

**POUR DES POLITIQUES
MIGRATOIRES CONFORMES
À TOUTES LES EXIGENCES
DE LA RÉPUBLIQUE**

Faire reculer les situations de non-droit

**Collège de praticiens
du droit des étrangers**

21 janvier 2020

Les Français ne se lèvent pas chaque matin en se demandant si le pays compte trop ou pas assez d'étrangers. Leur nombre est d'ailleurs relativement stable¹. Cependant, la question des migrations travaille le corps social en France, comme partout en Europe et ailleurs dans le monde.

Dans un moment d'impatience sociale, de doutes culturels, de réflexes de défiance à l'égard des politiques publiques et de celles et ceux qui les portent, de difficultés à faire vivre la cohésion sociale, nul ne peut s'étonner que, comme dans d'autres périodes de l'histoire, l'immigration fasse l'objet de dissensions et de crispations – sur fond d'instrumentalisations politiques. Un insidieux continuum s'immisce dans l'esprit public qui part de l'immigration pour englober les difficultés de l'intégration d'enfants et de petits enfants d'immigrés – devenus le plus souvent, depuis longtemps, français.

Tout cela tend à occulter ce que notre pays compte d'enthousiasmes à accueillir, d'engagements des élus, des acteurs administratifs comme des entreprises et de la société civile, de succès silencieux de l'intégration.

Dans un tel contexte, il y a urgence à agir pour replacer dans leurs fondations les politiques de l'asile et de l'immigration autour d'un consensus républicain renouvelé.

Car nous savons trop à quoi peuvent conduire l'inaction ou l'aveuglement lorsqu'est en jeu la place des étrangers parmi nous.

La perspective d'une poursuite des mouvements de migration est inscrite dans l'internationalisation du monde. Les décalages de développement entre les deux rives de la Méditerranée, l'instabilité politique qui frappe des régions plus ou moins proches de l'Europe, les dégâts environnementaux croissants pourront y contribuer.

¹ Selon l'INSEE la France comptait 6% d'étrangers en 2018 et 9,7% d'immigrés (personnes nées étrangères à l'étranger : 6.5 millions de personnes).

Selon le ministère de l'Intérieur 256 000 titres de séjour ont été délivrés en 2018 à des étrangers y compris pour 83 000 étudiants (qui longtemps

n'étaient pas comptés comme tels). Selon Hervé Le Bras dans « Migrations en Europe : la spécificité de la France », le solde migratoire en France

est passé de + 175 000 par an entre 1955 et 1974, à + 61 000 entre 1975 et 2017 (+ 67 000 par an depuis 2008).

Il nous faut sortir des réflexes qui confisquent le débat depuis les années 70 et qui n'ont cessé d'alimenter les crispations : le déni des défis liés à l'immigration ; les postures viriles à vocation politicienne qui ne peuvent pas être suivies d'effets et ne font qu'aggraver le doute ; ou des formes de surenchère pour une ouverture complète, sans limite ni maîtrise.

Rien de tout cela n'a durablement réglé, bien au contraire, une réalité au cœur du malaise migratoire : les situations d'indignité, de « non-droit » se multiplient dans notre pays pour des femmes, des enfants et des hommes laissés à la rue dans l'attente d'être pris en charge dans les dispositifs administratifs ; pour celles et ceux qui à l'issue de parcours chaotiques ne sont « ni régularisés, ni expulsés ». Certains pourraient le plus souvent être régularisés et ne le sont pas ; d'autres ne peuvent pas être reconduits ; d'autres encore devraient l'être et ne le sont pas. Dans le même temps, alors que perdurent de hauts niveaux de chômage, certains emplois ne sont pas pourvus dans notre économie. Ces réalités portent atteinte à la dignité de ces étrangers mais pèsent également sur les conditions de l'action des élus, des agents publics, des travailleurs sociaux, des professionnels du droit, des associations et des bénévoles. Elles alimentent, au vu du désordre des campements ou des files d'attente, l'inquiétude de la population dans un miroir tendu de la précarité.

En dépit des mobilisations, des engagements et des réussites, nombreux dans l'État comme dans la société civile, notre système de l'asile et de l'immigration est désormais largement mis en échec. Il accueille, protège ou reconduit mal et l'intégration peine à se déployer.

Il y a urgence à en sortir en prenant appui sur la capacité avérée des acteurs à trouver des solutions qui permettent de forger un nouveau consensus social autour de l'immigration et de son organisation.

Ce sont ces constats et les nécessités de l'action collective qui nous ont conduits à nous constituer librement en « collège de praticiens ». Préfet, fonctionnaires dans d'autres missions liées au droit des étrangers, syndicaliste, chef d'entreprise, responsable associatif, universitaires et juristes, nous livrons ici au débat public le fruit de nos travaux – menés avec l'appui technique de la clinique juridique « The Lighthouse » de l'Université d'Angers.

Nous nous sommes attachés à identifier les moyens de reconstruire un consensus autour de la politique des étrangers, parfois à travers l'évolution des règles de droit, mais le plus souvent en redonnant sens aux normes existantes et à travers les moyens de leur mise en œuvre par l'ensemble des acteurs.

Si nos travaux traitent avant tout de la dimension nationale, ils se situent clairement dans un contexte international et européen qui mérite aussi notre engagement collectif.

Tout y est indissociable : les finalités, le respect de la particularité des différentes catégories de droits des étrangers – l'asile, la protection humanitaire, la

migration de travail, pour études et familiale - l'organisation administrative, et la qualité du cadre d'action et des conditions de travail des agents publics comme des travailleurs sociaux, des professionnels de la santé et du droit, et des citoyens bénévoles.

Nos propositions visent à permettre à la politique de l'asile et de l'immigration de se mettre pleinement au service de l'ensemble des exigences portées par notre République :

- **garantir le plein respect des droits**, la cohésion sociale et la participation de tous dans un cadre de plein exercice de l'autorité de l'État et de participation des collectivités locales comme des acteurs de la société civile ;
- **assurer, dans les différents registres du droit, la protection des personnes** victimes de persécutions au titre du droit d'asile, celle des individus vulnérables ou en détresse humanitaire, mais aussi la contribution des migrations à la vitalité de notre économie ;

- **établir une relation équilibrée, exigeante et respectueuse avec les pays d'origine** conforme à l'indépendance de notre politique étrangère et à la poursuite de notre engagement européen ;
- **faire réellement respecter les limites du droit au séjour** que notre pays est en droit de faire prévaloir dans le cadre de ses obligations constitutionnelles, européennes et internationales.

Nous livrons ainsi ici au débat public des pistes de reconstruction. Elles s'organisent autour de quatre axes :

***un cadre d'ensemble repensé I,
une politique de l'asile renouvelée II,
une protection humanitaire clairement définie III
et une migration de travail modernisée IV.***

Ces propositions sont le fruit de nos expériences, de nos constats dans l'action, de nos succès et de nos limites. Il en est bien d'autres. Nous avons débattu dans nos différences, cherchant à sortir de notre confort intellectuel, comme la situation l'exige, pour trouver la voie d'un consensus innovant et équilibré qui puisse convenir à nos valeurs collectives et à la situation présente de notre pays.

Nous ne prétendons pas énoncer une vérité révélée. Nous ne nous substituons pas à la responsabilité des élus du peuple qui toujours finalement décide. Mais nous savons ce scénario possible. Nous le pensons urgent et indispensable à notre cohésion sociale, à notre santé démocratique, à notre efficacité économique et finalement à notre rayonnement européen et international en tant que Nation.

Nous restons à la disposition de toutes celles et ceux qui souhaiteraient partout dans le pays, dans nos 35 000 communes, prendre appui sur ces travaux et sur d'autres pour rechercher les voies d'un consensus national apaisé autour des migrations et permettre la construction de politiques adaptées.

Pascal Brice

Ancien Directeur général
de l'OFPRA

Claire Brice-Delajoux

Maître de conférences
en droit public

**Jean-François
Carencu**

Président de COALLIA,
Préfet honoraire

Luc Derepas

Ancien Directeur
général des étrangers
en France

Olivier Gainon

Chef d'entreprise

Pascale Gérard

Praticienne de l'insertion
Professionnelle.

**Jean-François
Ploquin**

Directeur général
de Forum réfugiés /
COSI

Anatole Puisseux

Fonctionnaire de l'État

Frédéric Sève

Secrétaire national
de la CFDT

Bérangère Taxil

Professeure de droit public

Patrick Weil

Directeur de recherche
au CNRS

TABLE DES MATIÈRES

8	I. RECONSTRUIRE LA POLITIQUE DE L'ASILE ET DE L'IMMIGRATION SUR UNE APPROCHE NOUVELLE		38
8	1. Faire avancer le droit, faire reculer les situations de « non droit ».		38
11	1.1. Adapter les règles juridiques.	3.1. Un système défaillant face à la « crise européenne de l'asile » depuis 2015.	
12	1.2. Ajuster les procédures de régularisation	3.2. Une coopération européenne pour le droit d'asile.	41
11	1.3. Renforcer l'efficacité des reconduites		
15	2. À approche nouvelle, gouvernance nouvelle.	4. Prendre pleinement sa part des programmes de réinstallation et développer les voies complémentaires d'accès légales et sûres.	44
18	3. À approche nouvelle, critères et procédures simplifiés.	5. Prémunir le système français de l'asile des interférences de la politique de voisinage de l'UE.	45
22	4. À approche nouvelle, plus grande efficacité administrative.	6. Assurer l'effectivité du droit d'asile au niveau national.	47
24	5. Faire des professionnels de l'asile et des migrations les acteurs de ces politiques.	6.1. Fluidifier l'entrée dans la procédure auprès d'une Agence de l'asile.	47
27	6. Outre-mer, aussi.	6.2. Assurer un hébergement accompagné systématique des demandeurs d'asile.	49
28	7. Une condition de la réussite : le volontarisme de l'intégration.		
32	RÉSUMÉ DE LA IÈRE PARTIE : UNE APPROCHE NOUVELLE POUR LES POLITIQUES MIGRATOIRES	RÉSUMÉ DE LA IIÈME PARTIE : GARANTIR LE PLEIN EXERCICE DU DROIT D'ASILE.	53
34	II. GARANTIR LE PLEIN EXERCICE DU DROIT D'ASILE	III. CONSTRUIRE UNE PROTECTION HUMANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE COMPLÉMENTAIRE	54
34	1. Respecter les normes fondamentales régissant le droit d'asile.	1. Vers un nouveau cadre normatif pour la protection des déplacés environnementaux	54
36	2. Tirer les leçons de la situation de M. Snowden en permettant aux combattants pour la liberté de solliciter l'asile même s'ils ne sont pas sur le territoire national.	1.1. Une urgence	54
		1.2. La nécessité d'un cadre juridique spécifique	55

TABLE DES MATIÈRES

56	1.3. Une impulsion pour aller au-delà des tentatives en cours	6. La formation, premier élément d'une politique volontariste d'intégration.	76
58	2. Construire une protection humanitaire complémentaire.	7. Repenser la coopération avec les pays d'origine.	77
58	2.1. Préserver la protection sociale de base des étrangers en demande d'asile ou en situation irrégulière.	RÉSUMÉ DE LA IV^{ÈME} PARTIE : UNE OUVERTURE DYNAMIQUE ET CONCERTÉE À LA MIGRATION DE TRAVAIL	80
60	2.2. Établir selon des critères clairs une protection humanitaire complémentaire.	CONCLUSION : PRENDRE LES MIGRATIONS À BRAS LE CORPS SOCIAL	81
62	2.3. Adapter le dispositif d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés (MNA).	Annexe 1 : Éléments en vue d'une loi de refonte du droit au séjour des personnes de nationalité étrangère.	82
65	RÉSUMÉ DE LA III^{ÈME} PARTIE : CONSTRUIRE UNE PROTECTION ENVIRONNEMENTALE ET HUMANITAIRE COMPLÉMENTAIRE.	Annexe 2 : proposition de convention internationale pour la protection des déplacés environnementaux	85
66	IV. ORGANISER UNE OUVERTURE DYNAMIQUE ET CONCERTÉE À LA MIGRATION DE TRAVAIL.	Annexe 3 : personnalités et experts consultés	99
66	1. Sortir la migration de travail des rigidités.		
70	2. Accompagner les décisions d'embauche et de séjour d'une évaluation des besoins de l'économie française et du monde du travail.		
71	3. Dans ce cadre de confiance territoriale et sociale, alléger les procédures d'accès au travail.		
73	4. Renforcer les passerelles contrôlées pour des travailleurs étrangers déjà présents sur le territoire national.		
75	5. Sécuriser les parcours par le respect des droits.		

I RECONSTRUIRE LA POLITIQUE DE L'ASILE ET DE L'IMMIGRATION SUR UNE APPROCHE NOUVELLE

1. Faire avancer le droit, faire reculer les situations de « non droit »

La France est de longue date un pays d'immigration, d'accueil, de protection et d'intégration des étrangers. Femmes et hommes d'action, nous ne sommes pas des adeptes du dénigrement. Nous connaissons et sommes parties prenantes des engagements et des réussites, dans l'État comme dans la société civile.

Mais un constat s'impose. Le système français de l'immigration se caractérise par un nombre important et croissant de situations de « non droit » : celles de personnes qui finalement n'ont pas de titre de séjour, font l'objet d'une décision de reconduite hors du territoire national et y demeurent pourtant, dans l'illégalité et dans la plus grande précarité.

Les plus de 300 000 bénéficiaires de l'AME, dont le nombre augmente, constituent l'évaluation la plus courante du nombre de « sans-papiers ». Il s'y ajoute chaque année à peu près entre 40 et 50 000 déboutés du droit d'asile non reconduits. Il conviendrait d'y ajouter la situation des dizaines de milliers de demandeurs d'asile qui tardent à être pris en charge, et dont entre la moitié et un tiers ne seront pas

hébergés, sans compter le tiers des demandeurs d'asile placés dans les méandres de la procédure « Dublin » et dont seulement 15% environ sont aujourd'hui réadmis vers un autre pays européen.

Ces situations sont problématiques, voire dangereuses pour les personnes concernées comme pour notre pays tout entier.

D'abord parce qu'un grand nombre de personnes, femmes, hommes et enfants, sont ainsi plongés dans la précarité, voire l'indignité.

Il s'agit aussi bien de travailleurs qui disposent d'un revenu dans l'économie informelle, que de personnes désœuvrées dans les

rues et les campements. Même si en réalité le niveau d'exécution des décisions de reconduite est faible, tous vivent dans l'angoisse d'être appréhendés qui s'étend aux enfants lorsqu'il s'agit de familles. Cette doulou-

reuse incertitude est aussi présente pour toutes celles et ceux qui les accompagnent à des titres divers. Nombre d'étrangers sont ainsi livrés à la violence des réseaux. Si une lutte résolue contre les trafics est nécessaire, c'est aussi pour éviter les violences que subissent les migrants, à commencer par les enfants et les femmes.

Cet état de fait fragilise également notre économie et les finances publiques en alimentant l'économie informelle – on voit bien l'intérêt que peuvent y trouver certaines filières.

Mais c'est aussi pour l'ensemble du corps social que cette situation n'est plus tenable. Car elle alimente la conviction que le droit n'est trop souvent pas appliqué: ni pour accueillir dans des conditions dignes, ni pour reconnaître un droit au séjour, ni pour s'assurer que seules les personnes y ayant droit restent sur le territoire national. Il en résulte un lancinant sentiment d'impuissance, d'absence de maîtrise et de contrôle.

Notre pays s'est de longue date comme plus ou moins accoutumé à cet état de fait qui résulte de la combinaison de quatre facteurs :

- Le rythme régulier des flux d'entrée dans notre pays malgré la fermeture de l'essentiel des voies légales depuis les années 70 ;
- La tentation récurrente des autorités politiques et administratives de recourir à des stratégies de dissuasion privilégiant la précarité plutôt que l'établissement de droits pérennes ;
- l'inadéquation du droit au séjour et de ses conditions de mise en œuvre ;
- l'inefficacité des procédures de reconduite dans les pays d'origine.

L'analyse de l'exécution des décisions de reconduite hors du territoire national en France, en Allemagne et en Europe offre un condensé des sources de la situation actuelle et démontre la nécessité de changer d'approche dans notre pays.

Pays	Constats de situation illégale	OQT ²	% OQTF ³ / constats	OQT exécutées	% d'exécution
Allemagne	134 000	53 000	40 %	29 000	55 %
France	105 000	105 000	100 %	15 000	14 %
UE	600 000	478 000	80 %	158 000	33 %

Par comparaison avec l'Allemagne, mais également en moyenne européenne, notre pays se caractérise par un faible taux d'exécution des obligations de quitter le territoire (OQTF) (14% contre 55% en Allemagne et 33% en moyenne européenne).

C'est que, comme l'indique le taux de conversion des constats de situations illégales suite à des contrôles en décisions d'OQTF (100% en France, 80% en moyenne UE, 40% en Allemagne), nous nous évertuons dans notre pays à rechercher, le plus souvent en vain, la recon-

duite là où d'autres solutions sont plus systématiquement recherchées dans d'autres pays. Cela maintient des dizaines de milliers de personnes dans des situations de non droit.

Tout se passe comme si tous les acteurs – tous – s'y étaient habitués. Longtemps notre pays a privilégié des régularisations collectives et cycliques ayant pour vocation d'effacer les effets de ces dysfonctionnements. Pour quiconque est, par nécessité et conviction démocratiques, attaché au respect des règles de droit – au-delà des indispensables flexibilités et souplesses pour des situations humaines si délicates et des besoins économiques et sociaux évolutifs – il s'agit d'un constat d'échec.

Plus la société est travaillée par la concurrence sociale et les interrogations culturelles, plus la place des étrangers fait débat, plus les tentatives d'instrumentalisation s'amplifient, plus la cohésion sociale est sous tension, plus ce type d'approche alimente la crise sociale et la défiance.

Il faut en sortir.

² Obligation de Quitter le Territoire.

³ Obligation de Quitter le Territoire Français.



C'est pourquoi nous proposons que notre système de droit en matière d'asile et d'immigration soit refondé sur une approche nouvelle de la politique des étrangers : - un objectif principal : faire reculer les situations de « non droit » ; - un moyen : mettre en place une alternative pour chaque étranger dans notre pays (en six mois l'accès à un titre de séjour dans un cadre de droit rénové, ou à défaut l'effectivité du départ du territoire national).

Tout devra être mis en œuvre, dans un délai de 6 mois en s'en donnant les moyens, pour qu'un étranger dispose d'un titre de séjour. À défaut il devra effectivement quitter le territoire national. À cette fin, comme cela se pratique dans d'autres pays, l'administration et le juge devront être tenus, lorsqu'ils examinent la situation d'un étranger en situation irrégulière, d'aller au-delà des seuls éléments invoqués dans le dossier de la personne pour examiner l'ensemble des possibilités de titre de séjour.

Mais nous n'y parviendrons pas à cadre de droit inchangé. Ce constat conduit à proposer trois éléments constitutifs d'une méthode nouvelle.

1.1. Adapter les règles juridiques

Il s'agit d'adapter les règles juridiques lorsque c'est nécessaire et le plus souvent les conditions de leur mise en œuvre afin qu'un plus grand nombre de personnes puissent relever dans des délais rapides d'un titre de séjour, conformément aux diverses finalités de ce(s) droit(s).

L'enjeu est de réintégrer dans le droit au séjour, dès le début de leur présence, les personnes qui en sont aujourd'hui exclues mais dont l'éloignement sera impossible. Rappelons que chaque registre de droit a sa spécificité : l'asile ; la protection humanitaire ; la migration de travail, pour études ou familiale. Les confusions entre catégories sont pernicieuses, principalement au détriment du droit d'asile.

1.2. Ajuster les procédures de régularisation

Les procédures de régularisation resteront à terme nécessaires afin de répondre aux situations individuelles et à des contextes évolutifs. Toutefois ces procédures devront finalement devenir marginales dès lors que le système de droit aura évolué avec des procédures d'admission prévues par la loi et effectivement mises en œuvre.

Pour apurer la situation donnée, il conviendra d'élargir momentanément, pour une période limitée et parmi les seules personnes présentes à date, les critères de la circulaire « Valls »⁴ pour les régularisations familiales et de travail. Les critères suivants, fondés sur les enseignements de la pratique administrative et de la jurisprudence, pourraient par exemple être retenus :

- tout parent d'enfant né sur le territoire français et scolarisé (ce qui suppose un minimum de séjour de trois ans);
- tout conjoint de ressortissant étranger en situation régulière établissant une communauté de vie de dix-huit mois sur le territoire;
- tout salarié présentant un contrat ou une promesse d'embauche sous CDD d'une durée minimale ou sous CDI répondant aux conditions de la convention collective du secteur concerné.

En situation de long terme, les régularisations devraient relever de critères limités conformes à la nouvelle approche mise en œuvre.

⁴ Circulaire NOR : INTK1229185C, « Conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers

en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile », 28 novembre 2012.

1.3. Renforcer l'efficacité des reconduites

L'efficacité des reconduites est aussi un élément essentiel de l'équilibre de la politique migratoire et de l'asile.

Dès lors que les normes de droit auront été adaptées et que l'administration ou le juge auront fait usage de toutes les catégories de droit au

séjour à leur disposition, les reconduites prononcées devront être effectives. Plus légitimes, car prises selon des critères transparents plus conformes à la situation des personnes, ces décisions seront de nature à rencontrer un plus grand consensus social, qui favorisera leur exécution.

Mais au vu de la situation actuelle, en complément de l'évolution des règles de droit au séjour, d'autres changements apparaissent nécessaires pour renforcer l'efficacité des reconduites.

► **Des délais d'entrée en procédure et d'instruction des demandes d'asile et de séjour durablement courts sont un élément essentiel de la capacité à mieux reconduire les personnes ne disposant finalement pas d'un droit au séjour. Cela suppose des procédures adéquates, simplifiées, et l'adaptation automatique des moyens nécessaires au regard de l'évolution de la demande, que ce soit pour l'asile ou pour d'autres types de séjour ;**

► **La principale difficulté concerne la délivrance des laissez-passer consulaires⁵ (LPC) par les pays d'origine. Les éléments suivants devraient permettre une amélioration à cet égard :**

— **Une expression politique claire sur les demandes de reconduite vers les pays d'origine est impératif. Cela suppose un alignement administratif et politique complet du côté français dans la relation avec certains États structurellement récalcitrants. Cette approche ne peut être valide pour certains partenaires privilégiés, notamment africains, que si elle prend place dans une approche concertée de la migration, notamment pour la migration de travail ;**

— **Une mutualisation des efforts avec d'autres pays européens et les institutions de l'Union doit être recherchée, notamment pour la reconduite des personnes qui n'auraient pas été admises au séjour après examen de leur situation dans des centres contrôlés dont nous proposons la mise en place à l'arrivée dans les ports européens. Frontex doit constituer l'outil de mise en œuvre des reconduites (et d'elles seules) ;**

⁵ Document par lequel la personne est identifiée et qui permet l'entrée dans le pays d'origine.

