-Maritimes, ce sont 22 000 non-admissions qui ont été opposées en six mois, soit davantage que le nombre de reconduites effectives annuelles réalisées sur l'ensemble du territoire métropolitain en 2015. Il faut bien mesurer ce que ces chiffres veulent dire : 22 000 migrants clandestins potentiels qui seraient entrés en France, et qui auraient pu être éloignés dans les années qui viennent au prix d'une mobilisation de services interpellateurs (sécurité publique, PAF, gendarmerie), de l'administration préfectorale, des juridictions administratives, de moyens aériens coûteux, ont été évités pour un seul département. Sur ces 22 000 personnes, une majorité se serait probablement maintenue sur le territoire français, et serait venue augmenter le flux des demandeurs d'asile potentiels, puis des régularisés « vie privée et familiale ».

Ces résultats, qui sont source d'économies importantes (frais de mobilisation des forces de l'ordre, de l'administration, des juridictions administratives en première instance et en appel, des centres de rétention, de l'OFPRA) ont été obtenus en tenant 24 heures/ 24 heures divers points de contrôle à la frontière et en tenant de manière aléatoire une trentaine de points de passage secondaire. On peut ainsi estimer que le rétablissement de ces contrôles est susceptible de doubler les résultats des départements frontaliers en matière d'immigration irrégulière, or ce sont les départements les plus actifs en la matière.

Ces résultats démontrent qu'il est devenu indispensable de rétablir le contrôle aux frontières intérieures. Le contrôle aux frontières est assimilé à une mesure annexe de l'état d'urgence destinée à lutter contre le terrorisme et est autorisé de manière temporaire par l'article 25 du règlement (UE) 2016/399 du parlement européen et du conseil du 9 mars 2016, alors qu'elle devrait être l'instrument presque banal et

⁽⁸⁾ Une unité de la PAF est mobilisée pour conduire en voiture l'étranger au CRA, par exemple à Lyon pour une interpellation à Chamonix, puis le ramener la semaine suivante une fois l'accord des Italiens obtenu.

évident d'une politique migratoire réaliste, doublée d'une mesure de lutte contre le terrorisme.

Il convient de maintenir unilatéralement ces contrôles tant que l'article 25 n'aura pas été modifié.

De plus, il convient d'indexer la délivrance de visas sur les laissez passer consulaires délivrés par les pays d'origine.

Le maintien sur le territoire d'un étranger entré sous couvert d'un visa est une source majeure de l'immigration irrégulière. La politique de délivrance des visas doit être plus circonspecte. L'octroi de visas a augmenté de 32 % entre 2011 et 2014, pour atteindre 2,8 millions (190 000 visas longs séjours). La politique d'attribution des visas fait l'objet, depuis 2007, d'une compétence partagée entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères.

La reconduite d'étrangers de certaines nationalités (notamment originaires d'Afrique du nord) se révèle impossible faute de parvenir à obtenir un laissez passer consulaire des autorités correspondantes (dans le cas, fréquent, où l'étranger a fait disparaître tous ses papiers d'identité).

Pour éviter les manœuvres dilatoires des consulats, il conviendrait de clairement indexer la délivrance de visas aux ressortissants de ces pays aux réponses obtenues en matière de laissez-passer consulaires (LPC).

De même serait-il normal de relier le niveau des aides financières (sous toutes les formes) données par la France aux États concernés, à leurs efforts en matière de LPC.

Ce point est essentiel quand on sait que les effectifs de la police de l'air et des frontières (PAF), si précieux pour renforcer le contrôle aux frontières notamment, sont mobilisés inutilement pour faire reconnaître des ressortissants étrangers par leurs consulats. À titre d'exemple, un étranger en centre de rétention à Nice et qui n'est pas reconnu en première approche par un consulat doit être conduit à Marseille (pour certaines nationalités disposant dans cette ville d'un consulat) ou à Paris (pour toutes les autres) par deux fonctionnaires de police pour essayer de le faire reconnaître par les autorités de son pays.

Ces mesures permettront de donner un signal clair aux autres États sur les ressorts de la politique d'attribution de visas. Cela permettra de mettre en place une politique de conditionnalité entre la délivrance de

visas et d'autres objectifs de contrôle migratoire, sous la seule responsabilité du ministère de l'intérieur.

Enfin, il faut s'assurer que les titulaires d'un titre de séjour ou d'un visa quittent effectivement le territoire à l'issue de sa période de validité. Pour ce faire, l'**article 7** propose la mise en place d'une caution retour.

Aujourd'hui, le nombre d'étrangers qui ne disposent pas de documents de séjour valides est estimé entre 200 000 et 400 000. Ces étrangers sont en situation irrégulière et il est nécessaire qu'ils quittent le territoire français. Il en va de la crédibilité de l'État et du respect qui est dû aux règles de la République.

Au Canada, les agents d'immigration peuvent demander aux personnes entrant sur le territoire de déposer une caution sous forme d'argent pour s'assurer que l'étranger respectera certaines règles durant sa visite au Canada (en particulier quitter le pays à la fin du séjour autorisé).

Il est proposé de transposer ce système en France. Ainsi, toute personne, hors ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, à qui serait attribuée un titre de séjour ou un visa pourra se voir demander le versement d'une caution sous forme d'argent. Cette somme lui serait reversée au moment de son départ.

2. Refaire du centre de rétention la clef de voute de la préparation des reconduites à la frontière.

Au fil des années, notamment sous impulsion européenne (principalement directive retour et jurisprudence CEDH [Cour européenne des droits de l'Homme]), notre droit a inversé la norme entre les différentes mesures plus ou moins contraignantes qui peuvent être prises à l'égard des étrangers en situation irrégulière.

Le placement en rétention est devenu l'exception, la règle étant pour les services de police qui contrôlent un étranger en situation irrégulière de le laisser libre en lui demandant de bien vouloir quitter le territoire sous trente jours ou de l'assigner à résidence (en fonction des risques de fuite et des

garanties de représentation présentées ⁽⁹⁾). Cette politique de non placement en rétention est à la fois inefficace, coûteuse en ressources humaines pour l'État et source de découragement pour les forces de l'ordre.

Est-il normal qu'un étranger qui s'est déjà vu imposer une obligation de quitter le territoire sous trente jours et qui est à nouveau contrôlé puisse bénéficier d'un délai de 30 jours à partir du moment où il dispose d'un logement fixe ? Le non-respect de la première obligation devrait conduire l'État à le placer en centre de rétention pour qu'il soit reconduit à la frontière. D'autant que l'assignation à résidence donne un signal clair à l'étranger qui décide alors de prendre la fuite plutôt que de risquer d'être reconduit dans son pays.

De même, la pratique croissante selon laquelle il convient de payer aux étrangers en situation irrégulière un vol commercial classique avant de prendre une mesure plus contraignante est à la fois inefficace et coûteuse : les étrangers ne vont pas prendre le vol et partent de leur logement sans laisser d'adresse pour faire échec à un placement au CRA et à une reconduite forcée.

La loi relative au droit des étrangers de 2016 a désormais formellement inversé l'orientation de principe entre assignation à résidence, qui devient la norme, et placement en CRA, qui devient accessoire. Quand on sait que les assignations à résidence sont coûteuses à suivre pour les forces de l'ordre et qu'elles se traduisent soit par des difficultés matérielles rendant la mise à exécution de l'éloignement impossible dans le délai requis, soit par la fuite des personnes concernées avant la fin du délai, on mesure les conséquences opérationnelles de cette évolution. À noter que les chiffres actuels d'éloignement, aussi insuffisants soient-ils, n'incorporent pas encore l'effet catastrophique de cette évolution (en 2013, environ 1 500 assignations prononcées et 30 000 placements en CRA).

Quant aux obligations de quitter le territoire français sous 30 jours, qui constituent la mesure habituelle en fin d'examen d'une demande de séjour, leur exécution est très mal suivie par les préfetures et, quand elle est réalisée, les services de police constatent dans la très grande majorité

⁽⁹⁾ Le juge administratif a pu considérer que le simple fait de donner l'adresse de son épouse peut suffire de garantie de représentation faisant ainsi échec à un placement en CRA d'un étranger pourtant sans document d'identité et arrivé quelques jours avant de l'étranger. Dans une autre affaire, le juge administratif a considéré que le non embarquement dans un précédent vol commercial organisé pour la reconduite d'un étranger n'était pas suffisant pour décider d'un placement en CRA, l'assignation à résidence devant être privilégiée.

des cas l'absence des personnes concernées du dernier domicile connu (« vaine recherche »).

Il est au demeurant paradoxal de constater que de nombreuses infractions au CESEDA prévoient des sanctions lourdes, à savoir des peines de prison, qui sont inapplicables (surpopulation carcérale...), alors que les mesures d'éloignement sont devenues très peu contraignantes, même pour des « récidivistes » (pas de possibilité de placement en CRA).

Il convient dès lors de déplacer le curseur entre les différentes mesures susceptibles d'être prises en cas de séjour irrégulier.

Les problèmes juridiques ne doivent pas être surévalués à cet égard. La jurisprudence du Conseil constitutionnel prévoit seulement que le placement en rétention doit respecter le principe, résultant de l'article 66 de la constitution, selon lequel « la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire » (CC, 2011-631 DC du 9 juin 2011). Cette formulation laisse une marge de manœuvre suffisante au Parlement, dans la mesure où l'on peut prouver que l'assignation à résidence, et a fortiori les OQTF 30 jours, ne sont pas efficaces et que le placement en CRA est dès lors nécessaire pour faire respecter la réglementation sur le séjour.

Il en est de même en droit européen, qui prévoit que le placement en rétention n'est possible que si l'assignation à résidence n'est pas suffisante pour éviter le risque que l'intéressé ne se soustraie à l'OQTF dont il fait l'objet. La 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, dite « directive retour » dispose qu'il convient de privilégier le retour volontaire par rapport au retour forcé et d'accorder un délai de départ volontaire.

La directive « retour » prévoit que l'autorité administrative dispose d'une marge d'appréciation pour déterminer s'il existe un risque de fuite justifiant l'édiction d'une OQTF sans délai. Le législateur peut donc définir « largement », conformément à la réalité, les cas présentant un risque de soustraction. Il conviendra de montrer que le principe de graduation de la contrainte prévu dans la directive retour est bien respecté, en déplaçant l'ensemble des curseurs dans un sens plus restrictif..

