

FICHES CONCOURS

QUESTIONS DE SOCIÉTÉ

www.pergama.fr

Droit de l'asile et de l'immigration, politiques migratoires

Débats et réflexions

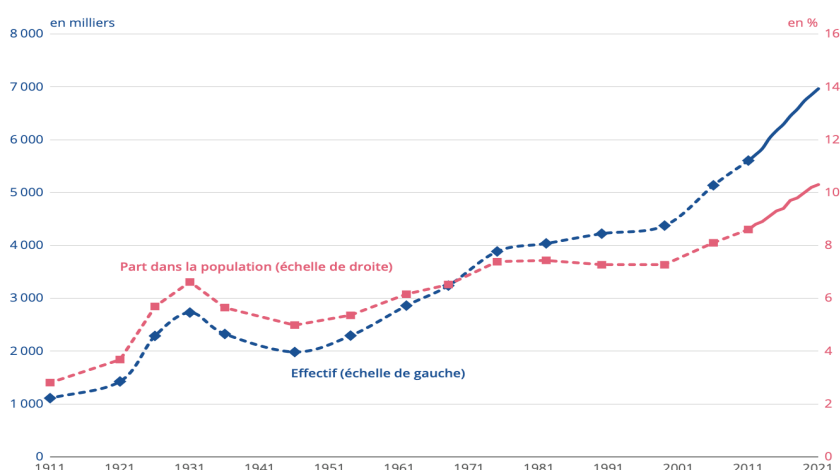
Août 2024



Ousmane Sow, homme africain

La présente fiche porte sur l'évolution du droit européen et français de l'immigration et sur les grands axes de la politique menée en ce domaine. Les données économiques et sociales sur la population immigrée figurent dans une autre fiche de la catégorie Questions de société (*Les immigrés, que sait-on sur eux ?*), et les informations chiffrées détaillées sur l'évolution de l'immigration en France dans une fiche de la catégorie Démographie et territoires (*L'immigration, données démographiques*). Toutefois, quelques chiffres essentiels sont rappelés ci-dessous.

Effectifs des immigrés et part dans la population depuis 1911



Source : Insee références, immigrés et descendants d'immigrés en France, 2023

La France compte en 2022 7 millions d'immigrés, dont 4,5 millions d'étrangers et 2,5 millions qui, nés étrangers dans un pays étranger (c'est la définition d'un immigré), ont acquis par la suite la nationalité française. Les immigrés représentent aujourd'hui 10,3 % de la population. La population immigrée a augmenté tout au long du XXe siècle, passant, de 1900 à 1975, de 1

à 4 millions, avec une période (des années 50 à 1974) où l'immigration de travail a été fortement encouragée. Par la suite, après un plateau, les flux sont repartis à la hausse au début des années 2000. Les motifs ont évolué : l'immigration de travail, stoppée en 1974 puis freinée, a laissé la première place à une immigration familiale devenue dominante. Toutefois, dans les années récentes, celle-ci stagne voire diminue, l'immigration de travail, qui reste encore modeste, augmente, tout comme la part de l'asile.

Flux migratoires récents : entrées et sorties des populations immigrés et solde migratoire des (seuls) immigrés

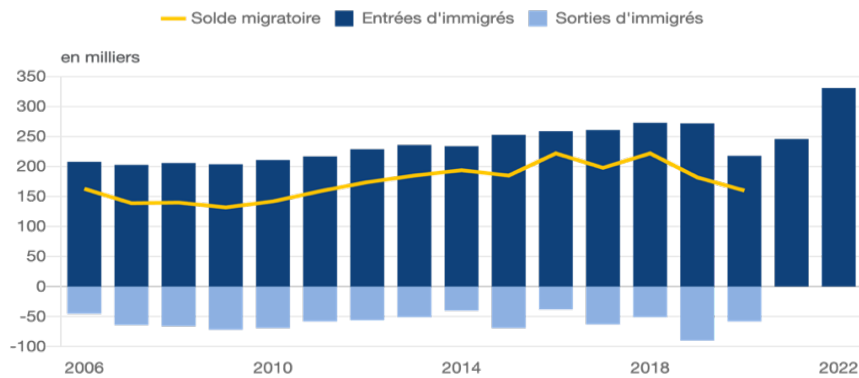
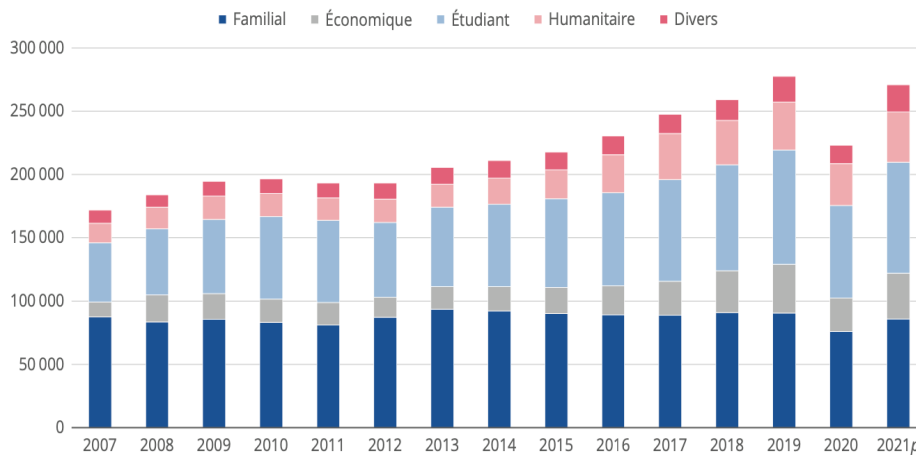


Tableau de bord de l'économie française 2024

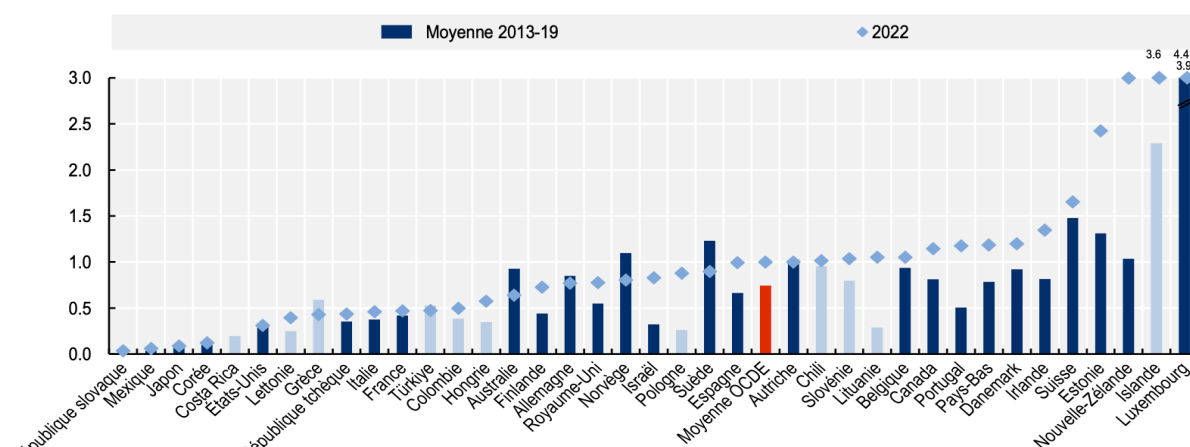
Premières admissions au séjour par motif et par année (flux)¹



Malgré l'augmentation de la population immigrée en France, les comparaisons internationales, que ce soit celles d'Eurostat ou de l'OCDE, montrent que la France est un pays d'immigration limitée. Le graphique ci-dessous montre que le nombre des entrées pour 1000 habitants en France est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE sur la période 2013-2019 comme en 2022.

¹ Les chiffres sur les titres de séjour ne donnent qu'une image approximative des chiffres de l'immigration en France parce que certains immigrés n'y sont pas décomptés et que l'attribution d'un premier titre peut advenir plus ou moins longtemps après l'arrivée. Ceux produits par l'Insee sont différents : l'Insee les fournit après le recensement annuel, prenant en compte l'immigration d'origine communautaire (qui n'a pas à demander de titre de séjour), les sorties d'immigrés du territoire national et l'immigration irrégulière.

Immigration à caractère permanent en pourcentage de la population totale, 2022 par rapport à la moyenne 2013-2019



Source : perspectives des migrations internationales, OCDE, 2023

Une immigration encadrée, de longue date, par le droit

La France est un pays de vieille immigration et les immigrés ont été assez rapidement soumis (dès 1917) à un régime d'autorisation de séjour. De 1945 à 1974, la pratique s'est assouplie : la main d'œuvre immigrée est alors recherchée par les entreprises qui vont parfois démarcher les travailleurs sur place et régularisent ex post leur séjour. L'administration laisse faire.