- **Le dispositif administratif nécessite d'être reconfiguré pour assurer une plus grande efficacité : désignation d'un chef de file interministériel pour la lutte contre l'immigration irrégulière ; renforcement des moyens pour la lutte contre les filières au sein de l'OCRIEST ; identification d'un responsable pour l'ensemble de la mission de reconduite, avec une flotte dédiée, là où la compétence est actuellement éclatée au sein du ministère de l'Intérieur entre DCPAF (exécution) et DGEF (financement).**

Il est à noter que pour les agents de la police aux frontières (PAF) dans les centres de rétention administrative (CRA), comme pour les personnels des autres intervenants en CRA (OFII, service médical, associations assurant l'aide à l'exercice effectif des droits des étrangers retenus), l'allongement de la durée maximale de rétention à 90 jours a fait apparaître de nouvelles difficultés liées au comportement des personnes retenues plus longtemps dans des lieux qui ne sont pas conçus pour cela. L'extension de la durée de rétention ne semble pourtant pas avoir renforcé l'efficacité des reconduites. La plupart des délivrances de LPC ont lieu avant ce délai, le plus souvent dans les quinze premiers jours.

Il serait donc rationnel de réduire cette durée maximale de rétention en la ramenant de 90 à 45 jours.

En tout état de cause, un plan d'investissement est nécessaire pour adapter les conditions de vie des personnes retenues et les conditions de travail des fonctionnaires et des autres intervenants dans les CRA.

En outre, tout doit être fait pour éviter le placement des mineurs accompagnants dans les CRA. Lorsque cela s'avère nécessaire à la réalisation de l'embarquement, une assignation à résidence sous escorte des familles avec mineurs pour une durée maximale de 48 heures hors des CRA doit être privilégiée. Le placement des mineurs en CRA ne devrait intervenir qu'en ultime recours pour une durée inférieure à 24 heures et dans des conditions adaptées à l'accueil des familles.

2. À approche nouvelle, gouvernance nouvelle

La politique de l'asile et de l'immigration ne sera efficace que si elle prend appui de manière transparente sur un large consensus social, sur la participation de tous les acteurs dans les territoires, ainsi que sur l'efficacité et l'autorité de l'État.

Elle est tout autant affaire de politique publique que de citoyenneté.

Bientôt dix ans après la réforme de 2010 qui a confié la conduite de l'ensemble de ces politiques au seul ministère de l'Identité nationale puis de l'Intérieur, le moment est venu d'en faire le bilan.

Nous devons désormais construire une gouvernance interministérielle, territorialisée et incluant la dimension citoyenne de ces politiques.

Celles-ci ont longtemps relevé, jusqu'en 2010, d'un portage interministériel (Direction de la Population et des Migrations du ministère des Affaires sociales, ministère de

l'Intérieur, ministère des Affaires étrangères). Il est aujourd'hui nécessaire d'ouvrir pleinement le pilotage et la conduite de ces politiques à d'autres acteurs ministériels afin de permettre une prise en compte complète des enjeux liés à l'accueil et à l'accompagnement des étrangers (séjour, hébergement, accompagnement social, formation professionnelle, emploi, logement, santé, politique européenne et étrangère, etc.). Ces politiques aux multiples facettes ont besoin d'une pluralité de regards, d'impulsions, d'expertises, d'ancrages locaux.

Il convient de redonner une assise interministérielle à la gouvernance et au pilotage de la politique d'asile et de la politique migratoire avec la création d'un Haut-Commissariat à l'asile et aux migrations placé auprès du Premier ministre et ayant autorité sur l'ensemble

des services de l'État concernés (Intérieur, Affaires étrangères, Affaires sociales, Santé, Logement, Emploi, etc.). Il disposera notamment des services actuellement dévolus à la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur et des services

dédiés aux étrangers situés dans les administrations déconcentrées (préfectures, DDCS). Il aura pour tâche d'assurer l'homogénéité de la doctrine de ces différents services, selon la logique d'effectivité des droits et de sortie du non-droit indiquée ci-dessus. Seule la politique d'éloignement ne lui serait

Il exercerait la tutelle de deux établissements publics reconfigurés :

- une Agence de l'asile compétente pour l'ensemble du parcours des demandeurs d'asile depuis l'entrée en procédure, la délivrance des conditions matérielles d'accueil, la détermination du statut, jusqu'à la délivrance des actes d'état-civil des personnes protégées. Elle résulterait d'une fusion de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et des services de l'OFII et du ministère de l'Intérieur consacrés à l'asile. Cette Agence devra conserver l'indépendance dévolue à l'OFPRA par la loi pour ce qui concerne l'instruction de la demande d'asile. Elle aura la responsabilité de développer les actions en faveur de l'asile en lien avec les collectivités territoriales, les travailleurs sociaux, le monde associatif et celui de la recherche ;
- un Office de l'immigration et de l'intégration en charge de la migration économique, de l'intégration des primo-arrivants et de l'aide au retour volontaire, regroupant notamment les actuels services de l'OFII dédiés

pas rattachée et continuerait à relever directement du ministre de l'Intérieur.

Le Haut-Commissaire à l'asile et aux migrations serait également compétent pour les Français de l'étranger, afin que la question des migrations puisse être prise dans sa globalité, y compris du point de vue du regard des Français.

à ces missions et ceux du délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés. Une mobilisation conjointe des acteurs des politiques de l'emploi et de la politique migratoire apparaît notamment indispensable. De même, une mobilisation accrue des partenaires sociaux en faveur d'une meilleure régulation de l'immigration de travail contribuerait à redonner de la visibilité et de la légitimité à cette politique dans le débat public. Le Haut-Commissariat accueillera pour cela un comité d'évaluation composé d'experts et de représentants des partenaires sociaux doté de plusieurs missions dont celle de faire la transparence sur les besoins de notre pays et sur la réalité de ces migrations.

Le Haut-Commissariat à l'asile et aux migrations disposera également d'un service dédié à la supervision de l'action des commissions départementales placées auprès des Préfets pour la mise en œuvre d'une protection humanitaire complémentaire.

Cette gouvernance prendra appui, au niveau du Haut-Commissariat comme des deux établissements publics – dotés d’antennes locales - sur l’ensemble des acteurs de ces politiques, au niveau administratif national mais aussi dans les territoires (élus des collectivités locales) et auprès des acteurs non administratifs (travailleurs sociaux, professions de santé et du droit, universitaires et chercheurs) et du monde associatif. Cette approche

interministérielle, territoriale et citoyenne doit permettre de substituer à des politiques souvent étanches, teintées d’une volonté dissuasive, trop souvent facteurs de désordre et d’indignité, une approche fondée sur le plein respect du droit dans toutes ses dimensions – d’accueil, de protection, d’intégration ou de coercition - par l’ensemble des acteurs administratifs, associatifs et citoyens, nationaux et locaux.

La nouvelle approche de ces politiques que nous appelons de nos vœux (droit au séjour et à défaut effectivité des reconduites) sera grandement facilitée par le large consensus social qu’elle doit pouvoir favoriser sur le fond, en irriguant l’ensemble des forces vives du pays.

De nouvelles règles de droit et de nouvelles modalités de mise en œuvre doivent permettre de tourner le dos aux instrumentalisations.

À la confrontation des acteurs qui prévaut aujourd’hui devra succéder une coopération où chacun, à sa place, ayant fait sa

part du chemin, pourra se convaincre de l’équité du droit et des procédures et ne plus chercher à y faire obstacle.

C’est dans la transparence démocratique que cette gouvernance au service d’une nouvelle approche devra fonctionner.

Les peurs, les inquiétudes et plus encore les instrumentalisations s’alimentent de l’opacité. Les règles du droit au séjour devront être transparentes et ce d’autant plus qu’elles

auront été simplifiées. Il en va de même des procédures, qu’elles conduisent à un séjour ou à une reconduite. Sans compter le partage de l’information sur les réalités des migrations, dont le Haut-Commissariat aura la charge de la diffusion notamment à travers un rapport annuel sur les migrations en France et au départ de notre pays.

3. À approche nouvelle, critères et procédures simplifiés

Le droit des étrangers est en France d'une singulière complexité.

Depuis les années 70, les textes législatifs et réglementaires se sont accumulés à un rythme effréné. Depuis la constitution du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en 2005, une modification législative a eu lieu en moyenne tous les deux ans – 18 mois si l'on y ajoute les décrets⁶. À chaque fois une nouvelle strate est ajoutée, sans évaluation du dispositif précédent, sans épurer les normes précédentes et sans réelle étude d'impact. Ces normes nouvelles répondent à chaque fois à une urgence politique, sans clarté des objectifs, sans bilan du passé, sans réelle évaluation de l'avenir.

Le système de droit n'a pas cessé de se complexifier : pour les étrangers, pour les acteurs de l'administration et du contentieux chargés de les appliquer, pour les accompagnants.

Il en résulte une extrême complexité des parcours pour les étrangers, un découragement des acteurs administratifs, juridictionnels et de la société civile, une absence de coopération entre eux et dans le pays une conviction d'impuissance de l'action publique parce que les per-

sonnes dépourvues de titre de séjour sont nombreuses et que l'exécution des décisions de reconduite est faible. Le taux de contestation des décisions administratives compte parmi les plus élevés des politiques publiques : près de 80% des décisions négatives sont portées au contentieux.

Cette extrême complexité a des effets décuplés au regard d'autres catégories juridiques. Elle concerne des personnes vulnérables, étrangères à notre droit et parfois à

⁶ Voir à cet égard, Le Monde, « Immigration, Depuis 1945, un empilement législatif », Maxime Vaudano, 7 novembre 2019, p20-21.

notre langue, qui subissent souvent de longs délais avant la prise en charge ou qui parfois restent à la rue. Tout cela les éloigne de l'information et les rapproche des manœuvres des filières. Il s'agit en outre d'un droit de masse. Pour les acteurs administratifs qui sont souvent déjà sous forte pression, l'accumulation des normes suscite le malaise et brouille le sens de la mission.

Qu'elle relève ou non d'une volonté plus ou moins consciente de compliquer le parcours des étrangers pour tenter de les dissuader de se rendre en France, cette réalité est à tous égards problématique – pour les étrangers, pour les acteurs professionnels ou bénévoles, pour l'ordre public, ainsi qu'au regard du coût budgétaire de ces politiques.

C'est une autre approche qui doit prévaloir reposant sur un accès simplifié aux droits et sur l'exécution effective des décisions administratives dans des délais courts, pour délivrer un titre de séjour ou à défaut pour reconduire.

Cette simplification du droit des étrangers (cf annexe 1) s'accompagnera d'un contrôle de plein contentieux par le juge au moment d'examiner les possibilités de séjour éventuellement ouvertes pour chaque étranger.

Un premier travail de simplification formelle et en réalité de réécriture complète du CESEDA⁷ doit être conduit notamment pour faire disparaître les trop nombreux renvois qui rendent actuellement certaines dispositions illisibles.

En outre, un certain nombre de dispositifs doivent être simplifiés comme par exemple :

- Unification et simplification des régimes d'assignation à résidence (on en dénombre six actuellement);
- Simplification du contentieux même s'il paraît souhaitable de conserver la dichotomie juge administratif / juge judiciaire et de préserver le caractère généraliste du juge des étrangers;
- Simplification des délais de recours et de jugement.

⁷ Travail engagé par le Conseil d'État.

Mais c'est surtout pour les titres de séjour et leur durée de validité que des simplifications doivent intervenir.

Il existe à l'heure actuelle douze cartes temporaires, quinze cartes pluriannuelles, quatre titres pour les salariés détachés, etc. Cette situation est préjudiciable pour les étrangers concernés, pour les services administratifs, pour les accompagnants et pour les employeurs. Une simplification de la réglementation de la taxation des titres de séjour devrait être corrélative à ces modifications ; les dispositifs actuels étant reconnus⁸ comme trop complexes et excessifs au regard des montants pratiqués en Europe.

Il existe à l'heure actuelle douze cartes temporaires, quinze cartes pluriannuelles, quatre titres pour les salariés détachés, etc. Cette situation est préjudiciable pour les étrangers concernés, pour les services administratifs, pour les accompagnants et pour les employeurs. Une simplification de la réglementation de la taxation des titres de séjour devrait être corrélative à ces modifications ; les dispositifs actuels étant reconnus⁸ comme trop complexes et excessifs au regard des montants pratiqués en Europe.



Les catégories de titres de séjour devraient être ramenées à six, sans compter celles qui sont prévues par le droit de L'Union européenne, et obéir à des critères homogènes et simplifiés. On compterait ainsi :

- un titre de séjour étudiant, délivré pour la durée prévisionnelle des études ;
- un titre de séjour familial, délivré à toute personne faisant état de liens familiaux justifiant son maintien sur le territoire ;
- un titre de séjour économique, délivré à toute personne présentant une promesse d'embauche en CDD ou en CDI ou un projet de création ou de reprise d'entreprise ;

- un titre de séjour « asile » pour les réfugiés, les protégés subsidiaires et leurs familles ;
- un titre de séjour humanitaire, pour les personnes dont le maintien en France s'impose en raison de leur vulnérabilité ;
- un titre de séjour « aller/retour » attribuable selon des modalités différentes à différentes catégories d'étrangers : saisonniers réguliers, travailleurs qualifiés, diplômés de l'enseignement supérieur, etc.

⁸ Voir à cet égard les seize recommandations du rapport d'information n°2041 de l'Assemblée Nationale en conclusion des travaux d'une mission

d'information relative à la taxation des titres de séjour, conduite au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle

budgétaire, par Mme Stella Dupont et M. Jean-François Parigi.

La définition des critères devrait être directement effectuée par la loi, selon des critères objectifs, et laisser le moins de marge d'appréciation possible à l'administration. Lorsque pour un même type de titre coexistent des règles nationales et des règles issues du droit de l'UE, un alignement devrait être opéré sur la norme la plus favorable, dans un esprit de simplification par le haut.

Dès lors qu'un étranger relève d'un titre de séjour, sauf séjour par nature limité, des durées plus longues que dans le droit actuel doivent être prévues, dans le cadre des dispositions communautaires.



La durée minimale des titres, sauf cas particuliers dûment justifiés par les particularités du séjour, devrait être de cinq ans. Les titres de séjour de dix ans -délivrés d'emblée ou lors du renouvellement après un premier séjour de cinq ans - doivent être remplacés par des titres de séjour permanents dès lors que la carte de résident est renouvelable de plein droit (cf annexe 1). Le retrait de chacun de ses titres restera naturellement de droit en cas de nécessité d'ordre public.

Un certain nombre de modifications seront enfin nécessaires au plan de la procédure.

- Tout d'abord, pour mettre fin aux demandes récurrentes des services et aux pratiques hétérogènes, les dossiers de demande de titre de séjour devront être établis selon une liste de pièces limitative mais complète, fixée par décret, permettant d'examiner la situation de l'intéressé au regard de l'ensemble des cas d'ouverture du droit au séjour. Si les agents devront conserver une marge d'appréciation dans ce cadre pour le bon exercice de leur mission, les services instructeurs ne pourront pas demander de pièces supplémentaires;
- Lorsque le dossier de l'intéressé fait apparaître qu'il ne peut obtenir le titre qu'il a demandé mais remplit les conditions d'obtention d'un autre titre, l'administration devra délivrer ce dernier;
- L'administration disposera d'un délai de six mois pour examiner le dossier, l'absence de réponse à l'expiration de ce délai valant droit au séjour et mettant l'administration dans l'obligation de délivrer le titre demandé. Le titre pourra toutefois toujours être refusé, ou ultérieurement retiré uniquement pour des motifs d'ordre public.

- Saisi d'un recours contre un refus de titre, le juge administratif se verra confier un rôle de juge de plein contentieux; il devra, au besoin au vu de pièces supplémentaires, examiner la situation de l'intéressé au regard de l'ensemble des possibilités d'obtention d'un droit au séjour, et s'il constate que le demandeur peut bénéficier de l'un de ces titres, notamment en raison de sa situation au plan familial ou humanitaire, annuler le refus et enjoindre à l'administration de le lui délivrer.

4. À approche nouvelle, plus grande efficacité administrative

Dans le même temps, les conditions et les délais d'accès aux guichets administratifs devront être simplifiés et réduits. C'est notamment la vocation de la simplification de la procédure pour les demandeurs d'asile dans le cadre de l'Agence de l'asile, qui doit permettre aux services des préfectures de mieux se consacrer au traitement administratif de la situation des autres catégories d'étrangers (ordre public de manière transversale, droit humanitaire, migration de travail, régularisations).

En tout état de cause les moyens dévolus à ces politiques doivent être régulièrement adaptés à l'évolution des flux, afin d'éviter la dérive des délais et des conditions d'accueil et de travail qui finissent par être à tous points de vue extrêmement préjudiciables.

Cela vaut pour l'ensemble des situations de droit, et un exercice de planification comme une plus grande réactivité budgétaire apparaissent nécessaires. La meilleure prise en compte des besoins de protection humanitaire, le développement maîtrisé de la migration de travail et l'exigence d'effectivité des reconduites devront avoir une traduction administrative et budgétaire.

C'est particulièrement le cas pour la demande d'asile, traditionnellement la plus évolutive et pour laquelle il convient de favoriser l'adaptation rapide des capacités d'instruction et d'accueil à l'évolution des flux et au trai-

tement des situations d'urgence. Les moyens affectés à la politique d'asile ne sont le plus souvent renforcés que par à-coups et avec retard, ce qui se traduit par un sous-dimensionnement structurel du dispositif national d'accueil et des capacités d'instruction de l'OFPRA et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Aux hésitations budgétaires – alors même que la gestion de l'urgence, la dérive des délais de traitement et la multiplication des demandeurs à la rue sont finalement toujours les plus coûteux - s'ajoute trop souvent la tentation d'une politique de dissuasion qui conduit à ne pas vouloir améliorer les conditions d'accueil. Dès lors, la programmation annuelle des crédits de la politique de l'asile dans le cadre des projets de loi de finances est de longue date entachée d'insincérité, les crédits du programme Asile (comme de l'aide médicale d'État et de l'intégration) étant trop souvent minorés sur la base d'hypothèses d'évolution des flux largement irréalistes.

Il convient de privilégier la sincérité, la continuité et la réactivité de l'intervention publique en faveur du bon fonctionnement de la politique des étrangers :

- Garantir la sincérité de la prévision budgétaire annuelle notamment pour l'ADA, l'hébergement et les moyens des administrations concernées;
- Pour planifier les moyens il devrait être envisagé d'inscrire l'effort public dans le cadre d'un fonds permanent géré par le Haut-Commissaire à l'asile et aux migrations sous la responsabilité du Premier ministre. Une loi de programmation pluriannuelle définirait la trajectoire des dépenses, et comporterait des dispositions assurant la montée en charge rapide de capacités de traitement et d'hébergement

visant à répondre aux situations d'urgence. Elle prévoirait l'obligation pour le Gouvernement, notamment dès que le taux d'évolution de la demande d'asile, d'une année à l'autre, excèderait d'au moins cinq points la prévision établie dans la loi de programmation, de déclencher un « plan d'urgence » comportant la mobilisation de moyens supplémentaires qui seraient autant que possible pré-identifiés (procédures de recrutement et personnels disposant des qualifications, lieux d'hébergement mobilisables). À défaut le Gouvernement aurait l'obligation de faire part au Parlement des raisons de son éventuelle inaction.

5. Faire des professionnels de l'asile et des migrations les acteurs de ces politiques

La politique des étrangers bénéficie dans notre pays d'une grande richesse d'expertises, de professionnalisme et d'engagement à travers les agents publics, les professions de santé et du droit, et les travailleurs sociaux qui la font vivre.

Les engagements et les réussites sont là. Mais le désordre de ces politiques, leur orientation souvent restrictive, voire dissuasive, l'accumulation de normes parfois contradictoires suscitent un malaise qui touche aux condi-

tions de travail mais surtout au sens de ces missions, à l'éthique professionnelle. Cette dernière est notamment affectée chez les agents du service public, mais aussi parmi les travailleurs sociaux, au vu de la multiplication des situations de « non-droit », comme de l'impossibilité de joindre certains numéros téléphoniques ou des trafics de places qui s'installent dans les files d'attente devant les services publics engorgés.

L'efficacité de l'action administrative ne peut qu'en souffrir.

Ces difficultés doivent être prises à bras le corps :

- **Dans les services des étrangers des préfectures** dont les moyens n'ont cessé de se réduire alors que les flux augmentaient et que les normes s'accumulaient. Comme pour tous les agents publics concernés, la complexité des normes, leur prolifération, la multiplication des textes interprétatifs, l'inefficacité de certaines procédures (notamment les tentatives de réadmission des demandeurs d'asile « dublinés » qui donnent lieu à des tâches lourdes, complexes et surtout le plus souvent vouées à l'échec) et l'ampleur du contentieux sont une source de découragement ;

- **Au sein des services de l'OFPPA et de la CNDA**, confrontés à la question de la capacité à mener de front le respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, la prise en compte des besoins de protection plus délicats à établir (personnes victimes de psycho-traumatismes et d'autres maladies graves, femmes victimes de violences, mineurs, personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle) et la nécessaire réduction des délais de procédure ;

- **Pour les salariés de l’OFII** confrontés à la situation détériorée des demandeurs d’asile qui provoque régulièrement des tensions et une dégradation des conditions de travail dans les guichets uniques. L’augmentation du nombre de demandeurs (qui reste cependant sur la période sans commune mesure avec ce qu’a connu l’Allemagne en 2015 / 2016), la présence de certains réseaux (albanais, géorgiens, nigériens par exemple) qui n’hésitent pas à recourir à la violence d’abord contre les migrants, l’impact sur le comportement de nombre d’étrangers de l’absence ou de la dégradation de leur prise en charge, sont autant d’éléments qui suscitent le malaise;
- **Pour les travailleurs sociaux,** l’insuffisance des places d’hébergement, l’accumulation de structures avec des taux d’encadrement variables sous pression budgétaire du prix de journée, la réduction des délais d’instruction sans adaptation préalable et la complexité du parcours des demandeurs d’asile suscitent de nombreuses difficultés et un malaise diffus. Pour les demandeurs d’asile hébergés, les taux d’encadrement varient de 1 pour 10 à 1 pour 30 selon les structures. La nécessaire réduction des délais d’instruction à l’OFPRA complique le travail d’accompagnement des demandeurs avant leur entretien d’asile. Mais c’est surtout sur les plateformes de premier accueil des demandeurs d’asile, avant et après l’enregistrement en préfecture, que de sérieuses tensions apparaissent pour les mêmes raisons que sur les guichets uniques;
- **Pour les professions de santé et juridiques** présentes auprès des étrangers, les mêmes situations provoquent les mêmes effets de découragement. On pense notamment aux praticiens de la santé physique et mentale sur les PASS des hôpitaux.