Dans l'attente de la renégociation de ce texte européen, il conviendra d'être en mesure de démontrer aux juges, statistiques à l'appui, que le placement au CRA est la seule mesure vraiment efficace (le taux

d'éloignement des assignés à résidence est deux à trois fois inférieur à celui des personnes en rétention) et que les OQTF 30 jours ne produisent quasiment aucun résultat.

Selon le dernier bilan du ministère de l'intérieur, pour environ 100 000 illégaux interpellés, à peine 20 % font l'objet d'un renvoi effectif dans leur pays (15 485 « éloignements forcés » en métropole en 2015).

S'agissant des demandeurs d'asile, la France se distingue à la fois par un taux très élevé de rejet des demandes (74 %) et par une faible mise en œuvre des mesures d'éloignement, ces dernières étant d'autant plus difficiles à exécuter que l'instruction a duré longtemps et que le suivi des demandeurs est défaillant. L'enquête de la Cour des comptes a fait apparaître que le taux d'exécution des OQTF notifiées aux personnes déboutées est de seulement 6,8 %. En outre, seule une personne déboutée sur deux reçoit une OQTF. De sorte que plus de 96 % des personnes déboutées resteraient en France.

Pour redonner une effectivité aux dispositions relatives à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, un ensemble de mesures doit être adopté.

L'**article 8** refait du placement en rétention la mesure de droit commun à l'encontre d'un étranger en situation irrégulière.

Au premier chef, il convient de refaire du placement au CRA la règle générale en cas d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière sur la voie publique, l'assignation étant réservée à des cas atypiques (personne handicapée, personne propriétaire de son logement...), lorsqu'il n'y a pas de risque de fuite.

Il est en particulier anormal que les textes en vigueur ne prévoient « qu'une assignation à résidence » (et non la rétention administrative) dans les cas suivants : étranger s'étant vu notifier un arrêté d'expulsion, étranger faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire, étranger en possession d'une interdiction de retour sur le territoire français, étranger éloigné pour motif d'ordre public, étranger ayant fait l'objet d'un refus définitif du droit d'asile, étranger sous statut Dublin.

Il doit être proscrit toute possibilité d'assignation à résidence pour l'étranger qui se maintient en situation irrégulière sur le territoire malgré l'expiration du délai de départ volontaire.

De plus, il faut lever les obstacles au placement en CRA de mineurs avec leur famille.

Du fait de la jurisprudence de la CEDH et de la loi du 7 mars 2016, les possibilités de placement en CRA de familles se sont fortement réduites. Cette évolution fait fi de la nature des migrations actuelles, qui mettent sur les routes de l'Europe des hommes seuls suivis quelques mois après de leur femme et enfants.

La pratique du placement en CRA de familles est aujourd'hui très limitée en France : en 2015, il y a eu 105 enfants placés en CRA en France (312 en 2011). À noter que d'autres pays européens placent des mineurs, y compris non accompagnés, en centre de rétention en vue de leur éloignement.

Tout en prévoyant des centres de rétention adaptés aux familles, il convient d'assumer un placement de celles-ci en CRA, sauf à rendre impossible tout éloignement (l'assignation à résidence se terminant par la fuite des intéressés ou la séparation de la famille entre plusieurs lieux pour faire échec à tout éloignement) et à accepter un accroissement continu de l'immigration économique et familiale.

Une étude comparative des systèmes existants en Europe en la matière pourrait permettre de définir le système le plus adapté à cette problématique.

L'article 9 étend la durée de placement en CRA.

Le placement en CRA est limité à 45 jours en France, alors qu'il est illimité au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas et de 18 mois en Allemagne. Pour permettre au CRA de faire son office, notamment en cas d'introduction de recours devant le TA, il convient de passer à un délai maximum de 180 jours.

L'intervention du juge des libertés et de la détention doit être à nouveau prévue au terme d'un délai de 5 jours (et non 48 heures comme l'a fixé la loi du 7 mars 2016) et une nouvelle intervention devrait être prévue au terme d'une première période de 45 jours.

L'article 10 prévoit qu'en cas de rejet de demande de titre, remplacer l'OQTF 30 jours par une OQTF 7 jours.

Lorsqu'une demande de titre a été instruite en préfecture, il convient de prévoir que le refus donne lieu simultanément à une OQTF 7

jours pour raccourcir les délais et rendre plus opérant les reconduites à la frontière, l'étranger disposant alors d'un délai de 7 jours pour effectuer les diligences nécessaires pour quitter volontairement le territoire (ainsi que le permet la directive retour à son article 7).

Le placement en rétention pourrait intervenir d'office à l'issue de ce délai.

Dans les cas de risque de fuite (non-exécution d'une précédente décision et absence de bail à son nom pour un majeur isolé par exemple) prévoir la possibilité d'un placement en rétention immédiate, l'interpellation étant réalisée par OPJ à l'issue du rendez-vous au cours duquel le refus est notifié. Le refus de se présenter à une convocation concernant la situation au regard du séjour vaudrait refus d'office et donnerait la possibilité d'un placement immédiat en rétention.

Enfin, l'**article 11** réduit à 30 jours le délai maximum pour statuer sur une demande d'aide juridictionnelle.

Les délais d'octroi de l'aide juridictionnelle rallongent fortement les procédures (de 4 à 6 mois, le CESEDA fixant pourtant un délai de 3 mois maximum).

Ces délais ralentissent grandement les possibilités d'organiser des éloignements forcés et les rendent plus aléatoire le temps passant. Les préfetures ne parviennent pas en outre à obtenir des informations sur ce sujet, alors même que le juge condamne celles qui placent en CRA des étrangers ayant sollicité l'aide juridictionnelle (AJ).

Le délai d'octroi de l'AJ devrait être drastiquement limité, en fixant un délai de 30 jours pour statuer, ce qui nécessitera l'octroi de moyens correspondants.

3. Autres dispositions de nature à assurer l'effectivité des reconduites à la frontière

L'**article 12** renforce les possibilités d'interpellation à domicile

La loi du 7 mars 2016 a constitué une première avancée, en donnant la possibilité au juge des libertés et de la détention d'autoriser une visite domiciliaire, donnant ainsi une base légale aux forces de l'ordre pour intervenir au domicile des étrangers en situation irrégulière.

Toutefois cette même loi prive en réalité de portée pratique cette possibilité puisque cette visite ne peut se faire qu'en cas « d'obstruction volontaire » préalablement constatée. L'obligation de constater une obstruction volontaire revient ainsi à rendre le dispositif inopérant, puisque l'étranger prendra la fuite après cette première opposition.

Il convient d'autoriser la visite domiciliaire par la loi (avec pouvoirs coercitifs), dès lors que la mesure d'éloignement est exécutoire, en se fondant sur le maintien en situation irrégulière manifeste malgré le prononcé d'une injonction de quitter le territoire (OQTF sans délai ou à l'expiration du délai fixé). Cette mesure doit être assortie d'une information préalable du JLD.

L'**article 13** rétablit le délit de séjour irrégulier.

En effet, la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour a supprimé le délit de séjour irrégulier (abrogation de l'article L. 621-1 CESEDA), pour privilégier la procédure d'éloignement conformément aux dispositions de l'article 6.1 de la directive retour, qui dispose que « Les États membres prennent une décision de retour 2008/115/CE à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire »⁽¹⁰⁾.

Cette loi prive de pouvoirs coercitifs d'investigation les forces de l'ordre. En effet la procédure de retenue administrative limite le contrôle d'identité à 4 heures, rendant le travail des forces de l'ordre et des préfectures difficile dans un délai aussi court. En outre, elle ne permet pas que des vérifications (contraignantes) aient lieu au domicile des étrangers ou au lieu leur servant de domicile. Le problème est important : un étranger qui aurait laissé son passeport dans sa chambre d'hôtel pourrait ainsi échapper à un placement en CRA faute de documents attestant de son identité à moins que celui-ci consente à ce que la police l'accompagne à sa chambre d'hôtel. Par ailleurs, l'enquêteur n'est pas autorisé à effectuer une perquisition notamment des supports numériques ou une fouille (si ce n'est de sécurité). On ne peut donc pas exploiter le téléphone portable d'un étranger placé en retenue, c'est un frein considérable, notamment pour l'identification éventuelle de logeurs.

⁽¹⁰⁾ Cette directive s'oppose à une réglementation d'un État membre réprimant le séjour par des sanctions pénales, pour autant que celle-ci permet l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers qui, tout en séjournant irrégulièrement sur le territoire dudit État membre et n'étant pas disposé à quitter ce territoire volontairement, n'a pas été soumis aux mesures coercitives d'éloignement (article 8 Directive) et n'a pas, en cas de placement en rétention en vue de la préparation et de la réalisation de son éloignement, vu expirer la durée (maximale) de cette rétention.

Il n'y a pourtant aucune raison que le séjour irrégulier en France, qui est une infraction à la loi, soit traité différemment d'un délit ordinaire.

Pour redonner aux autorités de police les moyens de donner force à la loi et de faire respecter la réglementation en matière de séjour, il est indispensable de rétablir le délit de séjour irrégulier, de supprimer la retenue administrative, d'autoriser de nouveau la garde à vue et de revenir au droit commun des interpellations (comme avant 2012).

Cette mesure nécessitera, outre une modification législative (réintroduire l'ex article L. 621-1 CESEDA), de revenir sur la directive retour et de s'écarter des jurisprudences de la CEDH et de la Cour de cassation. C'est indispensable pour redonner de l'efficacité et simplifier le travail des préfetures et des forces de l'ordre.

Il convient en outre de remettre en cause l'immunité dont bénéficient les militants de la cause des immigrés pour aider des étrangers en contrariété avec la loi en toute impunité (modification de l'article L. 622-4 3° du CESEDA), car celle-ci a été abusivement étendue au bénéfice de militants faisant entrer sur le territoire des étrangers en situation irrégulière.

Les reconduites post incarcération (de droit commun) qui devraient pourtant être systématiques ne le sont que dans une infime proportion.

Dans ce contexte, l'**article 14** fait du local de détention un local « de rétention » dans la perspective d'une reconduite systématique et unilatérale en fin de peine.

