



Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration : analyse et recommandations

Novembre 2023

INTRODUCTION

Depuis 30 ans les projets de loi sur l'asile et l'immigration s'accumulent à un rythme effréné et les avancées pour les droits humains des personnes exilées se comptent sur les doigts d'une main. Ces lois sont souvent le signe d'un débat public menant à une stigmatisation toujours plus forte des personnes étrangères et à un recul de leurs droits.

Le projet de loi "pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration", ne répond toujours pas aux enjeux actuels en termes de migrations¹, comme par exemple les violations des droits humains quotidiennes aux frontières de la France et de l'Union européenne ou le nombre important des personnes exilées qui sont contraintes de vivre à la rue, la situation dramatique des mineurs non accompagnés étrangers etc.

Ces sujets nécessitent avant tout un respect du droit existant plutôt que de nouvelles mesures législatives. Amnesty International France est extrêmement préoccupée par certaines des dispositions du projet de loi adoptées le 14 novembre par le Sénat et considère que cette mouture du texte, qui fragilise considérablement les droits des personnes exilées, nécessite des modifications majeures afin d'être compatible avec le respect des droits humains.

Amnesty International France regrette que la procédure accélérée déclenchée sur ce texte empêche la tenue d'un **véritable débat public à la hauteur des enjeux**.

Cette note vise à présenter aux parlementaires français l'impact sur les droits humains de certains articles du projet de loi et les recommandations portées par Amnesty International France. Notre analyse ne concerne pas l'intégralité des textes proposés par le gouvernement et amendés par le Sénat. Elle ne porte pas non plus sur les modifications apportées au texte par la commission des lois de l'Assemblée nationale depuis le 27 novembre 2023.

¹ Amnesty International France, La Cimade, Médecins du Monde, Médecins sans frontières, Secours Catholique, « Migrations : pour le respect des droits fondamentaux », décembre 2021, accessible à ce lien : <https://projet-cafi.com/wp-content/uploads/2021/12/RAPPORT-MIGRATIONS-122021-WEB.pdf>

➤ **Nos positionnements en bref :**

Sur l'**article 3** : **Le Sénat a validé la suppression de l'article 3** qui prévoyait la délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire d'un an et d'une autorisation de travail aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée figurant dans la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement définie à l'article L. 414-13 durant au moins huit mois, consécutifs ou non, au cours des vingt-quatre derniers mois.

Si Amnesty International ne se positionne pas pour ou contre la régularisation des travailleurs et travailleuses sans-papiers, nous souhaitons rappeler que toute procédure de régularisation se doit d'être respectueuse des droits humains. La procédure se doit d'être juste, simple, prévisible, transparente et les personnes doivent pouvoir obtenir une réponse dans des délais raisonnables.

Sur l'**article 12**, les dispositions concernant la fin de l'enfermement en centre de rétention administratif pour les enfants de moins de 16 ans vont dans le bon sens mais ne vont pas assez loin. En effet, des enfants pourront continuer à être enfermés dans des locaux de rétention administrative, dans des zones d'attente ou par le simple fait qu'ils auront entre 16 et 18 ans. Amnesty International s'oppose à l'enfermement de tous les mineurs de moins de 18 ans pour des raisons administratives en vertu du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré notamment par la Convention internationale des droits de l'enfant.

L'**article 20** faisant du juge unique la règle et de la collégialité l'exception à la Cour nationale du droit d'asile est un véritable recul pour les demandeur et demandeuses d'asile. La collégialité de la formation de jugement est un des gages de l'impartialité de la décision de la CNDA, décision définitive qui se base essentiellement sur le contenu de l'échange à l'audience.

Les articles 9 et 10 prévoient de renforcer les exceptions aux protections face aux arrêtés d'expulsion d'une part (qui permettent déjà d'expulser extrêmement rapidement des personnes qui représentent une menace grave pour l'ordre public, même sans condamnation pénale) et aux OQTF d'autre part, si les personnes représentant une « menace grave pour l'ordre public », un terme assez flou dont l'interprétation peut être très variable. Nous sommes préoccupés par le fait que ces OQTF pourront concerner des personnes ayant une très longue présence en France, un enfant ou un-e conjoint-e français.e, etc. C'est un recul dans la protection du droit à mener une vie privée et familiale normale.

L'**article 11** permettra l'usage de la coercition pour relever les empreintes et prendre des photographies des personnes contrôlées aux frontières extérieures, ce qui constitue une forte atteinte à leur intégrité physique.

L'**article 13** de la loi prévoit notamment

- le refus ou retrait de titre de séjour aux personnes portant atteinte aux symboles de la République, ce qui est contraire à la liberté d'expression.