Ces expertises, ces engagements sont l’une des grandes richesses de notre pays.



Des États Généraux des professionnels de la politique migratoire et de l’asile devraient être rapidement organisés par le Haut-Commissariat à l’asile et aux migrations pour partager les réussites, prendre la mesure des difficultés et identifier les moyens de faire de ces salariés les acteurs d’une nouvelle approche où tout est lié : nature du droit et des procédures, dignité des étrangers, conditions de travail des salariés.

Il apparait ainsi clairement que les conditions de travail des agents publics comme des travailleurs sociaux ou des autres acteurs sont pleinement indexées sur les conditions d'accueil des étrangers.

Ces États Généraux pourraient notamment aborder les points suivants :

- **L'adaptation de l'activité normative, de l'organisation des services et des inspections** administratives aux exigences des métiers des étrangers ;
- **L'adaptation de l'organisation des services, des parcours, des modes de prise en charge, de l'accompagnement et des procédures à la nécessité de délais d'instruction plus courts** des demandes de séjour et d'asile ;
- **L'expérimentation** dans les préfectures les plus concernées, d'une externalisation vers des prestataires de certaines démarches administratives pour les étrangers ;
- **La juste place de la nécessaire transformation numérique** dans des métiers des étrangers où le contact humain est indispensable à la dignité et à l'efficacité de l'action ;
- **Les moyens nécessaires à l'accompagnement** des salariés (management, formation, diversification, analyses de pratiques, organisation du travail, etc) ;
- **Les moyens d'établir une action plus resserrée entre les acteurs publics** et une coopération respectueuse des rôles de chacun entre agents publics, travailleurs sociaux et professions de la santé et du droit ;
- **La mise en place d'une filière des métiers des étrangers** dans leur diversité au sein de l'administration et des formations, y compris sur la situation des pays d'origine et le contexte international, et l'établissement de passerelles entre ces métiers. Cette réflexion devrait s'étendre aux métiers des étrangers hors de l'administration en lien avec les travailleurs sociaux et les autres salariés concernés ;
- **Confier aux préfets, délégués du Haut-Commissaire à l'asile et aux migrations, un rôle de tête de réseau** des intervenants et des métiers des étrangers au niveau local.

6. Outre-mer, aussi

Comme dans d'autres domaines, l'application des règles du droit commun des étrangers Outre-mer est souvent problématique. Le manque de moyens, l'impact des situations régionales y contribuent. Il reviendra au Haut-Commissariat à l'asile et aux migrations de veiller particulièrement au suivi de ces contextes particuliers, au respect des principes fondamentaux, à l'adaptation du droit lorsqu'il y a lieu.

L'exercice de simplification du CESEDA au plan formel devra notamment concerner l'Outre-mer, pour lequel la lecture du droit s'avère particulièrement complexe.

L'Outre-mer est notamment directement concerné par l'impact des migrations environnementales, comme destination mais aussi en raison de l'ampleur des effets des changements environnementaux notamment en milieux insulaires.

Une réflexion devrait être conduite sur l'ampleur et la pertinence des procédures dérogatoires Outre-mer, qu'illustre encore récemment l'expérimentation d'une procédure dérogatoire pour l'examen de la demande d'asile en Guyane.

Deux situations présentant des risques du point de vue de la politique des étrangers doivent être soulignées.

C'est d'abord le cas en **Guyane** où la maîtrise des migrations pose régulièrement problème à travers les frontières avec le Brésil et le Surinam et plus récemment avec les arrivées en provenance d'Haïti.

C'est également le cas à **Mayotte** où la question de l'immigration, comorienne, est indissociable de la conduite des politiques publiques dans le département. La maîtrise de l'immigration en provenance des Comores est une nécessité. Elle passe par le renforcement de la coopération avec la République des Comores, le contrôle des passages et le fonctionnement dans de bonnes conditions de la rétention et des reconduites.

L'attention des pouvoirs publics doit être appelée sur les dangers que courent à Mayotte, dans un climat de xénophobie latente, les quelques centaines de demandeurs d'asile venus de l'Afrique des Grands Lacs.

Leurs conditions d'accueil et d'accès à la procédure, extrêmement dégradées, doivent être améliorées, notamment par un appui renforcé à l'association Solidarité Mayotte et la mise en place d'un dispositif d'accueil, d'entrée en procédure et d'instruction des demandes d'asile

adapté. Les dispositifs d'instruction de la demande d'asile doivent être renforcés, tout comme les facultés de quitter rapidement le département pour les réfugiés reconnus.

Dans le même temps, une politique active de lutte contre les filières venues notamment de la capitale de la République Démocratique du Congo devrait être conduite, afin d'éviter l'arrivée de personnes dont les besoins de protection relèvent moins fréquemment de l'asile - au contraire des ressortissants de l'Est de la RDC ou d'autres pays de l'Afrique des Grands lacs.

7. Une condition de la réussite : le volontarisme de l'intégration

Les difficultés de l'intégration – qui ne doivent pas en masquer les réussites quotidiennes – ne devraient rien avoir à voir avec la politique migratoire. Elles y ont pourtant tout à voir. C'est pourquoi nous l'évoquons pour en appeler à un sursaut volontariste, en amplifiant les mesures prises en 2018 en faveur de l'intégration des réfugiés (stratégie pour l'intégration, création et action de la DIAIR, intervention de la DGEFP, etc.).

Qu'on le veuille ou non, dans l'esprit public les difficultés rencontrées par les enfants et les petits-enfants d'immigrés, français pour la plupart, ont un rapport avec la capacité de notre pays à poursuivre l'accueil et l'intégration des étrangers.

Il est vrai que les difficultés sont nombreuses, réelles, sérieuses, complexes. Elles relèvent et révèlent fondamentalement les insuffisances de la mobilité et des politiques sociales (école, logement, santé etc.), avec une concentration dans les quartiers défavorisés.

De manière générale, la capacité à construire un consensus et la réussite d'une politique migratoire sont dépendantes de notre capacité collective à reprendre le fil de l'intégration républicaine par l'accès à l'éducation, au logement, à la formation professionnelle et à l'emploi, à la santé.

Elle tient aussi à la nécessité de partager les principes fondamentaux de la République : liberté, égalité (y compris entre femmes et hommes), fraternité, ainsi que la laïcité que la loi de 1905 a érigée en valeur universelle pour tous, croyants et non croyants.

Dans ce contexte général, le volontarisme de l'intégration des primo-arrivants est déterminant :

- **Chaque primo-arrivant, quel que soit son droit durable au séjour, doit bénéficier d'un accompagnement et d'une formation généraliste, centrée sur l'apprentissage du français et le partage des valeurs républicaines.** Elle devra être renforcée et pilotée par l'Office de l'immigration et de l'intégration dans le prolongement de l'action actuelle de l'OFII, en lien avec l'ensemble des acteurs ;
- **Les bénéficiaires d'une protection internationale, qui présentent des caractéristiques particulières, doivent bénéficier, comme la loi le prévoit, d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement.** Les programmes existants qui déploient ce double accompagnement doivent être étendus dans tous les territoires où le nombre de ces personnes protégées le rend nécessaire⁹ ;
- **L'intégration par l'emploi est décisive.** Le niveau d'accès des étrangers aux qualifications et à l'emploi est, selon l'OCDE, l'un des points faibles de la France en comparaisons internationales. Leur intégration sur le marché du travail devrait constituer une priorité. Elle suppose le développement massif de programmes de formation professionnelle qualifiante intégrés comprenant une forte dimension d'accompagnement socio

⁹ Cf notamment le programme Accelair créé en 2002.

professionnel. Ces programmes pourront également comprendre l'hébergement pendant la période de formation. Les formations sous contrat de travail en alternance doivent être privilégiées, garantissant une meilleure insertion professionnelle. Les programmes devront être construits pour répondre à la fois aux besoins de travail des étrangers et aux besoins de main d'œuvre des entreprises et des branches professionnelles. L'orientation vers un parcours de formation qualifiante devra se faire directement après les formations de l'OFII ou dès leur arrivée sur le territoire français pour les réfugiés réinstallés et pour les personnes disposant d'un niveau suffisant. Les cours de français langue étrangère (FLE) à visée professionnelle, qui améliorent l'employabilité ou la capacité à suivre une formation professionnelle seront développés. L'orientation vers les différentes formations se fera soit au niveau départemental, soit au niveau national sur la base d'une plateforme, et ce particulièrement pour les métiers de niche, en veillant à la bonne articulation avec les dispositifs existants dans les départements cibles d'une part, avec la situation de tension dans le logement d'autre part. Enfin, un travail devra être entrepris sur la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), sur la base des résultats d'une expérimentation lancée actuellement;

- Un effort particulier sera consenti au bénéfice des réfugiés adultes de moins de 25 ans qui ne peuvent bénéficier du RSA et pour lesquels l'accès à l'emploi conditionne l'accès au logement autonome. La garantie «jeunes réfugiés» qui obtient de très bons résultats en associant des cours intensifs de FLE à l'intervention des Missions locales, devrait être étendue;
- **L'accueil des primo-arrivants ne peut plus continuer à contribuer à la formation de ghettos dans notre pays. À cet égard l'orientation directive des demandeurs d'asile est une approche qu'il convient de conserver, à condition, pour en garantir l'efficacité comme pour éviter d'aggraver la situation des personnes, de l'associer nécessairement à l'entrée dans l'hébergement.** Il faut sortir de la déconnexion actuelle entre l'hébergement et l'entrée dans la procédure qui ne permet pas de réaliser un accueil digne des primo-arrivants et des demandeurs d'asile. La mise en place d'un dispositif de pré-accueil adapté et coordonné permettrait de limiter la concentration des demandes dans certaines régions, et de prévenir les saturations. Cela revient à penser un schéma national intégré, dans lequel les personnes souhaitant demander l'asile seraient orientées le plus en amont possible – c'est-à-dire dès le guichet unique préfecture / OFII - vers des structures adaptées dès leur arrivée en France. Ce dispositif doit s'organiser dans toutes les métropoles régionales

à travers la création de centres régionaux d'hébergement temporaire¹⁰ garantissant un accès aux droits, à la procédure et à l'hébergement. Si le titre de séjour est conditionnel, l'accès à l'hébergement doit être garanti de manière effective pour tous les primo-arrivants qui en ont besoin. Ce volontarisme doit s'accompagner de la part des décideurs publics d'une intelligence des dynamiques locales. Lorsqu'elles ont lieu hors des territoires où les étrangers sont les plus nombreux, l'on devrait pouvoir déroger à certaines règles pour permettre par exemple à certains demandeurs d'asile disposant finalement d'un titre de séjour durable de poursuivre une dynamique d'intégration réussie localement, souvent avec l'appui du monde associatif ou de mobilisations citoyennes ;

- **Ces politiques ne produiront leurs effets que si elles prennent appui sur les dynamiques sociales nombreuses qui s'expriment sur les territoires de la part des élus, des associations, des bailleurs sociaux et de nombreux citoyens pour favoriser l'accueil et l'intégration.** Cela passe par des engagements variés pour

le logement – comme la signature d'accords collectifs par lesquels les bailleurs et les services réservataires (État, départements et métropoles, Action Logement) s'engagent sur des objectifs chiffrés de proposition de logement moyennant la garantie d'un accompagnement dans le logement (ASLL, programme dédié), l'apprentissage du français, l'accès à la culture ou le sport, la connaissance mutuelle.

Les contrats territoriaux pour l'accueil et l'intégration des réfugiés (CTAR) associant l'État, les collectivités territoriales et d'autres acteurs continueront d'être encouragés. Les engagements des citoyens devraient être reconnus, respectés, encouragés, accompagnés. Un contrat d'hospitalité républicaine pourrait lier la puissance publique ou les collectivités locales à des associations pour les accompagner dans ces démarches d'accueil et d'intégration, comme cela se pratique déjà dans certains territoires.

Au bout de l'intégration il peut y avoir, si c'est le choix de la personne et si les conditions sont remplies, la naturalisation. Afin de marquer clairement que cette procédure ne doit être guidée que par le droit, il paraît aujourd'hui nécessaire de revenir à une compétence exclusive en matière de naturalisations du ministère de la Justice, auquel est rattaché le bureau de la nationalité.

¹⁰ Sur le modèle des « centres de transit » existant à Créteil et à Lyon-Villeurbanne ou des Centres d'accueil et d'examen des situation

(CAES), le principe étant celui d'une rotation rapide des places pour satisfaire au besoin d'hébergement des demandeurs d'asile en première intention.

RÉSUMÉ DE LA I^{ÈRE} PARTIE : UNE APPROCHE NOUVELLE POUR LES POLITIQUES MIGRATOIRES.

Malgré la richesse des engagements et des réussites, le système français produit trop de situations de « non droit » au détriment des étrangers, de celles et ceux qui les accompagnent à titre professionnel ou bénévole, comme de l'esprit public.

- ▶ **Un principe :** pour tout étranger, dans un délai de six mois, un titre de séjour accordé ou à défaut une reconduite effective hors du territoire national.
- ▶ **Une méthode :** adapter les normes de droit et leurs conditions de mise en œuvre pour régler par le séjour le plus grand nombre de situations selon des critères transparents ; au-delà du règlement de la situation des actuels « ni-ni », des procédures d'admission au séjour prévues par la loi et pleinement mises en œuvre ; renforcer l'effectivité des reconduites ;
- ▶ **Un outil :** l'administration et le juge seront tenus d'examiner l'ensemble des possibilités de délivrance d'un titre de séjour.
- ▶ **Une nouvelle gouvernance interministérielle, territorialisée et intégrant la dimension citoyenne avec un Haut-Commissariat à l'asile et aux migrations placé auprès du Premier ministre** pour piloter l'ensemble des politiques de l'asile et des migrations en lien avec les ministères concernés, les territoires et le monde associatif
 - exerçant la tutelle sur :
 - **une Agence** de l'asile pour prendre en charge l'intégralité du parcours des demandeurs d'asile.
 - **un Office de l'immigration et de l'intégration.**
 - bénéficiant du concours :
 - d'un **comité d'évaluation** associant l'ensemble des acteurs.
 - d'un **service de la protection humanitaire** pour superviser l'action de commissions départementales du séjour humanitaire ;

▶ **Une simplification des procédures :**

- réécriture du CESEDA en vue d'une simplification ;
- Simplification de certaines procédures (contentieux, assignations, délais de recours et de jugement) ;
- Simplification des titres de séjour par la limitation à six catégories, la fixation de la durée de droit commun à cinq ans, sauf exceptions inhérentes à la nature des titres, et la création d'un titre non plus de dix ans mais permanent.

▶ **Une plus grande efficacité administrative :**

- Simplification des parcours administratifs, notamment pour les demandeurs d'asile ;
- Planification et réactivité des moyens budgétaires pour assurer des procédures courtes ;
- L'Effectivité de l'orientation des demandeurs d'asile dans l'hébergement accompagné.

▶ **Faire des professionnels les acteurs de ces politiques :**

- Mise en place d'États généraux des professionnels de l'asile et de la politique migratoire ;

▶ **Outre-mer aussi :**

- Suivi particulier par le Haut-Commissaire à l'asile et aux migrations ;
- Réflexion d'ensemble sur l'ampleur et la pertinence des mesures dérogatoires, notamment en Guyane et à Mayotte.

▶ **Le préalable du volontarisme de l'intégration :**

- Accompagnement renforcé des primo-arrivants dans l'apprentissage du français et le partage des valeurs républicaines ;
- Intégration par la formation professionnelle et l'emploi, le logement et la santé ;
- Contrat d'hospitalité républicaine pour reconnaître et accompagner la contribution des citoyens à l'accueil.

II GARANTIR LE PLEIN EXERCICE DU DROIT D'ASILE

1. Respecter les normes fondamentales régissant le droit d'asile

La mise en œuvre du droit d'asile repose sur un socle juridique constitutionnel, européen et international qui impose de hautes exigences aux pouvoirs publics.

En vertu du préambule de la Constitution de 1946, en son quatrième alinéa, « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Aussi la France a-t-elle une obligation d'examiner au fond toute demande d'asile déposée sur son territoire, obligation que le Conseil d'État a rangé parmi « l'identité constitutionnelle de la France » - notamment pour écarter le recours dans notre pays au concept de « pays tiers sûr ».

La convention de Genève de 1951 établit les principes fondateurs qui président à l'instruction des demandes d'asile :

motifs de persécution liés à l'origine ethnique, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social – par exemple les personnes

persécutées en raison de leur orientation sexuelle ou leur identité de genre - ou à des opinions politiques, qui justifient la reconnaissance de la protection internationale et du statut de réfugié ; motifs d'exclusion qui contribuent en articulation avec le Traité de Rome établissant la CPI, à la lutte contre l'impunité des bourreaux ; principe de non-refoulement dans leur pays d'origine des personnes qui y sont exposées à des persécutions, etc.

Source matricielle du droit d'asile, que complètent les dispositions de droit européen et de droit national, notamment celles relatives à la protection subsidiaire pour la protection des personnes menacées par les conflits ou par des traitements inhumains et dégradants¹¹, la Convention de Genève sert de fondement aux décisions de l'OFPRA et de la CNDA.

¹¹ La protection subsidiaire concerne les personnes pour lesquelles il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elles courraient dans leur pays

un risque réel de subir la peine de mort ou une exécution ; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; pour des civils, une menace

grave et individuelle contre la vie ou la personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international

(article L.712-1 du CESEDA).

Ces normes fondamentales, de la plus haute valeur juridique, constituent ainsi les bases du plein exercice par la France de ses responsabilités en matière d’asile. L’OFPRA et la CNDA en assurent l’application et l’adaptation à certaines problématiques contemporaines. Elles mériteraient certainement d’être complétées pour appréhender d’autres besoins de protection ayant émergé de manière cruciale, tels que ceux des déplacés environnementaux. Cependant, les fortes tensions dans les relations internationales ne permettent pas d’envisager utilement une renégociation du contenu de la Convention de Genève.

C’est donc pour l’essentiel, s’agissant du droit d’asile, moins la lettre des textes que leurs modalités d’application sur le territoire national et européen qui nécessitent d’être profondément repensées.

2. Tirer les leçons de la situation de M. Snowden en permettant aux combattants pour la liberté de solliciter l’asile même s’ils ne sont pas sur le territoire national

Il est cependant un point sur lequel les fondamentaux de notre droit d’asile devraient évoluer pour permettre le plein effet des dispositions constitutionnelles qui garantissent le droit à l’asile pour toute personne persécutée en raison de son combat pour la liberté, même lorsqu’elle n’est pas sur le territoire national.

L’état actuel du droit ou de sa mise en œuvre ont fait obstacle à l’examen de la demande d’asile de M. Edward Snowden, dont la requête exprimée depuis l’étranger a été considérée par les pouvoirs publics comme une demande de visa – refusée par le gouvernement à deux reprises en application de son droit souverain.

Pour donner une traduction concrète à la norme constitutionnelle, il devrait être envisagé de garantir un accès des combattants pour la liberté à la procédure d'asile même s'ils ne sont pas sur le territoire national au moment de leur requête.



Les postes diplomatiques ou consulaires devraient être tenus de délivrer un visa aux personnes qui invoquent de manière jugée crédible des persécutions liées à leur combat pour la liberté, c'est-à-dire leur engagement politique ou associatif en faveur des droits humains ou du pluralisme po-

litique. Un refus ferait l'objet d'un droit à un recours gracieux devant le poste diplomatique ou consulaire avec saisine de l'OFPRA dont l'avis, sauf motif lié à une menace grave pour la sûreté de l'État, serait liant pour le Gouvernement (cf annexe 1).

Cet ajout procédural dérogeant au principe général de territorialité de la demande d'asile doit permettre d'enrichir le plein exercice du droit d'asile, en l'occurrence pour les combattants pour la liberté susceptibles de bénéficier de l'asile constitutionnel.

Par ailleurs, les personnes souhaitant demander l'asile peuvent solliciter un « visa pour l'asile » auprès des postes diplomatiques et consulaires, qui statuent sur la demande après décision du ministère de l'Intérieur, et dans certains cas sur avis non contraignant de l'OFPRA. Cette procédure de « visa pour l'asile » ne s'appuie pas actuellement sur une base juridique ad hoc mais sur les dispositions générales relatives aux visas de long séjour, qui s'appliquent de façon indifférenciée à des motifs de séjour variés (travail, études, famille etc..). Les personnes dont la demande de visa pour l'asile a été refusée ne peuvent exercer de recours que dans les conditions de droit commun (devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, puis devant les juridictions administratives), qui ne garantissent pas que les motifs de crainte allégués par les demandeurs soient justement appréciés.

Afin de donner une base juridique à ces visas, d'harmoniser les pratiques des postes, de les rendre plus transparentes et d'assurer une appréciation indépendante du caractère fondé des persécutions invoquées, il conviendrait d'insérer dans le CESEDA des dispositions législatives et réglementaires (cf annexe 1) prévoyant que :

- Les postes diplomatiques et consulaires délivrent un visa pour l'asile aux personnes dont les motifs de crainte, entrant dans le champ d'application de la convention de Genève ou de la protection subsidiaire, n'apparaissent pas manifestement infondés ;
- Les personnes dont la demande de visa pour l'asile a été refusée ont la possibilité d'exercer un recours gracieux devant le poste diplomatique ou consulaire, qui saisit systématiquement l'OFPRA pour un avis non contraignant.

3. Sortir des failles du régime d'asile européen qui entravent la bonne mise en œuvre du droit d'asile

3.1. Un système défaillant face à la « crise européenne de l'asile » depuis 2015

La Constitution organise l'articulation des responsabilités de la France et de ses partenaires européens au regard de l'asile, qui figure depuis 1999 parmi les compétences communautaires. L'article 53-1 de la Constitution prévoit que les autorités françaises peuvent déroger à leurs compétences en matière d'asile au profit d'autres États européens (cf règlements Dublin) mais conservent le droit d'examiner toute demande d'asile qui ne relèverait pas directement de leurs compétences en vertu des règles communautaires. Elles ne peuvent se dessaisir de leurs compétences en la matière au profit d'États non européens.

La mise en œuvre du droit d’asile est enserrée dans un corpus de normes européennes, qui ont vocation d’une part à assurer une harmonisation minimale des conditions d’éligibilité au statut (directive « Qualification »¹⁰), d’examen des demandes d’asile (directives « Procédure »¹¹) et d’accueil des demandeurs d’asile (directive « Accueil »¹²) et d’autre part à favoriser une prise en charge coordonnée des demandeurs d’asile, au moyen notamment de règles de détermination de l’État responsable de l’examen d’une demande d’asile (règlements Dublin¹³).

En réalité, s’il part des meilleures intentions initiales, ce cadre européen ne permet pas aujourd’hui une coopération effective des États européens en matière d’asile.

