

Loi immigration : une réforme qui sombre dans les extrêmes

Après de multiples rebondissements, tergiversations et annonces égrenées tout au long de ces derniers mois, le ministre de l'Intérieur a déclaré fin juin qu'il n'y aurait finalement pas de nouvelle mouture de son projet de loi sur l'immigration avant cet automne. Mais à ce stade, ce que l'on en sait laisse présager les pires dérives.

Anna SIBLEY, chargée d'études au Groupe d'information et de soutien des immigré.es (Gisti)

C'est cet automne, après plusieurs reports, que le projet de loi sur l'immigration devrait être de nouveau inscrit à l'agenda politique du gouvernement. Ce dernier devrait repartir du texte examiné par la Commission des lois du Sénat qui a durci, avec pas moins de soixante-et-onze amendements, un projet jugé trop «timoré». Quant aux propositions de loi déposées en juin et juillet 2023 par Les Républicains (LR) et les centristes, elles sont de nature à faire pâlir d'envie l'extrême droite. Les collectifs de sans-papiers et les associations de défense des droits des étrangers redoutent cette énième réforme très dure du Ceseda⁽¹⁾. Dans la continuité de trente années de dégradation des conditions d'accueil et de non-respect des droits des personnes immigrées s'ajoutent, en toile de fond, des contre-vérités, amalgames et discours xénophobes qui se banalisent dangereusement. Retour sur quelques mesures du projet du gouvernement et ses textes concurrents.

Mais où est l'humanité dans ce projet ?

Le projet de loi immigration⁽²⁾ se targue de reposer sur le diptyque éculé : «humanité et fermeté». La création d'un titre de séjour dit «métier en tension» pour les travailleurs sans papiers – volet pré-tendument humanitaire du dispositif – est en réalité révélatrice d'un mépris à peine déguisé envers une main-d'œuvre corvéeable à merci. Présentée comme une sorte de légalisation de la circulaire Valls⁽³⁾ avec l'instauration de critères objectifs ne relevant plus de l'appréciation discrétionnaire des préfets, cette mesure s'inscrit dans la vision utilitariste des migrations : les personnes exilées qui travaillent déjà dans un secteur dit «en tension»⁽⁴⁾, en raison de la pénurie de main-d'œuvre, pourraient demander leur régularisation, sans être «à la main» de l'employeur. C'est en apparence une «bonne nouvelle» pour les sans-papiers qui y gagneraient «une chance supplémentaire» de régularisation, avec une autorisation de travail délivrée de «plein droit». Cependant ce titre de séjour, qui serait expérimenté jusqu'en 2026, ne

serait, dans l'état actuel du projet, réservé qu'à un petit nombre : les personnes qui pourront attester de huit mois d'activité au cours des vingt-quatre derniers mois et de trois années de résidence en France, excluant en conséquence celles n'ayant pas travaillé auparavant... ou ne pouvant en attester, les étudiants, les personnes en demande d'asile, les saisonniers. On mesure ici l'hypocrisie de cette injonction contradictoire qui consiste à subordonner un droit à la preuve qu'on a travaillé, alors qu'on n'y était pas autorisé. L'utilitarisme voit ici son acmé. En outre, la personne salariée dépendra tout de même de son employeur pour prouver l'activité antérieure. Elle dépendra également du bon vouloir de l'administration, avec le risque de double contrôle exercé par la

(1) Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(2) Texte de la commission n° 434 rectifié (2022-2023), déposé le 15 mars 2023 (www.senat.fr/leg/pj122-434.html).

(3) Circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, NOR: INT/K/12/29185/C.

(4) Voir la liste des métiers dits «en tension» dans l'arrêté du 1^{er} avril 2021 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, NOR: MTRD2109963A.

(5) C'est-à-dire être domicilié au moins six mois dans les trois années précédant la demande de renouvellement de son titre et avoir transféré le centre des intérêts privés en France.

(6) Alors que le projet de loi prévoit que le niveau sera précisé par décret, la Commission des lois du Sénat a adopté un amendement visant à retenir le niveau A2 pour la carte pluriannuelle, B1 pour la carte de résident, B2 pour la naturalisation.

