

Le billet d'Eric BESSON aux Parlementaires n°25 – 31 mars 2010

Présentation du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

Immigration, intégration, accès à la nationalité, constituent les étapes essentielles du parcours des migrants qui entrent en France pour s'y installer et y vivre.

La France reste une terre d'accueil de l'immigration. Elle continue à accueillir légalement plus de 170.000 étrangers (hors Union européenne) par an pour de longs séjours (>3mois).

Dans le même temps, la France doit rester une terre d'intégration. Car notre cohésion nationale ne s'est pas construite par la juxtaposition de communautés. La France, terre d'immigration depuis ses origines, n'a pu devenir Nation que par les efforts sans cesse renouvelés de l'Etat, qui a imposé de puissants efforts d'intégration, de construction d'une identité nationale, et de coopération avec les pays sources d'immigration. La Nation reste, aujourd'hui comme hier, pour nos concitoyens, l'échelon des solidarités essentielles, face aux menaces pour notre sécurité, pour notre santé, pour notre environnement. Et la coopération entre Nations constitue la réponse la plus sûre aux crises économiques, financières, sanitaires ou écologiques que traverse notre planète.

Le séminaire gouvernemental présidé par le Premier ministre le 8 février 2010 a conclu à la nécessité de **renforcer l'intégration des immigrés qui entrent et séjournent sur le territoire national.**

La France participe par ailleurs à la **construction progressive d'une politique européenne de l'immigration et de l'asile, complément indispensable du grand espace de libre-circulation issu des accords de Schengen.** Elle est à l'origine du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté à l'unanimité par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne le 16 octobre 2008. Trois directives européennes ont été adoptées par la suite, qui créent un cadre juridique global et harmonisé pour une politique européenne de l'immigration, dont le projet de loi assure la transposition en droit français :

- La **directive « retour »** : directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.
- La **directive « carte bleue européenne »** : directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.
- La **directive « sanctions »** : directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et

les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Enfin, les efforts d'intégration des étrangers entrant et séjournant régulièrement sur le territoire national seront vains, s'ils ne sont pas accompagnés d'un **renforcement de la lutte contre les réseaux d'immigration irrégulière**. Afin d'améliorer l'efficacité des procédures d'éloignement, le projet de loi s'inspire des conclusions du rapport de la commission présidée par Pierre Mazeaud, intitulé « *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire* », remis le 11 juillet 2008.

Tels sont les deux objectifs complémentaires du projet de loi :

- 1. Renforcer l'accueil et l'intégration des ressortissants étrangers entrant et vivant en France ;**
- 2. Lutter contre l'immigration irrégulière, qui porte atteinte à la capacité d'intégration de la France.**

1. Renforcer l'accueil et l'intégration des ressortissants étrangers entrant et vivant en France

1.1. Rendre l'Europe et la France plus attractives pour l'immigration de travail qualifiée.

Le projet de loi met en place le premier titre de séjour européen, ouvrant le même droit au séjour dans l'ensemble des 27 Etats membres de l'Union européenne : la « carte bleue européenne ». La « carte bleue européenne » est un nouveau titre de séjour, valable dans l'ensemble des 27 Etats membres de l'Union européenne, pour les travailleurs hautement qualifiés (au minimum, diplôme BAC+3, ou justifiant d'une expérience professionnelle d'au moins 5 ans). Le titulaire de cette carte accède ainsi plus aisément au marché du travail et profite de conditions facilitées pour le regroupement familial, au sein de l'ensemble des 27 Etats membres de l'Union européenne.

Une part importante des ressortissants étrangers qui entrent et séjournent aujourd'hui en France satisfont d'ores et déjà les critères de formation et d'expérience professionnelle conditionnant la délivrance de ce titre de séjour européen. En 2009, plus de 25% des ressortissants étrangers autorisés à entrer et séjournier en France pour une durée supérieure à 3 mois étaient titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

1.2. Mieux prendre en compte les efforts d'intégration pour le renouvellement des titres de séjour et la délivrance des cartes de résident.