L'administration pénitentiaire devrait être chargée d'aviser systématiquement la préfecture des étrangers devant sortir de prison pour que celle-ci lui communique, en cas de refus de séjour, une OQTF exécutable immédiatement au moment de la sortie de prison. Cela fonctionne mal aujourd'hui du fait de remises en liberté intervenant de manière urgente et inopinée, rendant ce travail préparatoire à l'éloignement impossible.

Un étranger bénéficiant d'une fin de détention anticipée devrait pouvoir être maintenu en rétention dans l'établissement où il purge sa peine, le temps de préparer son éloignement.

Enfin, l'**article 15** prolonge à trois ans, au lieu d'un, la durée de validité des OQTF.

En cas d'interpellation sur la voie publique d'un étranger qui a déjà fait l'objet d'une OQTF il y a plus d'un an, la préfecture doit ré-instruire en urgence son dossier et reprendre une OQTF.

Ce délai de validité devrait être porté à trois ans pour alléger la charge administrative et éviter des échecs à l'éloignement.

Il reviendrait alors à l'étranger, s'il le souhaite, de faire valoir des éléments nouveaux devant le juge administratif dans le cadre d'une procédure de référé.

4. Renforcer les moyens matériels mis à disposition

Il est indispensable de disposer d'une police des étrangers spécialisée pour assurer une lutte contre l'immigration irrégulière efficace. Il s'agit en effet d'une matière très complexe juridiquement, nécessitant des interventions sensibles et qui ne figure pas nécessairement au rang des priorités de la hiérarchie des services de police comme de gendarmerie. Seul un service spécialisé, la PAF, peut dès lors donner des résultats satisfaisants ce dans la plupart des départements.

En outre, le rétablissement durable de contrôles aux frontières intérieures nécessite l'allocation de moyens humains et matériels en conséquence. Il n'est ni responsable, ni efficace dans la durée de demander à la PAF d'effectuer, à moyen constant, ces missions additionnelles, ce qui est pourtant le cas depuis maintenant près d'un an.

Les effectifs de la PAF doivent être significativement augmentés d'abord pour permettre le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Il s'agit notamment de permettre le traitement des procédures sans « abandon de terrain » comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui : la frontière n'est plus gardée dès qu'un étranger en situation irrégulière est interpellé et qu'il doit faire l'objet d'une procédure au poste de police.

Dans le prolongement du renforcement des effectifs de la PAF, création dans chaque département (ou par groupe de départements selon besoins) d'une unité « éloignement » dédiée.

Au total, ce sont environ 600 agents supplémentaires qui devraient être octroyés à la PAF pour effectuer ses missions dans des conditions satisfaisantes dans les trois années à venir, pour un coût de 36 millions d'euros, soit une augmentation de 5 % des effectifs environ.

Alternativement, une augmentation du temps de travail non assortie de réductions d'effectifs pourrait avoir le même effet.

Parallèlement, il est nécessaire d'améliorer les moyens matériels dévolus à la PAF pour maximiser son efficacité : installations bâtementaires sur certains postes frontières (mise en place de modulaires pour aller rapidement, 1 400 €/m²), installation de vidéo-surveillances sur des points de passage frontière secondaires ou à proximité, généralisation de la lecture automatisée de plaques d'immatriculation, bornes Eurodac aux postes PAF, généraliser Visabio⁽¹¹⁾ (la détection des clandestins dissimulés dans des camions est par exemple impossible faute de moyens technologiques en dotation dans les services de la PAF).

Au delà des renforts significatifs qui doivent être dédiés à la PAF, une attention particulière devra être accordée aux moyens dévolus aux bureaux d'aide juridictionnelle, afin de leur permettre de réduire leurs délais d'instruction des demandes. Par redéploiement, les préfetures devront également renforcer leurs sections « éloignements » au sein des bureaux des étrangers. Cette mission pointue nécessitant une réactivité 7/7 jours pourrait être centralisée en région sauf pour les départements frontaliers.

Enfin, la question du nombre de places en CRA se pose. Aujourd'hui, il existe 26 CRA totalisant 1 755 places dont 184 Outre-mer. Il conviendra de doubler le nombre de places en CRA. En raison de la hausse des éloignements, il faudra monter à environ 3 600 places de CRA au niveau national, en grande partie par mutation de bâtiments existant (utiliser notamment des modulaires sur les terrains disponibles, coût de 1 600 €/m² pour un bloc sanitaire et 1 400 € sinon). À noter toutefois que le taux d'occupation des CRA est actuellement faible, de l'ordre de 50 %, cette donnée devra être prise en compte dans le dimensionnement qui sera arrêté.

Pour concentrer les effectifs PAF sur les missions prioritaires (surveillance, identification en CRA), d'autres missions, telles que les escortes ou la gestion des CRA, pourraient être analysées en vue d'examiner des possibilités d'externalisation.

⁽¹¹⁾ Créé par la décision 2004/512/CE du Conseil du 8 juin 2004, le VIS est un système d'échange d'informations entre les pays membres de l'UE. La base de données du VIS, commune à tous les pays de l'espace Schengen, contient les données relatives aux demandes de visas de court séjour reçues par les postes consulaires des pays membres et notamment la photographie et les empreintes digitales des demandeurs de visas. La consultation du fichier VISABIO est particulièrement utile pour l'identification des ESI (et notamment des prétendus mineurs isolés étrangers).

Il conviendra de veiller à l'existence de centres en capacité d'accueillir dans de bonnes conditions des familles avec enfants. Les nouvelles places de CRA pourront être pour partie dédiés à cet accueil afin de disposer de conditions adaptées aux besoins de familles.

Le coût total par an de la rétention en CRA en métropole, incluant les dépenses d'investissement, était estimé à 190 millions d'euros en 2008, soit 5 500 euros par retenu ⁽¹²⁾.

5. Éloigner les étrangers constituant une menace pour l'ordre public

Les étrangers qui commettent une infraction sur le territoire national ou dont le comportement est répréhensible peuvent faire l'objet en plus d'une peine de prison ou d'une amende, d'une mesure d'éloignement. Cela peut consister soit en une interdiction du territoire français (ITF), soit en une mesure d'expulsion.

L'expulsion est une mesure administrative prononcée à l'encontre des étrangers dont la présence sur le sol français constitue une « menace grave pour l'ordre public » (article L. 521-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile[CESEDA]).

L'interdiction du territoire français (ITF) est une peine complémentaire prévue par l'article 131-30 du code pénal. Elle peut être décidée par une juridiction, à titre principal ou en complément d'une condamnation à une peine d'emprisonnement ou à une amende. L'ITF n'est pas une exception : notre droit comprend d'autres peines complémentaires, dont les conséquences peuvent être, par exemple, l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou l'interdiction d'exercer les droits civiques.

La capacité d'un État à éloigner des étrangers qui commettent des actes de délinquance est inhérente au concept de souveraineté. Dans un contexte de menace terroriste sans précédent et de hausse continue de la délinquance, la préservation de l'ordre public exige de revoir le droit actuel afin d'étendre les cas dans lesquels ces mesures d'éloignement peuvent être mises en œuvre.

Aussi, l'**article 16** élargit le champ des interdictions du territoire français (ITF) prononcées par le juge pénal et de faciliter l'expulsion des

⁽¹²⁾ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances par Pierre Bernard-Reymond, 3/7/2009.

étrangers présentant une menace grave pour l'ordre public, en particulier ceux faisant l'objet d'une fiche « S ».

Titre 3 : séjour

Depuis dix ans, le nombre de titres de séjour délivrés chaque année oscille entre 170 000 et 200 000. Ce chiffre a diminué entre 2004 et 2007, passant de 191 850 en 2004 à 171 907 en 2007, puis a augmenté depuis, passant à 212 365 en 2015. Entre 2011 et 2013, l'immigration familiale a connu une forte augmentation, de + 14 %.

En termes de stratégie globale, outre la réforme centrale de l'asile et le meilleur contrôle aux frontières, la maîtrise de l'immigration irrégulière passe par une évolution en profondeur des droits octroyés aux étrangers et des conditions de régularisation, pour rendre le système moins attractif vu des pays d'origine. Il s'agit d'abord de réduire l'appel d'air constitué par les droits ouverts aux étrangers et les multiples possibilités de régularisation, ensuite de maîtriser le volume d'immigration en France, ceci en lien avec les interrogations en cours sur l'identité française et la montée des communautarismes.

Pour atteindre ces objectifs, il convient d'instaurer une politique de quotas fixés par le Parlement et d'imposer des conditions strictes de ressources et de logement pour la délivrance de titres de séjour en France. Ainsi, les régularisations au titre de la vie familiale seraient assujetties aux mêmes règles que celles du regroupement familial, qui doivent elles-mêmes être durcies.

1. Maîtriser les régularisations et l'immigration familiale

Le premier objectif est d'instaurer des quotas par catégorie de motif de séjour, au travers de dispositions constitutionnelles et législatives (article 17).

Du fait d'une approche centrée sur le droit des individus, l'immigration en France ne fait pas l'objet d'une approche globale, en fonction des besoins du pays et de sa capacité d'intégration. Cette absence de maîtrise quantitative du phénomène migratoire provoque tensions et difficultés sur la capacité d'intégration de la société française, sur le système de protection sociale, sur les finances publiques et, dans une moindre mesure, sur l'emploi.

Il est proposé d'instituer un débat annuel au Parlement sur l'immigration, permettant au pouvoir législatif de fixer chaque année, en fonction de l'intérêt national, des quotas d'accueil d'étrangers par catégorie de motif de séjour.

L'idée générale est double : créer un débat démocratique sur la question ; donner un fondement législatif puissant à la politique de maîtrise des flux migratoires, notamment pour mettre un coup d'arrêt aux dérives jurisprudentielles.

Cette politique de quotas sera en mesure principalement de maîtriser les flux de l'immigration de travail et estudiantine. Ces quotas doivent être fixés en fonction de considérations liées au marché de l'emploi et à l'intérêt du système universitaire français. L'immigration familiale, qui est au cœur du sujet et qui doit pouvoir faire l'objet, dans l'intérêt national, et compte tenu des capacités d'intégration de la France, d'une maîtrise quantitative, devra être assortie de conditions de ressources et de logement.

Les réfugiés et les étrangers malades ne doivent naturellement pas faire l'objet quant à eux d'une définition quantitative annuelle, s'agissant de droits humanitaires attachés aux personnes en situation de danger vital.