(7) «Projet de loi immigration : pourquoi une carte "pluriannuelle"? Rendez-nous la carte de résident!» (www.gisti.org/spip.php?article4692).

(8) Disposition censurée une première fois par le Conseil constitutionnel au moment de la loi séparatisme, faute de définition suffisante des comportements visés. Les comportements susceptibles de caractériser le non-respect des engagements sont précisés en ces termes : il s'agirait «d'agissements délibérés de l'étranger troubant l'ordre public en ce qu'ils portent une atteinte grave à un ou plusieurs principes mentionnés à l'article L.412-7, et particulièrement à des droits et libertés d'autrui».



préfecture et les services de la Main-d'œuvre étrangère (MOE). Cette dimension «humanitaire» du projet de loi est de surcroît rapidement éclipsée par le reste du texte qui durcit les conditions d'accès aux titres pluriannuels ou à la carte de résident pour des personnes installées en France depuis plusieurs années. L'exigence d'une résidence effective et habituelle⁽⁵⁾ risque de pénaliser fortement les personnes ayant des attaches familiales à l'étranger, en limitant les possibilités d'aller-retours.

Le critère, excluant, de la maîtrise du français

La visée de «tri sélectif» entre personnes étrangères s'illustre également au travers de l'exigence de réussite à un examen de français (actuellement, le suivi d'une formation suffit), qui conditionnerait l'octroi ou le renouvellement d'une carte de séjour pluriannuelle. Avec un niveau rehaussé d'A1 à A2, qui est celui actuellement exigé pour la naturalisation...

Cette condition de maîtrise de la langue – dont on sait déjà qu'elle impactera en cascade les niveaux exigés pour la carte de résident et la naturalisation⁽⁶⁾ – signifie que des personnes pourraient être maintenues indéfiniment sous carte de séjour temporaire, donc dans une précarité administrative, à rebours de l'esprit qui avait présidé à la création du titre pluriannuel. Cette étape supplémentaire retardera de facto l'accès à la carte de résident, dans la droite ligne des craintes exprimées par les associations à l'époque de la mise en place de la carte pluriannuelle⁽⁷⁾. Sans nier que l'appren-

La création d'un titre de séjour dit «métier en tension» est en apparence une «bonne nouvelle» pour les sans-papiers. Mais il ne serait réservé qu'à un petit nombre: les personnes qui pourront attester de huit mois d'activité au cours des vingt-quatre derniers mois et de trois années de résidence en France, excluant en conséquence celles n'ayant pas travaillé auparavant... ou ne pouvant en attester (ci-dessus Journée internationale des migrants, déc. 2022).

tissage d'une nouvelle langue est un facteur d'autonomisation et de liberté, les associations dénoncent depuis des années le fait de conditionner la régularisation des personnes à l'obtention d'un niveau de français suffisant.

Alors que, d'un côté, le Conseil d'Etat rappelle l'importance du bon calibrage des formations linguistiques offertes en fonction du niveau retenu pour atteindre l'objectif d'intégration et éviter de précariser, de l'autre, le ministre de l'Intérieur ne cache pas ses intentions contraires, lorsqu'il s'exprime devant la Commission des lois: «Le but est de ne pas donner de titres de séjour aux personnes qui ne comprennent pas le français ou le parlent mal. [...] Une fois qu'ils ont passé l'examen, s'ils ne le réussissent pas, nous ne les précarisons pas; simplement, ils n'auront pas de titre et devront retourner dans leur pays.»

L'invocation du trouble à l'ordre public

La latitude offerte à l'administration de choisir qui serait autorisé ou non à rester sur le territoire serait amplifiée avec l'introduction de mesures telles que l'obligation de respecter les principes de la République, associée au concept de trouble à l'ordre public⁽⁸⁾. Le non-respect de cette obligation interdirait de délivrer le titre sollicité ou entraînerait le retrait du titre de séjour détenu.