Progressivement, la politique de l'immigration a défini ses principaux axes, à savoir :

- **Encadrer l'immigration familiale** : l'immigration familiale est très ancienne et, après-guerre, libéralement acceptée. En 1950, la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît le droit à une vie familiale et, en 1976, un décret encadre ce droit. Le Conseil d'État, dans un arrêt où il reconnaît le droit au travail des immigrés arrivés par regroupement familial (arrêt Gisti, 8 décembre 1978), reconnaît également le droit à une vie familiale comme « un principe général du droit » (à savoir une règle qui ne figure dans aucun texte mais que la jurisprudence considère comme un principe suffisamment fondamental pour s'imposer à l'administration et aux pouvoirs publics). Cette reconnaissance de principe n'empêche nullement le Conseil constitutionnel d'accepter des limitations. Comme indiqué ci-dessous, ce droit sera soumis à des conditions de plus en plus rigoureuses (durée de séjour, ressources minimales, taille de logement). Reste qu'il est garanti par le droit et les traités signés par la France.

Par ailleurs, à partir de la loi du 30 décembre 1993, des dispositions ont été prévues pour empêcher les mariages de complaisance (vérification de la communauté de vie).

- **Instituer une rétention administrative** (loi du 2 février 1981), régime de privation de liberté temporaire non décidé par un juge mais contrôlé par lui, mis en place pour pouvoir reconduire plus facilement à la frontière des personnes « retenues » parce qu'elles ne peuvent rester sur le territoire (personne faisant l'objet par le préfet d'une OQTF pour séjour

irrégulier, obligation de quitter le territoire, ou d'une mesure d'expulsion). Le régime n'est pas un régime de détention : la personne peut communiquer avec l'extérieur, rencontrer avocat et association d'aide, et surtout saisir le juge des libertés et de la détention de la décision de placement. Mais c'est un régime de privation de liberté décidé pour des raisons administratives et contrôlé par le juge. En ce domaine, nous verrons que le droit applicable a évolué, notamment sur les durées maximales de rétention.

- **Encadrer de manière stricte l'immigration de travail** : l'objectif a été poursuivi à partir de 1975. L'immigration de travail a alors été réservée aux secteurs sans chômage. En 2008 une liste des métiers ouverts à l'immigration a été dressée en fonction des difficultés à les pourvoir et un employeur pouvait demander à recruter par cette voie. L'objectif a été également, depuis 2006, d'attirer les personnes qualifiées, avec la création d'une carte de séjour « Compétences et talents », pour favoriser ce que l'on appelait alors « l'immigration choisie ». En 2024, de vifs débats ont eu lieu sur la politique à suivre dans des secteurs en grande tension et le droit de l'immigration de travail a été modifié à la marge.
- Pour autant, parallèlement, la volonté a été de **stabiliser les immigrés de longue date**, en accordant des titres pluriannuels pour 4 ou 10 ans, à certaines conditions d'insertion.

Quant aux **réfugiés**, ils ne relèvent pas du droit de l'immigration. La Convention de Genève de 1951, à laquelle la France a adhéré, définit le droit à l'asile qui concerne une personne qui « craint, avec raison, d'être, dans son pays, persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe ou de ses opinions politiques ». Le pays adhérent a alors une obligation d'accueil, rappelée dans le traité de l'Union européenne. La Constitution française (préambule de 1946, article 4) y ajoute l'obligation d'accueil de toute personne « persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ». Le droit français a créé en outre « la protection subsidiaire », qui concerne les personnes menacées dans leur pays de mort, de tortures ou qui court un risque grave en raison d'un conflit armé. Enfin, le droit européen prévoit une « protection temporaire » pour les personnes qui fuient une guerre ou des violations des droits humains, protection dont ont massivement bénéficié les Ukrainiens en 2022.

Les justifications présentées par les demandeurs d'asile ou de protection doivent être validées. L'OFPRA, établissement public dépendant du Ministère de l'Intérieur ou, en appel, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) leur accorde ou leur refuse, après examen, le statut de réfugié.

Dans l'attente de la décision d'attribution ou de refus, les demandeurs bénéficient de l'assurance maladie et perçoivent une allocation, très modique (6,8 euros par jour pour une personne seule et 14,20 euros sans hébergement). Les demandeurs ont en effet un droit à l'hébergement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) mais, faute de places, ce droit n'est pas toujours respecté.

Les entrées permanentes en France sont donc contrôlées : la venue des étudiants elle-même doit être autorisée. L'évolution détaillée du droit applicable (cf. ci-dessous) révèle que la politique d'immigration se veut de plus en plus restrictive.

Des compétences européennes qui laissent aux États une latitude certaine, surtout sur l'immigration ordinaire, moins sur l'asile.

- La politique de l'immigration relève en grande partie, en Europe, **de choix nationaux**, avec un cadre européen relativement léger, sachant toutefois que le droit et la politique de l'asile relève davantage de l'intervention européenne.
- L'Union européenne impose certaines règles : d'abord celle relatives à **la libre circulation des ressortissants européens** dans les autres pays de l'Union. Depuis l'accord du 14 juin 1985, la libre circulation est renforcée à l'intérieur de l'espace Schengen, qui regroupe aujourd'hui 25 États membres de l'Union (pas la totalité) et 4 États associés : les contrôles aux frontières intérieures y sont en théorie supprimés. Conséquence de la libre circulation, les ressortissants communautaires bénéficient d'un droit à l'installation dans tous les États membres, y compris professionnelle (sauf, en France, à répondre aux conditions posées pour les emplois dits réglementés). Ils doivent, au-delà de 3 mois, s'enregistrer auprès des autorités compétentes de leur commune, ce qu'ils omettent souvent de faire.

Les États membres peuvent cependant limiter l'emploi et le séjour des ressortissants communautaires pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. En outre, une directive de 2004 prévoit que les ressortissants communautaires sans emploi qui s'installent doivent disposer de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système social du pays, sauf à devoir le quitter.

Les pays concernés peuvent toutefois déroger aux dispositions Schengen (et rétablir les contrôles aux frontières) pour une période temporaire, pour des raisons d'ordre public et de sécurité nationale : la France y a eu recours pendant la crise du COVID (ce qui est justifié) mais a déposé des dérogations de manière quasi ininterrompue depuis 2015 : ainsi, de novembre 2022 jusqu'en octobre 2023, elle a invoqué des menaces terroristes et un risque d'immigration irrégulière et, en 2024, maintenu ces contrôles. Pour l'essentiel, l'objectif était de freiner la circulation des migrants non européens entre pays : la France a ainsi pris l'habitude de refouler vers le pays dont ils viennent les migrants sans papiers contrôlés à la frontière, ce qui pose la question du droit qui leur est applicable, en particulier s'ils sont demandeurs d'asile. Un arrêt du Conseil d'État du 2 février 2024, pris après saisine pour avis de la Cour de justice de l'Union européenne, enjoint d'ailleurs à la France de modifier les règles actuelles qui permettent d'arrêter aux frontières nationales un étranger en situation irrégulière et de le refouler sans respecter les dispositions de la directive européenne « retour » (notamment une procédure équitable d'examen de la situation de la personne).

- Sur **l'immigration en provenance de pays tiers non européens**, l'article 79 du traité permet à l'Union de réglementer les conditions d'entrée et de séjour, les droits des ressortissants au séjour régulier et l'immigration clandestine.

Hors asile, l'Europe de ce fait encadre par des directives certaines procédures, définit des droits minima et, surtout, est en charge de la protection des frontières.

En France, la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité transpose **les trois principales directives européennes** sur ce sujet : une directive retour de 2008 (qui fixe les normes et les procédures quant au traitement des immigrés en situation irrégulière, en particulier le droit à un recours et la durée maximale de rétention administrative, qui est très large, 18 mois) ; une directive « sanctions » de 2009, qui prévoit le durcissement des mesures contre les employeurs de clandestins ; enfin une directive « carte bleue » de 2009 qui prévoit l'accueil d'étrangers qualifiés. En outre, une directive de 2011 modifiée en 2024 établit une procédure d'entrée pour les immigrés qui veulent travailler et établit un socle de droits pour les immigrés en situation régulière. D'autres directives traitent de la situation des saisonniers, des étudiants et des chercheurs. L'objectif des directives est le plus souvent d'établir des droits minima.

▪ **S'agissant plus spécifiquement du droit d'asile**, les règles européennes (dont certaines, comme la directive retour, s'appliquent à tous les migrants) sont plus nombreuses et plus précises.

Le traité de l'UE garantit le respect du droit d'asile et, depuis le traité d'Amsterdam de 1997, l'article 78 du TFUE précise les compétences de l'Union en ce domaine : définition d'un statut uniforme de l'asile et de la protection subsidiaire, procédures pour l'examen des demandes, normes sur l'accueil des demandeurs, possibilité de mettre en place un système commun de protection temporaire en cas d'afflux massif de réfugiés, organisation de la coopération avec les pays tiers pour gérer les flux. L'Europe a également compétence pour définir l'État membre responsable de l'examen d'une demande.

Pour autant, si l'Union a défini certaines règles communes et des normes minimales d'accueil, l'on ne peut dire qu'il existe un statut uniforme de l'asile ni une politique commune de l'asile. Mais l'Union s'efforce à l'évidence de construire celle-ci.

Un des textes les plus importants est le **règlement Dublin III du 26 juin 2013**, qui précise l'État responsable de l'instruction de la demande d'asile : sauf exception, il s'agit du premier pays où le migrant arrive. Tout pays dans lequel se trouverait le demandeur peut demander au pays de premier accueil de prendre en charge le migrant dont il aurait dû assurer l'instruction de la demande.