Ces failles sont apparues de manière très nette au cours de la période 2015-2017 dite de « crise européenne de l’asile » avec l’arrivée de plus de 1 million de demandeurs d’asile principalement en Allemagne en 2015. Elles perdurent,

alors que le nombre des arrivées est retombé au niveau de 2014, en raison notamment des déplacements de demandeurs d’asile au sein de l’Union vers des pays initialement moins concernés comme la France, la Belgique ou les Pays-Bas.

¹⁰ La directive 2011/95/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d’une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

¹¹ La directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d’octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ; la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

¹² La directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l’accueil des demandeurs d’asile dans les États membres ; la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)

¹³ Le règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

L'harmonisation des conditions d'examen des demandes d'asile et d'accueil des demandeurs d'asile reste largement inaboutie, et de larges disparités persistent entre États membres quant aux taux de protection ou aux droits sociaux des demandeurs d'asile.

S'agissant de l'instruction des demandes d'asile, dès lors que les procédures sont largement harmonisées et l'analyse de la situation dans les pays d'origine amplement partagée, **les différences de niveau d'indépendance de décision des autorités de détermination par rapport aux pouvoirs politiques**

déterminent largement ces différences de taux de protection. C'est notamment le cas entre la France et l'Allemagne, où le Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ne dispose pas de l'indépendance fonctionnelle dont jouit l'OFPRA en application de la loi de 2015.

Ces situations provoquent une forme de « dumping asilaire » préjudiciable à l'exercice harmonisé et serein du droit d'asile.

En outre, la mise en œuvre des règles de détermination établies par le règlement Dublin, lesquelles ont vocation à garantir l'accès à la procédure d'asile ainsi que la responsabilisation des États d'arrivée aux frontières extérieures, à limiter l'afflux de demandeurs d'asile vers les États les plus attractifs, et ainsi favoriser leur répartition équilibrée sur le territoire européen, s'est avérée insoutenable dans un contexte de forte augmentation des flux. Cette situation perdure avec les déplacements de demandeurs d'asile au sein de l'UE, faute notamment de reconnaissance mutuelle des décisions concernant les demandes d'asile. Si les dispositions de ce règlement relatives à l'unicité de l'autorité de détermination compétente ou en vue du regroupement familial restent pleinement pertinentes, **les principes de détermination de l'autorité responsable ont été mis en échec.**

Les effets du non-fonctionnement du règlement Dublin, s'agissant de la détermination de l'État compétent pour l'examen de la demande d'asile sont désormais patents :

- Un grand nombre de demandeurs d'asile dont la demande n'a pas été examinée dans le pays de première arrivée voient nié le droit à l'examen de leur demande dans des délais raisonnables ;
- Pour ceux dont la demande a déjà été examinée au sein de l'UE et par hypothèse rejetée, ils se voient, faute de reconnaissance mutuelle au sein de l'espace européen, autorisés après des mois d'attente à bénéficier d'un nouvel examen complet de leur demande. Cette situation alimente depuis 2016 l'errance, dans des conditions de grande précarité, de centaines de milliers de demandeurs d'asile déboutés d'un pays à l'autre au sein de l'UE ;
- Pour les États membres situés aux frontières extérieures, le règlement Dublin est devenu la démonstration de l'absence de solidarité européenne, alimentant les dérives politiques comme en Italie ;
- Dans les pays de destination, comme en France, la faible exécution des décisions de réadmission au titre de Dublin (17% en 2019) conduit au blocage de l'ensemble du système de l'asile au détriment des demandeurs, des fonctionnaires des différentes administrations et notamment des services des étrangers des préfectures et de l'OFII, des juges administratifs et des avocats, des municipalités qui accueillent les centres d'hébergement, des travailleurs sociaux, des bénévoles. Cette situation contribue à l'expansion des coûts d'hébergement ou au développement de l'habitat précaire dans les centres des villes.

Les difficultés majeures rencontrées dans la mise en œuvre du règlement Dublin constituent un facteur structurel de dysfonctionnement du régime européen commun de l'asile, alimentant la crise européenne, et au-delà la crise démocratique sur l'accueil des demandeurs d'asile :

répartition déséquilibrée des demandeurs favorisant la montée des tensions et la perte d'acceptabilité des politiques d'asile ; exclusion non conforme au droit européen des demandeurs d'asile « dublinables » du bénéfice des conditions d'accueil et d'hébergement lorsqu'ils sont considérés « en fuite » pour s'être soustraits à la réadmission ; blocage des dispositifs d'accueil dans les pays de destination ; stratégies non coopératives des États membres, etc.

3.2. Une coopération européenne pour le droit d'asile

Il est urgent de mettre en place des dispositifs européens qui garantissent à la fois, tout particulièrement au sein de l'espace Schengen où la liberté de circulation est gagée par l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures :

- **Le plein accès à la procédure d'asile** pour les demandeurs ;
- **L'examen rapide et coordonné** des demandes d'asile ;
- **La responsabilisation des États d'arrivée aux frontières extérieures**, et la maîtrise des flux ;
- **La solidarité de l'Union européenne** et de l'ensemble des États membres à l'égard des pays d'arrivée.



À ces fins, les actions suivantes devraient être poursuivies au titre du renforcement de la coopération européenne pour le droit d'asile :

- **La pleine harmonisation des conditions de détermination du statut, qui résultent moins, à l'heure actuelle, de différences de doctrine que du degré d'indépendance des autorités administratives de détermination à l'égard du pouvoir politique ;**
- **La convergence accrue des conditions de prise en charge et d'accueil des demandeurs d'asile, par la définition d'un socle commun de droits et d'un barème adapté de prestations applicables dans l'ensemble des États européens ;**
- **La constitution d'une capacité d'instruction réactive, qui pourrait être mobilisée dans le cadre des missions de réinstallation dans les pays de transit (Niger, Tchad, Proche-Orient...) qui devraient être renforcées aux niveaux national et européen, y compris par le recours au parrainage citoyen ;**
- **La création d'un réseau de centres contrôlés dans les ports méditerranéens, dans lesquels les demandes d'asile des personnes secourues en mer seraient instruites dans des délais courts et depuis lesquels seraient reconduites vers les pays d'origine les personnes ne disposant finalement pas d'un titre de séjour¹⁶ ;**

- Des mécanismes de répartition pour l'accueil des réfugiés dont la demande d'asile serait instruite dans le cadre de ces missions de réinstallation ou dans les centres contrôlés, qui prendraient mieux en compte les engagements des États membres (engagements d'accueil ou participation au financement du système) et les souhaits des demandeurs d'asile ou des personnes protégées ;
- Une prise en charge par le budget européen des dépenses liées à l'accueil et à l'accompagnement des demandeurs d'asile ;
- S'agissant des mouvements « secondaires », la reconnaissance mutuelle des décisions prises par les différentes agences européennes, en l'articulant avec les normes constitutionnelles françaises.

Ces éléments conduisent à renforcer l'Agence européenne de l'asile, selon deux modèles d'organisation envisageables :

- ▶ **Une répartition des compétences en fonction d'un principe de subsidiarité** : l'Agence européenne pourrait être compétente pour l'élaboration des lignes directrices encadrant l'instruction des demandes d'asile, et éventuellement pour la mise en œuvre des opérations de réinstallation en lien avec le HCR et de relocalisation ; les autres compétences demeureraient du ressort des agences nationales, à la stricte condition de la reconnaissance mutuelle, au sein de l'Union, des décisions prises au niveau national, et d'une harmonisation des statuts des offices nationaux en termes d'indépendance ;
- ▶ Ou une agence unique dont les offices nationaux constitueraient des antennes mettant en œuvre la doctrine définie par l'agence indépendante.

¹⁶ Il convient de rappeler que depuis 2015 ni la pratique italienne (libre passage des demandeurs d'asile avec seule prise d'empreintes puis

fermeture des ports avant leur réouverture récente) ni la pratique grecque (notamment depuis mars 2016 et la mise en place des examens de

recevabilité en vue du retour vers la Turquie décrétée pays tiers sûr) ne correspondent à cette proposition.



Contrairement aux statuts de l'actuel Bureau européen d'appui à l'asile (EASO), l'Agence devra disposer d'un statut d'indépendance pour les compétences de fond au regard des pouvoirs politiques, ce qu'une refonte de ses statuts devra garantir.

Cette Agence de l'asile européenne, présente aux frontières extérieures, permettra d'y établir une complémentarité et une étanchéité aujourd'hui absentes entre le nécessaire contrôle des frontières par Frontex et la défense du droit d'asile.

Ces objectifs fondamentaux peuvent être poursuivis selon plusieurs variantes :

► **Un système à double détente selon l'ampleur de la demande d'asile :**

- dans les cas où les flux de primo-arrivants ne dépasseraient pas un seuil d'alerte préalablement établi, le système de Dublin pourrait être maintenu dans une mesure plus restreinte, le transfert n'étant plus possible que dans deux cas : vers le pays de première entrée si le demandeur est originaire d'un pays d'origine sûr (POS) – la liste des POS devant être établie au niveau européen - vers le pays de premier examen si le demandeur a déjà fait l'objet d'une décision dans un autre État membre ;
- en cas d'afflux mettant en échec ce dispositif, comme depuis 2015, l'Office européen pourrait se substituer, en tant qu'autorité de détermination, aux offices nationaux, avec des moyens accrus et la faculté d'orienter les demandeurs

aux fins de leur hébergement sur l'ensemble du territoire de l'UE ; un tel transfert de compétence au niveau européen aurait vocation à donner corps à une prise en charge solidaire et coordonnée de la demande d'asile dans les situations de crise, et à en prévenir l'instrumentalisation politique par les États membres. S'y ajouterait le recours à la communauté internationale à travers le conseil de sécurité des Nations Unies dans les cas d'afflux massifs résultant de crises internationales, afin de rechercher des solutions coopératives notamment en lien avec le HCR et l'OIM.

► **Un système à géométrie variable :**

- avec les 28 États membres de l'UE ;
- ou à défaut dans le cadre d'une coopération renforcée, au sein de l'espace Schengen actuel ou remodelé en lien avec un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union dont la responsabilité incombe à l'Agence Frontex.

Dans l'attente d'une solution européenne qui devient urgente, il conviendrait de restreindre unilatéralement l'application des dispositions de Dublin et de concentrer, sur un nombre limité de personnes « dublinables », les diligences visant à assurer leur réadmission dans le pays de première arrivée. Il pourrait être prévu à cette fin d'appliquer systématiquement la clause discrétionnaire permettant à un État d'examiner une demande d'asile dont il ne serait pas responsable aux personnes présentant des vulnérabilités (mineurs isolés, victimes de traite etc.) et/ou des liens existants avec cet État (présence de membres de la famille, langue parlée, cursus d'études, etc...) au moment de l'enregistrement de la demande. Plus largement, il pourrait être envisagé selon les principes déjà énoncés d'exonérer de transfert, vers le pays de première entrée, les demandeurs d'asile qui ne seraient pas originaires d'un pays d'origine sûr et qui n'auraient pas fait l'objet d'une décision dans un autre pays européen.

4. Prendre pleinement sa part des programmes de réinstallation et développer les voies complémentaires d'accès légales et sûres

Les voies légales d'accès garantissent, pour les États, la régularité et la prévisibilité de l'entrée sur le territoire, et pour les réfugiés, un parcours sécurisé. Ces voies légales et sûres permettent de prévenir des trajectoires marquées par l'imprévisibilité, des dangers majeurs pour l'intégrité physique et mentale, voire pour la vie, et l'exploitation de la migration illégale par des filières souvent criminelles.

Le Pacte mondial pour les réfugiés, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 17 décembre 2018, inclut un cadre d'action global qui définit des objectifs en matière de réinstallation d'une part, de voies complémentaires d'autre part (réunification familiale, parrainage privé, visas pour études, visas humanitaires, ...), sous la coordination du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

L'Europe et la France ont vocation à continuer à prendre leur part des efforts qui permettent d'assurer une pro-

tection durable aux réfugiés les plus vulnérables et une solidarité envers les pays de premier accueil, qui assurent la très grande majorité (85 %) de l'accueil des réfugiés dans le monde. Le développement des voies légales d'accès autres que la réinstallation rencontre les propositions contenues dans ce document pour assouplir les conditions de délivrance des visas de long séjour.

5. Prémunir le système français de l'asile des interférences de la politique de voisinage de l'UE

La France connaît régulièrement depuis les années 2000 des arrivées relativement nombreuses de demandeurs d'asile en provenance de pays se trouvant dans l'environnement proche de l'UE : Balkans (Kosovo, Albanie) ou Caucase (notamment Géorgie)¹⁷. Dans ce dernier cas, de nombreux demandeurs d'asile sont atteints de graves pathologies (notamment tuberculose).

Ces personnes ne relèvent généralement que dans une faible mesure des critères de l'asile¹⁸ et proviennent de pays figurant sur la liste des Pays d'Origine Sûrs (POS) établie par l'État via le Conseil d'administration de l'OF-PRA. Leur présence relativement nombreuse, souvent portée par des filières conscientes de la faible efficacité des reconduites, alimente un détournement du droit d'asile.

Or, même si cela doit se faire dans des délais plus courts dans le cadre de la procédure accélérée (délai d'examen plus rapide à l'OF-PRA, juge unique à la CNDA), il convient de respecter le droit fondamental de ces personnes à demander l'asile.

¹⁷ En 2018 : 9 683 demandeurs d'asile albanais, 7 000 Géorgiens, 2 700 Kosovars.

¹⁸ En 2018 taux de protection OFPRA / OFPRA + CNDA : pour les Albanais (8,4% / 17,1%), Géorgiens (4,6% / 6,3%), Kosovars (11,6% / 25,1%).

Dans ces conditions, la tentation est permanente de prendre des mesures qui, pour tenter de dissuader – en vain – ces personnes de demander l’asile en France, portent atteinte aux droits et aux conditions d’accueil de l’ensemble des demandeurs d’asile, comme au bon fonctionnement de l’autorité de détermination.



Il serait souhaitable de privilégier des mesures ciblées à même de réduire les arrivées depuis ces pays des personnes qui ne relèvent pas d’un besoin de protection internationale :

- coopération dans le domaine sanitaire ;**
- lutte contre les réseaux ;**
- ouverture à la migration professionnelle ;**
- réexamens de la libéralisation des visas.**

Il s’agit de cesser de faire peser sur le système de l’asile dans son intégralité le poids de décisions de nature géopolitiques prises au niveau européen avec des pays qui pour avoir une vocation européenne, et sans correspondre pour l’essentiel de leur population aux critères du droit d’asile, présentent des caractéristiques politiques, économiques et sociales de nature à favoriser l’émigration vers l’Union.

6. Assurer l'effectivité du droit d'asile au niveau national

Dans le cadre d'une approche privilégiant un accueil complet et exigeant, avec une gouvernance adaptée (Haut-Commissariat à l'asile et aux migrations, Agence de l'asile) et des moyens adaptés, la politique de l'asile au niveau national doit se donner pour objectifs et moyens de prendre en charge les demandeurs d'asile dans le strict respect du droit, de la dignité des personnes et de l'ordre public, dans des délais courts.

Pour cela, trois éléments doivent évoluer : les conditions d'accès à la demande d'asile, l'hébergement et l'accompagnement.

6.1. Fluidifier l'entrée dans la procédure auprès d'une Agence de l'asile

La prise en charge des demandeurs d'asile s'effectue tout au long d'un parcours du combattant impliquant aujourd'hui une multiplicité de lieux et d'acteurs :

- premier accueil par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), dont la gestion est déléguée à des partenaires associatifs ;
- enregistrement des demandes d'asile, contrôles liés à la mise en œuvre du règlement Dublin et délivrance de l'attestation de demande d'asile par les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) des préfectures et de l'OFII ;
- délivrance des conditions matérielles d'accueil et identification des éventuelles vulnérabilités par les services de l'OFII ;
- éventuel hébergement dans différents types de structures (centres de transit, CAES, CAO¹⁹, AT-SA, PRADHA, HUDA, CADA, CPH...), gérées et financées selon des modalités distinctes, et complétées par des nuitées hôtelières ou par un recours à l'hébergement d'urgence de droit commun, ce qui altère la lisibilité du système d'accueil ;

¹⁹ Les centres d'accueil et d'orientation (CAO) créés pour l'essentiel en 2015 et 2016 auront normalement tous fermé leurs portes

le 30 juin 2020, à la faveur soit de leur suppression soit d'une transformation en HUDA le plus souvent.

- domiciliation et prestations d'accompagnement administratif, juridique et social effectuées par les SPADA pour les demandeurs d'asile non orientés dans le dispositif national d'accueil et pour les bénéficiaires d'une protection internationale non pris en charge par un programme d'intégration dédié;
- instruction de la demande d'asile par l'OFPRA et recours à la CNDA.

Cette segmentation de la chaîne administrative de l'asile porte atteinte tant à la qualité du service rendu aux demandeurs d'asile qu'aux conditions de travail des agents publics et des opérateurs associatifs, comme aux impératifs de réduction des délais et de gestion efficiente des deniers publics.

Pour y remédier: l'entrée en procédure s'effectuera directement auprès d'une Agence de l'asile. Celle-ci disposera des moyens permettant un accueil complet adapté au besoin d'information et de prise en charge des primo-arrivants et notamment des moyens actuellement dévolus à l'OFII et aux plateformes associatives pour l'asile (« prestation A » effectuée avant le passage en Guichet unique);

- L'Agence garantit un premier rendez-vous d'accueil dans ses locaux déconcentrés. Le premier accueil à l'Agence permet l'information du demandeur, la prise d'empreintes digitales

la domiciliation, l'identification des vulnérabilités, l'établissement des conditions d'accueil (hébergement, allocation), et l'introduction de la demande d'asile. Un document délivré au demandeur enregistré atteste solennellement de cette qualité;

- Le demandeur d'asile adresse son récit écrit à l'Agence dans le délai actuel de trois semaines;
- L'Agence saisit la préfecture en vue de la délivrance du titre provisoire de séjour qui est de droit (sauf menace à l'ordre public);
- L'Agence de l'asile adresse au demandeur le titre de séjour avec la convocation à l'entretien d'examen de sa demande.

Parallèlement et sans préjudice des missions de l'Agence, des « maisons de l'asile » dans les agglomérations, à l'initiative des collectivités locales, en lien avec le monde associatif et avec l'appui de l'Agence, contribuent à la bonne information des demandeurs d'asile, mais aussi des différents acteurs et des citoyens intéressés, sur les procédures, en s'appuyant sur les plateformes associatives existantes.

6.2. Assurer un hébergement accompagné systématique des demandeurs d'asile

Il faut saluer l'effort consenti depuis 2010 et surtout 2012, qui se poursuit à l'heure actuelle, pour augmenter les capacités d'hébergement : 35 000 places existantes en 2009, 45 000 en 2013, 80 000 en 2017 et près de 100 000 prévues en 2019. Mais le dispositif national d'accueil (DNA) reste structurellement en deçà des besoins d'hébergement qui ont résulté du quadruplement des demandes d'asile depuis 2010.

Les demandeurs d'asile bénéficient par conséquent d'un accès très inégal à l'hébergement et à l'accompagnement social, en particulier dans les régions les plus tendues : seuls 48% des demandeurs d'asile étaient hébergés en 2018, loin de l'objectif de 64% fixé dans la loi de finances.

Près de 70 000 demandeurs d'asile seraient ainsi non hébergés²⁰.

Le sous-dimensionnement du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile emporte de multiples conséquences négatives : déport sur l'hébergement d'urgence de droit commun, précaire et déjà saturé ; multiplication des campements et des squats et maintien à la rue de nombreux demandeurs d'asile, y compris des personnes vulnérables ; dégradation de la santé physique et mentale ; ruptures dans les parcours administratifs ; accompagnement a minima dans la procédure d'asile par des SPADA déjà sous tension. Cette situation contribue à miner la légitimité et l'acceptabilité sociale de la politique de l'asile et provoque indignité et désordre. Elle est à l'origine de diverses condamnations de l'État par les juges français et européens pour violation des droits fondamentaux.

²⁰ Rapport annuel sur l'asile de Forum réfugiés Cosi 2019.

En outre, l'augmentation du nombre de places s'est accompagnée, souvent du fait de la nécessité de répondre à l'urgence, mais aussi dans la volonté de mettre en œuvre le règlement Dublin, d'une multiplication des dispositifs qui ne font plus du Centre d'hébergement de Demandeurs d'Asile (CADA), la structure dominante²¹.

Cet empilement de dispositifs est indissociable d'une forte diversité des taux d'accompagnement dans les structures (de un pour dix à un pour trente) qui porte préjudice à l'accompagnement des demandeurs d'asile. Cette évolution résulte principalement de considérations budgétaires conduisant à privilégier des structures comme les HUDA. Elle suscite de nombreux effets négatifs. La pression à la baisse du prix de journée des structures²² conduit à réduire les

taux d'encadrement au détriment de la qualité de l'accompagnement. Sa faiblesse numérique porte également atteinte à la capacité des salariés d'être porteurs de l'ensemble des compétences requises (gestion hôtelière, maintenance, accompagnement social et sanitaire, suivi administratif et juridique, gestion de la vie collective et connexion avec l'environnement, secrétariat, encadrement, etc.).

En réalité, tant la nécessité de disposer d'un accompagnement administratif et social adapté, du point de vue des demandeurs comme des conditions d'intervention des travailleurs sociaux – avec à défaut des effets de déport vers les administrations en charge – préfetures, OFII et OFPRA), que les impératifs budgétaires conduisent à privilégier la planification de structures durables disposant des moyens de fonctionner dans de bonnes conditions sur le modèle des CADA.

L'action dans l'urgence et le temporaire coûtent cher.

²¹ En 2019 le dispositif comprenait 43 500 places en CADA, 42 200 places en Hébergements d'Urgence pour Demandeurs d'Asile (HUDA) dont 36%

en chambres d'hôtels, 5 300 en Programmes régionaux d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile (PRAHDA pour des

demandeurs en procédure Dublin), moins de 5 000 en Centres d'Accueil et d'Orientation (CAO) et de 3 000 dans les plus récents Centres d'accueil

et d'évaluation des situations (CAES).

²² 19,40 euros en CADA, 23 en CAO et 16,25 euros en HUDA.