Par le contrat d'accueil et d'intégration, le migrant s'engage à respecter les valeurs républicaines, à apprendre la langue française, et à entreprendre activement son intégration à la société française. L'État, en contrepartie, s'engage à dispenser gratuitement les formations nécessaires à une bonne intégration : formation aux valeurs de la République, formation à la langue française, sensibilisation au « vivre en France ». Comme tout contrat, le contrat d'accueil et d'intégration est assorti d'un système de sanctions. En cas de non respect du contrat par le ressortissant étranger, manifesté par une volonté caractérisée, le Préfet peut décider de ne pas renouveler son titre de séjour. Toutefois, en pratique, cette sanction de non renouvellement du titre de séjour est très rarement prononcée. C'est pourquoi **le projet de loi**

prévoit que tout renouvellement d'une carte de séjour temporaire (d'une durée d'un an) prend en compte le respect des exigences du contrat d'accueil et d'intégration, et précise, à cette fin, les critères permettant de l'apprécier, notamment l'assiduité, le sérieux du suivi des formations civiques et linguistiques, la réalisation du bilan de compétences professionnelles et, le cas échéant, la participation à la session d'information sur la vie en France, ainsi que le respect des principes et valeurs essentiels de la République. De même, la délivrance de la première carte de résident (d'une durée de 10 ans) tient notamment compte des exigences du contrat d'accueil et d'intégration, même ancien, pour la vérification de l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française.

L'objectif est que l'autorisation de séjour tienne mieux compte des efforts d'intégration du migrant, et que les cas de non respect des engagements pris dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration puissent être plus clairement identifiés et comptabilisés, afin d'être pris en compte.

1.3. Mieux prendre en compte les efforts d'intégration pour l'accès à la nationalité française.

Les critères d'accès à la nationalité française sont actuellement uniformes. Les ressortissants étrangers qui ont accompli des efforts d'intégration ne sont pas distingués des autres. Le projet de loi met en place une procédure d'accès accéléré à la nationalité française pour les ressortissants étrangers qui satisfont déjà manifestement la condition d'assimilation posée par le code civil. La durée de présence sur le territoire exigée des candidats à la naturalisation sera réduite pour ceux qui ont accompli de tels efforts.

Pour le renouvellement des titres de séjour, pour la délivrance des cartes de résident, comme pour l'accès à la nationalité, l'objectif du projet de loi est de prendre en compte les efforts d'intégration du migrant.

1.4. Permettre aux mineurs étrangers isolés de poursuivre leur parcours d'intégration après leur majorité.

Le projet prévoit la délivrance de la carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » au jeune majeur étranger qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, et qui justifie suivre depuis au moins six mois une formation, sous réserve :

- du caractère réel et sérieux du suivi de cette formation,
- de la nature de ses liens avec la famille restée dans pays d'origine,
- de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française.

1.5. Conditionner l'accès à la nationalité française à la signature d'une charte des droits et devoirs du citoyen.

Le projet de loi vise à faire de l'adhésion aux principes et valeurs essentiels de la République, et non plus de la seule connaissance des droits et devoirs conférés par la nationalité française, un élément d'appréciation de l'assimilation du postulant à l'acquisition de la nationalité française. Cette adhésion sera formalisée par la signature, au cours de l'entretien d'assimilation conduit en préfecture, de la charte des droits et devoirs du citoyen. La charte

sera remise au cours de la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française, à tous les nouveaux Français, quel que soit le mode d'acquisition de la nationalité (naturalisation, mariage, naissance en France de parents étrangers, etc.).

Lutter contre l'immigration irrégulière

1.6. Lutter contre ceux qui exploitent l'immigration irrégulière.

Le projet de loi met en place un ensemble de sanctions administratives, financières et pénales contre les personnes physiques ou morales qui recourent sciemment, directement ou indirectement, à l'emploi d'étrangers sans titre de séjour.

Le projet de loi exige que les ressortissants étrangers, avant d'occuper un emploi, disposent d'un titre de séjour valable. Le texte prévoit que nul ne peut, directement ou par personne interposée, embaucher, conserver à son service ou employer, pour quelque durée que ce soit, un étranger non muni du titre l'autorisant à séjourner et à exercer une activité salariée en France. Il interdit de recourir sciemment, directement ou par personne interposée, aux services d'un employeur d'un étranger sans titre de séjour.