De même, la carte de résident pourrait être retirée en cas de «menace grave à l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat». Une notion qu'il est prévu de systématiser dans le champ des obligations de quitter le territoire français (OQTF). Empruntée au régime des expulsions, elle reste dangereusement

«L'arsenal de mesures déployées – qui complexifient à outrance le droit des étrangers – sont difficilement applicables et impactent très gravement les conditions de vie des étrangers: fabrique à sans-papiers, maintien sous récépissés ou cartes de séjour temporaires pendant des années, traitement différencié à dossier similaire...»



floue, la menace n'étant pas juridiquement définie. Les personnes dont le droit au séjour est, en théorie, davantage protégé, s'agissant de membres de familles de ressortissantes et ressortissants français ou de citoyennes ou citoyens européens, sont également ici dans la ligne de mire.

Déjà, des circulaires et instructions ministérielles incitent les préfets à se saisir de toutes les opportunités qu'offre le concept d'ordre public, en s'appuyant sur des infractions anciennes ou des affaires mineures (défaut de permis de conduire, excès de vitesse, petite bagarre devant le lycée, voire garde à vue classée sans suite), pour ne pas délivrer de titre de séjour ou maintenir des personnes sous récépissés pendant des mois.

Le projet de loi renforce cette utilisation extensive de la notion d'ordre public, encouragée par le discours performatif du ministre de l'Intérieur qui précise qu'en cas de « *condamnation, ce sera l'expulsion* », et que « *tout personne qui aura un casier judiciaire ne pourra être régularisée* »⁽⁹⁾. Ce discours ultrasécuritaire mettant en avant la « tolérance zéro », commun à celui de l'extrême droite, est ici pleinement assumé.

Une entreprise de « tri » des étrangers

Les veilles recettes éculées sont recyclées : le versant répressif du projet de loi se caractérise par la réactivation de la double peine, le renforcement de la machine à expulser et l'interdiction de retour généralisée pour des personnes dont les attaches en France devraient normalement leur garantir un droit au séjour. La criminalisation et la coercition viennent à l'appui d'un discours hostile aux étrangers, à l'œuvre depuis plusieurs décennies, pour légitimer de nouvelles formes de violences. La prise d'empreintes coercitive – dont on peut légitimement se demander comment, en pratique, elle s'opérera –, au moment du franchissement de la frontière ou dans le cadre d'une simple vérification du droit au séjour, soumet les étrangers à un régime plus restrictif que des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction.

(9) Interview de G. Darmanin, France Info, le 6 décembre 2022 (www.vie-publique.fr/discours/287473-gerald-darmanin-06122022-politique-dimmigration).

(10) « Demandeurs d'asile : le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes », in *Plein droit* 2010/I n° 84 (www.cairn.info/revue-plein-droit-2010-1-page-1.htm).

(11) Office français de protection des réfugiés et apatrides.

(12) Office français de l'immigration et de l'intégration.

(13) « Décryptage du projet de loi Darmanin sur l'asile », CFDA, février 2023 (<https://coordination-asile-cfda.fr/article198.html>).

(14) Selon le dernier rapport du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), l'Hexagone est le troisième pays d'accueil dans l'UE derrière l'Allemagne (2,3 millions) et la Pologne (970 000), mais se classe au 20^e rang si l'on rapporte ce chiffre à la population nationale (<https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>).

(15) Voir « Amendements adoptés le 15 mars par la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi immigration/asile/intégration » (www.gisti.org/IMG/pdf/pjl2023_2023-03-20_amendements-cdl-senat.pdf).

(16) « Depuis les années 2000, note la Défenseure des droits, alors que la stabilité juridique est une condition essentielle de l'intégration (pour obtenir un logement ou trouver un emploi), elle est de plus en plus la récompense d'une intégration réussie », Céline Mouzon, « Immigration : vers une loi à la découpe », in *Alternatives économiques* n° 433, avril 2023.

(17) Le titre « métier en tension » serait à l'essai jusqu'en 2026 (projet de loi), et la réforme du droit d'asile durant quatre années (amendement de la Commission des lois du Sénat).

(18) « Pour le projet de loi immigration, Emmanuel Macron ouvre la voie au 49-3 sans le dire », in *Le HuffPost*, 24 juillet 2023 (www.huffingtonpost.fr/politique/article/pour-le-projet-de-loi-immigration-emmanuel-macron-ouvre-la-voie-au-49-3-sans-le-dire_221010.html).