Compte tenu du fait que les arrivées se font surtout au sud de l'Europe (Grèce, Italie, Espagne), cette règle est à l'origine de dysfonctionnements majeurs de l'asile en Europe et l'on peut considérer qu'elle ne respecte pas l'esprit du droit d'asile.

En premier lieu, le texte contrevient souvent au souhait des demandeurs d'asile, ce qui explique une part des difficultés rencontrées, en France (ainsi à Calais) ou ailleurs, quand des populations ne veulent déposer une demande d'asile que dans un pays où elles ont des attaches, dont elles parlent la langue ou qu'elles jugent plus accueillants, notamment quant à la possibilité de trouver un travail. De ce fait, le règlement Dublin III ne favorise pas la bonne insertion de migrants forcés de demander l'asile dans un pays où ils ne souhaitent pas rester.

De plus, le texte considère implicitement que tous les pays accueillent les réfugiés de manière équivalente et disposent de moyens identiques, ce qui à l'évidence n'est pas le cas. Surtout,

les pays de premier accueil étant le plus souvent des pays du sud de l'Europe, pour l'essentiel Grèce et Italie, le dispositif leur donne des obligations trop lourdes (ce serait à eux d'accueillir l'essentiel des demandeurs), en tout cas qu'ils refusent d'assumer. Enfin, il est cruel de renvoyer ailleurs un demandeur dont on sait qu'il a droit à l'asile, en retardant l'attribution de la protection.

De ce fait, certains pays ne tiennent plus compte des dispositions de Dublin III ou ne les appliquent pas intégralement. Ce n'est pas le cas de la France, qui cherche à renvoyer les migrants « dublinés » dans le premier pays d'accueil. Toutefois, si la personne n'est pas transférée, la responsabilité du pays de premier accueil tombe au bout d'un certain délai : la procédure Dublin ne fait alors qu'allonger les délais du demandeur.

Le Pacte européen sur la migration et l'asile adopté en mai 2024 durcit les conditions d'application du règlement Dublin III : il allonge en particulier tous les délais (durée de responsabilité du pays de premier accueil et délai au terme duquel un demandeur peut déposer une demande dans un autre État membre) pour en faciliter l'application.

Quant à **la collaboration entre pays**, l'Europe, pour soulager les pays du sud (Italie et Grèce) lors de l'arrivée massive de migrants en 2015 et 2016 (1,25 million d'arrivées en 2015 puis en 2016, accueillis à 60 % en Allemagne), a élaboré un plan de « relocalisation » de 160 000 migrants arrivés en Italie et en Grèce entre les différents pays, chiffre ramené par la suite à 106 000. Ce plan a été un échec : 38 000 personnes ont été « relocalisées » au total et la France, qui s'était engagée sur l'accueil de 20 000 personnes pour fin 2017, en a accueilli environ 5000. C'est alors que le droit d'asile a commencé à se désintégrer au niveau européen, certains pays refusant d'accueillir une quote-part, même faible.

Depuis lors, l'Union a cherché à relancer la coopération entre pays et à concilier accueil des réfugiés et protection des frontières. En 2020, la Commission avait proposé un nouveau **Pacte européen pour la migration et l'asile**. Outre les accords passés avec un certain nombre de pays pour « retenir » les migrants en contrepartie d'aides financières, le projet prévoyait des procédures « d'asile à la frontière ». Ce plan n'a pas été adopté mais un **nouveau Pacte l'a été en mai 2024**, qui reprend largement les propositions de 2020. Cette politique (décrite ci-dessous) reste à mettre en place.

- Enfin, outre les textes mentionnés et l'élaboration difficile d'une politique commune de l'asile, l'Union a investi le domaine de la **protection de ses frontières extérieures** avec, en particulier, l'institution en 2004 d'une agence chargée de la coopération entre les États membres à ses frontières extérieures. L'agence Frontex a pour mission d'aider à l'enregistrement des migrants à leur arrivée, de surveiller l'activité des passeurs et de participer aux secours en mer. Ses moyens humains et financiers ont été considérablement renforcés depuis l'origine, notamment en 2016 et 2019 : son budget, 6 millions au départ, se monte en 2023 à 845 millions, avec un contingent opérationnel de 7500 personnes et promesse de passer à 10 000 à horizon 2027.

La volonté de protéger ses frontières a conduit également l'Union à passer des accords avec certains pays (soit des pays de départ des migrants, soit des pays de transit) pour « retenir » les migrants et limiter leur arrivée sur le sol européen.

Asile : une politique européenne qui n'a cessé de se durcir

- Le choix de **passer des accords avec des pays de départ ou de traversée** pour freiner la migration vers l'Europe a conduit à **des situations contraires au respect des droits humains**.

Depuis l'échec en 2016 de la répartition des demandeurs d'asile entre les pays européens, la politique européenne s'efforce de **délocaliser l'asile**, en demandant à certains pays de « retenir » les migrants, quitte à ce que des représentants des différents pays aillent sélectionner des demandeurs dont la demande paraît fondée dans des « hot spots » (camps de transit).

Ainsi, un accord a été passé entre l'Union et la Turquie en 2016 (renouvelé en 2021) en vertu duquel, contre 6 Mds et une promesse de relancer le processus d'adhésion et d'assouplir la politique de visas pour les ressortissants turcs, la Turquie a accepté de verrouiller sa frontière avec l'Europe pour empêcher le passage des migrants en transit sur son territoire et d'accueillir les migrants « illégaux » ou déboutés du droit d'asile jusqu'alors retenus en Grèce. De fait, en 2021, 4 millions de réfugiés (beaucoup de Syriens) sont restés vivre en Turquie. L'accord a été renouvelé en 2021 bien que la Turquie ait tenté, en 2020, de « faire chanter » l'Europe, en encourageant des milliers de migrants à franchir la frontière avec la Grèce où les attendaient des policiers grecs qui les ont maltraités et reconduits de force en Turquie. Globalement, l'Union considère que l'accord a joué son rôle : les entrées en Europe ont été réduites.

Cet accord est à l'évidence contraire au droit d'asile et à la Convention de Genève.

La Grèce a de même accepté, contre un financement européen, d'ouvrir des camps dans les îles grecques, où sont retenus, parfois des années, des migrants qui voulaient pénétrer en Europe.

L'Europe a établi des partenariats avec des pays africains dont certaines clauses portent sur la prévention des migrations irrégulières. Le plus critiqué a sans doute été celui passé en 2017 avec la Libye, qui instituait notamment une collaboration avec les garde-côtes libyens, tant les témoignages ont été nombreux sur le sort réservé dans ce pays aux migrants, réduits en esclavage, maltraités ou tués, ramenés de force lorsqu'ils cherchaient à s'échapper par la mer.

D'autres pays ont signé des tels partenariats. Selon la revue Esprit (décembre 2022), l'Union a conclu, sous une forme ou sous une autre, des accords migratoires avec l'Arménie, l'Inde, le Maroc, la Tunisie, l'Éthiopie et le Nigeria et l'agence Frontex a conclu des arrangements avec la Turquie, le Niger ou la Libye pour des échanges d'informations entre garde-côtes.

Dans un article du 26 septembre 2018, « *La politique européenne met en danger la vie des migrants* » le site *Euractiv* dénonçait les accords passés avec le Soudan dès 2014 et avec le Niger dès 2016, qui encouragent l'action des milices locales qui rançonnent les migrants et conduisent ceux-ci à passer par des routes plus dangereuses pour éviter les arrestations. De même, à la suite de l'accord passé entre 2023 entre l'Union et la Tunisie, des migrants ont été volontairement abandonnés en plein désert.

Les ONG voient dans cette politique, à juste titre, une violation du droit d'asile (les frontières ne devraient pas être opposables) et le risque d'exposer les demandeurs à de mauvais traitements voire à la mort.

- **La politique de protection des frontières a conduit à des abus**

Comme mentionné ci-dessus, l'Agence européenne Frontex est en charge de la protection des frontières extérieures de l'Europe.

L'Agence a fait face dans un passé récent à une longue liste d'accusations d'ONG sur ses pratiques. En avril 2021, le Parlement européen a refusé de voter l'approbation du budget de l'Agence au motif d'accusations graves et répétées sur les violations des droits humains par l'Agence, qui aurait participé, en Grèce, à des renvois illégaux de migrants en Turquie (push-back ») et aurait violé les droits de l'homme en Libye, en signalant aux garde-côtes libyens la fuite de migrants avant que ceux-ci n'aient atteint les eaux européennes pour que les Libyens les rattrapent et les ramènent en Libye. Des accusations identiques ont été portées précédemment en Croatie et en Hongrie.

Une enquête menée par un consortium de journaux européens, révèle, entre mars 2020 et septembre 2021, des interceptions de bateaux de migrants dans les eaux grecques, avant une remise à la mer de ceux-ci sur des canots gonflables à la dérive. Un rapport d'Amnesty international documente lui aussi 21 incidents de push-back à la frontière grecque entre juin et décembre 2020.

En réalité, ces dérives ne sont pas surprenantes : l'obsession affichée des responsables européens depuis 2015 est de verrouiller les frontières du continent pour éviter, à n'importe quel prix, des crises migratoires comme celle subie alors : dans ces conditions, les agents en charge de lutter contre une immigration illégale peuvent être tentés eux aussi de violer les droits humains et de mettre en œuvre des pratiques brutales, voire criminelles. En 2022, devant les révélations faites, le directeur de l'Agence Frontex a dû démissionner mais sans être poursuivi.