Ensuite, il convient d'abroger la circulaire Valls donnant lieu aux régularisations « vie privée et familiale » (VPF) et d'afficher clairement en droit qu'une durée de séjour supérieure à cinq ans ne constitue pas un motif de délivrance d'un titre de séjour (article 18).

Le problème de l'immigration en France est autant sinon plus un problème de maintien sur le territoire que de « flux ». Il y a certes un problème de franchissement de frontières perméables, mais surtout il y a une incapacité à éloigner effectivement un grand nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire. Le temps et les textes aidants, ces étrangers deviennent régularisables après quelques années dans la grande majorité des cas.

De ce point de vue, la circulaire Valls donnant accès à une régularisation après 5 ans de séjour pour VPF constitue une incitation forte à venir en France et à s'y maintenir pendant cette durée, ce qui est possible compte tenu des multiples procédures qui peuvent être sollicitées par les étrangers et leurs délais administratifs et juridictionnels (demande de titre de séjour, demande de réexamen, demande d'asile, demande « étranger malade », recours devant le tribunal administratif [TA] et la Cour d'appel administrative [CAA]...). Le principal problème de la circulaire Valls est

qu'elle constitue un puissant facteur d'attraction à l'immigration irrégulière en ayant instauré un régime permanent de régularisation.

C'est pourquoi il convient d'inscrire dans la loi qu'une durée de séjour de cinq ans ne constitue pas un motif de régularisation.

Dans le même esprit, la multiplicité des voies d'accès au séjour et la lenteur des parcours administratifs et juridictionnels conduisent les étrangers à solliciter un titre puis, en cas de refus, un deuxième à un autre titre, se maintenant ainsi sur le territoire pendant plusieurs années.

Il n'est pas possible de proscrire totalement le dépôt d'une demande à un autre titre mais celle-ci devrait être conditionnée à deux éléments (**article 19**) :

- d'abord pouvoir prouver que le premier refus, assorti d'une OQTF, a effectivement été respecté par l'étranger (preuve de retour au pays) ; exceptions pour la demande d'asile et étranger malade ;

- ensuite fixer un délai d'un an minimum entre le rejet d'une première demande de titre et le dépôt d'un nouveau dossier à un autre titre.

L'imposition de conditions de ressources pour l'octroi d'un titre familial est devenue une nécessité (**article 20**).

Le respect du droit à la vie familiale ou de la liberté du mariage, de nature constitutionnel, n'interdit ni de vérifier de façon plus stricte que les conditions d'ouverture de ces droits sont réunies, sous réserve de ne pas les dénaturer, ni de définir de façon plus exigeante ces conditions dans la loi.

Des exigences renforcées, ou simplement mieux vérifiées, en termes de réalité des liens familiaux, de revenus, de logement, d'adhésion aux valeurs essentielles de la République et de connaissance de la langue, contribueraient en outre à une meilleure intégration.

Or le droit à une vie familiale normale n'a cessé d'être étendu par la jurisprudence, notamment de la CEDH, au cours des dernières années.

De ce fait, celui-ci est désormais octroyé dans des conditions beaucoup plus ouvertes que pour le regroupement familial. Cette différence de traitement entre le regroupement familial, assujéti à des conditions de ressources et de logements, et d'autres titres « familiaux », (conjoint de français, vie privée et familiale – VPF – et parent d'enfant français - PEF)

ne se justifie pas, l'objectif étant le même : accorder un « droit à une vie familiale normale ».

La VPF concerne des étrangers qui ne rentrent pas dans les autres catégories ouvrant droit à la délivrance d'un titre de séjour. Pour autant, la France est en droit, comme elle le fait pour les ressortissants communautaires ou leurs conjoints, de vérifier qu'ils sont en mesure de subvenir à leurs besoins (les ressortissants communautaires sont ainsi astreints à des conditions de ressource, du niveau du revenu de solidarité active (RSA), pour être autorisés à séjourner en France plus de 3 mois tout en étant inactifs ; l'article L. 311-1-1 prévoit également, pour des conjoints, de leur demander de prouver qu'ils disposent de ressources stables et suffisantes ainsi que d'une assurance maladie.).

Une telle condition de ressources peut se justifier afin de ne pas créer une charge excessive sur le système de protection social français et afin de garantir des conditions et un mode de vie comparables à ceux des ressortissants français, ce qui favorisera leur intégration.

Il convient dès lors de refuser un titre « vie privée et familiale », ainsi que « conjoint de Français » et « parents d'enfants français », en cas d'absence de moyens d'existence supérieurs à 1,5 salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) (hors prestations sociales s'il y en a) et conditions de logements satisfaisantes (identiques au regroupement familial), appréciés sur au moins trois ans de stabilité.

Cette mesure aura un effet déterminant sur la maîtrise des régularisations au titre de la vie familiale et viendra appuyer la mise en place de quotas par catégorie de titres. En imposant des conditions plus strictes, le volume de régularisation sera nettement réduit et, par les conditions de ressources imposées, il garantira une meilleure capacité d'intégration à la société française. L'instauration de ces conditions de ressources et de logement sont acceptables au titre de la vie familiale dans la mesure où elles s'imposaient déjà au titre du regroupement familial.

Parallèlement, il convient de proscrire l'octroi d'un titre VPF dans un certain nombre de cas (**article 21**) pour veiller à la délivrance d'un tel titre qu'aux étrangers respectueux des lois en vigueur dans la République :

- non-exécution d'une précédente mesure d'éloignement ⁽¹³⁾,
- fraude documentaire antérieure,
- ordre public,
- la loi doit enfin prévoir l'irrecevabilité des demandes de titres au bénéfice d'étrangers faisant l'objet d'une inscription au B2.

En complément, les conditions du regroupement familial doivent être durcies (**article 22**). Institué dans un contexte historique particulier dans les années 1970, le regroupement familial n'a cessé d'être étendu depuis cette date par la loi et la jurisprudence. Compte tenu de la situation sociale et économique du pays, il est souhaitable de restreindre aujourd'hui ce droit.

Le regroupement familial a permis l'entrée en France de 12 000 étrangers en 2015 (auxquels s'ajoutent 2 000 conjoints d'étrangers, 2 200 parents d'enfants scolarisés et 16 000 liens personnels et familiaux).

Le curseur des différents critères légaux pourrait être déplacé dans un sens restrictif :

- possibilité de déposer la demande après 2 ans de résidence régulière (au lieu de 18 mois actuellement - 12 mois pour les Algériens) ⁽¹⁴⁾,
- vérifier les conditions de ressources y compris pour les titulaires de l'allocation adulte handicapé, en exigeant la stabilité, la régularité et la suffisance des ressources sur au moins trois ans ;
- limiter l'accès au dispositif aux mineurs de 16 ans et moins (au lieu de 18 ce qui suppose une modification de la directive de 2003),
- exclusion de tout droit au regroupement familial pour les étrangers polygames (aujourd'hui, celui-ci peut faire venir une de ses épouses s'il est seul en France).

Les conditions plus favorables prévues dans l'accord franco-algérien de 1968 doivent être reconsidérées aux fins d'être alignées sur le droit commun. Actuellement, le conjoint algérien d'un Français se

⁽¹³⁾ Il est anormal qu'un étranger qui s'est vu notifier une OQTF et qui n'y a pas déféré puisse déposer une nouvelle demande d'examen de sa situation sur un autre motif, ou redéposer une demande identique un ou deux ans plus tard et in fine obtenir un titre de séjour.

⁽¹⁴⁾ Ce délai est actuellement accepté par la CEDH dans d'autres pays.

voit délivrer un certificat de résidence de 10 ans après un an de mariage et le parent d'un enfant français l'obtient à l'échéance d'un premier certificat de résidence d'un an. Les membres de famille admis au séjour en France au titre du regroupement familial reçoivent quant à eux un titre de séjour de même durée que la personne qu'ils rejoignent. Ils reçoivent donc un certificat de résidence valable 10 ans dès leur arrivée sur le territoire français si l'accueillant est porteur d'un tel titre de séjour.

L'**article 23** prévoit une vérification accrue de la qualité de parent étranger d'enfant français.

Les reconnaissances illégitimes de paternité constituent une voie bien identifiée de régularisation, qui doit être contenue : la charge de la preuve pourrait être clairement et systématiquement mise sur le demandeur, celui-ci pouvant l'établir par l'effet de la loi (maternité, mariage) ou l'acte de notoriété constatant la possession d'état (ce qui nécessite du temps) ou tout moyen de son choix (y compris un test sanguin ou ADN volontaire), la simple reconnaissance de paternité ne suffisant plus.

Parallèlement, il conviendra de donner les moyens aux services compétents de lutter contre les reconnaissances de complaisance. On constate en effet l'impossibilité pour les différents services de l'État de pouvoir consulter les fichiers existants (alors que les déclarations frauduleuses de paternité ne cessent d'augmenter, les équipes des préfectures qui les décèlent en grand nombre n'ont pas accès à JUSTINAT).

La loi du 7 mars 2016 prévoit en outre la délivrance de plein droit d'une carte de résident (L. 314-9) après trois ans de séjour aux parents d'enfants français, ainsi qu'aux étrangers mariés à un Français. Il conviendrait de porter ce délai à 5 ans pour lutter contre les fraudes, particulièrement nombreuses en la matière. Au lieu d'être de plein droit, cette délivrance devrait être assortie en outre de vérifications relatives aux conditions de ressources et de logement, comme pour le regroupement familial (cf supra).

En complément, une campagne d'information devrait être initiée pour inciter les personnes s'estimant victimes de « mariages gris » d'en solliciter « l'annulation », et non seulement « le divorce », ce qui permettrait, lorsqu'il n'y a pas d'enfants nés du mariage, de retirer les titres de séjour correspondants.

Ces mesures destinées à mieux maîtriser l'immigration familiale sont compatibles avec le droit à une vie familiale normale reconnue tant par la Constitution que par la CEDH. Le paragraphe 2 de l'article 8 de la CEDH permet notamment de faire prévaloir une mesure nécessaire à « la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales » sur le droit à une vie familiale normale, à condition de disposer d'une base législative, ce qui rend nécessaire les présentes dispositions. Il n'est toutefois pas exclu que la jurisprudence ne suive pas l'esprit de ces dispositions, il conviendra dans ce cas d'engager une discussion diplomatique au sujet de la participation de la France aux différents aspects de la CEDH.