- le retrait du titre de séjour aux personnes qui se sont vu retirer leur statut de réfugié par l'OFPRA, même après 5 ans de présence en France. Pour beaucoup d'entre elles, elles restent protégées par l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 sur l'interdiction absolue de non-refoulement. Ces personnes deviendront dès lors « ni expulsables, ni régularisables ».

➤ **Sur les amendements adoptés par le Sénat**

Amnesty International France s'inquiète de certains **amendements au projet de loi adoptés par le Sénat le 14 novembre 2023** et ajoutés au texte qui sera discuté en séance publique à l'Assemblée Nationale à partir du 11 décembre 2023.

Nous demandons un retrait de tous les nouveaux articles allant dans le sens contraire d'un plus grand respect des droits humains, en priorisant les nouveaux articles suivants :

- **Article 1er B (nouveau)** prévoit de restreindre les conditions d'accès au regroupement familial. Cela représente un véritable recul pour le droit de mener une vie privée et familiale normale.
- **Article 19 bis C (nouveau)** prévoit de restreindre la réunification familiale. Alors que le droit actuel prévoit la possibilité pour les mineurs protégés au titre de l'asile d'être rejoints par leurs parents, ainsi que par leurs frères et sœurs mineurs non mariés, cet article supprime les frères et sœurs du texte. Cette mesure rend en pratique la réunification familiale ineffective pour les parents et porte une atteinte évidente au droit à la vie privée et familiale.
- **Article 1er i (nouveau)** prévoit de remplacer l'aide médicale d'Etat par une aide médicale d'urgence au panier de soins extrêmement réduit. Cet amendement représente un véritable danger pour la santé des personnes en situation irrégulière et la santé publique. Amnesty International s'y oppose fermement.
- **Article 16 bis (nouveau)** prévoit de supprimer le bénéfice du jour franc aux frontières. Il s'agit d'un jour pendant lequel les personnes non-admises en France aux frontières extérieures (principalement dans les aéroports) ne peuvent pas être renvoyées. Ce délai – déjà très court – est absolument nécessaire pour permettre aux personnes de formuler leur demande d'asile.
- **Article 19 bis (nouveau)** prévoit l'extension des cas de retrait ou suspension des conditions matérielles d'accueil délivrées par l'OFII aux demandeur-ses d'asile. De nombreuses personnes sont déjà contraintes de vivre à la rue ou sans ressources car elles ne bénéficient des conditions matérielles d'accueil, cela aura pour conséquence de plonger plus de demandeur-ses d'asile dans la précarité.



- Article 1er L (nouveau) prévoit le rétablissement du délit de séjour irrégulier. Comme indiqué par la Défenseure des droits, *"l'infraction de séjour irrégulier avait été supprimée par la France en 2012, pour se conformer au droit européen qui s'oppose à ce que le séjour irrégulier puisse être sanctionné d'une peine privative de liberté"*. Le texte proposé par le Sénat prévoit de pénaliser la seule présence sur le territoire français d'une personne dépourvue de document de séjour, en lui infligeant une amende de 3 750 euros assortie d'une peine complémentaire de trois ans d'interdiction du territoire français. Pour Amnesty International, le fait d'entrer de façon irrégulière dans un pays ne devrait jamais être considéré comme une infraction. L'incrimination de l'immigration irrégulière est, au regard du droit international, inutile et disproportionnée et peut conduire à une détention arbitraire. Le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies a en ce sens rappelé la responsabilité des Etats à *"veiller à ce que le fait de quitter un pays, d'y entrer ou d'y séjourner de manière irrégulière ne constitue pas une infraction pénale, étant donné que le franchissement des frontières et la gestion des autorisations de séjour et de travail sont des questions administratives Toute sanction administrative appliquée à l'entrée irrégulière doit être proportionnée, nécessaire et raisonnable"*. En outre, cette incrimination de l'immigration irrégulière précarise d'autant plus la situation des personnes exilées qu'elle les expose à d'autres séries de violations des droits humains qui peuvent inclure les discriminations, l'exploitation au travail ou encore le déni d'accès aux recours et à la justice.