Le projet de loi oblige les employeurs à tenir, au moins pendant la durée de la période d'emploi, une copie de l'autorisation de séjour à la disposition des autorités compétentes.

Le projet de loi met en place un arsenal de sanctions administratives très dissuasif. L'autorité administrative pourra, en cas d'emploi d'étrangers en situation irrégulière :

- rendre les employeurs inéligibles aux appels d'offres nationaux et européens, pendant une durée maximale de 6 mois ;
- rendre les employeurs inéligibles aux aides publiques nationales et européennes en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture, pendant une durée maximale de 5 ans ;
- imposer aux employeurs le remboursement des aides publiques reçues l'année précédant l'infraction relevée, en matière d'emploi et de formation professionnelle ;
- ordonner par décision motivée la fermeture d'un établissement, à titre provisoire et pour une durée ne pouvant excéder trois mois. Les modalités de cette fermeture, qui pourra s'accompagner de la saisie à titre conservatoire du matériel professionnel des contrevenants, seront fixées par décret en Conseil d'Etat. En tout état de cause, cette décision de fermeture administrative d'un établissement ne sera ni automatique, ni uniforme. Elle sera proportionnée à l'ampleur des faits constatés.

Le projet de loi responsabilise les donneurs d'ordre, qui s'abritent quelquefois derrière leurs sous-traitants en feignant d'ignorer l'exploitation d'une main d'œuvre clandestine. Il prévoit que tout maître d'ouvrage informé par écrit par un agent de contrôle, par un syndicat ou une association professionnels ou une institution représentative du personnel, de l'intervention d'un sous-traitant en situation irrégulière au regard de l'emploi d'étrangers sans titre de séjour, doit enjoindre aussitôt à son cocontractant de faire cesser sans délai cette situation. A défaut, il est tenu ainsi que son cocontractant solidairement avec le sous-traitant employant l'étranger sans titre au paiement des impôts, taxes, cotisations, ainsi que des rémunérations et charges, contributions et frais. **La responsabilité solidaire des maîtres d'ouvrage est l'un des points important du texte.**

Le projet de loi prévoit aussi un renforcement des sanctions pénales. Le fait de recourir, directement ou par personne interposée, aux services d'un employeur d'un étranger sans titre, sera puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 15.000 €.

1.7. Protéger les droits des travailleurs étrangers sans titre de séjour réadmis dans leurs pays d'origine.

Le projet de loi prévoit de mieux protéger les droits des étrangers en situation irrégulière employés dans les entreprises, en imposant à ces entreprises des charges particulières. Elles devront prendre en charge les indemnités, les arriérés de salaires, les cotisations sociales, ainsi que les frais de réacheminement. Un organisme public sera chargé de récupérer les indemnités dues par ces entreprises à l'étranger employé irrégulièrement et d'en faire bénéficier les étrangers réadmis dans leurs pays d'origine. Le projet de loi prévoit qu'à défaut de preuve contraire, les sommes dues au salarié correspondent à une relation de travail présumée d'une durée de trois mois.

1.8. Privilégier le retour volontaire des étrangers en situation irrégulière.

Le projet de loi prévoit que la décision sanctionnant le séjour irrégulier ouvre un délai de départ volontaire de 30 jours à l'issue duquel l'exécution d'office est possible, voire de principe si l'étranger en situation irrégulière s'est maintenu sur le territoire. Ce délai de 30 jours peut dans certains cas être prolongé afin de tenir compte de la particularité de la situation individuelle.

Le délai de départ volontaire peut être refusé en cas de menace pour l'ordre public ou d'un risque de soustraction à l'obligation de quitter le territoire français. Le « risque de fuite » s'apprécie sur la base de critères objectifs et définis par la loi.