- La nouvelle **organisation de l'asile aux frontières** décidée en 2024 ne paraît pas non plus conforme au droit d'asile.

Le Pacte sur la migration et l'asile adopté en mai 2024 organise une solidarité entre pays pour éviter la concentration des demandeurs d'asile notamment en Italie ou en Grèce. En cas d'afflux, les États moins exposés pourront choisir entre accueillir une partie des demandeurs d'asile ou apporter une contribution financière.

Surtout, le Pacte généralise la pratique adoptée depuis plusieurs années par l'Union, avec un filtrage aux frontières et l'installation, avec un soutien financier de l'Union, de centres de rétention proches des frontières des aéroports. Le premier examen de la demande d'asile devrait y avoir lieu dans les 7 jours, le but étant d'organiser rapidement le retour des personnes dont la demande est manifestement infondée. Un second filtre concerne les migrants qui ne semblent pas répondre aux critères de persécution ou de mise en danger et verront leurs demandes examinées au maximum en 12 semaines, avec là-aussi organisation

du retour le cas échéant. Les mineurs non accompagnés relèveront sauf exception (s'ils sont considérés comme un danger pour l'ordre public) de la procédure ordinaire de demande d'asile mais pas les familles, qui subiront le filtrage. En cas d'afflux important de demandeurs, les délais seront allongés et les procédures assouplies. Le retour se fera soit dans le pays d'origine soit dans des pays hors Union considérés comme « sûrs ».

Les associations d'aide aux demandeurs d'asile dénoncent ces procédures, plus expéditives, avec des délais courts qui ne seront sans doute pas tenus et allongeront la durée de rétention, parfois dans des conditions difficiles de surpopulation. Le respect du droit d'asile se concilie mal avec cette rétention obligée et ces examens rapides. Adopté dans un contexte où l'externalisation de l'asile se répand, le Pacte témoigne d'une volonté de fermeture de l'Europe et reproduit la vision d'une immigration-fardeau, très éloignée des idéaux portés autrefois par les pays d'accueil de migrants.

En France, un droit national qui ne cesse d'être modifié, tant sur l'asile que l'immigration, souvent dans le sens d'un durcissement

- En France, le droit de l'immigration et de l'asile est **un droit instable et fiévreux** : 23 lois ont été adoptées depuis 1980. La dernière, très largement censurée par le Conseil constitutionnel, date du 26 janvier 2024, la précédente du 10 septembre 2018, 3 ans après celle du 29 juillet 2015 réformant le droit d'asile et 2 ans après celle du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers. Dans son avis sur le texte qui deviendra la loi du 10 septembre 2018, le Conseil d'État regrettait de ne pas y trouver la définition d'une stratégie permettant aux services publics de mieux remplir leur mission. C'est reconnaître que les nombreux textes relatifs à l'immigration et l'asile sont d'abord des textes de communication politique, qui durcissent le droit, sans même parfois évaluer l'efficacité du texte précédent : ils s'adressent à une opinion présumée inquiète des menaces supposées pesant sur l'identité française ou sur la sécurité du pays. Les autorités publiques, en multipliant les textes à dimension restrictive, veulent simplement démontrer leur fermeté.

Pour autant, ces textes ont un impact sur la cohésion sociale, en opposant les communautés entre elles, et sur le débat politique, où fusent les accusations de laxisme sans que les difficultés soulevées par la politique migratoire soient jamais prises en considération et traitées.

- **Sur l'asile**, le droit français a été complété récemment par les lois du 29 juillet 2015, du 20 mars 2018, du 10 septembre 2018.

La loi du 29 juillet 2015, qui transpose des directives européennes de 2013, en transcrit les améliorations : obligation d'un entretien préalable lors de l'examen de la demande d'asile ; possibilité de la présence d'un conseil (avocat ou membre d'une association) lors de cet entretien ; caractère suspensif du recours si la décision a pour conséquence de mettre fin au droit au séjour de la personne.

La loi prévoit aussi de répartir les demandeurs sur le territoire, disposition que **la loi du 10 septembre 2018** obligera les demandeurs à accepter, même sans offre locale de logement, sauf à voir supprimé le droit à la modeste allocation servie aux demandeurs d'asile. La décision

est sans doute appropriée, tant la concentration des demandes sur certaines métropoles générerait de dysfonctionnements. Il n'existe pas, cependant, de bilan sur l'amélioration de l'accueil de ce fait.

La loi de 2015 fixe également le « délai normal d'instruction » à 9 mois, à titre indicatif : ce délai ne sera pas respecté. L'accélération du délai d'instruction était pourtant nécessaire : ceux-ci, de 19 à 26 mois en 2014, sont, de fait, « insoutenables », maintenant des mois dans la précarité une population qu'il devenait impossible de faire partir ensuite même si le statut de réfugié était refusé.

Cependant, sans attendre la fin de la montée en charge de l'effort de diminution des délais (en 2018, ils se sont réduits à un an), **la loi du 10 septembre 2018** a fixé un nouvel objectif de délai d'instruction à 6 mois. Surtout, elle a réduit les délais opposables au demandeur d'asile pour déposer sa demande. Celui-ci a désormais non plus 120 mais 90 jours pour ce faire, ce qui est court compte tenu des difficultés rencontrées pour obtenir un rendez-vous (cf. ci-dessous). Les délais pour déposer un recours, qui devaient également être réduits à 15 jours, ont été finalement maintenus à un mois lors du vote de la loi, délai indispensable pour étudier les motifs du refus et construire une argumentation qui y réponde.

Dans la réalité, le délai total d'instruction (OFPRA + CNCA) est resté long mais baisse aujourd'hui : il est descendu à moins d'un an en 2017 puis est remonté en 2020 et 2021 (16 mois) et serait compris entre 10 et 11 mois en 2023.

Durcissement sans égal, **La loi du 20 mars 2018** permet de mettre en rétention les demandeurs « dublinés », pour une durée maximale étendue à 60 jours (hors exception) par la loi suivante du 10 septembre 2018. Jusqu'alors, en vertu de la jurisprudence de la CEDH (Cour européenne des droits de l'homme), la mise en rétention des demandeurs d'asile n'était pas possible hors quelques cas précis (dont le risque de fuite). La loi du 20 mars 2018 a joué avec cette motivation et conduit à banaliser le recours à la rétention des demandeurs d'asile au motif de tels risques.

L'objectif de la loi était d'améliorer les reconduites dans le pays de première arrivée, en charge en théorie d'instruire la demande et, pour les demandeurs d'asile déboutés, de leur faire quitter le territoire. Or, les pays de première arrivée peuvent ne pas s'opposer au rapatriement du demandeur sans pour autant traiter sa demande (que le réfugié peut au demeurant ne pas déposer). Les éloignements contraints (qui visent aussi bien d'autres cas que l'asile, en particulier les immigrés en situation irrégulière) sont restés limités, ne dépassant que rarement 10 % des OQTF délivrées, en intégrant demandeurs d'asile et immigrés « ordinaires ».

La loi du 10 septembre 2018 permet aussi à l'OFPRA de convoquer le demandeur ou de l'informer de sa décision par « tout moyen », y compris électronique. Il est vrai qu'il est difficile de joindre les demandeurs, surtout s'ils habitent dans la rue. Reste que ce moyen rend incertaine la bonne réception des messages. De même, le recours à la vidéo devient possible pour l'entretien (celui-ci est décisif pour l'attribution de l'asile), même si le demandeur ne l'accepte pas. Le Conseil d'État, dans son avis préalable, a demandé que le demandeur soit alors assisté d'une autre personne (avocat ou membre d'une ONG), dispose d'un interprète

et que la liaison technique soit de qualité. Reste qu'il est plus difficile de faire passer par vidéo le drame d'une fuite hors de son pays.

Quant à la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration, elle touche peu au droit d'asile : il ne reste, dans les dispositions non censurées par le Conseil constitutionnel, que des dispositions réformant l'accueil administratif des demandeurs et le fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (régionalisation de la Cour et généralisation du juge unique).

▪ **Sur le droit de l'immigration, des politiques restrictives**, parfois inadaptées, ont été menées.

1° Sur le regroupement familial, la loi du 24 juillet 2006 durcit les conditions, mesures renforcées par **la loi du 20 décembre 2007** : il faut désormais 18 mois de présence en France pour demander un regroupement familial ; les seuils de ressources qui le permettent ne tiennent compte que des revenus de travail et varient selon la taille de la famille, tout comme les exigences sur le logement ; des tests génétiques (qui ne seront jamais mis en place) sont prévus pour prouver le lien biologique des enfants avec le parent présent en France, ce qui jette sur tous les demandeurs un soupçon de fraude potentielle ; les candidats au départ doivent subir sur place une évaluation de leur connaissance du français et se former si nécessaire ; en cas de carence éducative d'une personne ayant signé un Contrat d'accueil et d'intégration (CAI), contrat obligatoire à l'arrivée (cf. ci-dessous, point 3°), les allocations familiales peuvent être suspendues.

Enfin, ce n'est qu'au bout de 3 ans de mariage que le conjoint immigré peut obtenir sa carte de résident de 10 ans.