Il apparaît nécessaire d'organiser l'accueil systématique des demandeurs d'asile dans des structures d'hébergement accompagné :

- ▶ En planifiant dans la durée le renforcement de l'effort d'hébergement afin d'éviter les surcoûts liés à la gestion de crise ;
- ▶ En organisant le dispositif autour de quatre types de structures :
 - Des centres régionaux d'hébergement temporaire²³ ou les CAES, à vocation régionale, pour apporter une réponse en première intention aux demandeurs d'asile primo-arrivants avant leur orientation rapide vers des CADA. Leur bon fonctionnement est conditionné à un taux de rotation élevé permettant d'assurer un haut niveau de réponse à la demande locale d'hébergement dans les grandes métropoles. Les demandeurs d'asile y bénéficieraient d'un accompagnement de qualité, qui permettrait notamment de prendre en compte le raccourcissement de la procédure d'asile. Les métropoles régionales pourraient participer, en association avec leurs élus, à des formes de mutualisation de l'accueil en transit pour s'adapter aux évolutions régionales de la demande d'asile ;
 - Les CADA, établissements socles du DNA, pour accueillir de manière structurelle les demandeurs d'asile

durant l'intégralité de la procédure d'asile ; conventionnés pour une durée de quinze ans, ils apportent à la puissance publique comme aux opérateurs une visibilité sécurisante à moyen-long terme ;

- Les CHUDA, outil plus flexible à la main des préfets pour apporter une réponse rapide dans la gestion des crises temporaires dues à des afflux ponctuels ; dès lors que les CHUDA seraient pérennisés ils devront faire l'objet d'un conventionnement pluriannuel comme cela a été engagé en 2019, ou transformés en CADA ;
- Les CPH, ayant vocation à accueillir les personnes protégées particulièrement vulnérables qui doivent bénéficier d'un accompagnement renforcé, pour une durée limitée, avant l'entrée dans le logement autonome.
- ▶ En laissant dans ce cadre à l'administration déconcentrée (Préfets / SGAR / directions régionales et départementales compétentes), en lien avec les élus notamment des métropoles, une marge de flexibilité pour adapter le dispositif aux nécessités locales. L'orientation nationale générant des délais de vacance importants qui réduisent sensiblement les capacités d'accueil, la gestion du parc d'hébergement aurait vocation à être déconcentrée au niveau territorial, à des fins de gestion rapprochée et directive des orientations, au plus près des besoins et des capacités du territoire, et de réduction des vacances et des présences indues au sein du parc.

²³ Actuels « centres de transit » actuels à Créteil et à Lyon-Villeurbanne cf infra.

L'accompagnement des demandeurs d'asile dans les structures du DNA devrait par ailleurs s'articuler à un renforcement des dispositifs publics et associatifs d'accompagnement sanitaires, aujourd'hui en nombre insuffisant.



À titre expérimental devrait être mis en place sous la responsabilité du Haut-Commissariat aux migrations dans certaines régions un dispositif intégré comparable à ce qui fonctionne aux Pays-Bas, où seraient installés à proximité les lieux d'hébergement, les sources d'information, les moyens d'accompagnement sociaux, juridiques et médicaux ainsi que d'instruction de la demande d'asile.

RÉSUMÉ DE LA II^{ÈME} PARTIE. GARANTIR LE PLEIN EXERCICE DU DROIT D'ASILE.

Que ce soit au niveau européen ou national, l'accès au droit d'asile garanti par la Constitution et nos engagements internationaux reste incomplet et source de désordres.

- ▶ **Respecter pleinement les normes internationales et européennes de l'asile ;**
- ▶ **Ajouter la possibilité pour les combattants pour la liberté de demander l'asile hors du territoire national et donner une base juridique aux « visas pour l'asile » depuis l'étranger ;**
- ▶ **Mettre en place des dispositifs européens permettant de sortir des failles apparues avec la « crise européenne de l'asile » depuis 2014 (harmonisation des statuts des autorités de détermination ; socle commun pour les conditions d'accueil ; capacité d'instruction réactive en pays tiers ; instruction de la demande d'asile dans des centres contrôlés à l'arrivée dans les ports européens ; reconnaissance mutuelle des décisions d'asile ; prise en charge des dépenses d'accueil et d'instruction par le budget européen, Agence européenne de l'asile) ;**
- ▶ **Prendre pleinement sa part des programmes de réinstallation et développer les voies complémentaires d'accès légales et sûres ;**
- ▶ **Prendre des mesures ciblées pour réduire les arrivées de ressortissants de pays du voisinage terrestre de l'UE dans le système français de l'asile ;**
- ▶ **Simplifier la procédure d'asile en France par la mise en place d'une Agence de l'asile responsable de l'ensemble du parcours des demandeurs ;**
- ▶ **Généraliser l'hébergement accompagné des demandeurs d'asile** dans quatre types de structures (centres régionaux d'hébergement temporaire, CADA, CHUDA, CPH) ;
- ▶ **Expérimenter un dispositif territorial intégré** pour la prise en charge des demandeurs d'asile sur le modèle néerlandais.

III CONSTRUIRE UNE PROTECTION HUMANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE COMPLÉMENTAIRE

Certains besoins de protection ne relèvent pas des critères du droit d'asile, quelle que puisse être la capacité d'innovation jurisprudentielle des institutions en charge de le mettre en œuvre.

C'est notamment le cas des personnes en détresse humanitaire mais ne relevant pas du droit d'asile – faute de craintes liées au pays d'origine - et de celles dont la migration relève exclusivement de déplacements environnementaux.

Pour le présent comme pour l'avenir, notre capacité à imaginer et à mettre en œuvre des solutions juridiques sera décisive pour sortir nombre de ces personnes de situations de « non droit » et pour atténuer la pression qui s'exerce de fait, faute d'autres dispositifs, sur le droit d'asile.

1. Vers un nouveau cadre normatif pour la protection des déplacés environnementaux

1.1. Une urgence

Alors que les négociations internationales sur le climat ont longtemps été focalisées sur la nécessaire lutte contre le réchauffement climatique ou sur les compensations financières dont pourraient s'acquitter les États les plus pollués, ce n'est que récemment que s'est imposée la nécessité de l'adaptation au changement climatique (sécheresses, inondations, hausse du niveau des mers et des océans, pertes de biodiversité, épidémies, événements climatiques exceptionnels, etc...). Une attention croissante a ainsi récemment été portée aux impacts du réchauffement climatique et de la dégradation de l'environnement sur la stabilité des sociétés, les droits humains et les mouvements de populations.

L'émergence de cette thématique dans le débat international a été favorisée par la multiplication des travaux scientifiques, menés notamment dans le cadre du GIEC, qui documentent de façon de plus en plus précise l'interaction entre les changements climatiques et environnementaux (sécheresses, pénuries d'eau...) et les déplacements de population (notamment en Asie du Sud Est ou

dans la corne de l'Afrique), dans un contexte de tensions croissantes sur l'accès aux ressources naturelles. Ces travaux mettent en avant le caractère irrémédiable des dommages subis par les sociétés concernées, au regard de la fréquence et de la violence croissantes des épisodes climatiques extrêmes (inondations au Bangladesh) et de l'ampleur des coûts de reconstruction qu'ils induisent.

Il faut constater qu'est maintenant avéré, sans devoir plus attendre, un « impact sévère²⁴ » de ces changements environnementaux sur les mouvements de population. Les dégâts constatés sont d'ores et déjà supérieurs à ceux qui étaient envisagés il y a dix ans, ainsi que le constate le dernier rapport du GIEC, en date de septembre 2018.

1.2. La nécessité d'un cadre juridique spécifique

Cette réalité produit d'ores et déjà des déplacements et contribue à la fragilisation du droit d'asile, certaines populations en migration pour de tels motifs n'ayant aujourd'hui pas d'autres solutions que de demander l'asile, au risque de contribuer au sentiment de son « détournement ».

La prise en compte des besoins de protection environnementaux doit relever d'un autre outil juridique que celui de l'asile.

Ce risque de dilution de l'asile dans des motifs de migration qui le dépassent va aller croissant, constituant un défi de nature sys-

témique pour le système de protection mis en place par la Convention de Genève au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Outre que les rapports de force internationaux ne conduisent pas à préconiser la renégociation de la

²⁴ Selon Laurence Tubiana.

Convention de Genève, le droit d'asile repose essentiellement sur une logique individuelle, une personne bénéficiant d'une protection internationale au regard des risques personnels qu'elle encourt, tandis que l'appréciation des besoins de protection liés au réchauffement climatique et à la dégradation de l'environnement reposerait sur la prise en compte de dommages subis collectivement par un groupe de personnes.

En outre, l'asile est généralement conçu comme un droit à durée limitée, dont le renouvellement est tributaire de l'évolution de la situation dans les pays d'origine des personnes protégées, quand le statut de réfugié climatique, destiné à des personnes ayant subi une dégradation irrémédiable de leurs conditions de vie dans leur pays d'origine, devrait souvent revêtir un caractère pérenne s'agissant de dégâts environnementaux irrémédiables – la réflexion pouvant être de nature différente pour des événements exceptionnels, dont la récurrence est cependant appelée à s'amplifier.

Sans attendre, un visa humanitaire²⁵ pourrait être mis en place au niveau national pour pouvoir agir dans des cas de catastrophes naturelles.

1.3. Une impulsion pour aller au-delà des tentatives en cours



Une convention internationale spécifique, dont on trouvera une tentative en annexe 2²⁶, devrait constituer le point de convergence et d'aboutissement des travaux en cours.

²⁵ Cf proposition de loi du député Mathieu Orphelin.

²⁶ Établie à la demande du collègue par la clinique juridique de l'Université d'Angers.

Il convient que la notion même de déplacé environnemental soit précisée.

On pourra s'inspirer des éléments du préambule de l'accord de Paris relatifs aux dégâts irréremédiables allant au-delà de la capacité d'adaptation, ou de la définition donnée par le PNUE en 2008. Différentes tentatives et initiatives sont en cours, à commencer par l'initiative de Nansen lancée par la Suisse et la Norvège en 2012, mais aussi la conférence sur les événements climatiques extrêmes de Sendhai (2015) et les textes sur les catastrophes naturelles. Le Parlement européen a également pris de premières initiatives.

Le concept de « pertes et dommages », le lien avec une responsabilité collective dans un contexte d'impossibilité de s'adapter localement devront inspirer la mise en place d'un statut international nouveau et spécifique. La réflexion devra s'étendre à la prise en compte de mouvements temporaires, durables et même définitifs (comme dans le cas de la montée des eaux).

La création d'un statut légal de déplacé environnemental soulève un certain nombre de difficultés conceptuelles qui devront être levées :

- Il devra reposer sur une capacité d'établissement de liens de causalité précis et univoques entre des mouvements de population par nature multifactoriels et des dommages liés à l'environnement ;

- De même, il conviendra de fixer des seuils de gravité au regard des impacts du réchauffement climatique et de la dégradation de l'environnement se caractérisant par leurs effets à la fois cumulatifs et progressifs.

Ces éléments confirment la nécessité de mettre en place un appareil scientifique de référence, dans la lignée des travaux du GIEC, pour la bonne application de ce nouveau statut juridique.

Au-delà, les effets systématiques de ces évolutions environnementales ne sont pas encore complètement connus et doivent conduire à repenser dans sa globalité la gouvernance mondiale des migrations et du développement dans ses différentes composantes.

2. Construire une protection humanitaire complémentaire

En dehors du cas des déplacés environnementaux, d'autres personnes ne relèvent pas du droit d'asile, faute de menace liée au pays d'origine, et sont pourtant dans des situations de détresse telles que l'obligation d'accueil s'impose – comme l'impossibilité de les reconduire. Il est probable qu'une partie des personnes actuellement présentes sur le sol national sans statut légal, les « ni-ni », correspondent à cette situation que notre droit et son application n'appréhende que partiellement. Le plein respect du droit, à tous égards, suppose de prendre la mesure de cette situation et de faire évoluer notre dispositif.

2.1. Préserver la protection sociale de base des étrangers en demande d'asile ou en situation irrégulière

L'objectif assigné à la politique migratoire doit être de réduire autant que possible les situations de « non droit », en dotant les personnes d'un droit au séjour et à défaut en s'assurant des reconduites. Si elle a ainsi vocation à voir le nombre de ses bénéficiaires se réduire, il convient de préserver l'aide médicale d'État (AME), qui permet aux personnes étrangères en situation irrégulière de bénéficier de la prise en charge à 100% de leurs soins de santé, dans la limite des tarifs de la Sécurité sociale. Son octroi est lié à des conditions de ressources (inférieures à 750 euros par mois) et de durée minimale de séjour sur le territoire français (trois mois), afin d'éviter les abus de la part de personnes qui viendraient abusivement solliciter le système de santé français sans disposer de la couverture médicale légalement exigée.

La croissance du nombre de ses bénéficiaires (150 000 en 2004, 300 000 en 2017) et de son coût (passé de 400 M€ à 900 M€) suscite des remises en cause récurrentes et des propositions de réforme visant notamment à limiter la prise en charge aux seuls soins d'urgence, ou à l'assortir d'un ticket modérateur ou d'un droit de timbre.

Il convient surtout de sortir d'un système dont la hausse de l'AME est le symptôme dès lors qu'un nombre croissant de personnes sont amenées à rester dans l'illégalité sur le territoire national.

Il convient de réaffirmer l'absolue nécessité d'assurer l'accès aux soins des personnes en situation irrégulière, en même temps que la lutte contre d'éventuelles fraudes.

La santé des personnes et la santé publique ne sauraient constituer une variable d'ajustement des échecs de la politique migratoire.

La suppression de l'AME apparaîtrait en outre antagonique avec l'évolution du système français de couverture maladie, qui repose de plus en plus nettement sur un principe d'accès inconditionnel aux soins (cf création de la CMU et de la CMU-C, puis de la protection universelle maladie (PUMA)), décorrélé d'obligations d'affiliation à la Sécurité sociale ou de cotisation, et mettrait les personnels médicaux en porte à faux avec le code de déontologie médicale et les principes de fonctionnement du service public hospitalier. Elle aurait au demeurant d'évidents impacts néfastes en termes de santé publique.



Afin d'éviter l'effet de cristallisation qui résulte de l'existence d'un dispositif spécifiquement conçu pour les étrangers en situation irrégulière, il pourrait être envisagé de fondre l'AME dans la PUMA, ainsi que le propose le Défenseur des droits²⁷, tout en supprimant le délai de carence de trois mois récemment instauré aux demandeurs d'asile – qui ne sont pas en situation irrégulière – dans l'accès à la PUMA²⁸.

²⁷ Rapport 2019 : « le Défenseur des droits renouvelle sa recommandation tendant à ce que la dualité des dispositifs assurance maladie/ aide médicale d'État soit reconsidérée.

Outre qu'elle mettrait un terme aux atteintes aux droits spécifiques subies par les bénéficiaires de l'AME, la fusion des dispositifs présenterait des avantages, non seulement pour les professionnels de

santé – simplification des démarches et réduction des délais de remboursement – mais également pour les CPAM, en réduisant les coûts administratifs liés à la gestion des deux dispositifs parallèles ».

²⁸ Décret n°2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé.

Dans le même temps, une réflexion devrait être conduite par l'ensemble des ministères et acteurs concernés pour développer la coopération sanitaire et hospitalière et permettre ainsi à certains pays d'origine de la migration de personnes malades – comme la Géorgie dans la période récente – de mieux prendre en charge ces maladies sur leur territoire.

2.2. Établir selon des critères clairs une protection humanitaire complémentaire

Le titre de séjour « étrangers malades » est accordé par les préfetures, après avis d'un collège de médecins, aux personnes étrangères nécessitant une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir des conséquences d'une exceptionnelle gravité et dont elles ne pourraient bénéficier dans leur pays d'origine. L'éligibilité au dispositif a récemment été élargie (loi de 2016²⁹), celle-ci s'appréciant désormais au regard non plus de la disponibilité des soins dans le pays d'origine, mais de leur accessibilité (notamment en termes financiers). Les modalités d'instruction des demandes ont à l'inverse été durcies, la responsabilité d'émettre les avis médicaux préalables à la décision ayant été transférées des ARS vers l'OFII, dont la pratique apparaît nettement plus restrictive. Il s'y ajoute un défaut de transparence quant à la documentation permettant d'apprécier l'accessibilité aux traitements dans les pays d'origine.

Si le dispositif « étrangers malades » constitue un embryon de dispositif de protection humanitaire, son champ d'application reste relativement limité et ses modalités de mise en œuvre trop étroitement liées aux orientations de politique migratoire portées par le ministère de l'Intérieur.

²⁹ LOI n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.



Une refonte du dispositif devrait permettre, au-delà des lourdes problématiques de santé, d'établir des critères clairs de droit au séjour pour des situations de détresse ne relevant pas de l'asile, notamment :

- Pathologies somatiques et psychiques lourdes pour lesquelles les prises en charge ne sont pas accessibles dans le pays d'origine,
- Violences et traumatismes subis lors du parcours migratoire ;
- Traite des êtres humains ;
- Violences répétées, notamment conjugales et familiales sans que les victimes ne puissent trouver la protection attendue des autorités ;
- Situations liées à la présence d'enfants.

Il incomberait au Haut-Commissaire à l'asile et aux migrations d'engager une large consultation des acteurs afin de parvenir à proposer des tels critères au législateur. Ce travail devrait connaître un prolongement dans un cadre de coopération européenne.

Les décisions de l'administration en la matière, relevant de la compétence des Préfets, devraient s'accompagner de l'avis de commissions départementales de séjour humanitaire. Ces commissions, dont la composition garantirait la présence de professionnels du champ sanitaire et social (médecins, psychologues, psychiatres, travailleurs sociaux) auraient pour rôle de donner un avis consultatif au Préfet sur les demandes de séjour à titre humanitaire.

Un service de la protection humanitaire placé auprès du Haut-Commissariat à l'asile et aux migrations aurait vocation à s'assurer du bon fonctionnement harmonisé de ce droit et des commissions départementales.

2.3. Adapter le dispositif d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés (MNA)

Établi dans sa forme actuelle par la loi de 2016, le dispositif d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés a vocation à concilier :

- Une prise en charge rapide du mineur, mis à l'abri par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE) pendant une période maximale de cinq jours au cours de laquelle sa situation fait l'objet d'une évaluation multicritères ;
- Une mobilisation des structures de droit commun de l'ASE, chargées d'assurer l'accueil et l'accompagnement de publics variés (mineurs non accompagnés, mineurs soustraits à l'autorité parentale, etc.) ;
- Une répartition équilibrée des MNA sur le territoire, le ministère de la Justice étant chargé, après que la minorité a été reconnue et une ordonnance de placement prise par le juge des enfants, de procéder à l'orientation des mineurs en fonction des capacités d'accueil de chaque département.

Le dispositif d'accueil des MNA a été mis sous forte tension au cours des dernières années, la hausse continue du nombre de MNA accueillis sur le territoire français (8 000 en 2016, 17 000 en 2018) ne s'étant pas accompagnée d'un abondement à due proportion des ressources des départements chargés du financement de l'ASE. Le sous-dimensionnement capacitaire de l'ASE, au regard de l'évolution des flux d'arrivées, fait obstacle à une prise en charge effective et rapide des mineurs isolés : le déficit de places dans les structures susceptibles d'être mobilisées en aval de l'ordonnance de placement conduit notamment à l'embolie des structures chargées de l'accueil et de la mise à l'abri, et laisse nombre de mineurs démunis de toute prise en charge. Il s'y ajoute une diversité au niveau des pratiques départementales quant à la détermination de l'âge.



Plusieurs pistes de réflexion pourraient être explorées en vue d'adapter le dispositif d'accueil.

- Le choix de faire reposer la prise en charge des MNA sur les structures de droit commun de l'ASE doit être interrogé ou à tout le moins faire l'objet d'un accompagnement national renforcé. L'accueil dans de mêmes structures de publics mixtes (MNA, mineurs souffrant de troubles du comportement...) aux besoins d'accompagnement hétérogènes peut constituer un obstacle à une prise en charge de qualité. Une évolution vers un dispositif national ou à accompagnement national renforcé permettrait d'harmoniser les conditions de prise en charge, à commencer par la détermination de l'âge ;
- Les capacités de pré-accueil et d'accueil devraient être adaptées selon certaines expériences locales pour garantir une fluidité du système afin de permettre de respecter les délais fixés pour la procédure ;
- Certains éléments de la procédure devraient être améliorés notamment le renforcement de l'information des mineurs sur leurs droits s'agissant de la saisine du juge des enfants contre les décisions relatives à l'évaluation de la minorité. Le juge devrait statuer dans un délai d'un mois pendant lequel, sauf majorité évidente, le jeune reste pris en charge ;
- La très forte concentration des arrivées sur trois pays de provenance (Côte d'Ivoire, Guinée et Mali pour 66%), qui témoigne du caractère très structuré des flux d'arrivées sur le territoire, peut plaider dans le sens d'une action plus résolue visant à prévenir les départs. Notre coopération au développement de ces pays pourrait être mobilisée, notamment sur les aspects relevant des déstructurations familiales qui peuvent se trouver à l'origine du départ de ces jeunes, ou au bénéfice de projets de formation et d'intégration économique de la jeunesse ;
- Lorsqu'ils restent sur le territoire, les modalités d'accompagnement des MNA à partir de l'âge de 16 ans, qui marque la fin de la scolarité obligatoire, doivent être renforcées, au vu de leur faible accès aux structures d'accompagnement à l'insertion professionnelle de droit commun (missions locales). Il conviendrait de prendre appui sur certaines initiatives existantes pour construire des parcours d'insertion professionnelle, en lien avec la migration économique légale, en permettant systématiquement à ces jeunes de bénéficier de certaines formations donnant localement accès à l'emploi. L'accès aux soins de santé mentale doit être renforcé pour ceux d'entre

eux qui souffrent de syndromes post-traumatiques en raison des situations de violences endurées dans le pays d'origine ou durant le parcours d'exil ;

- L'accès à la procédure de demande d'asile des mineurs non accompagnés qui relèvent d'un besoin de protection internationale doit être davantage connu et mis en œuvre, ce qui nécessite une large information des acteurs de l'aide sociale à l'enfance (conseils départementaux, associations du secteur conventionné) pour dépasser l'opinion répandue selon laquelle la demande d'asile, inutile durant la minorité, constitue une dernière chance de régularisation pour les jeunes devenus majeurs qui ne satisfont pas aux conditions d'accès au séjour. Pour ceux qui en ont besoin, l'octroi d'une protection internationale apporte au contraire aux mineurs une sécurité juridique à leur majorité, et ne contrevient en rien au processus de formation scolaire et professionnel.

- Il pourrait être envisagé de créer un dispositif d'aide au retour volontaire de ces mineurs, assorti d'un accompagnement sanitaire et social et mis en œuvre par des acteurs associatifs avec l'appui et sous la garantie d'organisations internationales (Unicef, OIM).

RÉSUMÉ DE LA III^{ÈME} PARTIE. CONSTRUIRE UNE PROTECTION ENVIRONNEMENTALE ET HUMANITAIRE COMPLÉMENTAIRE.

Le droit d'asile ne permet pas de prendre en compte les besoins de protection des personnes dont le déplacement relève exclusivement de causes environnementales ou de celles qui n'ont pas de crainte dans leur pays d'origine au sens de l'asile mais sont en détresse humanitaire. Il convient d'adapter notre droit pour prendre en compte ces situations.