« L'ensemble des textes proposés révèle toujours la même obsession, celle du contrôle de l'immigration, ignorant le fait que les migrations sont consubstantielles à l'histoire de l'humanité et qu'elles ne pourront jamais être "endiguées" ou "contrôlées", comme certains l'espèrent et le prétendent. »

Le droit d'asile subirait de nouvelles attaques. Rappelons qu'au fil des réformes précédentes, il a été peu à peu vidé de sa substance, par le recours croissant à des procédures accélérées, par la restriction de l'accès aux conditions matérielles d'accueil, auxquelles sont pourtant en droit de prétendre les demandeurs d'asile⁽¹⁰⁾. Sous prétexte de simplification, plusieurs mesures sont proposées, dont la territorialisation de l'Ofpra⁽¹¹⁾ et la décentralisation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Si leur effet est encore difficile à mesurer, les associations craignent que certaines dispositions, comme l'instauration d'un juge unique ou la présence de l'Ofpra dans les locaux de l'Ofii⁽¹²⁾, remettent en cause les garanties offertes aux demandeurs d'asile⁽¹³⁾. L'obsession du tri entre « bons » et « mauvais » migrants, étendue aux demandeurs d'asile, et la suspicion qui en découle, ont pris le pas sur de véritables réformes du droit d'asile, alors que la France est loin d'accueillir un grand nombre d'exilés⁽¹⁴⁾.

Droite et extrême droite toujours plus hostiles

Tout en choisissant, de façon inhabituelle, de ne pas se prononcer sur les deux dispositions supposées favoriser l'intégration par le travail (titre de séjour dit « métiers en tension » et accès au travail pour certains demandeurs d'asile), la Commission des lois du Sénat a considérablement durci le projet de loi⁽¹⁵⁾. Nous sommes ainsi face à une situation où les quatre-vingt-neuf députés Rassemblement national (RN) siégeant à l'Assemblée nationale auraient pour ainsi dire déjà contaminé le Sénat. Leurs idées nauséabondes se répandent à la manière d'une tache sur un buvard, qu'on en juge : mise en place de quotas migratoires, resserrement des critères du regroupement familial, renforcement du contrôle de l'immigration étudiante et des jeunes majeurs, transformation de l'aide médicale d'Etat (AME) en aide d'urgence (AMU) avec exigence d'un droit de timbre, radiation automatique des organismes de Pôle emploi pour les étrangers visés par une OQTF, suppression de l'acquisition de la nationalité française de plein droit pour les enfants nés en France, levée des protections contre l'expulsion des catégories « protégées » et systématisation de l'interdiction du territoire en cas de condamnation, réduction des visas et gel des aides publiques pour les pays qui délivrent peu de laissez-passer consulaires...

Deux propositions de loi LR, ainsi que deux autres de l'Union centriste (UC), déposées en juin et en juillet 2023, vont encore plus loin. D'un côté, Les Républicains veulent remettre en question la hiérarchie des normes et déroger à la règle de primauté des traités et du droit européen. Ils reprennent également dans cinquante-six articles une partie des mesures soutenues par la Commission des lois du Sénat, et accentuent le volet répressif : augmentation de la durée de l'OQTF à trois ans ou de celle de rétention à centre-



Le gouvernement et le Sénat proposent un ensemble de mesures très déconnectées de la réalité de terrain, alors que cette réforme aurait pu être l'occasion de s'attaquer, par exemple, au problème de dématérialisation des démarches en préfecture, qui empêche de plus en plus de personnes étrangères de voir leur demande examinée (photo : Journée internationale des migrants, déc. 2022).

trente-cinq jours, réforme de la naturalisation en supprimant l'édit «droit du sol», contrôle de l'«assimilation» après dix années de présence, rétablissement du «délit de séjour irrégulier», etc. De l'autre, les centristes clament haut et fort leur intention de privilégier l'immigration choisie. Ce faisant, ces partis empruntent, eux aussi, la sémantique et les thèses de l'extrême droite en affirmant qu'*«il est nécessaire [...] de lutter contre le travail clandestin tout en évitant de créer un appel d'air et un afflux de demandes»*, ou encore qu'il est proposé *«de restreindre l'octroi de la nationalité pour les mineurs étrangers nés en France de parents étrangers en situation irrégulière et dans certains territoires d'Outre-mer»*. Tenir les personnes étrangères le plus à distance du territoire français, tel est l'objectif également poursuivi par les centristes qui, s'inspirant de modèles anglo-saxons, proposent une révision constitutionnelle «très minimalisté» pour *«permettre l'enregistrement des demandes d'asile auprès des ambassades et consulats de France hors du seul territoire national»*.