1.9. Mettre en place une interdiction de retour sur l'ensemble du territoire européen.

Le texte ouvre la possibilité pour l'autorité administrative d'assortir sa décision d'éloignement d'une « interdiction de retour sur l'ensemble du territoire européen » d'une durée maximale de 5 ans, valant à la fois reconduite à la frontière et justifiant le refus de délivrance d'un visa par l'ensemble des Etats membres. Tout étranger faisant l'objet d'une mesure de retour forcé pourra être frappé d'une interdiction de retour sur l'ensemble du territoire des 27 Etats membres de l'Union européenne. Tout étranger ne respectant pas le délai de départ volontaire (1 mois), qui lui a été accordé, pourra se voir également infliger une interdiction de retour sur le territoire des 27 Etats membres de l'Union européenne.

1.10. Accroître l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Le rapport de la commission présidée par Pierre Mazeaud, publié en juillet 2008, a mis en évidence la nécessité d'importantes améliorations de la procédure de reconduite des étrangers en situation irrégulière dans leurs pays d'origine, permettant de préserver les droits des étrangers éloignés.

a. Allonger la durée maximale de rétention administrative, afin de permettre l'obtention des laissez-passer consulaires, première cause d'échec de l'éloignement.

Le projet de loi porte la durée maximale de rétention administrative de **32 jours** (2 jours + 15 jours après une première prolongation + 15 jours après une deuxième prolongation) à **45 jours** (5 jours + 20 jours après une première prolongation + 20 jours après une deuxième prolongation).

- **La France restera le pays européen dont la durée maximale de rétention est la plus courte.** Elle est aujourd'hui de 60 jours au Portugal, de 6 mois aux Pays-Bas, en Autriche ou en Hongrie, de 8 mois en Belgique, 18 mois en Allemagne, de 24 mois en Suisse, illimitée au Royaume-Uni.
 - **Cette durée reste très nettement inférieure à la durée maximale fixée par la directive communautaire** sur le retour des étrangers en situation irrégulière dans leur pays d'origine, **qui est de 6 mois**, avec possibilité de 12 mois supplémentaires en cas de manque de coopération du ressortissant étranger concerné ou de retards subis pour obtenir du pays d'origine les documents nécessaires.
 - Ces deux prolongations, qui pourront être demandées par l'autorité administrative, seront toujours prononcées par **le juge des libertés et de la détention qui, à tout moment, pourra toujours interrompre la rétention.**
 - Cette durée maximale de 45 jours correspond à la **règle actuellement négociée par la Commission européenne avec des pays tiers pour la délivrance des laissez-passer consulaires** dans le cadre des accords européens de réadmission : elle est donc nécessaire à la bonne insertion des pratiques françaises dans le cadre européen.
 - **Depuis la fin du régime pénitentiaire et l'ouverture des premiers centres de rétention administrative (CRA) par François Mitterrand en 1981, la France poursuit ses efforts pour améliorer les conditions d'hébergement des étrangers en situation irrégulière visés par des mesures d'éloignement.** Le régime des CRA est celui de la liberté de visite, du libre accès aux espaces de vie et au téléphone, du libre accès des familles et des proches, du libre accès aux avocats et aux associations d'aide aux étrangers en situation irrégulière, et plus généralement de la liberté d'aller et venir dans le centre. Les CRA sont placés sous le contrôle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Le budget consacré à l'accompagnement social et juridique des ressortissants étrangers en situation irrégulière placés en rétention a été augmenté de 2 millions d'euros pour l'année 2010, et représentera cette année pour l'Etat une dépense budgétaire de 11,5 millions d'euros, dont 5,5 millions d'euros pour la prise en charge sanitaire et médicale, et 6 millions d'euros pour l'accompagnement social et juridique. Le taux moyen d'occupation des CRA est de 66% pour l'année 2009.
- b. Organiser de manière plus cohérente l'intervention des deux juges compétents en matière de contentieux de l'éloignement des étrangers.**

En France, deux juges interviennent dans la procédure d'éloignement, en cas de placement en rétention de l'étranger en situation irrégulière : le juge administratif (tribunal administratif), qui se prononce sur la légalité de la mesure d'éloignement et sur la légalité de la décision de placement en rétention ; le juge judiciaire (juge des libertés et de la détention), qui se prononce sur la prolongation de la rétention. Le juge administratif, qui doit être saisi dans les 48h, dispose d'un délai de 72h pour se prononcer. Le juge judiciaire doit pour sa part être saisi et statuer dans un délai de 48h. Comme le rapport Mazeaud l'a souligné, ce délai de 48 heures imparti au juge judiciaire est trop court : **il arrive fréquemment que le juge des libertés et de la détention se prononce sur le maintien en rétention alors que la mesure de reconduite qui en est le fondement va être ensuite examinée et éventuellement annulée.** Cette situation n'est satisfaisante, ni pour l'administration, ni pour l'étranger, intéressé à titre principal par l'appréciation de sa situation au regard du droit au séjour.