L'effet de ces mesures sur l'immigration familiale n'a pas été perceptible. En tout état de cause, la volonté politique de réduire très fortement l'immigration familiale, voire de la supprimer, se heurterait aux engagements pris par la France dans des traités internationaux, notamment la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme admet en effet que des restrictions puissent être apportées aux droits qu'elle garantit mais pas au point de les amoindrir de manière excessive.

Les dispositions figurant initialement dans la **loi du 26 janvier 2024** prévoyant un nouveau durcissement du regroupement familial (notamment le passage à 24 mois de la durée de séjour pour le demander) ont été censurées par le Conseil constitutionnel.

2° Sur l'immigration de travail, le droit a été durablement influencé par le choix politique du quinquennat Sarkozy de la favoriser, à vrai dire dans l'objectif d'accueillir des immigrés qualifiés et de diminuer une immigration familiale alors dominante. L'ambition de départ était de porter l'immigration économique à 50 % de l'immigration totale, alors qu'elle en représentait, à l'époque, 7 %, pour transformer l'immigration en une immigration « choisie », objectif déraisonnable compte tenu des obligations du pays sur le regroupement familial, sauf à accepter d'augmenter fortement l'immigration.

La loi du 24 juillet 2006 institue un titre de séjour spécifique destiné aux travailleurs qualifiés, la carte « Compétences et talents », titre dont la loi du 7 mars 2016 change le nom (« Passeport talents ») et dont celle du 10 septembre 2018 étend le champ. Pour les autres besoins, l'employeur devait faire la preuve qu'il n'avait pas d'autre possibilité de recrutement ou qu'il s'agissait d'un métier inscrit sur une liste de « métiers en tension » établie en 2008.

Le titre réservé aux travailleurs qualifiés ne s'est développé que lentement, tout comme, au demeurant, l'immigration de travail, passée de 7 à 9 % pendant le quinquennat 2007-2012. La progression est plus nette aujourd'hui : en 2023, le titre Passeport talents représente 35 % des 54 600 premiers titres de séjour délivrés au titre de l'émigration du travail et celle-ci a progressé, même si elle ne représente encore que 17 % des flux d'immigration annuels.

En 2021, à la suite d'un rapport de la Cour des comptes de 2020 qui a jugé la liste des métiers en tension établie 12 ans plus tôt désuète et inadaptée, un arrêté du 1^{er} avril a actualisé ce document et simplifié les procédures d'autorisation d'embauche. L'assouplissement n'a cependant pas répondu aux attentes. Les listes établies (elles sont régionales) ne mentionnent en effet guère que des professions qualifiées, ce qui les vide en partie de leur intérêt : les employeurs ont d'autres besoins. Certains secteurs, ainsi l'hôtellerie et la restauration, rarement mentionnés dans les listes régionales, utilisent donc depuis longtemps une main d'œuvre en situation irrégulière : la loi n'est pas respectée et les droits de travailleurs vulnérables ne sont pas garantis.

Face à cette difficulté, **la loi du 26 janvier 2024** institue une nouvelle procédure qui permet aux immigrés en situation irrégulière présents depuis 2 ans et exerçant depuis 12 mois certains métiers (BTP, aide à domicile, restauration...) de demander un titre de séjour, sans passer par leur employeur. L'attribution restera cependant, comme aujourd'hui, à la discrétion du préfet (le préfet dispose d'un droit à la régularisation au cas par cas), alors qu'à l'origine, le gouvernement voulait une délivrance automatique : cette disposition a été refusée par les partis de droite parce que contraire à la lutte contre l'immigration irrégulière.

3° Sur les **conditions générales d'accueil, la mise en rétention et les éloignements forcés**, **la loi du 26 novembre 2003** crée un fichier d'empreintes des demandeurs de visas et augmente les délais de rétention et les sanctions pour séjour irrégulier.

Celle **du 24 juillet 2006** rend obligatoire un « contrat d'accueil et d'intégration » (CAI) pour tous les « primo-arrivants », hors ressortissants européens (ce contrat impose une formation civique et linguistique), remplacé en 2016 par un Contrat d'intégration républicaine (CIR). La loi met en place les OQTF (obligation de quitter le territoire français) réunissant en un seul acte administratif, par souci de simplification et de rapidité, le refus d'un titre de séjour et l'obligation de quitter le territoire.

La loi du 16 juin 2011, qui transpose des directives européennes « retour » et « sanctions », subordonne le maintien sur le territoire au strict respect du contrat d'accueil, crée des zones temporaires d'attente en cas d'afflux de migrants aux frontières, permet des expulsions pour vol, mendicité agressive ou occupation illicite de terrain (les dispositions visent les Roms) et autorise dans certains cas la prolongation de la durée de rétention.

Elle réserve l'entrée au titre « d'étrangers malades » (autorisation spécifique de séjour classée dans les « divers » et dont la motivation est humanitaire), aux personnes dont le pays d'origine ne dispose d'aucun traitement adapté (les textes précédents évoquaient l'impossibilité d'accès aux traitements, ce qui était bien plus souple). Elle institue une franchise de 30 euros (sauf pour les enfants) pour accéder à l'aide médicale d'État, dispositif qui finance sur crédits d'État l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière qui sont résidents en France, franchise qui, frappant des personnes souvent très démunies, sera, par la suite, supprimée.

La loi du 10 septembre 2018 fait passer la durée maximale de rétention de 45 à 90 jours dans les cas ordinaires, avec cependant un contrôle du juge prévu à certaines étapes et possible à tout moment. Rappelons qu'elle fixe la durée maximale à 60 jours pour les demandeurs d'asile « dublinés », davantage si la personne fait obstacle à l'éloignement. Depuis lors, la durée moyenne de rétention s'est allongée (elle est de 28,5 jours en 2023), loin toutefois des durées maximales prévues, adoptées par affichage punitif et rarement appliquées.

La loi du 26 janvier 2024 impose à tous les étrangers qui demandent un document de séjour de s'engager à respecter les principes de la République par la signature d'un nouveau contrat (liberté d'expression et de conscience, égalité femmes-hommes, devise et symboles de la République...) sauf à se voir refuser tout droit au séjour.

Surtout, la nouvelle loi facilite l'éloignement des étrangers qui représentent une menace grave pour l'ordre public. Elle permet par ailleurs l'expulsion des étrangers réguliers, même présents depuis longtemps en France ou y ayant des liens personnels et familiaux, condamnés notamment pour des crimes ou délits passibles d'au moins 3 ou 5 ans de prison, ou impliqués dans des violences contre des élus ou des agents publics, « double peine » longtemps refusée pour ne pas briser des vies au-delà de la détention.

De plus, la loi supprime les protections dont bénéficiaient certains étrangers irréguliers (étranger arrivé en France avant ses 13 ans, conjoint de Français...) contre la délivrance d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), tout en indiquant que la décision devra tenir compte de ces éléments.

De telles mesures réduisent la portée des liens tissés avec un pays.

Enfin, les étrangers visés par une OQTF et qui sont dans l'impossibilité de quitter la France (par exemple en cas de guerre dans leur pays) pourront être assignés à résidence pendant 3 ans maximum (contre un an aujourd'hui), sous certaines réserves émises par le Conseil constitutionnel.

Surtout, la loi voulait franchir un nouveau pas en visant **les droits des immigrés vivant en France en situation régulière** et en instituant des dispositions de « préférence nationale » inscrites au programme des partis d'extrême-droite : s'agissant des allocations familiales, de l'APL, de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et du droit au logement opposable, les conditions d'attribution auraient été différentes pour les nationaux et les étrangers, pour lesquels le droit n'aurait été ouvert qu'au terme d'un délai de résidence. Le droit à l'hébergement d'urgence n'aurait été ouvert à certains étrangers que dans des conditions

restrictives. Ces dispositions sont contraires au principe d'égalité contenu dans la Constitution.

Le gouvernement s'est justifié, arguant que, déjà, une prestation sociale, le RSA, n'est ouvert aux étrangers qu'après un délai de 5 ans de résidence régulière, disposition qui s'applique également à la prime d'activité qui a remplacé le « RSA-activité ». Le Conseil constitutionnel n'a toutefois admis cette règle, (décision 2011-137 du 17 juin 2011), que parce que le versement du RSA vise l'insertion professionnelle des bénéficiaires et que l'exigence d'une certaine stabilité dans le pays allait dans le sens de cette exigence. Au demeurant, les immigrés considérés comme « durables » par nature (les réfugiés notamment) ont droit au RSA sans délai. Or, ni les allocations familiales, ni les APL, ni le logement d'urgence ni l'APA n'ont un objectif d'insertion professionnelle. Le même raisonnement ne peut donc leur être appliqué.

Avec d'autres dispositions inspirées par la volonté de minorer et de rejeter toute immigration (institutions de quotas migratoires, obligation faite aux étudiants étrangers de déposer une caution à leur arrivée, rétablissement d'un délit de séjour irrégulier permettant l'emprisonnement, fin de l'automatisme du droit du sol pour les enfants nés et restés en France), ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel (décision du 24 janvier 2014). De plus, le gouvernement, qui avait pris l'engagement de réformer l'aide médicale d'État une fois la loi promulguée, a alors abandonné ce projet.