Table des matières

I. Suppression de l'Article 3 : régularisation des personnes exerçant des métiers « en tension »	6
A. Que prévoyait l'article 3.....	6
B. Recommandations d'Amnesty International France	6
II. Article 12 : un début d'interdiction de l'enfermement administratif des mineurs	7
A. Que prévoit l'article 12 ?.....	7
B. Analyse au regard des droits humains	7
ENCADRE.....	9
Quelle est la différence entre un CRA et un LRA ?.....	9
C. Les recommandations d'Amnesty International France	10
III. Article 20 : le juge unique généralisé à la Cour nationale du droit d'asile	11
A. Que prévoit l'article 20 ?.....	11
B. Analyse au regard des droits humains	11
C. Recommandation d'Amnesty International France.....	12
IV. Articles 9 et 10 : suppression des protections contre les expulsions et OQTF pour les personnes étrangères ayant de forts liens avec la France ..	13
A. Que prévoient les articles 9 et 10 ?.....	13
B. Analyse au regard des droits humains	13
C. Recommandation d'Amnesty International France.....	15
V. Article 11 : usage de la coercition pour le relevé d'empreintes aux frontières	15
A. Que prévoit l'article 11 ?.....	15
B. Analyse au regard des droits humains	15
C. Recommandation d'Amnesty International France.....	16
VI. Article 13 alinéa 1 : retrait de titre de séjour en cas de non-respect des principes de la République	16
A. Que prévoit l'article 13 alinéa 1 ?	16
B. Analyse au regard des droits humains.....	16
C. Recommandation d'Amnesty International France.....	17
VII. Article 13 alinéa 2 : retrait de titre de séjour pour toutes les personnes réfugiées à qui l'OFPRA a retiré le statut	17
A. Que prévoit l'article 13 alinéa 2 ?	17
B. Analyse au regard des droits humains	17
C. Recommandation d'Amnesty International France.....	18



I. Suppression de l'Article 3 : régularisation des personnes exerçant des métiers « en tension »

A. Que prévoyait l'article 3

L'article 3 du projet de loi du gouvernement prévoyait la délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire d'un an et d'une autorisation de travail aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée figurant dans la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement définie à l'article L. 414-13 durant au moins huit mois, consécutifs ou non, au cours des vingt-quatre derniers mois. Cette disposition a été supprimée par le Sénat et ne figure plus dans la version amendée du texte.

Note : une version de compromis de cette mesure a été introduite par les travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui ne font cependant pas l'objet d'une analyse dans la présente note.

B. Recommandations d'Amnesty International France

De la même manière que toute demande de visa ou de titre de séjour, la procédure pour obtenir une régularisation par le travail se doit **d'être juste, simple, prévisible et transparente**. Les personnes doivent pouvoir obtenir une réponse dans des délais raisonnables.

La demande de régularisation par le travail est aujourd'hui régie par la circulaire Valls du 28 novembre 2012. Le fait de prévoir, dans la loi, la possibilité d'une régularisation par le travail avec des critères clairs aurait permis d'**éviter le traitement différencié** que connaissent aujourd'hui les personnes en demande d'une régularisation, selon le département dans lequel elles font leur demande. Les degrés divers d'interprétation de la circulaire par les préfetures sont aujourd'hui créateurs d'injustice.

Amnesty International France estime que la version du texte tel que présenté au Sénat le 6 novembre, qui **permettait au salarié de ne pas être dépendant de son employeur** pour initier sa demande de régularisation, était une réelle avancée. Dans le cas où cette disposition venait à être réintroduite par l'Assemblée nationale, Amnesty International France estime qu'elle devrait être amendée afin de permettre aux personnes d'être autorisées à changer d'employeur pendant la période d'examen de leur demande de régularisation. Il s'agit de garanties essentielles afin de limiter le pouvoir de l'employeur et éviter abus, chantage et/ou exploitation dans le travail.

Amnesty International France est opposé au fait de **réserver la régularisation à certains secteurs d'activité considérés comme « en tension »**. Une telle mesure pourrait s'avérer injuste car elle subordonnerait la dignité et les droits des individus aux besoins économiques du pays.



Il serait en outre essentiel de préserver le caractère de “plein droit” de la délivrance de ce titre de séjour qui était prévu initialement, afin de limiter le pouvoir discrétionnaire des préfetures et les disparités de traitement d’un département à l’autre.

Enfin, nous demandons aux parlementaires d’avoir une **vigilance particulière en faveur des femmes**, qui ne doivent pas faire l’objet de discriminations directes ou indirectes dans l’accès aux démarches de régularisation. Elles sont par exemple plus largement touchées que les hommes par le temps partiel subi et par les situations dans lesquelles elles sont contraintes d’avoir plusieurs employeurs (c’est le cas des travailleuses domestiques, aides à domicile, nounou, travailleuses du secteur de la propreté, qui comptent énormément de travailleuses sans-papiers etc...). Cette situation doit être prise en compte afin qu’elles aient des chances égales à celles des hommes d’accéder aux démarches de régularisation. Dans leurs cas, il est encore donc plus important de ne pas dépendre de leur employeur pour formuler une demande de régularisation.