Dans un autre registre, le coût de traitement administratif des dossiers est important, sans être couvert par les timbres fiscaux prévus lors de la délivrance de titre.

Pour y remédier, les **articles 24 et 25** instaurent des frais de dossier pour l'instruction des demandes de titres et une participation financière des étrangers aux formations dont ils bénéficient.

Actuellement, ces droits ne sont pas requis en cas de refus et, notamment, dans les nombreux cas de demandes abusives (demandes de réexamen sans pièces nouvelles, demandes incomplètes ou manifestement infondées...). Il convient donc d'instaurer en sus des frais de délivrance d'un titre des frais administratifs de dossier (200 euros à chaque nouvelle demande ; ces frais ne seraient pas appliqués aux demandes d'asile et seraient remis si le titre est accordé).

L'**article 26** prévoit de limiter la délivrance d'un titre « étranger malade » à l'absence de soins (cas réservé aux pathologies graves) dans le pays d'origine

Est-il normal qu'un étranger puisse avoir le droit de résider en France et de se faire soigner aux frais du contribuable alors que le Parlement de son pays d'origine a décidé de facturer ces mêmes prestations aux malades ? C'est exactement ce qui prévoit la loi relative aux étrangers de 2016 qui octroie un droit au séjour pour « maladie » à l'étranger non seulement lorsqu'un traitement n'existe pas dans son pays d'origine mais encore lorsque celui-ci est payant et que la personne risque de ne pas avoir « la possibilité effective d'avoir accès à ces soins ».

On est ainsi passé de « l'existence d'un traitement approprié dans le pays d'origine » (loi du 16 juin 2011) à l'analyse de l'accessibilité effective

pour tous à ces soins dans ce pays. Il n'appartient pas à la France de pallier les choix d'organisation du système de santé des autres pays, en venant ainsi soigner des opérations lourdes et coûteuses qui ne sont pas prises en charge dans certains pays.

Il s'agit donc de revenir à la notion d'existence d'une offre de soin correspondante dans le pays d'origine, indépendamment des choix faits par chaque pays en matière de financement du système de soins. En 2015, 6 500 étrangers se sont vus accordés un titre « étranger malade ».

Il convient en outre de préciser par voie législative la notion de « résidence habituelle », qui ouvre droit à la délivrance d'une carte pluriannuelle. La jurisprudence la fixe à un an, il conviendrait de la passer à trois ans, la carte pluriannuelle n'étant alors délivrée qu'à compter de la quatrième année de présence.

Il convient également d'imposer le dépôt d'une telle demande dès que la situation sanitaire du demandeur le justifie et non à l'issue d'autres demandes de titres (le dépôt d'une telle demande venant souvent à l'issue d'autres demandes, en particulier d'asile, afin de se maintenir sur le territoire). Une circulaire ministérielle devra clairement prévoir la possibilité de déposer cette demande concomitamment à une autre demande de titre.

Au delà, il faut souligner que cette voie d'accès à un titre de séjour est en croissance, qu'elle est difficile à maîtriser car elle dépend d'avis médicaux parfois peu informés sur la situation dans le pays d'origine et qu'elle est source d'allongement des délais. Dès lors, il conviendrait de faire une étude comparative au niveau européen pour déterminer les conditions d'octroi de titres de séjour dans des cas similaires, pour envisager, le cas échéant, de restreindre cette voie de délivrance d'un titre, les étrangers en situation irrégulière relevant dès lors principalement de dispositifs médicaux d'urgence pour traiter des pathologies graves ou infectieuses, sans droit au séjour associé.

L'**article 27** supprime l'AME en la remplaçant par une dispense temporaire de frais de santé.

L'AME est dispendieuse et doit être supprimée, autant pour des raisons financières que pour limiter les appels d'air car son panier de soins est trop large. Entre 2011 et 2014, celle-ci a progressé de 35 % pour atteindre 282 000 bénéficiaires. Cependant, pour des raisons aussi bien

humanitaires que sanitaires, il convient de prévoir une dispense temporaire de frais de santé pour les étrangers dans certaines conditions.

Dans ce cadre, nous proposons de prévoir une « dispense temporaire de frais de santé » strictement limité à quatre points (les urgences vitales, l'obstétrique, les pathologies infectieuses et les cancers) pris en charge soit dans un hôpital public, soit dans une structure agréée.

Lesquels hôpitaux et structures agréées devront des comptes (relevé des soins délivrés à ce titre) à une commission nationale chargée de veiller à l'exacte application de la loi par le corps médical.

Le bénéfice de cette dispense sera aussi subordonné à l'obligation de déposer une demande de titre de séjour dans un délai de deux mois.

L'article 28 durcit l'accès aux droits sociaux non sanitaires.

L'accès aux droits sociaux constitue un puissant facteur d'attraction vers notre pays. Il favorise en outre le communautarisme et le repli sur soi dans la mesure où certains étrangers peuvent ainsi éviter de devoir chercher à apprendre la langue française et s'insérer par le travail en bénéficiant d'aides sociales inconditionnelles.

Il convient de demander une autonomie financière des étrangers résidant en France. Cela passe, au delà de droits sociaux acquis dans le cadre d'un travail légal (indemnité chômage et autres prestations maladie), par l'exigence d'une durée minimale de présence régulière en France avant de pouvoir percevoir certains droits sociaux.

Les étrangers jouissent des droits à la protection sociale dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français. Cette stabilité devrait donc être fixée par la loi à 2 ans de présence. L'ensemble des allocations non contributives serait ainsi réservé aux étrangers non-communautaires résidant régulièrement depuis au moins deux ans en France (maintenir à 5 ans pour le RSA).

S'agissant des allocations familiales, elles pourraient être soumises aux mêmes règles, étant financées par l'impôt, sous réserve de garantir, au titre de la protection de l'enfance, d'un soutien ad hoc délivré par les conseils départementaux aux familles en difficulté.

L'accès au logement social et les aides correspondantes doivent suivre les mêmes principes. Pour respecter la jurisprudence européenne, il

conviendra de démontrer que la différence de traitement ainsi mise en place repose sur une « justification objective et raisonnable ».

1. Mieux contrôler le statut de mineur isolé étranger

Depuis quelques années, le nombre de « mineurs isolés étrangers » ne cesse de progresser. Pour l'ensemble de l'Europe, en 2013, 13 000 demandeurs d'asile étaient mineurs, ils étaient 88 300 en 2015 (Eurostat). En France, le ministère de la justice estimait le nombre de mineurs isolés à 10 000 en 2015. Au même titre que l'asile, cette voie est ainsi de plus en plus détournée par de jeunes majeurs souhaitant venir en France ou par des mineurs qui ne sont pas réellement isolés dans leur pays d'origine. En 2015, 5 500 étrangers entrés mineurs ont été admis au séjour en France.

Cette évolution est très préoccupante à plusieurs titres. D'abord, par l'appel d'air que constitue notre système, nous incitons des jeunes à venir, parfois au péril de leur vie et en rupture avec leur milieu social et familial. Ensuite ces jeunes, loin de leurs repères, peuvent connaître des difficultés d'insertion présentant un risque pour la société à moyen terme. Enfin, ces jeunes, jusqu'à leur majorité, doivent faire l'objet de mesures de protection par les conseils départementaux, entraînant potentiellement des effets d'éviction par rapport aux bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (face à un nombre de place contraint, les conseils départementaux temporisent sur les décisions de retraits d'enfants de leurs familles afin de réserver les places disponibles en foyer aux mineurs isolés) et dont le coût pour les finances publiques est exponentiel (de l'ordre de 50 000 euros par an par jeune). Enfin, du point de vue du développement, l'afflux important de jeunes, mineurs ou jeunes majeurs, appauvrit un peu plus en ressources humaines des pays qui ont au contraire besoin de leur dynamisme.

À titre d'exemple, dans les Alpes-Maritimes, le nombre de mineurs isolés étranger est passé, en flux, de 174 en 2014 à 1 265 en 2015, pour un coût direct supérieur à 9 millions d'euros.

La loi relative à la protection de l'enfance de 2016 a assoupli le droit en la matière puisqu'il conditionne désormais la réalisation de test osseux pour déterminer l'âge du jeune à une décision judiciaire et à l'accord de celui-ci. En outre, la réalité de l'isolement du jeune est insuffisamment vérifiée.

Aussi, l'**article 29** prévoit de placer en centre d'hébergement collectif à la charge de l'État les mineurs le temps de l'établissement de la réalité de leur minorité et de leur isolement.

Les services de l'État se désintéressent assez largement de ce sujet, qui est renvoyé à la responsabilité (financière et pénale) des conseils départementaux, sur décisions judiciaires, alors que la PAF et les services diplomatiques pourraient davantage détecter des fraudes et des filières.

Il convient de replacer au cœur du dispositif la responsabilité de l'État, avant entrée le cas échéant du jeune dans le dispositif de droit commun de l'aide sociale à l'enfance. Ces centres d'hébergement ne seraient pas coercitifs (pas statut de centre de rétention, possibilité d'entrées-sorties en journée) mais le refus d'un jeune de s'y rendre pour se soumettre aux vérifications prévues ou le départ inopiné de celui-ci rendraient ses démarches ultérieures plus difficiles (présomption de majorité et placement en CRA).

Il convient de compléter L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles pour inclure dans la liste des dépenses d'aide sociale relevant de la compétence de l'État l'accueil et l'évaluation des Mineurs Non Accompagnés.

Il convient également d'insérer dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) un article L. 345-1-1 relatif aux centres d'accueil et d'évaluation des Mineurs Non Accompagnés et à leur mission. À noter que la procédure de retenue administrative (L. 611-1-1 du CESEDA) n'est pas applicable aux mineurs.

Au sein de ces centres, la PAF serait chargée de systématiquement :

– vérifier l'authenticité des actes et documents étrangers présentés par le jeune se déclarant MIE ;

– procéder aux vérifications "VISABIO" et à l'audition du MIE (administrative ou judiciaire si délit).