- ▶ **Initier la négociation d'une convention internationale pour la protection des déplacés environnementaux (cf annexe 2) et, sans attendre, permettre la délivrance de visas humanitaires à des victimes de catastrophes environnementales;**
- ▶ **Construire une protection humanitaire complémentaire :**
- **Préserver la protection sociale de base pour les demandeurs d'asile comme pour les « sans-papiers » et fusionner l'AME dans la PUMA;**
- **Intégrer au droit français des critères d'attribution de titres de séjour humanitaires (personnes victimes de problèmes de santé lourds physiques et psychiques, y compris pour des motifs liés au parcours migratoire, femmes victimes de violences, victimes de la traite, situations familiales); le Haut-Commissaire à l'asile et aux migrations devrait engager une large consultation des acteurs afin de proposer de tels critères au législateur et favoriser une démarche européenne;**
- **Faire délivrer ces titres de séjour humanitaire par le Préfet après avis d'une commission départementale de séjour humanitaire;**
- **Moderniser la protection des mineurs isolés :**
 - Mise en œuvre d'un cadre national harmonisé notamment pour la détermination de minorité;
 - Adaptation des structures d'accueil;
 - Améliorations de la procédure : meilleure information sur la saisine du juge des enfants contre les décisions de refus de minorité; délai d'un mois pour statuer; continuité de la prise en charge dans l'attente;
 - Passerelles vers le travail pour des mineurs disposant d'une formation.
 - Dispositif de prévention des migrations des mineurs à travers l'aide au développement;
 - Aide au retour volontaire pour les mineurs isolés dans un cadre adapté;

IV ORGANISER UNE OUVERTURE DYNAMIQUE ET CONCERTÉE À LA MIGRATION DE TRAVAIL

1. Sortir la migration de travail des rigidités

La volonté affichée, dans un contexte de montée du chômage, de réduire l'immigration de travail domine les politiques migratoires depuis 1974.

Les flux d'immigration économique sont dès lors d'ampleur réduite : 13% des flux migratoires légaux ; 8 000 régularisations de travailleurs migrants en 2018 ; moins de 35 000 titres de séjour délivrés en

2018. Leur réalité est en outre largement occultée dans le débat public.

Penser la migration de travail c'est prévoir et organiser une évolution qui sera nécessaire à l'économie française, la rendre acceptable socialement et politiquement, et l'organiser dans le respect de la dignité des personnes tout en prenant en compte leur impact pour les pays d'origine.

Cela vaut potentiellement pour tous les métiers, quel que soit le niveau de qualification requis. Tous les métiers sont qualifiés. La formation permanente est un droit et une exigence pour tous. Tout métier, y compris réputé faiblement qualifié, est une base pour un futur individuel et collectif.

L'immigration plus ou moins qualifiée de jeunes en provenance d'Afrique, du Maghreb et du Moyen-Orient est inscrite dans l'évolution récente de ces pays :

l'élévation du niveau de vie et d'éducation qui s'y produit, couplée à une absence de perspectives professionnelles locales, pousse ces jeunes à partir vers l'Europe ou vers d'autres continents. Les

risques mortels liés au voyage et les conditions d'accueil indignes à l'arrivée n'y changent rien : tout faire pour dégrader encore ces situations est une politique qui ne mène à rien.

Dans le même temps, l'évolution future de la population active de la France va créer de nouveaux besoins de main d'œuvre.

Selon les projections de l'INSEE³⁰, le ratio actifs/inactifs (actuellement de 1,9) va se situer entre 1,3 et 1,5 en 2070. Le vieillissement de la population rend ainsi nécessaire l'augmentation du solde migratoire.

Le système actuel fonctionne au compte-goutte, de manière rigide et sans réel pilotage.

Son principe est que l'immigration de travail doit être découragée, seuls les étrangers qui présentent un contrat de travail visé par l'administration pouvant obtenir un titre à caractère professionnel. En pratique ce sont des étudiants étrangers dotés d'un master qui passent vers un emploi après un stage en suivant les procédures ad hoc ou les entreprises qui pratiquent l'introduction depuis l'étranger et qui obtiennent, souvent de façon aléatoire, un visa du contrat après avoir prouvé l'impossibilité de trouver un salarié compétent sur le territoire français.

La liste qui sert de guide est obsolète, et les services de la main d'œuvre étrangère (SMOE) des DIRECCTE sont de très faible dimension.

Dans un tel contexte, il est parfois recouru de façon détournée à la procédure d'asile, faute de voie d'immigration légale, et les campements sauvages et les marchands de sommeil hébergent des étrangers qui travaillent clandestinement avant d'être parfois régularisés (8 000 régularisations annuelle environ sur le fondement de la circulaire Valls de 2012). Tout cela ne prédispose pas les pays d'origine, pour lesquels les transferts financiers de la diaspora sont vitaux, à coopérer dans la lutte contre l'immigration illégale.

³⁰ INSEE Première, n° 1646, mai 2017.

Outre qu'il ne permet pas de prendre dûment en compte les besoins de notre économie, cet impensé contribue à saper la cohérence et la pertinence des politiques de l'asile et migratoire :

- **il décale sur l'asile**, devenue la principale voie légale d'accès au territoire français, une large part des migrations, alimentant la conviction de son « détournement » ;
- **il ne permet pas l'énoncé d'objectifs politiques pour la migration de travail** desquels découleraient des dispositifs adaptés aux besoins de notre économie et dotés des garde-fous nécessaires du point de vue de la situation des actifs (salariés en emploi ou chômeurs) ou des pays d'origine ;

- **il ne favorise pas une appréhension fine et documentée de l'immigration de travail et des conséquences de politiques publiques à en tirer.**

Elle recouvre en effet des réalités contrastées, notamment au regard des niveaux de qualification des travailleurs migrants ;

- **il ne permet pas la prise en compte des besoins à court ou plus long terme de l'économie française** confrontée à la fois au chômage et à des pénuries de main d'œuvre, favorisant la précarité et l'exploitation des migrants, le développement du travail illégal, les inquiétudes des salariés dans l'emploi ou chômeurs - français et étrangers en situation régulière.

Il est dès lors nécessaire de remettre l'immigration de travail au cœur des réflexions sur la politique migratoire en veillant à :

- **l'articuler à des finalités clairement définies et assumées :** satisfaction des besoins de l'économie, s'agissant des migrations aussi bien de personnes peu qualifiées que fortement qualifiées ; stimulation de l'innovation et de la recherche pour les étudiants et personnes qualifiées ; prise en compte des perspectives démographiques, etc.
- **renforcer l'acceptabilité sociale de l'immigration de travail et apaiser les inquiétudes** quant

à son éventuel impact sur les niveaux de salaires et les conditions de travail des salariés présents dans l'emploi comme des chômeurs ;

- **embrasser dans un même cadre d'action les dimensions multiples de l'immigration de travail :** niveau et modalités d'accès à l'emploi des ressortissants étrangers en situation régulière sur le territoire français (étudiants et jeunes arrivés mineurs notamment), et de certains travailleurs étrangers en situation irrégulière ; accès au territoire français et accompagnement des travailleurs étrangers primo-arrivants ; politiques d'intégration sur le marché du travail pour les moins formés ;

- **affirmer la nécessaire garantie des droits des travailleurs étrangers présents dans l'emploi**, en termes d'accès aux procédures,

de lisibilité des décisions administratives, de possibilités de recours, de respect du droit du travail, etc.

Il apparait ainsi clairement qu'il faut substituer une organisation dynamique et concertée de la migration de travail à un système qui fonctionne au goutte-à-goutte à l'aide d'instruments périmés (actuel mode de gestion de la liste des emplois en tension), qui pousse à l'entrée illégale avant régularisation et se fait nécessairement déborder. Il convient d'avancer vers l'encadrement de ces évolutions en organisant de nouvelles modalités d'immigration professionnelle, de façon transparente et en partenariat avec les pays d'origine. Cette nouvelle voie devra associer :

- prévisibilité et capacité d'anticipation de manière transparente des besoins de l'économie;
- dignité par une vigilance accrue dans le respect des droits des travailleurs migrants;
- flexibilité pour la satisfaction des besoins des entreprises au plus près des bassins d'emplois;
- sécurité par la participation des représentants des actifs et par un contrôle à caractère national par l'administration au vu des impacts éventuels pour les actifs déjà présents;
- coopération avec les pays d'origine de la migration.

Le recours à des « quotas », conçus comme des limites quantitatives qui s'imposeraient, ne paraît pas être de nature à répondre à ces exigences :

- il repose sur un fétichisme des chiffres, correspondant à une approche par principe malthusienne, venant se substituer à la définition d'objectifs politiques clairs;

- il rigidifie un système qui a besoin de règles, de limites, mais aussi de flexibilité pour répondre aux besoins de l'économie;
- il pose des difficultés d'application au regard des métiers concernés et des pays d'origine.

Nous avons besoin d'un cadre clair et exigeant pour sortir de la précarité des statuts et de la jungle des procédures.

2. Accompagner les décisions d'embauche et de séjour d'une évaluation des besoins de l'économie française et du monde du travail

Plutôt que de faire l'objet d'une mise en œuvre de faible ampleur, subreptice, peu documentée et non pilotée, comme à l'heure actuelle, l'immigration de travail doit constituer une orientation clairement assumée de la politique migratoire française, fondée sur une évaluation des besoins de l'économie et des garanties nécessaires à la défense des salaires et des conditions de travail des salariés présents dans l'emploi comme des personnes en recherche d'emploi.



Il convient à cet égard de documenter de façon transparente les besoins non pourvus de l'économie française, en s'appuyant sur les acteurs économiques et sociaux. Il s'agit de mettre en place un cadre d'orientation des besoins adapté à la réalité évolutive des emplois.

Ces besoins devraient être régulièrement appréhendés au niveau des bassins d'emploi et centralisés dans les régions – par exemple par les représentants des employeurs et des salariés au sein des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) - et au niveau national. Les partenaires sociaux devaient y jouer un rôle essentiel : pour s'assurer des besoins

des entreprises, de la bonne prise en compte de la situation de l'emploi, des salaires, des conditions de travail et des exigences de formation.

De ces travaux devraient découler une évaluation locale, régionale et nationale des besoins de migration de travail, permettant notamment l'établissement et l'actualisation régulière à ces différents niveaux de listes des métiers en tension par le ministère en charge de l'emploi.

Un comité d'évaluation de la migration de travail, associant notamment élus, administrations, partenaires sociaux et experts (économistes, démographes, juristes), placée auprès du Haut-Commissaire à

l'asile et aux migrations, aurait pour charge d'assurer l'agrégation et le suivi de ces besoins aux différents niveaux, proposant au ministère en charge de l'emploi les listes des métiers sous tension et leur actualisa-

tion aux différents niveaux, après consultation des CESER et des préfets de région. Le Parlement serait tenu informé et débattrait chaque année de ces évaluations des besoins en migration de travail.

Ces travaux contribueront à la fois à la transparence dans l'identification des besoins, à leur prévisibilité pour les employeurs, à la participation des syndicats de salariés et au fonctionnement d'un système à la fois plus flexible et contrôlé d'organisation de la migration de travail.

3. Dans ce cadre de confiance territoriale et sociale, alléger les procédures d'accès au travail

Les employeurs, mais aussi les travailleurs migrants pâtissent à l'heure actuelle de conditions d'accès au séjour rigides et en même temps changeantes, hétérogènes et mises en œuvre de façon peu efficace, largement discrétionnaires et faiblement harmonisées par l'administration.

Les étrangers qui sollicitent une autorisation de travail en tant que salarié en France se voient opposer, à l'issue d'une longue procédure passant par Pôle emploi, les DIRECCTE, les consulats et les préfetures, la situation de l'emploi : l'administration est susceptible de leur refuser l'autorisation de travailler lorsque leur demande porte sur une profession et une zone géographique marquées par des taux de chômage importants. La mise en œuvre de cette procédure ne fait l'objet d'aucune réelle harmonisation au niveau national et s'opère sur la base d'une documentation largement périmée. Les taux de refus apparaissent à cet égard très variables en fonction des départements, sans lien déterminant avec la situation de l'emploi.

Le dispositif retenu pourrait être modernisé selon les lignes suivantes :

- **Suppression de l’opposabilité de la situation du marché du travail pour les besoins identifiés au niveau local et régional** par les partenaires sociaux à travers les modes de concertation mis en place notamment dans les CESER. Ce dispositif pourrait être prioritairement mis en œuvre pour les ressortissants des pays qui accepteraient un nouveau type de partenariat plus simple et plus adapté que les accords de gestion concertée, qui ont échoué. L’autorisation de travailler est de droit, facilitée, permettant l’accès à des procédures rapides en consulat (visa) comme en préfecture (titre de séjour). Le représentant de l’État qui délivre l’autorisation de travail reste naturellement garant des règles de droit applicables (respect des conventions collectives, des lois et règlements). Elle bénéficie à l’employeur et au travailleur migrant qui s’engagent dans une perspective d’emploi stable

et de formation professionnelle. Sur ces bases, le schéma proposé reposerait, dans une logique de subsidiarité, sur les démarches d’entreprises désireuses de recruter des migrants et, pour chacune des personnes arrivantes, sur un tiers de confiance déjà présent sur le territoire, qui s’engagerait à l’héberger pendant les premiers temps et à l’aider dans ses démarches. Ce seraient les entreprises, ou les groupements d’entreprise, qui proposeraient d’ouvrir des postes à la migration, après que le dialogue local entre leurs représentants et ceux des salariés aura permis de vérifier que le besoin ne peut être comblé par la main d’œuvre disponible localement. Une fois ces deux étapes passées avec succès, les services de l’État procèderaient à un examen de la situation du point de vue de l’ordre public et ne pourraient refuser l’entrée sur le territoire que pour ce motif.

- **Au-delà des besoins identifiés, le système continuera à reposer sur une opposabilité de la situation de travail.**

Un certain nombre d’outils devraient en outre être développés pour assurer que cette immigration de travail, conforme aux besoins de l’économie, et de la société française se déroule dans de bonnes conditions :

- **assurer la sédentarisation géographique** des migrants par l’accès au 1% Logement et aux

logements sociaux dans les mêmes conditions que pour les nationaux ;

- **poser la question de la pertinence de la taxe exigée des employeurs lors du recrutement d’un travailleur étranger**, dans un contexte où la migration de travail sera recherchée dans certains secteurs et dans une perspective démographique ;

- **créer des titres de séjour plus flexibles**, dont le maintien ne serait pas strictement conditionné à un maintien dans l'emploi initial, mais qui laisseraient plus de latitude à leurs titulaires pour changer d'emploi, voire effectuer des allers-retours vers et depuis leur pays d'origine ;

4. Renforcer les passerelles contrôlées pour des travailleurs étrangers déjà présents sur le territoire national

Un certain nombre de travailleurs étrangers sont déjà présents sur le territoire national et se heurtent actuellement à la fermeture ou à la complexité des procédures relatives à la migration de travail. Il convient dans une certaine mesure de desserrer ces dispositifs.

Il s'agit notamment d'étudiants ayant bénéficié en tant que tels d'un droit au séjour ou de personnes – y compris des mineurs non accompagnés entre 16 et 20 ans - qui peuvent disposer de niveaux de qualification correspondant aux besoins de nos entreprises. Ils présentent d'ailleurs l'avantage, ayant résidé voire travaillé ou ayant été formés en France, de résoudre une clé de l'intégration des travailleurs étrangers : l'asymétrie d'informations entre employeur et travailleur sur le niveau de qualification. Ces ouvertures doivent cependant être calibrées pour ne pas constituer une incitation à détourner certains dispositifs (comme l'asile) ou à constituer un encouragement à ne pas retrouver leur pays d'origine pour des étudiants étrangers.

Les étudiants étrangers venus en France constituent une première catégorie de personnes pour lesquelles l'asymétrie d'information est réduite après un temps de formation en France. Si les étudiants sont déjà les principaux bénéficiaires des passerelles vers l'emploi légal des étrangers, leurs modalités d'accès à un titre de séjour

« salarié » sont strictement encadrées : les demandes doivent être introduites avant l'expiration du titre de séjour « étudiant » et accompagnées d'une promesse d'embauche assortie d'une rémunération supérieure à 1,5 fois le SMIC. En parallèle, les recruteurs souhaitant embaucher des ressortissants étrangers doivent également s'acquitter de formalités administratives lourdes et complexes, qui ont un effet désincitatif certain. Seuls les étudiants titulaires d'un master bénéficient, depuis 2016, de conditions d'accès à l'emploi plus favorables : une autorisation provisoire de séjour de douze mois leur est délivrée au terme de leur formation, pendant laquelle ils sont autorisés à chercher et exercer un emploi en relation avec leur formation et assorti d'une rémunération à un seuil fixé par décret.

Le dispositif devrait être allégé.

Au-delà, notre pays devrait se doter d'outils attractifs et adaptés à la mobilité de ces étudiants, afin de leur offrir une liberté de choix et d'options entre le maintien en France, le passage dans d'autres pays d'accueil et le retour dans le pays d'origine par exemple par la délivrance, à la fin des études, d'un titre de séjour pluriannuel autorisant à revenir en France sans condition de résidence minimale, facilitant de tels parcours diversifiés et de plus en plus fréquents.

S'agissant des travailleurs étrangers n'étant pas à jour de leur obligation légale et qui sont dans l'emploi - autre catégorie de personnes dont l'employabilité est potentiellement plus élevée - la circulaire Valls du 28 novembre 2012 a formalisé un certain nombre de principes et lignes directrices qui ont vocation à régir les modalités d'instruction par les préfectures des demandes d'admission exceptionnelle au séjour. Elle énonce ainsi certaines conditions d'éligibilité à l'admission au séjour au titre du travail : peuvent être « appréciées favorablement » les demandes de personnes présentant un contrat de travail (CDI ou, à défaut, CDD d'au moins six mois) ou une promesse d'embauche, pouvant justifier (au moyen de bulletins de salaires) d'une ancienneté de travail d'au moins huit mois au cours des vingt-quatre derniers mois, ou trente mois au cours des cinq dernières années, et d'une ancienneté de séjour « significative », laquelle

ne peut « qu'exceptionnellement être inférieure à cinq ans ». Si ces conditions d'éligibilité apparaissent mises en œuvre de façon relativement homogène par les préfetures, elles ne sont pas opposables à l'administration, et restent relativement restrictives au regard de la situation de nombreux étrangers (travail non déclaré ou sous de fausses identités).

Dans le cadre d'une révision effective de l'ensemble de notre politique migratoire, l'objectif est de rendre à terme marginal le recours à ces procédures de régularisation – par une extension des critères du droit au séjour et par une plus grande effectivité du départ des personnes ne disposant pas d'un droit au séjour. Dans l'immédiat, les dispositions relatives aux régularisations devraient cependant permettre de résoudre le plus grand nombre de situations possibles pour des personnes présentes à date sur le territoire national.

Une révision des modalités d'accès des étudiants et des travailleurs en situation irrégulière au séjour paraîtrait à cet égard opportune, sur la base d'une analyse plus approfondie des dispositifs existants.

5. Sécuriser les parcours par le respect des droits

Avec la flexibilité des dispositifs pour les employeurs et les garanties offertes aux actifs, le plein respect des droits des travailleurs migrants est un élément essentiel du succès d'une politique de migration de travail. Elle doit s'accompagner d'une préservation des conditions d'embauche et de travail des actifs déjà présents sur le marché du travail.

Il pourrait être envisagé à ce titre de sécuriser davantage le parcours administratif des ressortissants étrangers présents sur le territoire français au titre du travail :

- en créant pour les employeurs une possibilité de recours non juridictionnel devant le Haut-Commissariat à l'asile et aux migrations, avec avis du comité d'évaluation précité contre les décisions de refus d'autorisation de travail des préfectures ;
- en créant des titres de séjour plus flexibles, dont la pérennité ne serait pas strictement conditionnée à un maintien dans l'emploi initial, mais qui laisseraient plus de latitude à leurs titulaires pour changer d'emploi, voire effectuer des allers-retours vers et depuis leur pays d'origine.

6. La formation, premier élément d'une politique volontariste d'intégration

La rationalisation des modalités d'accès à l'immigration de travail doit aller de pair avec un renforcement des actions de formation et d'accompagnement à l'insertion des travailleurs étrangers. Celles-ci doivent pouvoir s'organiser dans les pays d'origine avec la participation des employeurs et/ou à l'arrivée en France.

Il convient de mobiliser à cet effet les dispositifs de droit commun (service public de l'emploi, organismes de formation professionnelle...), d'organiser l'action conjointe du service public de l'emploi, des employeurs et des acteurs de l'immigration et de l'intégration (associations, OFII, préfecture...), et de créer des dispositifs spécifiques ciblés sur les publics les plus éloignés de l'emploi ou présentant des vulnérabilités particulières.

Un bilan de compétence devrait être établi systématiquement par l'OFII lors du parcours d'arrivée.

Un accent particulier devrait être mis sur l'accès à l'activité des femmes étrangères, notamment les bénéficiaires de titres de séjour au titre de l'asile ou de la vie privée et familiale. Il conviendrait d'emblée de donner dans la migration professionnelle une attention particulière à la situation des femmes. Les centres de formation devraient être incités et accompagnés vers le développement de leurs activités dans les pays d'origine.

La formation au français doit constituer une priorité.

L'accès à la migration de travail devrait être lié à un diplôme ou à une qualification ou encore à une obligation d'atteindre en trois ou quatre ans un niveau donné de français. Cela ne sera atteignable que si l'effort de formation linguistique est renforcé et adapté, notamment du point de vue des horaires des formations.

7. Repenser la coopération avec les pays d'origine

Quinze États³¹ ont jusqu'à présent conclu avec la France des accords bilatéraux relatifs aux questions migratoires, lesquels ont vocation à formaliser une approche conjointe des enjeux liés au co-développement, à l'éloignement et à la réadmission des personnes en situation irrégulière, et au développement des voies de migration légale. Ces accords comportent ainsi des stipulations visant à faciliter l'accès au séjour des étudiants, l'échange de jeunes professionnels et la délivrance de cartes de séjour « compétences et talents », « salarié » ou « travailleur temporaire ». La portée de ces stipulations reste néanmoins limitée dans la mesure où elles recourent pour nombre d'entre elles des dispositifs de droit commun déjà existants et fixent des volumes plafonds de

³¹ Sénégal, Gabon, République du Congo, Bénin, Cap Vert, Burkina Faso, Maurice, Macédoine, Monténégro, Serbie, Liban, Russie, Tunisie,

Maroc, Algérie.

titres de séjour à délivrer par catégorie, que les autorités françaises ne s'engagent en aucun cas à atteindre. Parfois une autre politique publique, celle des droits d'inscription imposés aux étudiants non UE, contrevient aux objectifs affichés pas les accords. Seuls 2% des primo-arrivants sur le marché du travail auraient ainsi bénéficié d'un titre de séjour sur le fondement de ces accords bilatéraux³².

Le bilan qu'en tire l'OCDE n'est pas encourageant.