Le projet de loi réorganise l'intervention des deux juges, en prévoyant que le juge administratif, juge de la légalité de la mesure de reconduite à la frontière, mais

également de la légalité de la décision administrative initiale de placement en rétention, statue en premier. C'est pourquoi l'intervention du juge des libertés et de la détention, est portée à 5 jours par le projet, soit autant que les délais actuellement impartis au juge administratif pour statuer (48 heures + 72 heures). A l'avenir, le juge des libertés et de la détention ne sera donc plus susceptible de prolonger les effets d'une décision illégale.

1.11. Créer un dispositif d'urgence adapté aux afflux d'étrangers en situation irrégulière en dehors des points de passage frontaliers.

Avant 1992, les étrangers qui se voyaient refuser l'entrée sur le territoire français étaient maintenus dans les gares, ports et aéroports internationaux, en dehors de tout cadre légal. Il n'y avait aucun contrôle sur les conditions ou la légalité de ces privations de liberté, qui n'étaient enfermées dans aucune limite de temps. Cet état de fait avait été condamné par diverses juridictions nationales et par la Cour européenne des droits de l'homme. **La loi Quilès du 6 juillet 1992 a créé des zones d'attentes permanentes, situées aux points de passage frontaliers, afin d'offrir aux ressortissants étrangers non admis la garantie de la protection de leurs droits fondamentaux** : mise à disposition d'un interprète, possibilité de demander l'assistance d'un médecin, de communiquer avec un avocat ou toute personne de votre choix, également avec son consulat, présence d'associations humanitaires habilitées, accès autorisé pour le délégué du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés et pour le contrôleur général des lieux de privation de liberté, possibilité de circuler librement dans l'enceinte de la zone d'attente et, bien entendu, de quitter la France à tout moment, possibilité de demander l'asile qui suspend la procédure d'éloignement. Au surplus, au-delà de 4 jours, la prolongation du maintien en zone d'attente ne peut être autorisée que par le juge des libertés et de la détention.

Le projet de loi crée un nouveau dispositif permettant de faire face à l'arrivée à la frontière de nombreux ressortissants étrangers, en dehors de tout point de passage frontalier. Il prévoit la possibilité pour le préfet de créer une zone d'attente temporaire, qui relie les lieux de découverte d'un groupe de migrants au point de passage frontalier, où sont normalement effectués les contrôles des personnes. Pour recourir à cette disposition, il sera nécessaire d'établir que le groupe d'étrangers contrôlés vient manifestement de franchir la frontière en-dehors d'un point de contrôle. Elle ne sera donc pas possible à n'importe quel moment et en n'importe quel point du territoire. **Cette zone d'attente temporaire offrira aux ressortissants étrangers qui y sont maintenus les mêmes garanties que les zones d'attentes permanentes existant actuellement dans les gares, ports et aéroports internationaux.** Le projet de loi prévoit seulement que pour apprécier si la notification et l'exercice des droits a bien été effectuée « dans les meilleurs délais possibles », les circonstances particulières ayant conduit à la création de la zone d'attente temporaire, et en particulier le temps requis pour l'accomplissement des différents formalités (disponibilité des avocats, médecins, interprètes, ...), devront être prises en compte.

1.12. Rendre plus explicite l'immunité pénale de ceux qui apportent une aide humanitaire d'urgence aux étrangers en situation irrégulière.

L'article L.622-4 sera précisé afin de protéger de toute poursuite ceux qui apportent une aide humanitaire d'urgence aux étrangers en situation irrégulière.