Dans l'hypothèse où la minorité n'est pas reconnue, une procédure judiciaire doit être diligentée à l'encontre du jeune (désormais supposé « majeur étranger » et donc à cet égard soumis à titre de séjour) - pour escroquerie/ fraude documentaire / séjour irrégulier (si un faux document a été présenté) ou obtention indue de prestations sociales / séjour irrégulier (si déclarations mensongères) – avec dépôt de plainte au service.

La loi du 14 mars 2016 facilite ensuite la délivrance de titres de séjours à la majorité de ces jeunes, en prévoyant que cet octroi se fait « sous réserve de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays

d'origine » (L. 313-11- 2°bis). Il conviendrait de retenir une formulation plus restrictive du type : « *de l'absence avérée de liens avec la famille restée dans le pays d'origine* ».

Enfin, l'**article 30** renforce la vérification de la réalité de la minorité de certains migrants.

On constate que dans près de 40 % des cas la minorité est sujette à caution. La procédure actuelle incite de jeunes majeurs à se déclarer mineurs pour éviter toute procédure d'éloignement.

Les examens radiologiques osseux sont encadrés par le code civil (article 388), récemment modifié par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance.

Seule l'autorité judiciaire a compétence pour ordonner la réalisation d'un test osseux, sur demande émanant des Départements notamment, dans le cadre des missions de prise en charge de la protection de l'enfance.

Il convient d'abord de revenir sur l'obligation de consentement individuel au test osseux, à partir du moment où le migrant demande le bénéfice d'une procédure particulière. S'il refuse le test, il doit y avoir présomption de majorité. Il convient ensuite de transférer à l'autorité administrative la décision de faire réaliser ce test, en lieu et place de l'autorité judiciaire.

Il convient enfin de rendre applicable automatiquement le résultat, alors qu'aujourd'hui de nombreux magistrats, s'abritant derrière la marge d'erreur (évaluée à 18 mois), refusent d'en suivre le résultat. De ce fait, en l'état actuel du droit, les jeunes de 16 à 20 ans ne peuvent faire l'objet utilement de ce test, le seul disponible pour vérifier la minorité.

Il convient d'appliquer strictement le résultat en prévoyant, en cas de contestation, que la charge de la preuve soit supportée par l'étranger qui se dit mineur (à noter que la directive « retour » autorise au demeurant l'éloignement de mineurs non accompagnés, ce qui est pratiqué au Royaume-Uni ou en Allemagne par exemples).

Titre 4 : Nationalité

En 2015, l'accès à la nationalité par décret a concerné 113.608 nouveaux Français. La question de l'accès à la nationalité est centrale dans le débat politique. D'une part l'échec de l'intégration en France soulève des inquiétudes croissantes quant aux atteintes à l'identité française, nécessitant

de replacer l'acquisition de la nationalité sous l'angle de la constatation préalable d'une assimilation pleine et entière à la communauté nationale.

D'autre part les modalités d'acquisition de la nationalité française laissent le champ libre à certaines dérives qu'il convient de corriger car elles viennent saper au fur et à mesure son acceptabilité par les Français.

Tout d'abord, l'**article 31** restreint les conditions d'octroi de la nationalité au titre du droit du sol. Il s'agit de réserver l'acquisition de la nationalité aux personnes clairement engagés, ainsi que leur environnement proche, dans une démarche volontaire d'assimilation :

- effacement du droit du sol si les parents étrangers étaient en situation irrégulière en France au moment de la naissance de l'enfant ; pour répondre aux critiques pratiques, la charge de la preuve serait portée par l'administration ;

- effacement du droit du sol si, lors de la demande d'accès à la nationalité, le postulant a un casier judiciaire ;

- vérification de l'assimilation à la communauté française de la famille du demandeur dans son ensemble (parents-enfants) ;

- suppression de l'automaticité d'accès à la nationalité : démarche volontaire nécessaire, assortie d'une obligation de passer un examen d'intégration civique lors de la demande d'accès à la nationalité.

- allongement de 5 à 10 ans la durée de résidence requise.

Parallèlement l'**article 32** étend le délai d'acquisition de la nationalité par mariage.

L'acquisition de la nationalité n'est pas une condition nécessaire à l'exercice du droit à une vie familiale normale, dans la mesure où le mariage peut donner droit, sous certaines conditions, à la délivrance d'un titre de séjour.

Dès lors, une disposition législative pourrait consister à allonger le délai d'acquisition par déclaration (allongement du délai de 5 à 8 ans).

L'**article 33** porte à 10 ans la condition de résidence régulière pour la naturalisation.

Cette proposition aurait une force symbolique et pratique très importante, dans la mesure où le délai de stage actuel de 5 ans est un

minimum, la durée moyenne étant supérieure. À 10 ans, l'effet-masse actuel des naturalisations serait bien moins significatif et le dispositif serait moins attractif.

Cela n'empêcherait pas de maintenir les exceptions au délai de stage (services éminents, accomplissement de services militaires, réfugiés politiques, chercheurs, étudiants de haut niveau, chefs d'entreprise, sportifs ou personnalités culturelles de renom etc.).

La mise en place de l'ensemble de ces propositions nécessitera une évolution en profondeur de notre droit. Pour autant, personne ne comprendrait que celles-ci soient reportées en fonction de la conclusion de négociations internationales lentes et aléatoires, de l'appréciation des juges ou de modifications textuelles complexes et lourdes à mettre en œuvre.

Il convient d'utiliser toutes les marges de manœuvre existantes, et elles sont parfois nombreuses : la directive « retour » offre ainsi une assez grande latitude notamment pour tenir compte des systèmes différents de chaque État membre, elle peut être l'occasion de durcir certaines de nos dispositions. S'agissant de Schengen ou de la CEDH, l'état d'urgence peut permettre, pendant une durée limitée, de mettre en place des mesures de sauvegarde exceptionnelles. La circulaire Valls de novembre 2012 de régularisation peut de son côté être abrogée immédiatement.

Au-delà, se posera la question de l'évolution de la loi, de la Constitution et de nos engagements internationaux.

Il conviendra d'abord d'apporter une modification constitutionnelle à l'article 34 de la Constitution, pour prévoir la fixation de quotas d'immigration par le Parlement par catégorie.

Il conviendra ensuite de renégocier de nombreux textes européens : règlements Dublin et Schengen, directives retour et asile. En fonction de la façon dont les juges de la CEDH accueilleront l'application légale du droit à une vie familiale normale, il conviendra également d'apprécier la nécessité de revoir les conditions de notre participation à celle-ci.

PROPOSITION DE LOI

TITRE 1^{ER}

ASILE

Article 1^{er}

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, après le mot : « compétente » sont insérés les mots : « dans un délai de quinze jours à compter de son entrée sur le territoire national ».

Article 2

- ① Après le premier alinéa de l'article L. 551-1 du même code est inséré l'alinéa suivant :
- ② « Sont également placés en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire les demandeurs provenant d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr en application du L. 722-1 jusqu'à ce que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides statue sur leur demande d'asile. »

Article 3

- ① I. – L'article L. 731-3 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° La deuxième phrase est complétée par les mots : « sauf pour les demandeurs relevant de l'un des cas prévus au I, II ou III de l'article L. 723-2 » ;
- ③ 2° Au début de la dernière phrase, les mots : « Dans ce cas, » sont supprimés.
- ④ II. – À l'article L. 743-1 du même code, les mots : « ou, si un recours a été formé, jusqu'à la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile lorsqu'il s'agit d'un demandeur provenant d'un pays considéré

comme un pays d'origine sûr en application de l'article L. 722-1 » sont supprimés.

Article 4

Au début du cinquième alinéa de l'article L. 722-1 du même code sont insérés les mots : « Un décret établit, après avis de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, la liste des pays considérés comme d'origine sûr. »

Article 5

- ① I. – Le III de l'article L. 723-2 est complété par un 6° ainsi rédigé :
- ② « 6° La demande d'asile formulée est manifestement infondée. »
- ③ II. – La quatrième phrase de l'article L. 551-3 du même code est supprimée.

Article 6

- ① I. – L'article L. 723-6 du même code est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 723-6.* – L'office convoque le demandeur à une audition. Il peut s'en dispenser s'il apparaît que :
- ③ « a) L'office s'apprête à prendre une décision positive à partir des éléments en sa possession ;
- ④ « b) Le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ;
- ⑤ « c) Les éléments fournis à l'appui de la demande sont manifestement infondés ;
- ⑥ « d) Des raisons médicales interdisent de procéder à l'entretien. »
- ⑦ II. – Après l'article L. 743-3 du même code est inséré un article L. 743-3-1 ainsi rédigé :
- ⑧ « *Art. L. 743-3-1.* – Sauf circonstances particulières définies par décret en Conseil d'État, la décision définitive de rejet prononcée par l'Office

français de protection des réfugiés et apatrides, le cas échéant après que la Cour nationale du droit d'asile a statué, vaut obligation de quitter le territoire français et fait obstacle à toute nouvelle demande de titre dans un délai d'un an. À ce titre, elle peut faire l'objet d'une contestation devant la juridiction administrative de droit commun. »

TITRE 2

CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES ET ÉLOIGNEMENT

Article 7

- ① L'article L. 211-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est complété par un 4° ainsi rédigé :
- ② « 4° D'une caution qui peut être exigée de tout étranger, hors ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, lors de l'attribution d'un visa ou d'un titre de séjour. Cette caution est retenue en cas de non-respect de l'obligation de quitter le territoire français à l'issue de la période de validité du document l'autorisant à résider en France.
- ③ « Cette caution est restituée lors du départ de l'étranger si celui-ci a respecté l'intégralité des obligations ainsi imposées.
- ④ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application de ce dispositif. »

Article 8

- ① L'article L. 551-1 du même code est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 551-1.* – À moins qu'il ne soit assigné à résidence en application de l'article L. 561-2, l'étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français peut être placé en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pour une durée de cinq jours, lorsque cet étranger :
- ③ « 1° Doit être remis aux autorités compétentes d'un État membre de l'Union européenne en application des articles L. 531-1 ou L. 531-2 ;

- ④ « 2° Fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ;
- ⑤ « 3° Doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction judiciaire du territoire prévue au deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal ;
- ⑥ « 4° Fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission ou d'une décision d'éloignement exécutoire mentionnée à l'article L. 531-3 du présent code ;
- ⑦ « 5° Fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière pris moins de trois années auparavant en application de l'article L. 533-1 ;
- ⑧ « 6° Fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français prise moins d'un an auparavant et pour laquelle le délai pour quitter le territoire est expiré ou n'a pas été accordé ;
- ⑨ « 7° Doit être reconduit d'office à la frontière en exécution d'une interdiction de retour ;
- ⑩ « 8° Ayant fait l'objet d'une décision de placement en rétention au titre des 1° à 7°, n'a pas déféré à la mesure d'éloignement dont il est l'objet dans un délai de sept jours suivant le terme de son précédent placement en rétention ou, y ayant déféré, est revenu en France alors que cette mesure est toujours exécutoire.
- ⑪ « 9° Est proscrite toute possibilité d'assignation à résidence pour l'étranger qui se maintient en situation irrégulière sur le territoire malgré l'expiration du délai de départ d'une mesure d'éloignement, administrative ou judiciaire.
- ⑫ « Le placement en rétention d'un étranger accompagné d'un mineur doit être organisé dans un lieu adapté à cet hébergement en considération de l'âge du mineur, sa durée doit être la plus brève possible eu égard au temps nécessaire à l'organisation du départ ».