Conseil constitutionnel : décision du 24 janvier 2024, les motifs de la censure de 35 articles sur les 86 de la loi du 26 janvier 2024

Le Conseil constitutionnel n'a censuré que trois dispositions pour des raisons de fond : l'institution d'un vote régulier du Parlement sur les quotas migratoires (jugé contraire à la libre fixation de l'ordre du jour par le gouvernement et les représentants des Assemblées) et le droit donné à la police de prendre les empreintes et de photographier un étranger même sans son consentement (faute de présence d'un avocat, d'autorisation d'un juge et de mention dans la loi que l'identification ne pouvait reposer que sur ce moyen).

Les autres dispositions censurées (les plus nombreuses, au nombre de 32) le sont en tant que « cavaliers législatifs », introduits par amendement dans un texte qui n'avait pas cet objet. : la loi portait à l'origine sur la régularisation de certains immigrés et non pas sur la réforme du droit de l'immigration. Il y a cependant peu de doute que ces dispositions sont contraires au principe constitutionnel d'égalité.

Au final, **la loi du 26 janvier 2024** marque un véritable tournant dans la politique migratoire, par son contenu propre (certaines digues qui paraissaient solides ont sauté, notamment la protection qu'apportaient aux immigrés la durée de séjour en France et les liens familiaux) mais surtout par les dispositions certes retirées de la loi mais que le gouvernement a accepté de porter.

- L'on peut noter toutefois **des exceptions au durcissement** d'ensemble

1° S'agissant de l'asile, la loi du 10 septembre 2018 autorise **les demandeurs d'asile à travailler** après 6 mois de séjour au lieu de 9.

Par ailleurs, dans au moins un cas, l'accueil des **réfugiés ukrainiens** arrivés en Europe à la suite de l'attaque de la Russie en 2022, la France a bien appliqué le dispositif de « protection temporaire » prévu par le droit européen et applicable dans tous les pays de l'Union : ce

dispositif permet à certains nationaux, sur simple demande à la préfecture du lieu d'arrivée, de bénéficier des mêmes droits que les demandeurs d'asile : droit au séjour, au versement d'une indemnité, au logement, au travail, la seule différence étant la durée (un an, maximum deux). L'on peut regretter qu'il n'ait jamais été envisagé d'attribuer aux vagues de réfugiés venant du dehors de l'Europe le même statut, qui permet de solutionner rapidement une situation d'urgence.

2° Quant au droit de l'immigration, **la régularisation de certains immigrés** travailleurs prévue par la loi du 26 janvier 2024 constitue une amélioration.

Dans le passé, pour « solder » la question de l'immigration clandestine et régler des cas humainement difficiles, des procédures de régularisation exceptionnelles plus ou moins massives ont été adoptées (ainsi en 1981 et en 1997). Cette méthode n'est plus utilisée aujourd'hui mais la loi a toujours prévu des régularisations au cas par cas, pour raisons humanitaires (familles avec enfants installées de longue date, conjoint d'une personne en situation régulière). Une circulaire (28 novembre 2012) encadre sur ce point les décisions préfectorales.

En l'occurrence, les régularisations prévues par la loi du 26 janvier 2024 marquent, malgré la modestie du dispositif, un progrès : la loi reconnaît un besoin économique d'immigration (jusqu'alors, l'immigration a souvent été présentée comme une faveur consentie à un demandeur par un pays d'accueil généreux) et le débat mené à cette occasion a démontré la volonté d'insertion par le travail des immigrés, même dans des conditions difficiles.

3° En 2024, le droit du sol a été maintenu.

Selon le droit du sol, un enfant né en France de deux parents étrangers devient français à 18 ans, dès lors qu'il a résidé sur le territoire depuis au moins 5 ans depuis ses 11 ans et y réside toujours à sa majorité.

Le droit du sol repose sur une conception culturelle et sociale de la citoyenneté : l'on devient citoyen d'un pays où l'on vit et où l'on a grandi et non pas du pays d'origine de ses parents dès lors que ceux-ci en sont partis. L'identité française ne se transmet pas seulement par le « droit du sang » : devient Français celui qui a construit des liens avec le pays.

La loi du 26 janvier 2024 voulait supprimer l'automaticité de la procédure d'acquisition, en soumettant celle-ci à une demande du jeune concerné. Cela aurait été sans doute une première brèche, avant d'autres attaques : l'abolition du droit du sol figure dans le programme du Rassemblement national.

Il est vrai que la loi du 10 septembre 2018 a créé une exception à ce droit pour Mayotte, où un enfant ne peut acquérir la nationalité française que si, à sa naissance, un de ses parents y séjournait de manière régulière depuis au moins 3 mois. La disposition n'a fait baisser ni le nombre de naissances d'enfants nés de mères étrangères ni les migrations.

La question du droit du sol renvoie toutefois à la difficulté plus générale des immigrés, même de longue date, d'obtenir la naturalisation, pourtant outil d'intégration.

L'acquisition de la nationalité française et ses difficultés

L'obtention de la nationalité s'opère selon deux grandes modalités :

1° sur demande (décret de **naturalisation**), avec des conditions minimales de résidence régulière fixées par la loi mais une grande marge d'appréciation laissée aux autorités de l'État (adhésion aux valeurs de la République, connaissance de la langue, insertion professionnelle, moralité...) plus ou moins arbitrairement appliquée.

2° par « **déclaration** », c'est-à-dire :

Par mariage, mais seulement après une certaine durée de mariage (4 ans depuis 2005, dans certains cas 5 ans),

Automatiquement, à 18 ans, en cas de naissance en France et sous conditions de résidence (5 ans entre 11 et 18 ans). Dans ce dernier cas, des déclarations anticipées peuvent avoir lieu avant 18 ans. Il s'agit alors d'une acquisition de nationalité par un étranger (pas par un immigré).

Jusqu'en 2010, il existait annuellement entre 130 000 et 140 000 acquisitions de nationalité française. Ce chiffre a baissé fortement depuis (100 000 en 2012, 120 000 en 2016 mais moins de 100 000 à nouveau en 2023), avec une part pourtant importante de naturalisations par « déclarations » qui ne sont pas soumises, en principe, à des critères arbitraires (55 000 en 2023).

Les démarches sont longues, le dépôt de demande difficile, les exigences multiples, au point qu'en 2022 La défenseure des droits a rédigé à l'attention du Ministre de l'Intérieur des « Recommandations pour faire respecter les droits des usagers », allant de la disponibilité de guichets d'accueil de la demande à l'obligation de répondre pour savoir où en est le dossier quand il ne se passe rien.

4° La loi du 26 janvier 2026 n'a pas porté atteinte, contrairement aux annonces, à un des seuls droits dont disposent les étrangers en situation irrégulière, **l'aide médicale d'État**.

L'AME prend en charge, sous conditions de ressources et de durée de séjour (3 mois), les dépenses maladie des étrangers en situation irrégulière. Le parti Les Républicains aurait souhaité qu'à l'occasion de la loi du 26 janvier 2024 sur l'immigration, l'AME soit remplacée par une aide médicale d'urgence ne prévoyant une prise en charge médicale que pour les maladies graves, les douleurs aiguës et la grossesse. La transformation en aide d'urgence aurait eu des répercussions graves : certains professionnels du soin ont déclaré qu'elle serait contraire à leur éthique, voire au serment d'Hippocrate. Tous la jugeaient risquée en termes de santé publique : soigner les maladies quand elles ont atteint un certain seuil de gravité est déraisonnable, car cela coûte plus cher et demande plus d'efforts, sans compter les risques de contagion dans certains cas. Le projet a été heureusement abandonné, sans doute grâce à ces prises de position.

5° Depuis 2015, il est possible à **certains étudiants étrangers** de demander un titre temporaire de recherche d'emploi ou de travail après leurs études, s'ils sont titulaires d'un master ou d'une licence professionnelle.

6° Le **Contrat d'intégration républicaine** peut être critiqué : il vaudrait sans doute mieux aider les nouveaux arrivants à s'insérer (logement, travail, informations pratiques, approche des modes de vie) que de leur imposer des cours théoriques de formation sur le civisme ou les valeurs. Le contrat a cependant une utilité : depuis le rapport Taché de 2018, les heures de

formation linguistique ont été doublées et le contrat comporte une composante d'orientation professionnelle. Il paraît opportun de demander que les immigrés apprennent la langue.

7° Enfin, le droit de l'immigration entend **stabiliser les immigrés de longue date** : depuis 1984, a été institué, pour les immigrés installés depuis longtemps, un titre de 10 ans, automatiquement renouvelable dans certains cas, et qui permet, sauf incident grave, un séjour à vie. Aujourd'hui, ce titre est largement dominant : il représente les 2/3 des titres de séjour hors documents provisoires.

La loi du 7 mars 2016 sur le droit des étrangers amplifie cet objectif : elle institue une carte pluriannuelle de 4 ans maximum qui peut être attribuée à tous les étrangers présents régulièrement depuis au moins un an en France, à condition qu'ils aient suivi les préconisations du contrat d'intégration républicaine signé lors de leur arrivée et répondent à des conditions de maîtrise de la langue : le but est de faciliter l'intégration des immigrés qui ont satisfait à des obligations d'insertion en leur donnant davantage de sécurité tout en allégeant le travail de renouvellement des titres en préfecture.