Il conviendrait à cet égard d'engager une politique de coopération en matière de migration de travail plus ambitieuse, articulée de manière adéquate aux actions relatives à l'éloignement et à la réadmission des personnes en situation irrégulière - dont les objectifs doivent être poursuivis par ailleurs avec des outils propres - et contribuerait véritablement au développement de dispositifs structurés et pilotés de migration professionnelle légale.

Chacun des pays partenaires se verrait donner l'assurance qu'un nombre minimal de ses ressortissants pourrait obtenir chaque année, dans ce nouveau système, un visa et un titre de séjour professionnel. Compte tenu des besoins de migration de travail identifiés et des passerelles pour des étudiants ou d'autres travailleurs présents sur le territoire, chaque pays en bénéficierait sur la moyenne des titres délivrés les dix années précédentes, augmentée d'une répartition au prorata des besoins supplémentaires identifiés.

En contrepartie de ces migrations professionnelles facilitées et moins risquées, dont les pays d'origine pourraient se prévaloir, il serait demandé à ceux-ci d'accepter un mécanisme assoupli pour ce qui constitue le principal blocage à l'éloignement, à savoir **l'identification des personnes et la délivrance de laissez-passer consulaires**. Sur la base de critères partagés et d'un principe de confiance réciproque, les pays accepteraient que le

³² Selon les évaluations conduites par Mouhoub El Mouhoud, « Immigration en France, mythes et réalité » Fayard 2017.

retour soit effectué sur la base d'un laisser-passer européen, délivré par le pays qui organise le retour. La facilitation des entrées professionnelles s'accompagnerait ainsi d'une plus grande efficacité des éloignements, plus dissuasive à l'égard des entrées illégales.

En tout état de cause, il conviendrait de conclure avec les pays d'origine, suivant les recommandations de l'OCDE, de nouveaux « partenariats pour la mobilité³³ », comprenant des actions volontaristes en matière de formation et de développement des compétences, à la définition et au suivi desquelles seraient étroitement associés les employeurs, susceptibles de prendre en charge une partie du coût de la formation.

La porte de la France doit en outre rester ouverte aux étudiants des pays francophones, d'Afrique notamment, faute de quoi ils trouveront à étudier en Amérique ou en Chine, une tendance déjà amorcée. Ils sont l'avenir de ce continent et de nos relations avec lui.

³³ Cf Mouhoub El Mouhoud, précité.

RÉSUMÉ DE LA IV^{ÈME} PARTIE : UNE OUVERTURE DYNAMIQUE ET CONCERTÉE À LA MIGRATION DE TRAVAIL.

La migration de travail est depuis les années 70 de faible ampleur et enserrée dans des règles rigides. Les besoins des entreprises sont pourtant réels, même s'il convient de prendre en compte le niveau du chômage et les conditions de rémunération et de travail des salariés. Il convient de l'ouvrir dans un cadre flexible, maîtrisé et concerté avec les partenaires sociaux et en prenant en compte l'impact sur les pays d'origine.

- ▶ **Accompagner l'ouverture d'une évaluation des besoins des entreprises dans les bassins d'emplois, en lien avec les partenaires sociaux ;**
- ▶ **Confier cette évaluation à un comité d'évaluation de la migration professionnelle**, sous la responsabilité du Haut-Commissaire à l'asile et aux migrations, composé d'experts et de partenaires sociaux, permettant l'information annuelle du Parlement et des citoyens ;
- ▶ **Supprimer l'opposabilité de la situation du marché du travail pour les besoins identifiés ;**
- ▶ **Renforcer les passerelles contrôlées vers le travail pour des étudiants et des étrangers en situation irrégulière avec une priorité pour celles et ceux qui sont déjà dans l'emploi ;**
- ▶ **Sécuriser les droits et les parcours professionnels par un droit de recours et des titres de séjour autorisant la circulation des salariés ;**
- ▶ **Favoriser l'accès à une formation professionnelle**, dans le pays d'origine ou en France, pour les salariés relevant de la migration de travail ;
- ▶ **Adapter la relation avec les pays d'origine** en intégrant l'ouverture à la migration professionnelle ;
- ▶ **Expérimenter** des « partenariats pour la mobilité » recommandés par l'OCDE.

CONCLUSION

Il y a urgence à créer les conditions d'une large **appropriation sociale des politiques migratoires**, sur la base des principes fondateurs de la République.

Il faut pour cela entrer de plain-pied, comme nous le faisons depuis de longues années chacune et chacun à notre place, dans la réalité sociale, dans sa richesse, sa complexité, dans ses enthousiasmes comme dans ses doutes et ses inquiétudes.



C'est la finalité de nos propositions :

- ▶ En posant le cadre d'un large partage de l'information sur la réalité des migrations ;
- ▶ En privilégiant des règles de droit lisibles, transparentes, pleinement respectées ;
- ▶ En faisant explicitement reposer les politiques publiques sur les apports de la migration ;
- ▶ En faisant régresser les facteurs de désordre ;
- ▶ En marquant un niveau élevé d'exigence, de volontarisme et de respect des limites fixées par le droit ;
- ▶ En faisant reposer la conduite des politiques sur le respect du droit, l'engagement, l'éthique et la valorisation de l'action des élus, des administrations, des professionnels, des partenaires sociaux et des bénévoles.

C'est ainsi que nous devons pouvoir trouver les voies d'un large consensus social autour des migrations et les sortir des instrumentalisations.

Annexe 1 : Éléments en vue d'une loi de refonte du droit au séjour des personnes de nationalité étrangère.

Article 1er

Pour l'application de la présente loi, l'expression « personne de nationalité étrangère » désigne les ressortissants des États autres que les États membres de l'Union européenne, les États parties à l'Espace économique européen et la Suisse.

Article 2

Toute personne majeure de nationalité étrangère est habilitée à déposer une demande de titre de séjour. La demande peut être déposée auprès des services consulaires français à l'étranger ou sur le territoire national. Le titre de séjour est délivré à la personne qui remplit les conditions pour l'obtenir, sauf si des considérations d'ordre public s'y opposent.

Article 3

Les personnes de nationalité étrangère peuvent obtenir l'un des titres de séjour suivants.

1° Un titre de séjour « étudiant » est délivré à la personne inscrite à une formation universitaire, ou à une formation d'enseignement supérieur répondant à des critères définis par décret.

2° Un titre de séjour « vie privée et familiale », permettant à son titulaire d'exercer une activité professionnelle, est délivré :

a) à la personne qui est mariée, liée par une union civile ou depuis un an en situation de concubinage avec un ressortissant français ou un ressortissant étranger en situation régulière ;

b) à la personne qui est père ou mère d'un enfant français ;

c) à la personne souhaitant vivre en France avec un ascendant ou un descendant qui s'engage à la prendre en charge si elle n'est pas en mesure d'exercer un emploi ;

d) à la personne antérieurement confiée au service d'aide sociale à l'enfance et qui atteint la majorité ;

e) à la personne qui n'a plus d'attaches familiales dans son pays d'origine.

Peuvent également obtenir un titre de séjour « vie privée et familiale » les personnes qui séjournent en France depuis une durée de dix ans et celles dont l'éloignement n'a pu être exécuté à deux reprises pour des raisons étrangères à leur comportement.

3° Un titre de séjour « activité professionnelle » est délivré à la personne qui détient une promesse d'embauche dans un secteur professionnel figurant sur une liste fixée par arrêté du Haut-Commissaire à l'asile et aux migrations après avis du Comité d'évaluation de la migration de travail.

Lorsque le demandeur est titulaire d'un diplôme universitaire obtenu en France ou d'un master, le titre lui est délivré s'il justifie d'une promesse d'embauche dans quelque secteur professionnel que ce soit en lien avec son diplôme.

Le même titre est délivré à la personne qui fait état d'un projet de création d'entreprise financé par fonds propres ou ayant obtenu l'accord d'un organisme bancaire.

4° Un titre de séjour « asile et apatrides » est délivré aux personnes bénéficiaires de l'asile constitutionnel, aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux apatrides.

Le même titre est délivré aux personnes suivantes, si elles ont accédé au territoire national en même temps que ces personnes ou les ont rejointes selon la procédure de réunification familiale :

- leur conjoint, au sens du a) du 2° ci-dessus, et leurs enfants majeurs ;

- les parents du bénéficiaire de la protection, si celui-ci est un mineur.

Un visa pour l'asile est délivré par les autorités diplomatiques et consulaires à toute personne qui se prévaut de façon crédible de persécutions dues à son action en faveur de la liberté, des stipulations de la Convention de Genève ou du régime de la protection subsidiaire. Le demandeur à qui un refus est opposé peut former un recours gracieux devant les mêmes autorités, qui statuent après avis de l'OFPRA. L'avis de l'OFPRA lie l'autorité compétente lorsqu'il estime que le demandeur se prévaut de façon crédible de persécutions dues à son action en faveur de la liberté.

Le rejet du recours gracieux peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Nantes.

5° Un titre de séjour « humanitaire » est délivré, après avis d'une commission départementale du séjour humanitaire composée de représentants de professions sanitaires et sociales, aux personnes suivantes :

- a) déplacé environnemental au sens de la Convention ... du ... ;
- b) personne victime de la traite ;
- c) personne victimes de violences domestiques ou familiales ;
- d) personne victime de sévices au cours de son parcours migratoire ;
- e) personne résidant habituellement en France et qui, en raison de son état de santé, nécessite un traitement durable auquel elle ne pourrait accéder dans son pays d'origine.

6° Un titre de séjour « excellence » est délivré aux personnes suivantes :

- a) personne effectuant des travaux de recherche dans le cadre d'une convention avec un établissement d'enseigne-

ment supérieur ;

b) personne dont la renommée est établie au niveau national ou international dans un domaine scientifique, littéraire, artistique, économique, intellectuel ou sportif et qui souhaite mener des activités en France de façon durable ou régulière.

Le détenteur d'un titre de séjour « excellence » n'est pas tenu de résider en France et peut effectuer un nombre illimité d'entrées sur le territoire pendant la durée de validité du titre.

Article 4

Les titres de séjour ont une durée de validité de cinq ans, sauf dans les cas suivants :

1° Le titre de séjour « étudiant » est délivré pour la durée prévisionnelle des études mentionnée dans la demande ;

2° Le titre de séjour « activité professionnelle » délivré à un salarié sous contrat à durée déterminée a une durée de validité égale à celle du contrat majorée de trois mois, sans pouvoir être inférieure à un an ;

3° Le titre de séjour « asile et apatrides » a une durée de validité permanente.

Le nouveau titre de séjour délivré après l'expiration d'un titre d'une durée de validité de cinq ans a un caractère permanent.

Article 5

L'administration garantit au demandeur qui souhaite déposer une demande de titre de séjour un rendez-vous physique sous quinze jours.

La liste des pièces exigées pour la délivrance d'un titre de séjour est établie par décret pour chaque catégorie de titre. L'administration ne peut subordonner la délivrance du titre à la production de pièces supplémentaires.

Elle ne peut demander à nouveau la production de pièces dont l'intéressé a déjà produit un exemplaire.

L'intéressé qui a déposé une demande de titre de séjour est mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour valable six mois.

Avant de rejeter une demande de titre de séjour, l'administration est tenue d'examiner si, au vu des pièces produites, l'intéressé remplit les conditions lui permettant de bénéficier d'un autre titre de séjour que celui qu'il a demandé, et de le lui délivrer si tel est le cas.

L'absence de réponse de l'administration à l'expiration d'un délai de six mois vaut attribution du droit au séjour. L'administration est tenue de délivrer le titre correspondant dans un délai d'un mois suivant l'expiration de ce délai.

Article 6

La délivrance d'un titre de séjour donne lieu à la perception d'une taxe d'un montant de 150 euros.

Article 7

Le recours contentieux contre une décision refusant un titre de séjour, une obligation de quitter le territoire français ou une décision de transfert vers un autre État membre de l'Union européenne est formé dans un délai de trente jours. Le jugement par une formation collégiale doit intervenir dans un délai de trois mois.

Lorsque le demandeur fait l'objet d'une assignation à résidence ou d'une mesure de rétention administrative, le délai de recours est ramené à quarante-huit heures à compter de la notification de la décision privative ou restrictive de liberté et le jugement par un magistrat statuant seul doit intervenir

au plus tard le cinquième jour suivant celui de la demande.

Dans tous les cas, le recours a un caractère suspensif et l'instruction est close à l'audience. S'il estime que les moyens d'annulation du demandeur doivent être écartés, le tribunal est tenu d'examiner si, au vu des pièces produites, l'intéressé remplit les conditions lui permettant de bénéficier d'un titre de séjour, le cas échéant différent de celui pour lequel il avait déposé une demande. S'il estime que tel est le cas, le tribunal enjoint à l'administration de délivrer le titre en cause, dans un délai qu'il détermine. Le jugement vaut autorisation provisoire de séjour jusqu'à la délivrance du titre.

Annexe 2 : Proposition de convention internationale pour la protection des déplacés environnementaux.³⁴

Les Parties à la présente Convention,

Constatant que la planète Terre fait face à des bouleversements environnementaux multiples, constitués par les catastrophes environnementales d'origine naturelle (séisme, tsunami, tornade, inondation, tempête, ouragan-cyclone-typhon, éruption volcanique, glissement de terrain, et autres évènements analogues), et par les catastrophes environnementales d'origine humaine (explosion d'usine chimique, rupture de barrage minier et coulée de boues toxiques, pollution extrême et durable de l'air, de la mer, des fleuves, et/ou des sols, incident nucléaire, incendie de forêt, etc.) ; que les bouleversements environnementaux se matérialisent aussi dans les effets causés de façon brutale ou progressive par le changement climatique. Parmi ces bouleversements, figurent l'élévation du niveau des mers et des océans due à l'élévation de leur température, ainsi que l'infertilité des sols et la raréfaction de la ressource en eau provoquées par la sécheresse,

Rappelant que certains effets directs ou indirects du changement climatique sont inévitables voire irréversibles, quand bien même les Etats décideraient de lutter plus efficacement contre ceux-ci,

Rappelant que le changement climatique promet, en s'aggravant, une augmentation du nombre et de la violence des catastrophes environnementales,

Notant en outre qu'un grand nombre des bouleversements environnementaux peuvent s'entraîner mutuellement et se cumuler, jusqu'à atteindre un degré d'intensité particulièrement grave,

Conscientes par conséquent que la situation des populations vivant sur des territoires déjà touchés et/ou menacés par des bouleversements environnementaux va empirer, entraînant une dégradation de leurs conditions de vie jusqu'à mettre leur vie elle-même en péril,

Préoccupées par le fait que des populations entières sont et vont être contraintes, afin d'assurer leur survie, de quit-

³⁴ Projet rédigé à la demande du collège par Sarah Leclerc, Julien Hellio et Benjamin Fonteny, sous la supervision d'Elise Rouillé, au sein de la

Clinique Juridique
The Lighthouse
de l'Université d' Angers.

ter provisoirement ou durablement leur lieu de vie et de s'établir ailleurs, là où leur vie ne serait plus en danger,

Constatant dès à présent l'ampleur des déplacements internes et internationaux dus à des bouleversements environnementaux, lesquels sont la première cause de déplacement interne, avant les conflits et la violence, selon le Centre de Surveillance des Déplacements Internes (Internal Displacement Monitoring Center),

Considérant que le bien être du monde, de même que les principes de solidarité et d'humanité exigent que les déplacés environnementaux soient protégés,

Reconnaissant que s'agissant des déplacés internationaux, l'enjeu est d'envergure mondiale et appelle des réponses coordonnées à l'échelle internationale,

Affirmant que la protection des déplacés environnementaux relève de la responsabilité commune et partagée de l'ensemble des Etats, quelle que soit leur proximité géographique avec l'Etat ou la zone touchée par le bouleversement environnemental qui en est la cause,

Constatant que malgré l'existence de nombreux instruments relatifs à l'environnement et à la protection des droits de l'Homme, il n'existe pas de protection pleine et entière des déplacés environnementaux en droit international,

Rappelant que le 23 novembre 2011, le Haut-Commissaire aux Nations Unies pour les réfugiés a exhorté le Conseil de Sécurité à formuler des principes visant à soutenir les personnes contraintes à l'exil pour des raisons environnementales et qui ne peuvent pas être protégées en tant que réfugiées. Il estima qu' « assurer ce soutien est un impératif humanitaire, (et qu'il) y va également de notre intérêt commun ». En effet, il considéra que « si nous échouons dans la recherche de solutions durables pour (ces) populations déplacées, nous créerons les conditions pour de nouvelles atteintes à la paix et à la sécurité internationales. »,

Notant qu'à l'échelle de l'Union Africaine, la Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (adoptée à Kampala le 22 octobre 2009) est venue enjoindre aux Etats de protéger et d'assister les déplacés internes victimes d'une catastrophe naturelle, humaine ou du changement climatique,

Notant qu'à l'échelle internationale, une première étape a été franchie par l'adoption en 2015 d'un « agenda pour la protection des personnes déplacées transfrontalières dans le contexte des catastrophes et du changement climatique » que la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes est chargée de mettre en œuvre ; puis par la conclusion en 2018 du Pacte mondial sur les migrations, au travers duquel les Etats se sont montrés « déterminés à apporter une contribution importante au renforcement de la coopération relative aux migrations internationales sous tous leurs aspects », y compris environnementaux,

Décidant qu'il convient à présent de créer un instrument juridique de protection reconnaissant un statut international pour les déplacés environnementaux,

Affirmant que la terminologie « déplacés environnementaux » convient pour distinguer les personnes contraintes à l'exil pour des raisons environnementales, des réfugiés protégés par la Convention de Genève de 1951,

Rappelant que la présente Convention est sans préjudice des compétences du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR),

Rappelant également que la présente Convention a vocation à s'appliquer dans le respect du principe de l'égalité souveraine des Etats parties, de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique, tel qu'énoncé par la Charte des Nations Unies,

Rappelant finalement qu'il revient en premier lieu aux Etats souverains de protéger et d'assister les personnes et les groupes de personnes déplacés sur leur territoire, dans le respect des droits fondamentaux dû à la personne humaine,

Sont convenues de ce qui suit :

Chapitre I. Dispositions préalables

Article premier : définition des déplacés environnementaux

1. Aux fins de la présente Convention, sont des « déplacés environnementaux » :

a) Les groupes de personnes fuyant massivement et concomitamment un État ou une zone géographique déterminée en raison d'un bouleversement environnemental, s'il est manifeste que la continuité de la vie sur place est devenue impossible ou représente un danger grave pour l'intégrité des personnes. Cela est notamment le cas si le territoire de l'État ou de la zone géographique en cause disparaît ou devient inhabitable, ou si l'État ou les États victimes dudit bouleversement déclarent leur état de défaillance,

b) Les personnes qui, ayant subi ou craignant avec raison de subir une altération grave de leur vie ou de leurs conditions de vie due à un bouleversement environnemental soudain, progressif ou futur, se trouvent obligées de quitter leur lieu de vie habituel, et ne peuvent pas être protégées par leur État de nationalité ou de résidence habituelle.

2. L'altération grave de la vie ou des conditions de vie doit, en application du paragraphe premier, être appréciée sur la base d'éléments objectifs, corrélés au bouleversement environnemental et à son ou ses facteur(s), ainsi que d'éléments subjectifs, relevant du degré de vulnérabilité ou des besoins spécifiques des personnes et groupes de personnes en cause.

3. S'agissant des personnes qui ont plus d'une nationalité, l'expression « leur État de nationalité » énoncée au paragraphe premier, vise chacun des États

avec lesquels elles partagent un lien de nationalité. Ne seront pas considérées comme privées de la protection de « leur État de nationalité », les personnes qui, sans raison manifestement fondée sur une crainte justifiée, ne se sont pas réclamées de la protection de l'un des États dont elles ont la nationalité.

4. La présent article s'applique sans préjudice des dispositions de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (adoptée à Kampala le 22 octobre 2009).

Article 2 : définitions subséquentes

1. L'expression « bouleversement environnemental », au sens de la présente Convention, renvoie :

a) À toutes les catastrophes environnementales d'origine naturelle (séisme, tsunami, tornade, inondation, tempête, ouragan-cyclone-typhon, éruption volcanique, glissement de terrain, et autres évènements analogues), ainsi qu'à toutes les catastrophes environnementales d'origine humaine (explosion d'usine chimique, rupture de barrage minier et coulées de boues toxiques, pollution extrême et durable de l'air, de la mer, des fleuves, et/ou des sols, incident nucléaire, incendie de forêt, et autres évènements analogues),

b) Aux effets causés de façon brutale ou progressive par le changement climatique, tels que l'élévation du niveau des mers et des océans due à l'élévation de leur température, ainsi que l'infertilité des sols et la raréfaction de la ressource en eau provoquées par la sécheresse.

2. L'expression « afflux massif », au sens de la présente Convention, désigne le déplacement d'un nombre important de personnes en provenance

d'un même État ou d'une zone géographique déterminée et qui manifestement, revêtent la qualité de déplacés environnementaux au sens de l'article premier, paragraphe 1. a).

3. L'expression « état de défaillance », au sens de la présente Convention, désigne l'état d'incapacité matérielle, financière, institutionnelle et humaine, dans lequel se trouve un État à la suite d'un bouleversement environnemental et l'empêchant d'assurer durablement la protection des personnes relevant de sa juridiction.

4. L'expression « déplacés internes », au sens de la présente Convention, désigne les personnes contraintes à un déplacement qui n'emporte pas franchissement de frontière et par conséquent, qui restent sur le territoire de leur État de nationalité ou de résidence.

5. L'expression « lieu sûr », au sens de la présente Convention et en adéquation avec la définition apportée par la Convention sur la recherche et le sauvetage maritime de 1979, désigne un lieu où la vie et la sécurité des personnes n'est pas menacée, où il est possible de subvenir à leurs besoins fondamentaux, et où leur transport vers une destination suivante ou finale peut s'organiser.

Chapitre II. Dispositions générales

Article 3 : objectifs

La présente Convention vise à :

a) Promouvoir et renforcer les mesures régionales et nationales destinées à limiter voire à éliminer les causes premières de déplacement pour raison environnementale ;

b) L'adoption, au sein de chaque État, d'un cadre juridique de prévention et

de sécurisation du déplacement afin de garantir en amont une protection interne des déplacés environnementaux ou à défaut, une protection organisée et sûre par un ou des États tiers;

c) Mettre en place un cadre juridique de solidarité, de coopération, de coordination, d'appui mutuel et de promotion de solutions durables entre les États parties, face aux déplacements environnementaux ;

d) Définir les obligations et responsabilités des États parties concernant la prévention du déplacement ainsi que la protection et l'assistance aux personnes déplacées ;

e) Définir les obligations, responsabilités et rôles respectifs des entités internationales créées par la présente Convention, en vue de mener à bien la prévention du déplacement, la protection et l'assistance aux personnes déplacées.