Article 9

- ① L'article L. 552-7 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « quarante-huit heures » sont remplacés par les mots : « cinq jours » ;

- ③ 2° Au premier et au second alinéa, le mot : « vingt-huit » est remplacé par le mot : « quarante-cinq » ;
- ④ 3° Au troisième alinéa, le mot : « vingt-huit » est remplacé par le mot : « quarante-cinq » et le mot : « quinze » est remplacé par le mot : « cent trente » ;
- ⑤ 4° Au quatrième alinéa, les mots : « six mois » sont remplacés par les mots : « un an ».

Article 10

À la première phrase du premier alinéa du II de l'article L. 511-1 du même code, le mot : « trente » est remplacé par le mot : « sept ».

Article 11

Le cinquième alinéa de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les décisions d'octroi de l'aide juridictionnelle interviennent dans un délai de trente jours ».

Article 12

Au II de l'article L. 561-2, les mots : « en cas d'impossibilité » sont remplacés par les mots : « en cas de nécessité pour assurer l' » et les mots « résultant de l'obstruction volontaire » sont supprimés.

Article 13

- ① I. – Au début du chapitre I^{er} du titre II du livre VI du même code, est inséré un article L. 621-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 621-1.* – L'étranger qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions des articles L. 211-1 et L. 311-1 ou qui s'est maintenu en France au-delà de la durée autorisée par son visa est puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 euros.
- ③ « La juridiction peut, en outre, interdire à l'étranger condamné, pendant une durée qui ne peut excéder trois ans, de pénétrer ou de séjourner en France. L'interdiction du territoire emporte de plein droit

reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant à l'expiration de la peine d'emprisonnement.

- ④ II. – À la fin du 3° de l'article L. 622-4, les mots : « ou bien de toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci » sont supprimés.

Article 14

- ① Il est inséré un article 716-1 B du code pénal ainsi rédigé :
- ② « *Art. 716-1 B.* – Un étranger faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et bénéficiant d'une fin de détention anticipée peut être maintenu en rétention dans l'établissement où il purge sa peine, le temps de préparer son éloignement. »

Article 15

Au 3° de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les mots : « un an » sont remplacés par les mots : « trois ans ».

Article 16

- ① I. – Après le premier alinéa de l'article 131-30 du code pénal, sont insérés dix alinéas ainsi rédigés :
- ② « Sous réserve des dispositions des articles 131-30-1 et 131-30-2, le prononcé de la peine d'interdiction du territoire français est obligatoire à l'encontre de toute personne de nationalité étrangère ne justifiant pas d'un séjour régulier en France depuis au moins cinq ans et qui est déclarée coupable d'un crime ou d'un délit puni d'une peine d'un an d'emprisonnement, pour une durée qui ne peut être inférieure aux seuils suivants :
- ③ « 1° Six mois si le délit est puni d'un an d'emprisonnement ;
- ④ « 2° Un an, si le délit est puni de trois ans d'emprisonnement ;
- ⑤ « 3° Dix-huit mois, si le délit est puni de cinq ans d'emprisonnement ;
- ⑥ « 4° Trente mois, si le délit est puni de sept ans d'emprisonnement ;
- ⑦ « 5° Quatre ans, si le délit est puni de dix ans d'emprisonnement ;

- ⑧ « 6° Six ans, si le crime est puni de quinze ans de réclusion ou de détention ;
- ⑨ « 7° Huit ans, si le crime est puni de vingt ans de réclusion ou de détention ;
- ⑩ « 8° Dix ans, si le crime est puni de trente ans de réclusion ou de détention.
- ⑪ « Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine ou de la prononcer pour une durée inférieure à ces seuils en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci. »
- ⑫ II. – L'article L. 521-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est complété par les mots : «, en particulier s'il se trouve dans la catégorie « S » (« atteinte à la sûreté de l'État ») du fichier des personnes recherchées ».
- ⑬ III. L'article 131-30-1 du code pénal est ainsi modifié :
- ⑭ – Au 1° : les mots : « un an » sont remplacés par les mots : « cinq ans » ;
- ⑮ – Au 2° : le mot : « trois » est remplacé par le mot : « dix » ;
- ⑯ – Au 3° : le mot : « quinze » est remplacé par le mot : « vingt » ;
- ⑰ – Au 4° : le mot : « dix » est remplacé par le mot : « quinze » ;
- ⑱ – Au 5° : le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 50 % ».
- ⑲ IV. – L'article 131-30-2 est ainsi modifié :
- ⑳ – Au 1° : le mot : « treize » est remplacé par le mot : « huit » ;
- ㉑ – Au 3° : le mot : « dix » est remplacé par le mot : « quinze » et le mot « quatre » est remplacé par le mot : « huit » ;
- ㉒ Au 4° : le mot « dix » est remplacé par le mot « quinze » et les mots : « un an » sont remplacés par les mots : « cinq ans ».
- ㉓ V. – L'article L. 521-2 du même code est ainsi modifié :
- ㉔ – Au 1° : les mots : « un an » sont remplacés par les mots : « cinq ans » ;

- ⑫ – Au 2° : le mot : « trois » est remplacé par le mot : « dix » ;
- ⑬ – Au 4° : le mot : « dix » est remplacé par le mot : « quinze » ;
- ⑭ – Au 5° : le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 50 % » ;
- ⑮ – Au 6° : le mot : « dix » est remplacé par le mot « quinze » ;
- ⑯ – Au huitième alinéa, le mot : « cinq » est remplacé par le mot« trois ».
- ⑰ VI. – L'article L. 521-3 du même code est ainsi modifié :
- ⑱ – Au 1° : le mot : « treize » est remplacé par le mot : « huit »
- ⑲ – Au 3° : le mot : « dix » est remplacé par le mot : « quinze » et le mot « quatre » par le mot : « huit ».
- ㉑ – Au 4° : le mot : « dix » est remplacé par le mot : « quinze » et les mots « un an » par les mots « cinq ans ».
- ㉒ VII. – À l'article L. 521-4 du même code le mot : « dix-huit » est remplacé par le mot : « seize ».

TITRE 3

SÉJOUR

Article 17

- ① I. – L'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 111-10.* – Les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration peuvent faire l'objet d'un débat annuel au Parlement.
- ③ « Le Parlement prend alors connaissance d'un rapport du Gouvernement qui indique et commente, pour les cinq années précédentes :
- ④ « a) Le nombre des différents visas accordés et celui des demandes rejetées ;
- ⑤ « b) Le nombre des différents titres de séjour accordés et celui des demandes rejetées et des renouvellements refusés ;

- ⑥ « c) Le nombre d'étrangers admis au titre du regroupement familial et des autres formes de rapprochement familial ;
- ⑦ « d) Le nombre d'étrangers admis aux fins d'immigration de travail ;
- ⑧ « e) Le nombre d'étrangers ayant obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, ainsi que celui des demandes rejetées ;
- ⑨ « f) Le nombre d'attestations d'accueil présentées pour validation et le nombre d'attestations d'accueil validées ;
- ⑩ « g) Le nombre d'étrangers ayant fait l'objet de mesures d'éloignement effectives comparé à celui des décisions prononcées ;
- ⑪ « h) Les procédures et les moyens mis en œuvre pour lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers ;
- ⑫ « i) Les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus dans le domaine de la lutte contre les trafics de main-d'œuvre étrangère ;
- ⑬ « j) Les actions entreprises avec les pays d'origine pour mettre en œuvre une politique de gestion concertée des flux migratoires et de co-développement ;
- ⑭ « k) Les actions entreprises pour favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière ;
- ⑮ « l) Le nombre des acquisitions de la nationalité française, pour chacune des procédures ;
- ⑯ « m) Des indicateurs permettant d'estimer le nombre d'étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français.
- ⑰ « Le Gouvernement présente, en outre, les conditions démographiques, économiques, géopolitiques, sociales et culturelles dans lesquelles s'inscrit la politique nationale d'immigration et d'intégration. Il précise les capacités d'accueil de la France. Il rend compte des actions qu'il mène pour que la politique européenne d'immigration et d'intégration soit conforme à l'intérêt national.
- ⑱ « L'Office français de protection des réfugiés et apatrides et l'Office français de l'immigration et de l'intégration joignent leurs observations au rapport du Gouvernement.

- ①⑨ « Le Parlement détermine, pour les trois années à venir, le nombre des étrangers admis à s'installer durablement en France, pour chacune des catégories de séjour, compte tenu de l'intérêt national ».
- ②⑩ « Une demande de carte de séjour pourra être rejetée lorsque le contingent a été atteint. La demande pourra alors faire l'objet d'un réexamen l'année suivante. »
- ②⑪ II. – Après l'article L. 311-1 du même code, il est inséré un article L. 311-1-1 ainsi rédigé :
- ②⑫ « *Art. L. 311-1-1.* – Toute demande de visa de long séjour ou de carte de séjour mentionnés à l'article L. 311-1 peut être rejetée lorsque, pour la catégorie de séjour concernée, le nombre annuel des étrangers admis à s'installer durablement en France, fixé par le Parlement en application de l'article L. 111-10, a été atteint. La demande peut faire l'objet d'un réexamen l'année suivante. »

Article 18

- ①① Après le premier alinéa de l'article L. 313-14 du même code est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ①② « Un étranger en situation irrégulière ne peut se voir délivrer une carte de séjour temporaire au motif qu'il réside en France depuis au moins cinq ans. »

Article 19

- ①③ L'article L. 213-2 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ①④ « La délivrance d'un titre est refusé à tout étranger n'ayant pas respecté une précédente obligation de quitter le territoire français, à l'exception des demandes au titre de l'asile et des demandes de titres étrangers malades ».
- ①⑤ « Un délai d'un an doit être respecté entre le rejet d'une première demande de titre et le dépôt d'une nouvelle demande à un autre titre ».