Un «laboratoire de régression des droits»

Le gouvernement et le Sénat proposent un ensemble de mesures très déconnectées de la réalité de terrain ; alors que cette réforme aurait pu être l'occasion de s'attaquer, par exemple, au problème de dématérialisation des démarches en préfecture, qui empêche de plus en plus de personnes étrangères de voir leur demande examinée, ou d'assurer une meilleure stabilité juridique en leur délivrant plus facilement des titres de séjour⁽¹⁶⁾. Au contraire, l'arsenal de mesures déployées ici – qui complexifient à outrance le droit des étrangers – sont difficilement applicables et impactent très gravement les conditions de vie des étrangers : fabrique à sans-papiers, maintien sous récépissés ou cartes de séjour temporaires pendant des années, traitement différencié à dossier similaire, interdiction de tout accès au travail pour les demandeurs d'asile « dublinés ». Autre exemple de décalage entre la réalité du terrain et la perti-

nence des mesures proposées, lorsque le Conseil d'Etat soutient qu'en «*dégradant*» la carte de séjour pluriannuelle en carte de séjour temporaire, la personne étrangère serait incitée «*à adopter un comportement plus respectueux de la loi ou de la sécurité des personnes et des biens*». Enfin, plusieurs mesures sont expérimentales⁽¹⁷⁾ – comme si le gouvernement et le Sénat pressentaient déjà leur inapplicabilité –, mettant en lumière que le droit des étrangers est un laboratoire des pires régressions des droits.

Obsession du contrôle et répression

L'ensemble des textes proposés révèle toujours la même obsession, celle du contrôle de l'immigration, ignorant le fait que les migrations sont consubstantielles à l'histoire de l'humanité et qu'elles ne pourront jamais être « endiguées » ou « contrôlées », comme certains l'espèrent et le prétendent. En revanche, l'état de précarité administrative permet de garder un contrôle constant sur toute personne détentrice d'un titre de séjour. La menace d'un retrait de titre à tout moment, si les conditions de sa délivrance ne sont plus remplies, maintient les personnes dans l'insécurité et l'incertitude constante du lendemain.

Ces politiques migratoires hostiles font partie d'une stratégie de dissuasion des migrations, quel qu'en soit le prix, comme si les personnes étrangères non désirables devaient rester « invisibles ». A chaque réforme, un cran supplémentaire est enclenché : cette fois-ci et sans ambages, ce projet de loi revu par le Sénat épouse les thèses d'une droite toujours plus haineuse à l'égard des personnes étrangères, voire celles de l'extrême droite (double peine, quotas). Nourrir les pires amalgames, associer systématiquement délinquance et immigration, remettre en question la possibilité pour des personnes étant en France de longue date d'y demeurer sous prétexte qu'elles sont étrangères, rejeter l'autre... Tout cela porte un nom : la xénophobie.

porte un nom : la xérophobie. S'il a été retardé dans ses projets par la très controversée réforme des retraites, le ministre de l'Intérieur en sait désormais davantage sur les intentions de ses possibles adversaires politiques. Mais les conditions pour un vote du texte ne semblent pas plus réunies qu'en mars 2023. Sauf à passer une nouvelle fois en force⁽¹⁸⁾. A l'heure où de grandes questions sociales et climatiques se posent et mériteraient toute l'attention des autorités, et dans un contexte inquiétant de dangereuse montée des extrêmes en Europe, on ne peut que déplorer ce jeu d'échec(s) politique court-termiste visant à surfer idéologiquement sur la vague bleu marine. ●