Article 4 : engagement des États responsables

Les États parties à la présente Convention honorent leur responsabilité principale dans la protection des déplacés environnementaux internes à leur territoire.

Article 5 : prévention des bouleversements environnementaux et des déplacements de population

1. Les États parties à la présente Convention s'engagent à prévenir les risques de bouleversements environnementaux sur leur territoire de sorte à empêcher ou, à défaut, à limiter les déplacements de population qui pourraient en résulter. De même, les États s'engagent à prévenir les déplacements de population eux-mêmes en les organisant et en les sécurisant.

2. En application du paragraphe premier, les États doivent, dans la mesure du possible, veiller à toujours être en capacité de protéger leur population face à la survenance d'un bouleversement environnemental sur leur territoire. Les États disposant de territoires extra-métropolitains sont invités à utiliser l'ensemble de leur espace territorial pour assurer cette protection, en veillant à une répartition équitable des déplacés internes et en respectant leur liberté de circulation.

3. En application du paragraphe premier, les États s'engagent à organiser la protection de leur population par la conclusion d'accords bilatéraux ou régionaux, dans le cas où surviendrait sur leur territoire un bouleversement environnemental d'une gravité telle qu'ils seraient placés dans l'incapacité d'assurer eux-mêmes cette protection.

4. En application du paragraphe premier, les États devraient anticiper leur état de défaillance en le déclarant a priori, dès lors qu'ils constatent que tous les efforts qu'ils pourront déployer face à un bouleversement environnemental seront insuffisants pour protéger leur population, qui sera, hors de tout doute raisonnable, contrainte à s'exiler.

Article 6: coopération et coordination interétatique

1. Les États parties à la présente Convention sont tenus de coopérer et de coordonner leurs actions pour appréhender, accueillir et prendre en charge les déplacés environnementaux internationaux dans le respect des droits dus à la personne humaine.

2. En application du paragraphe premier, les États parties doivent ensemble veiller à ce que tous les déplacés environnementaux internationaux soient accueillis le plus rapidement possible dans un lieu sûr.

3. En application du paragraphe premier, les États sont invités à mettre en place une zone de secours en cas d'afflux massif de déplacés environnementaux internationaux.

Article 7: répartition équitable des déplacés environnementaux

1. Les États parties à la présente Convention veillent à organiser solidairement la répartition des déplacés environnementaux sur leurs territoires respectifs, de façon équitable et dans le respect de leurs engagements internationaux incluant la liberté de circulation et l'interdiction du transfert forcé de population.

2. Les États parties doivent prendre en compte les liens particuliers qu'entretiennent les déplacés environnementaux sur leur territoire pour organiser leur répartition équitable.

3. Les éléments pouvant traduire un lien particulier entre un déplacé environnemental et un État partie au sens du paragraphe 2 sont :

- a) La présence de membres de sa famille sur le territoire de l'État ;
- b) La résidence passée sur le territoire de l'État ;
- c) La proximité culturelle, historique, linguistique avec le territoire de l'État ;
- d) Toute autre circonstance rattachant significativement le déplacé environnemental au territoire de l'État.

4. Les États parties s'efforcent d'organiser entre eux la répartition équitable des déplacés environnementaux en respectant l'aspiration de tout groupe de déplacés en provenance d'un même pays à rester ensemble.

Article 8 : protection des déplacés environnementaux

1. Les personnes et groupes de personnes visés à l'article premier de la présente Convention ont le droit à voir leur qualité de déplacés environnementaux reconnue et à se voir octroyer le présent statut.

2. Il résulte du paragraphe premier que les États parties ont l'obligation :

a) D'accueillir les personnes et les groupes de personnes qui sollicitent leur protection en tant que déplacés environnementaux,

b) De leur octroyer, le cas échéant, la protection apportée par le présent statut, soit *prima facie* dans le cas d'un afflux massif, soit à l'issue d'un examen individuel.

3. L'obligation de protéger les déplacés environnementaux est sans préjudice de l'application de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, de la protection subsidiaire relevant du droit de l'Union européenne, ainsi que de tout autre instrument international ou régional accordant une protection aux personnes pour des motifs autres ou analogues.

Article 9 : tolérance en cas d'irrégularité de l'entrée et/ou du séjour

1. Les États parties à la présente Convention s'engagent à ne pas appliquer de conséquences pénales, du fait de leur entrée et/ ou de leur séjour irrégulier(s), aux déplacés environnementaux même supposés, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent les raisons pour lesquelles ils ont été dans l'impossibilité d'embrasser les voies légales.

2. Les États parties s'engagent à ne pas

appliquer aux déplacements desdits déplacés environnementaux entrés et/ ou présents irrégulièrement sur leur territoire, d'autres restrictions que celles qui sont strictement nécessaires.

3. En application du deuxième paragraphe, les États sont incités à ne pas mettre en rétention ou en détention des déplacés environnementaux du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier sur le territoire.

4. Les restrictions visées au deuxième paragraphe doivent seulement être appliquées dans l'attente d'une régularisation, laquelle doit intervenir dans un délai raisonnable.

Chapitre III. Dispositions relatives à l'entrée des déplacés environnementaux

Article 10 : entrée légale et sécurisée

1. Les États parties à la présente Convention s'engagent à offrir aux déplacés environnementaux une entrée légale et sécurisée sur leur territoire.

2. Le paragraphe premier vise en particulier les déplacés environnementaux qui, par eux même ou par l'effet de leur nombre, se sont portés à la connaissance des États parties.

3. En application des paragraphes 1 et 2, les missions diplomatiques ou consulaires des États parties devraient être à même, dans la mesure du possible, de délivrer un visa à un déplacé environnemental qui en fait la demande, au terme d'un examen *a priori* des raisons pour lesquelles il demanderait telle protection une fois arrivé sur le territoire de l'État. En la matière, le doute profite à la personne. Les États motivent les refus de visa.

4. En application des paragraphes

1 et 2, les États parties sont incités à se montrer particulièrement souples en cas d'afflux massif, au regard des conditions d'accès à des voies légales d'entrée. Les États sont notamment invités à suspendre l'obligation d'avoir un visa pour entrer légalement sur leur territoire.

Article 11: non refoulement

1. Les États parties à la présente Convention s'engagent à ne pas refouler, de quelque manière que ce soit, un déplacé environnemental même supposé sur le territoire de son État d'origine au sens de l'article premier.

2. Les États parties à la présente Convention s'engagent à ne pas refouler, de quelque manière que ce soit, un déplacé environnemental même supposé, sur le territoire d'un État où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa nationalité, de son origine, de son appartenance ethnique, de son appartenance à un groupe social, de sa religion, de ses opinions, de son orientation sexuelle ou de son identité de genre, ou de tout autre motif discriminatoire analogue.

Chapitre IV. Dispositions relatives au séjour des déplacés environnementaux

Article 12: satisfaction des besoins vitaux

1. Les États parties à la présente Convention ont l'obligation de subvenir aux besoins vitaux des personnes arrivées sur leur territoire, que leur statut de déplacé environnemental soit octroyé ou en cours d'examen.

2. Au titre des « besoins vitaux » mentionnés au paragraphe 1, il faut comprendre l'accès à l'alimentation, à l'hydratation, à la santé et à un logement.

3. Afin de satisfaire à cette obligation, les personnes et groupes de personnes susvisées doivent avoir accès à un lieu sûr.

4. La satisfaction des besoins vitaux est entendue comme le corollaire du respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine reconnu aux personnes quel que soit leur statut à l'égard du séjour.

Article 13: simplification des démarches et accompagnement

1. Les États parties à la présente Convention simplifient les démarches des déplacés environnementaux dans le cadre de leur prise en charge.

2. En application du paragraphe premier, les États parties sont notamment invités à concevoir un modèle d'accueil dans lequel les interlocuteurs des déplacés environnementaux sont en nombre réduit.

3. Les États parties veillent à ce que les déplacés environnementaux présents sur leur territoire soient accompagnés administrativement, juridiquement et socialement afin de pallier l'apparition de leurs difficultés.

Article 14: intégration

1. Les États parties à la présente Convention s'engagent à mettre en œuvre, s'agissant des déplacés environnementaux, des politiques gouvernées par l'impératif de les intégrer.

2. En application du paragraphe premier, les États parties réservent aux déplacés environnementaux un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux étrangers en général, et tendent à appliquer aux déplacés environnementaux le même traitement qu'à leurs nationaux, conformément aux règles coutumières pertinentes.

3. En application du paragraphe pre-

mier, les États parties veillent à faciliter l'obtention d'un titre de séjour de longue durée et à faciliter l'accès à la nationalité des déplacés environnementaux.

Article 15: vulnérabilité

1. Les États parties à la présente Convention adaptent la prise en charge des déplacés environnementaux en fonction de leur vulnérabilité.

2. En application du paragraphe premier, les États accordent une attention toute particulière aux enfants, aux femmes, aux personnes âgées, aux personnes malades ou en situation de handicap, dont la vulnérabilité peut être exacerbée par le parcours d'exil susceptible de porter préjudice à leur intégrité physique et/ou mentale.

3. En application du paragraphe premier, les États parties veillent à évaluer le plus tôt possible la vulnérabilité des déplacés environnementaux qu'ils accueillent.

Article 16: aide administrative

1. Lorsque l'exercice d'un droit par une personne en demande de protection ou protégée en tant que déplacé environnemental nécessite le concours d'autorités étrangères auxquelles elle ne peut recourir, l'État partie sur le territoire duquel elle réside veille à ce que ce concours lui soit fourni, soit par ses propres autorités, soit par une autorité internationale.

2. En application du paragraphe premier, l'État d'accueil doit pouvoir délivrer à la personne déplacée des documents ou certificats pouvant remplacer les actes officiels qu'elle ne peut recevoir de la part ses autorités nationales.

Article 17: non expulsion

1. Les États parties à la présente Convention s'engagent à ne pas expul-

ser une personne en demande de protection ou protégée en tant que déplacé environnemental.

2. Pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, les États parties peuvent néanmoins expulser une personne en demande de protection ou protégée en tant que déplacé environnemental vers un pays dans lequel elle n'est pas exposée à des risques de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

3. Les expulsions collectives de personnes en demande de protection, ou protégées en tant que déplacés environnementaux sont strictement interdites.

Chapitre V. Dispositions relatives aux droits des déplacés environnementaux

Articles 18: droits fondamentaux

Il revient aux États parties à la présente Convention de respecter et de protéger les droits fondamentaux de tous les déplacés environnementaux relevant de leur juridiction.

Article 19: non-discrimination et égalité de traitement

Les personnes en demande de protection ou protégées en tant que déplacés environnementaux :

a) Ont droit d'être traitées de manière égale sur le territoire des États parties, sans discrimination fondée sur la nationalité, l'origine, l'appartenance ethnique, l'appartenance à un groupe social, la religion, les opinions, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, ou tout autre motif analogue.

b) Ont droit, a minima, au même traitement que celui réservé aux étrangers en général sur le territoire des États parties.

Article 20: droit d'être informé et écouté dans une langue comprise

Toute personne en demande de protection ou protégée en tant que déplacé environnemental a le droit d'être informée et écoutée dans une langue qu'elle comprend.

Article 21: droit d'ester en justice

1. Toute personne en demande de protection ou protégée en tant que déplacé environnemental a, sur le territoire des États parties à la présente Convention, libre et facile accès devant les tribunaux.

2. En application du paragraphe premier, toute personne a le droit de former un recours contre une décision faisant grief. Ce recours doit être suspensif.

3. En application du paragraphe premier, toute personne dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir ses droits en justice peut bénéficier d'une aide juridictionnelle.

Article 22: droit à l'éducation

Toute personne en demande de protection ou protégée en tant que déplacé environnemental a droit à l'éducation.

Chapitre VI. Dispositions relatives au retour des déplacés environnementaux

Article 23: retour

1. Les États parties à la présente Convention peuvent organiser le retour de leurs nationaux accueillis sur le territoire d'États tiers en tant que déplacés environnementaux, à condition que les motifs ayant justifié leur protection aient cessé, que leur retour soit possible et qu'il puisse se faire dans le respect de leurs droits fondamentaux.

2. L'organisation du retour des dépla-

cés environnementaux par leur État d'origine doit se faire en coopération avec l'État d'accueil. Le concours des organisations internationales pertinentes que sont l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le HCR peut être sollicité.

Chapitre VII. Disposition relative à la cessation du statut de déplacé environnemental

Article 24: causes de cessation

Le statut de déplacé environnemental octroyé à une personne visée à l'article 1 prend fin dans les cas suivants :

1. Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection de l'État dont elle a la nationalité ; ou

2. Si, ayant perdu une nationalité, elle l'a volontairement recouvrée ; ou

3. Si elle a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection de l'État dont elle a acquis la nationalité ; ou

4. Si elle est retournée volontairement s'établir dans l'État qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée pour les raisons énoncées à l'article premier.

5. Si l'État qui s'est déclaré défaillant dans la protection des personnes relevant de sa juridiction, déclare pouvoir à nouveau assurer cette protection, sous réserve que :

a) Le rétablissement des pleines et entières capacités matérielles, financières, institutionnelles et humaines de l'État d'origine soit observable ;

b) L'État d'origine entame une action conjointe avec l'État d'accueil pour un retour sans préjudice pour les populations ;

c) L'État d'accueil des déplacés ou le Comité d'experts indépendants ne s'y opposent pas.

6. Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme déplacée environnemental ont cessé d'exister, et

a) Qu'elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection de l'État dont elle a la nationalité, ou

b) Si elle n'a pas de nationalité, qu'elle est en mesure de retourner dans l'État dans lequel elle avait sa résidence habituelle.

Chapitre VIII: Dispositions exécutoires

Article 25: dispense de réciprocité

Les États parties n'exigent pas que les États de provenance des déplacés environnementaux appliquent la présente Convention pour en faire bénéficier leurs populations.

Article 26: législation interne

1. Les États parties transposent la présente Convention et organisent les conditions de demande, d'octroi et de refus du Statut de déplacé environnemental dans un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur.

2. Afin de faciliter la migration des déplacés environnementaux, les États parties à la présente Convention sont encouragés à ratifier et appliquer les Conventions élaborées par la Commission Internationale de l'État Civil, laquelle œuvre à l'harmonisation, à la simplification et à l'internationalisation des documents d'état civil.

Article 27: organe intergouvernemental

Les États parties à la présente Convention s'engagent à instaurer un organe intergouvernemental chargé de :

a) Prévenir et d'anticiper les problèmes sociétaux dus aux bouleversements environnementaux,

b) Mettre en œuvre la coopération et la coordination interétatiques face aux déplacements de populations dus aux bouleversements environnementaux.

Article 28: conférence des parties

Les États parties à la présente Convention organisent chaque année une conférence des États parties ayant vocation à :

a) Faire le bilan et autoévaluer l'application de la Convention par chacune des parties,

b) Établir des lignes directrices avec le Comité d'experts indépendants obligatoirement présent,

c) Décider de l'utilisation et des destinataires du fonds international pour la protection des déplacés environnementaux,

d) Proposer, le cas échéant, des amendements et protocoles.

Article 29: comité d'experts indépendants

1. Est mis en place en vertu de la présente Convention un comité d'experts indépendants chargé de :

a) Conseiller les États dans la bonne transposition et la bonne application de la Convention, conformément à son objet et à son but,

b) Apporter tout son soutien à la bonne coopération et à la bonne coordination des États, même non-parties à la Convention.

2. Le Comité sera composé de dix-sept experts indépendants et impartiaux désignés et renouvelés par moitié et à la majorité qualifiée des voix tous les 5 ans, lors de la Conférence des parties, sur le fondement d'une liste réunissant un candidat représentant au moins 5 États différents.

Article 30 : fonds international pour la protection des déplacés environnementaux

1. Les États parties instaurent un fonds international pour la protection des déplacés environnementaux (ci-après fonds international) et contribuent à son enrichissement.

2. Les États ont a minima l'obligation d'enrichir annuellement le fonds international. Au-delà, l'enrichissement est volontaire.

3. La hauteur de la contribution de chaque État est arrêtée lors de la première conférence des parties. Un vote à l'unanimité a lieu sur la contribution que les États se proposent tour à tour d'offrir, laquelle doit a minima correspondre au montant plancher déterminé par le comité d'experts indépendants pour chacun d'entre eux, en fonction de leurs capacités respectives et de manière équitable. Les États sont invités à s'engager pour une somme plus importante que celle proposée par défaut par le comité d'experts.

4. Ce fonds sera utilisé pour financer :

- a) Les actions de prévention des bouleversements environnementaux et des déplacements de population prévues à l'article 5,
- b) La coopération et la coordination interétatiques prévues à l'article 6,
- c) La protection des populations prévue à l'article 8.

3. Ce fonds est d'abord destiné à assister les États qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour exécuter les obligations énoncées aux articles susvisés.

Article 31 : participation des organisations internationales pertinentes

Toutes les Parties à la présente Convention l'appliquent de concert avec les Organisations internationales pertinentes que sont notamment le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le HCR, et l'OIM.

Chapitre IX : Dispositions finales

Article 32 : règlement des différends

Tout différend entre les Parties à la présente Convention relatif à son interprétation ou à son application qui n'aura pu être réglé par d'autres moyens, sera, selon le cas, soit soumis à la Cour internationale de Justice, soit soumis au Tribunal international du droit de la mer, à la demande de l'une des Parties au différend.

Article 33 : signature, ratification et adhésion

1. Cette Convention sera ouverte à la signature à Angers et à Limoges le 1er janvier 2021 et, après cette date, sera déposée auprès du Secrétaire général des Nations Unies. Elle sera ouverte à la signature à l'Office européen des Nations Unies du 1er janvier au 31 avril 2021, puis ouverte à nouveau à la signature au Siège de l'Organisation des Nations Unies du 17 septembre 2021 au 31 décembre 2022.

2. Cette Convention sera ouverte à la signature de tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ainsi que de tout autre État non-membre invité à la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des déplacés environnementaux ou de tout État auquel l'Assemblée générale aura adressé une

invitation à signer. Elle devra être ratifiée et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

3. Les États visés au paragraphe 2 du présent article pourront adhérer à cette Convention à dater du 1er janvier 2021. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

Article 34: clause d'application territoriale

1. Tout État pourra, au moment de la signature, ratification ou adhésion, déclarer que cette Convention s'étendra à l'ensemble des territoires qu'il représente sur le plan international, ou à l'un ou plusieurs d'entre eux. Une telle déclaration produira ses effets au moment de l'entrée en vigueur de la Convention pour ledit État.

2. Les États parties sont encouragés à écarter toute limitation de l'application territoriale de cette Convention. S'agissant des territoires auxquels cette Convention ne s'appliquerait pas à la date de la signature, ratification ou adhésion, chaque État intéressé examinera la possibilité de prendre le plus tôt possible toutes mesures nécessaires afin de permettre l'application de cette Convention à ces territoires sous réserve, le cas échéant, de l'assentiment des gouvernements de ces territoires qui serait requis pour des raisons constitutionnelles.

3. L'arrivée de groupes de personnes mentionnés à l'article premier sur des territoires exclus de l'application de la présente Convention ne délie pas les États de leurs obligations énoncées aux articles 4 et suivants.

Article 35: clause fédérale

Dans le cas d'un État fédératif ou non unitaire, les dispositions ci-après s'appliqueront :

1. En ce qui concerne les articles de cette Convention dont la mise en œuvre relève de l'action législative du pouvoir législatif fédéral, les obligations du Gouvernement fédéral seront, dans cette mesure, les mêmes que celles des Parties qui ne sont pas des États fédératifs ;

2. En ce qui concerne les articles de cette Convention dont l'application relève de l'action législative de chacun des États, provinces ou cantons constituants, qui ne sont pas, en vertu du système constitutionnel de la fédération, tenus de prendre des mesures législatives, le Gouvernement fédéral portera le plus tôt possible, et avec son avis favorable, lesdits articles à la connaissance des autorités compétentes des États, provinces ou cantons ;

3. L'arrivée de groupes de personnes mentionnés à l'article 1 sur des territoires exclus de l'application de la présente Convention laisse subsister une obligation indérogable de secours et d'assistance.

Article 36: réserves

1. Au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, tout État pourra formuler des réserves aux articles de la Convention autres que les articles 1, 8, 11 à 12 inclus, 17 à 22 inclus, 25, 27 à 30 inclus, et 32 à 39 inclus.

2. Tout État Contractant ayant formulé une réserve conformément au paragraphe 1 de cet article pourra à tout moment la retirer par une communication à cet effet adressée au Secrétaire général des Nations Unies.

Article 37: entrée en vigueur

1. Cette Convention entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la date du dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des États qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion, elle entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 38: dénonciation

1. Tout État Contractant pourra dénoncer la Convention à tout moment par notification motivée et adressée au Comité d'experts indépendants.

2. En application du paragraphe premier, tout État partie qui a l'intention de dénoncer la Convention a l'obligation de s'engager sur la voie de la discussion et de la coopération avec les autres États parties qui, eux, doivent faire pour l'en dissuader. L'organe intergouvernemental doit ici tenir un rôle essentiel.

3. À défaut pour l'ensemble des États parties d'avoir diligemment essayé d'éviter une dénonciation, la notification de la dénonciation n'est pas signée par le Comité d'experts indépendants et ne prend pas effet.

4. Si elle est validée, la dénonciation prend effet pour l'État intéressé un an après la date à laquelle le Comité d'experts indépendant l'a signé.

Article 39: révision

1. Tout État partie pourra en tout temps, par voie de notification adressée au comité d'experts indépendants, proposer une révision de la présente Convention.

2. Sera alors convoquée une Conférence des parties qui devront recueillir l'avis du Comité d'experts indépendants sur la proposition de révision et sur les mesures à prendre, avant de se prononcer.

3. La proposition de révision est approuvée à la majorité des deux tiers des États parties.

Annexe 3 : Personnalités et experts consultés.

*Le contenu de ce rapport n'engage
que ses signataires.*

Jean-Christophe Dumont,
Chef de la division des migrations
internationales à l'OCDE.

Vincent Fereisen Chartier,
psychologue à la Permanence
aux soins de santé/équipe
mobile psychiatrie précarité
de Strasbourg.

Louis Gallois,
Président de la Fédération
des acteurs de la solidarité.

François Gemenne,
Professeur à l'Université
de Liège et chercheur associé
à l'IEP de Paris.

Laurent Giovannoni,
responsable de l'accueil
et des droits des étrangers
au Secours Catholique.

Mouhoub el Mouhoud,
Professeur d'économie
à l'Université Paris Dauphine.

Mathieu Orphelin,
député, auteur d'une proposition
de loi sur les déplacés
environnementaux.

Christian Reboul,
juge assesseur à la CNDA.

David Skulli,
ancien directeur de la DCPAF.

Laurence Tubiana,
directrice générale
de la Fondation européenne
pour le climat.

Thierry Tuot.