Depuis la loi du 10 septembre 2018, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides se voient accorder une carte de séjour pluriannuelle de quatre ans et non plus un titre d'un an renouvelable par périodes de deux ans.

8° Enfin, dernier progrès, la loi du 26 janvier 2024 interdit de **placer en rétention administrative les mineurs étrangers**.

Les difficultés d'application du droit

Les lois sont mal appliquées ou appliquées dans des conditions choquantes.

- **Le fonctionnement du dispositif de rétention** est fortement critiqué.

Près de 47 000 personnes ont été retenues en 2023 dans les Centres de rétention administrative (CRA). Dans l'hexagone, le chiffre est de 16 300 personnes, dont 1/3 seulement a fait l'objet d'une mesure d'éloignement effective, les autres ayant été finalement libérées ou assignées à résidence, parce que les OQTF ont été hâtivement rédigées, erronées ou illégales.

La durée moyenne s'allonge de rétention s'est allongée (28,5 jours en 2023). La mise en rétention des demandeurs d'asile, au prétexte que leur demande relève, selon le règlement européen Dublin, du premier pays européen où ils ont abordé et qu'ils doivent pouvoir y être renvoyés, est choquante et crée l'errance et le désespoir.

Les conditions d'accueil dans les CRA sont parfois indignes. Le rapport 2023 de la Contrôleuse des lieux privés de liberté constate que les locaux sont dégradés, vétustes et sales, le mobilier cassé, les murs couverts de graffitis. Dans certains CRA, le chauffage est en panne et, l'hiver, les personnes retenues ont froid. Elles n'ont ni intimité (les portes ne sont pas pleines et ne ferment pas, les WC à peine séparés et sans verrou) ni occupation. Les actes de violence sont nombreux et les déplacements ne sont pas libres. Certains retenus sont « mis à l'écart »

pour troubles à l'ordre public dans des locaux immondes, parfois pour une durée de 2 ou 3 jours. Les policiers disposent de matériel de contention dont l'usage est réglementé et ne devrait pas leur être ouvert. D'une manière générale, les retenus disent « être traités comme des chiens » et parfois en butte à des propos déplacés ou racistes. L'accès aux soins n'est pas garanti (les conventions prévoyant la présence de personnel médical et paramédical ne sont pas toujours respectées). Dans certains cas, la nourriture n'est pas suffisante et les retenus ont faim.

Pourtant des familles avec enfants sont retenues en CRA (en 2023 87 enfants, il y en a eu jusqu'à 300 en 2017). La Cour européenne des droits de l'homme a condamné 8 fois la France, dans ce cas, pour traitement inhumain et dégradant, dont la dernière en 2021.

- **Les éloignements contraints sont peu exécutés.**

L'augmentation des durées de rétention a toujours été plaidée par la nécessité de faciliter les éloignements contraints. Or, ceux-ci échouent dans une proportion importante : en 2023, sur 137 730 mesures prononcées, 12 165 ont été exécutées, soit 9 %. Les taux des années précédentes n'étaient guère meilleurs. Les chiffres n'étaient déjà pas bons, même s'ils étaient plus élevés, pendant le quinquennat Sarkozy (taux d'exécution compris entre 10 et 20 %).

Un rapport de la Cour des comptes de 2024 (*La lutte contre l'immigration irrégulière*, juin 2024) impute les mauvais résultats obtenus au refus des pays sollicités d'accueillir leurs ressortissants en situation irrégulière sur le territoire français, à la difficulté d'établir l'identité des personnes concernées mais aussi aux insuffisances et erreurs dans la rédaction des décisions. Avec moins de décisions d'éloignement contraint, l'Allemagne exécute davantage de décisions parce que les mesures sont mieux étudiées.

- **Le droit d'asile est mal respecté.**

La France a connu dans les années qui viennent de s'écouler de nombreuses difficultés.

1° La première porte sur la **demande de l'asile « à la frontière »**, théoriquement possible si le demandeur arrive dans un aéroport sans visa voire sans papiers ou se présente à un poste frontière (la France, bien que faisant partie de l'espace Schengen, a rétabli les contrôles, par dérogation provisoire). La demande doit être examinée, même s'il est légalement possible de retenir la personne pendant un certain délai qui permet de savoir si sa demande est manifestement infondée ou ne relève pas d'un autre pays. Dans la pratique pourtant, les ambassades ignorent les demandes de visa pour asile ou les refusent et les préfectures comme la police ne respectent pas le droit de l'asile aux frontières, notamment aux frontières intérieures de l'Union : à la frontière italienne, des migrants ont été ainsi immédiatement remis dans un train ou raccompagnés en montagne sans que leur situation soit même étudiée. Dans tous les cas, le recours devant un TA contre la décision de refus, juridiquement possible, est en fait difficilement accessible, faute parfois que le refus soit écrit ou faute d'aide juridique et de matériel approprié pour le déposer. Comme mentionné ci-dessus (partie « Un droit partagé entre droit européen et droit national »), le Conseil d'État a demandé à la France, le 2 février 2024, de modifier le dispositif qui permet de refouler les étrangers qui se présentent aux frontières intérieures de l'Union au motif d'une situation irrégulière et de prévoir, en

accord avec la directive « retour », un examen de sa situation. Il reste douteux que les pratiques changent.

2° **Calais**, où la France applique sans états d'âme les accords du Touquet signés en 2003 avec le Royaume-Uni, qui lui imposent de retenir les migrants qui veulent passer en Angleterre à la frontière française, reste un abcès de fixation, malgré le démantèlement du camp, avec la présence de migrants démunis qui tentent la traversée au péril de leur vie. La France devrait s'interroger sur le respect par le Royaume-Uni du droit d'asile.

3° Ailleurs en France, c'est **la qualité de l'accueil** qui est en cause.

Dans les démarches des demandeurs d'asile, la préfecture est incontournable pour déposer une demande. Or, la demande de rendez-vous doit souvent se faire en ligne et les créneaux de rendez-vous sont fréquemment saturés ou inexistant. Les demandeurs d'asile sont parfois obligés de déposer une demande en référé au tribunal administratif pour obtenir un rendez-vous et ils ne peuvent le faire que s'ils sont aidés par une association, ce qui complique une démarche qui devrait être simple. Au demeurant, en 2023 et 2024, les rendez-vous pour le seul renouvellement des titres ordinaires étaient très longs à obtenir et les renouvellements obtenus après la date d'expiration du titre précédent, soumettant les personnes à des démarches fiévreuses et insécurisantes pour être en règle.

Ce contexte explique la décision du Conseil d'État du 3 juin 2022 qui juge illégal le décret du 24 mars 2021 prévoyant que toutes les demandes de titres de séjour ont vocation à être transmises et traitées exclusivement par voie électronique : le Conseil demande de « permettre l'accès normal des usagers au service public » et veut que soit garantie « la possibilité de recourir à une solution de substitution ».

En outre, à Paris ou dans d'autres grandes villes (Lyon), des milliers de migrants sont, faute de places dans les centres d'hébergement, sans abri et vivent dans des conditions très précaires, sous des tentes, exposés aux intempéries, en butte à la police et aux pressions incessantes de déménagement des camps.

4° Les mineurs isolés (MNA mineurs non accompagnés) rencontrent des difficultés spécifiques

Les mineurs étrangers isolés doivent être pris en charge par les services de l'Aide sociale à l'enfance en vertu de l'article L112-3 du Code de l'action sociale et des familles, qui dispose : « La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge ». Cette disposition est conforme aux engagements internationaux de la France, la convention internationale des droits de l'enfant (articles 3-1 et 20) indiquant que tout enfant privé provisoirement ou définitivement de son milieu familial a droit à une protection et à une aide spéciale de l'État.

Depuis quelques années, l'augmentation des arrivées de mineurs isolés a mis les services départementaux d'aide sociale à l'enfance en difficulté. Ceux-ci rechignent les prendre en charge, arguant des risques de fraude à la minorité compte tenu de l'absence de documents

d'identité fiables. L'État (qui participe financièrement aux frais de prise en charge pour ce public) a mis en place depuis 2016 une procédure d'évaluation harmonisée de la situation des mineurs pour vérifier tant leur isolement que leur minorité : vérification des documents d'état-civil s'il en existe, entretien social et examen radiologique osseux réalisé sur décision judiciaire et après accord du mineur. Or, les textes eux-mêmes reconnaissent que les conclusions des tests osseux ne peuvent permettre de déterminer la minorité. Le Conseil constitutionnel a pourtant validé la procédure en 2019 tout en reconnaissant que cet examen ne peut être l'unique fondement d'un refus de prise en charge. En cas de doute, les autorités publiques doivent accepter l'enfant en tant que mineur dans leur service.

Le résultat de ces décisions ambivalentes est que nombre de mineurs ne sont pas pris en charge, souvent après une enquête bâclée ou volontairement superficielle. La loi du 7 février 2022 améliore un peu la situation en interdisant la réévaluation de la minorité quand elle a déjà été effectuée et le décret du 22 décembre 2023 modifie la procédure d'évaluation en imposant, avant sa tenue, un accueil d'urgence de quelques jours. Pour autant, la situation ne s'améliore pas. Les MNA non pris en charge vivent, au moins un temps, à la rue, dans des conditions misérables : ils seraient, selon une enquête récente, 3500 dans ce cas, dont la majorité à Paris.