Article 20

Au premier alinéa de l'article L. 411-5 du même code, après le mot : « familial » sont insérés les mots : « et la délivrance de titres de séjour au motif de la vie familiale ».

Article 21

Au premier alinéa de L. 313-11 du même code après le mot : « public » sont insérés les mots : «, en cas de non-exécution d'une précédente mesure d'éloignement, de fraude documentaire antérieure, de condamnation pénale définitive passible d'une peine supérieure ou égale à deux ans, y compris en cas de condamnation à une peine avec sursis, ou en cas de condamnation mentionnée au bulletin n° 2. »

Article 22

- ① Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 411-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le mot : « dix-huit » est remplacé par le mot : « vingt-quatre ».
- ③ 2° À la quatrième phrase du 1° de l'article L. 411-5 la deuxième occurrence du mot : « au » est remplacée par les mots : « à 150 % du » et les mots : « et au plus égal à ce salaire majoré d'un cinquième » sont supprimés.
- ④ À l'article L. 411-1-2-3 les mots : « dix-huit ans » sont remplacés par le mot : « seize »
- ⑤ L'article L. 411-7 est ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. L. 411-7.* – Le droit au regroupement familial est exclu pour les étrangers polygames. »

Article 23

- ① Le même code est ainsi modifié :

- ② I. – L'article 313-11-6° est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il revient au demandeur d'établir le lien de paternité, dans des conditions fixées par décret. »
- ③ II. – À l'article L. 314-9 le mot : « trois » est remplacé par le mot « cinq ».

Article 24

- ① À l'article L. 311-1 du même code est inséré un 4° ainsi rédigé :
- ② « 4° Chaque étranger contribue financièrement à l'instruction des demandes de titre, selon des modalités définies par décret pris en Conseil d'État. ».

Article 25

- ① L'article L. 311-9 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Chaque étranger contribue financièrement aux formations qu'il doit suivre, à la hauteur de ses ressources, selon des modalités définies par décret. »

Article 26

- ① Le 11° de l'article L. 313-11 du même code est ainsi rédigé :
- ② « 11° À l'étranger résidant en France depuis au moins trois ans dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve de l'absence d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire, sauf circonstance humanitaire exceptionnelle appréciée par l'autorité administrative après avis du directeur général de l'agence régionale de santé, sans que la condition prévue à l'article L. 311-7 soit exigée.
- ③ « La décision de délivrer la carte de séjour est prise par l'autorité administrative, après avis du médecin de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Le médecin de l'Office français de l'immigration et de l'intégration peut convoquer le demandeur pour une consultation médicale.

Le dépôt de la demande de carte de séjour doit intervenir dès que la situation sanitaire du demandeur le justifie. »

Article 27

① Le titre V du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

② 1° Le chapitre I^{er} est ainsi rédigé :

③ « CHAPITRE I^{ER}

④ « Aide médicale d'urgence

⑤ « Art. L. 251-1. – Tout étranger résidant en France sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale et dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné à l'article L. 861-1 du même code a droit, pour lui-même et les personnes à sa charge au sens de l'article L. 161-14 et des 1° à 3° de l'article L. 313-3 dudit code, à l'aide médicale d'urgence, sous réserve, s'il est majeur, de s'être acquitté, à son propre titre et au titre des personnes majeures à sa charge telles que définies ci-dessus, d'un droit annuel dont le montant est fixé par décret.

⑥ « En outre, toute personne qui, ne résidant pas en France, est présente sur le territoire français, et dont l'état de santé le justifie, peut, par décision individuelle prise par le ministre chargé de l'action sociale, bénéficier de l'aide médicale d'urgence dans les conditions prévues par l'article L. 251-2.

⑦ « De même, toute personne gardée à vue sur le territoire français, qu'elle réside ou non en France, peut, si son état de santé le justifie, bénéficier de l'aide médicale d'urgence, dans des conditions définies par décret.

⑧ « Art. L. 251-2. – La prise en charge, assortie de la dispense d'avance des frais, concerne :

⑨ « 1° La prophylaxie et le traitement des maladies graves et des douleurs aiguës ;

⑩ « 2° Les soins liés à la grossesse et ses suites ;

⑪ « 3° Les vaccinations réglementaires ;

- ⑫ « 4° Les examens de médecine préventive.
- ⑬ « La prise en charge est subordonnée, lors de la délivrance de médicaments appartenant à un groupe générique tel que défini à l'article L. 5121-1 du code de la santé publique, à l'acceptation par les personnes mentionnées à l'article L. 251-1 du présent code d'un médicament générique, sauf :
- ⑭ « 1° Dans les groupes génériques soumis au tarif forfaitaire de responsabilité défini à l'article L. 162-16 du code de la sécurité sociale ;
- ⑮ « 2° Lorsqu'il existe des médicaments génériques commercialisés dans le groupe dont le prix est supérieur ou égal à celui du princeps ;
- ⑯ « 3° Dans le cas prévu au troisième alinéa de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique.
- ⑰ « *Art. L. 251-3.* – Sauf disposition contraire, les modalités d'application du présent chapitre sont déterminées par décret en Conseil d'État. » ;
- ⑱ 2° Le chapitre II est abrogé ;
- ⑲ 3° Le chapitre III est ainsi rédigé :
- ⑳ « *CHAPITRE III*
- ㉑ « *Dispositions financières*
- ㉒ « *Art. L. 253-1.* – Les prestations prises en charge par l'aide médicale d'urgence peuvent être recouvrées auprès des personnes tenues à l'obligation alimentaire à l'égard des bénéficiaires de cette aide. Les demandeurs de l'aide médicale d'urgence sont informés du recouvrement possible auprès des personnes tenues à l'obligation alimentaire à leur égard des prestations prises en charge par l'aide médicale.
- ㉓ « *Art. L. 253-2.* – Les dépenses d'aide médicale sont prises en charge par l'État.
- ㉔ « Lorsque les prestations d'aide médicale ont pour objet la réparation d'un dommage ou d'une lésion imputable à un tiers, l'État peut poursuivre contre le tiers responsable le remboursement des prestations mises à sa charge.
- ㉕ « Lorsqu'une provision a été versée à un établissement de santé pour couvrir des frais de soins et de séjour ou qu'un engagement de versement a

été souscrit, la partie des frais correspondant à la provision ou à l'engagement reste à la charge des bénéficiaires.

- ②6 « Art. L. 253-3. – Les demandes en paiement des prestations fournies au titre de l'aide médicale par les médecins, chirurgiens, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, pharmaciens, établissements de santé et autres collaborateurs de l'aide sociale doivent, sous peine de forclusion, être présentées dans un délai de deux ans à compter de l'acte générateur de la créance.
- ②7 « Art. L. 253-4. – Sauf disposition contraire, les conditions d'application du présent chapitre sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

Article 28

- ① I. – Le code de la construction est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa de l'article L. 300-1, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Pour bénéficier du droit mentionné au premier alinéa, l'étranger non ressortissant de l'Union européenne doit résider en France depuis au moins deux ans au sens de l'article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale. »
- ④ 2° Le premier alinéa de l'article L. 351-2-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « Pour bénéficier de cette aide, l'étranger non ressortissant de l'Union européenne doit, de surcroît, résider en France depuis au moins deux ans au sens de l'article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale. »
- ⑥ II. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ⑦ 1° L'article L. 232-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Pour bénéficier de l'allocation mentionnée au premier alinéa, l'étranger non ressortissant de l'Union européenne doit résider en France depuis au moins deux ans au sens de l'article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale. »
- ⑨ 2° Après le premier alinéa de l'article L. 245-1 est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑩ « Pour bénéficier de l'aide mentionnée au premier alinéa, l'étranger non ressortissant de l'Union européenne doit résider en France depuis au moins

deux ans au sens de l'article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale. »

- ⑪ III. – À l'article L. 512-1 du code de la sécurité sociale, après la référence « 111-2-3 » sont insérés les mots : « depuis au moins vingt-quatre mois et ».

Article 29

- ① Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② I. – À l'article L. 121-7 est inséré un 10° ainsi rédigé :
- ③ «10° Les frais d'accueil et d'évaluation des mineurs non accompagnés. »
- ④ II. – Après l'article L. 345-1 est inséré un article L. 345-1-1 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. 345-1-1.* – Bénéficient de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, où sera vérifiée la réalité de leur minorité selon des modalités précisées par décret, les mineurs isolés étrangers. Le refus de l'intéressé de s'y rendre pour se soumettre aux vérifications prévues ou le départ inopiné entraînent une présomption de majorité. »
- ⑥ III. – Au 2° *bis* de l'article L. 313-11-2 les mots : « la nature de ses » sont remplacés par les mots : « l'absence avérée de ».

Article 30

À l'article 388 du code civil les mots : « ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé » sont remplacés par les mots : « peuvent être réalisés sur décision de l'autorité administrative. En cas de refus, il existera une présomption de majorité et il reviendra à l'intéressé de prouver sa minorité. »

TITRE 4

NATIONALITÉ

Article 31

- ① I. – L'article 21-7 du code civil est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa après le mot : « majorité » insérer les mots « à condition qu'il en manifeste la volonté et qu'il justifie de son assimilation à la communauté française dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».
- ③ 2° Au même alinéa, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « dix ».
- ④ 3° Après le même alinéa est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « L'alinéa précédent n'est pas applicable à l'enfant ayant un casier judiciaire ni à l'enfant dont les parents étaient en situation irrégulière en France au moment de sa naissance. »
- ⑥ II. – L'article 21-11 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « L'obtention de la nationalité française est soumise à l'assimilation du mineur et de ses responsables légaux à la communauté française, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État »

Article 32

Au premier alinéa de l'article 21-2 du même code le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « huit ».

Article 33

À l'article 21-17 du même code le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « dix ».