En 2024 le Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant a condamné la France pour avoir, s'agissant des MNA, violé plusieurs dispositions de la Convention, dont le droit à une protection spécifique et à être préservé de traitements inhumains et dégradants. Mais les décisions du Comité n'ont pas de portée coercitive. Le Comité demandait que les jeunes soient considérés comme des mineurs jusqu'à une décision définitive (le cas échéant judiciaire), qu'ils soient accompagnés par un représentant légal qualifié et que l'État les aide dans la reconstitution de leurs documents d'identité.

C'est pourtant sur le fondement de ces recommandations (et sur le refus de l'administration de modifier les textes en en tenant compte) que 27 associations et ONG ont saisi le Conseil d'État. Leurs chances de réussite sont limitées. Les textes actuels devraient sans doute être plus clairs et beaucoup plus protecteurs : le problème essentiel est toutefois qu'ils ne sont pas respectés.

5° Enfin, il faut relever **l'insuffisance des mesures d'insertion** destinées aux nouveaux arrivants (cf. sur ce point la fiche Les immigrés, que sait-on sur eux ?).

L'avenir et les débats

- **Une majorité de la classe politique**, du Rassemblement national aux Républicains et au parti présidentiel, porte une vision dépréciative de l'immigration.

Le Rassemblement national a inscrit à son programme la fin de l'immigration et du regroupement familial ainsi que, s'agissant des immigrés présents, la préférence nationale dans le domaine des droits sociaux et de l'accès au logement ou à l'emploi. L'autorisation de séjour serait supprimée pour les demandeurs d'emploi au-delà d'un an et le droit du sol supprimé. Dans les discours des responsables du Rassemblement national, immigration et délinquance sont systématiquement assimilées, l'assertion selon laquelle les immigrés inactifs

bénéficieraient d'aides sociales supérieures dont seraient privés les travailleurs français est courante et le phantasme du « grand remplacement » de la population française par une immigration incontrôlable souvent agité. Pour dominer les difficultés constitutionnelles que poserait l'application de leur programme, les responsables souhaitent recourir à un référendum pour modifier la Constitution.

Le parti Les Républicains et le « bloc » présidentiel portent une vision un peu différente, qui tend à restreindre l'immigration et non pas à l'empêcher et ne prévoit pas l'abolition du droit du sol. Toutefois, ce sont les Républicains qui ont rédigé, avec l'appui du parti présidentiel, le projet de loi du 26 janvier 2024 qui durcissait le droit dans tous les domaines (quotas migratoires regroupement familial, droit du sol, renforcement des éloignements forcés, délit d'immigration irrégulière) et instituait une préférence nationale pour la distribution de certains droits sociaux, avant du moins la censure du Conseil Constitutionnel sur nombre de ces dispositions.

- **L'opinion publique** semble suivre, même si elle semble aussi parfois plus ouverte.

Une étude BVA réalisée au premier trimestre 2023 sur demande de la Fondation Jean Jaurès indique que le terme immigration évoque pour les personnes interrogées la violence et la délinquance (à 42 %), l'islamisme (à 32 %), nettement avant les questions d'intégration (28 %) et les conditions d'accueil (26%). 60 % des Français pensent que les immigrés ne sont pas bien intégrés et 43 % seulement considèrent l'immigration comme une chance, 56 % étant d'un avis contraire : la vision dominante ne semble pas positive, l'opinion des Français étant très clivée selon leurs choix politiques.

De même, dans la dernière version 2023 de l'enquête « Fractures françaises », le pourcentage de la population qui adhère à l'opinion selon laquelle « il y a trop d'étrangers en France » oscille depuis 2014, selon les années, entre 67 et 63 %, ce qui est beaucoup.

Toutefois, en 2023, dans cette enquête, la première préoccupation (à 46 %) est celle du pouvoir d'achat, l'immigration ne venant qu'en 4^e position avec 24 %, comme si l'inquiétude était relative. Dans la même enquête de 2022, l'immigration était au 5^e rang...

Autres contradictions, dans *Fractures françaises 2023*, les 2/3 des Français (62 %) jugent qu'on peut trouver de la main d'œuvre en France sans passer par une augmentation de l'immigration. Ils sont pourtant favorables à 67 %, dans une enquête IFOP de juin 2023 sur *Le regard des Français sur l'immigration*, à la mise en place d'une politique d'immigration choisie en fonction des besoins économiques et à la régularisation des immigrés qui travaillent dans les métiers en tension.

Pour ajouter aux contradictions apparentes de la société française, il est également loisible de mentionner les réponses données, en 2022, au baromètre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme : 53 % des répondants pensent qu'il y a trop d'immigrés en France, mais 74 % reconnaissent que les immigrés sont source d'enrichissement culturel et plus de 80 % que les Français musulmans (dont une bonne part fait partie des « immigrés » jugés en surnombre dans la question précédente) sont des Français comme les autres.

Au final, sur un sujet sensible, ambivalent, qui suscite tour à tour du rejet, de la peur, mais aussi un souci d'ouverture humaniste et la volonté de répondre aux besoins, les réponses dépendent étroitement de la tournure des questions et du contexte dans lequel elles sont posées. Quand les questions sous-entendent implicitement qu'une réponse favorable à l'immigration favoriserait l'ouverture et la fraternité ou aurait des bénéfices économiques, les Français oublient leurs craintes identitaires, qui sont par ailleurs réelles. Quand c'est le nombre, la délinquance ou les risques sur la sécurité qui sont évoqués, le rejet est de retour.

En conclusion

Sur l'immigration, il existe une distorsion entre les chercheurs les responsables politiques et la population.

Nombre de chercheurs insistent sur la nécessité, voire le caractère inéluctable, de mouvements migratoires. Ceux-ci ont toujours existé et s'accroissent aujourd'hui compte tenu du « rétrécissement » du monde et de la meilleure connaissance des conditions de vie dans les divers pays et continents. Les facteurs qui jouent dans le sens d'une augmentation des migrations sont multiples : difficultés de développement des pays pauvres, surtout quand ils sont soumis aux rapines d'une classe dirigeante corrompue ; volonté très forte d'une vie meilleure ressentie par les habitants des pays du sud ; instabilité croissante du monde, avec les guerres ou les dictatures, y compris dans des pays proches des pays occidentaux (Égypte, Maghreb, Proche-Orient) qui poussent les jeunes à fuir ; vieillissement démographique des pays développés, en particulier européens ; ampleur des emplois non pourvus en Europe, notamment dans des métiers à contraintes ; dégradation du climat enfin. Nombre d'analystes soulignent que le verrouillage des frontières ne tarit pas l'immigration, tout en la rendant plus dangereuse.

Tous les travaux démontrent également les effets bénéfiques de l'immigration, à certaines conditions il est vrai. Sur les finances publiques des pays, les études ont longtemps été partagées mais concluent désormais à des effets positifs, certes modérés, du fait, pour l'essentiel, d'une structure démographique particulière de la population immigrée². Sur l'influence de l'immigration sur la croissance de long terme, les études convergent, en soulignant que l'effet est d'autant plus positif que la population concernée est qualifiée et que les politiques d'accueil sont tournées vers l'intégration et un accès rapide au marché du travail.

Ainsi, en 2017, dans son ouvrage « *L'âge des migrations* », le démographe Hervé le Bras notait que 3 millions d'expatriés français qualifiés ou très qualifiés travaillent dans des pays développés, notamment aux Etats-Unis. Ils sont remplacés en France par une immigration beaucoup moins bien formée. La bonne manière de réagir, disait-il, n'est pas de se fermer à l'immigration mais de favoriser aussi l'immigration qualifiée, puisque, dans un monde de concurrence, les talents s'exportent. C'est également la préconisation d'une note du Conseil d'analyse économique, *L'immigration qualifiée, un visa pour la croissance, novembre 2021*, qui regrette que les débats publics sur l'immigration ne soient dominés que par les questions identitaires et sécuritaires, ce qui décourage les migrants qualifiés. De fait, cet aveuglement

² cf. sur ce point l'étude la plus récente, le « Focus » du Conseil d'analyse économique, *Immigration et finances publiques*, novembre 2021).

est nocif : d'autres pays (l'Allemagne) régulent l'immigration mais s'efforcent d'attirer les travailleurs qualifiés étrangers et les immigrés qui ont une chance de le devenir. Certes, ce faisant, les gouvernants allemands courent un risque politique face à l'extrême droite qui parle de submersion. Mais au moins ils se battent correctement : le gouvernement français choisit à l'inverse une position moins courageuse.

Faut-il conclure des constats qui précèdent, comme le fait, dans la revue *Recherches internationales*, le chercheur M. Rogalski (octobre 2018), que l'immigration est à la fois inévitable du fait de l'évolution du monde et impossible du fait du refus des populations ?

Les immigrés sont aujourd'hui les boucs émissaires des insatisfactions, des frustrations et des inquiétudes des Français. Certains partis exploitent complaisamment ce thème, ce qui ne mène à rien car le mécontentement relève d'autres causes.

Resterait à construire une politique de l'immigration respectueuse des personnes tout en étant attentive aux intérêts nationaux. Mais l'ambiance actuelle ne rend pas optimiste sur la réalisation de cet objectif.