II. Article 12 : un début d’interdiction de l’enfermement administratif des mineurs

A. Que prévoit l’article 12 ?

Le projet de loi prévoit de modifier l’article L. 741-5 du Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA) pour y ajouter la phase : « L’étranger accompagné d’un mineur de moins de seize ans ne peut être placé en centre de rétention administrative ».

Les enfants de moins de 16 ans qui accompagnent leurs parents faisant l’objet d’une décision d’éloignement ne pourront donc plus être placés en centre de rétention administrative (CRA).

L’article 27 du projet de loi prévoit que cet article 12 entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

B. Analyse au regard des droits humains

Cette mesure – qui va dans la bonne direction – est partielle et ne permettra pas de mettre définitivement fin à l’enfermement des mineurs pour des raisons administratives.

L’enfermement pour des raisons liées à la migration au regard du droit international

Amnesty International reconnaît la prérogative des États de contrôler l’entrée et le séjour des non-nationaux sur leur territoire, sous réserve des obligations qui leur incombent en vertu du droit international. Amnesty International n’est



donc pas par principe contre les centres de rétention ou l'enfermement des personnes étrangères.

Cependant, Amnesty International considère toujours que, par défaut, toute personne doit pouvoir jouir de sa liberté individuelle. Le droit à la liberté ne peut être restreint que dans des circonstances précises et exceptionnelles. La détention pour des motifs uniquement liés au statut migratoire ne doit se produire que dans les circonstances les plus exceptionnelles et doit être soumise à un principe de présomption défavorable. Par ailleurs, le pouvoir discrétionnaire des États dans l'adoption et l'application des politiques migratoires est limité par leur obligation de respecter, de protéger et de promouvoir les droits humains de tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur juridiction.

La position d'Amnesty International au regard de l'enfermement des enfants

Amnesty International est fermement opposé à l'enfermement des enfants, accompagnés ou non. La détention d'enfants en raison de la situation de leurs parents au regard de la législation relative à l'immigration ne peut jamais être dans leur intérêt supérieur, pas plus que le fait de les séparer de leurs parents.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies insiste sur le fait qu'enfermer un enfant au motif du statut migratoire de ses parents est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et donc à la Convention internationale des droits de l'Enfant qui s'applique, conformément à son article 1, à toutes les personnes de moins de 18 ans. Il recommande à la France de cesser l'enfermement administratif des enfants.

La réalité de l'enfermement des enfants en France aujourd'hui

Depuis 2012 et la première des 9 condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme pour l'enfermement d'enfants en centre de rétention, au moins 33 786 enfants ont été placés en rétention² (dont plus de 1 460 en métropole et l'immense majorité à Mayotte)

Quelques chiffres pour l'année 2021 :

- 3 135 mineurs de moins de 18 ans ont été placés en rétention à Mayotte et 73 en France hexagonale.
- Au moins 372 enfants ont été maintenus en zone d'attente, dont 104 mineurs non accompagnés.
- Des dizaines de mineurs isolés ont été placés en rétention avant une décision définitive sur leur minorité

L'enfermement a un impact fort sur les enfants : repli sur soi, refus de s'alimenter, insomnies, stress et symptômes de stress post-traumatique³. Les

² <https://www.lacimade.org/publication/rapport-2021-sur-les-centres-et-locaux-de-retention-administrative/>

³ Voir cette interview du neuropsychiatre Boris Cyrulnik à ce sujet « Enfants de migrants enfermés : un trauma grave | UNICEF France » : https://www.youtube.com/watch?v=I_sVg59C_lk



enfants peuvent aussi être exposés à des événements traumatisants (automutilations, suicides, tentatives de suicide, éloignements sous contrainte). Le centre de rétention est un environnement violent, privatif de liberté matérialisé par une présence policière constante, les appels réguliers aux haut-parleurs, les grillages, les barbelés et le bruit des verrous.

L'enfermement pourra perdurer dans les locaux de rétention administrative et zones d'attente

Si la mesure est adoptée en l'état, elle ne vise que les centres de rétention administrative (CRA). Par conséquent, **tous les mineurs de moins de 18 ans pourront continuer à être enfermés dans des locaux de rétention administrative (LRA) ou des zones d'attente**, situés aux frontières et principalement dans les aéroports.

ENCADRE

Quelle est la différence entre un CRA et un LRA ?

Les centres de rétention administrative (CRA) sont des bâtiments où sont retenus toutes les personnes étrangères en attente de leur expulsion du territoire français. Le temps passé dans les CRA est de **90 jours maximum** et ils sont gérés par la police aux frontières (PAF). Il existe 25 CRA en France⁴.

Les locaux de rétention administrative (LRA) sont moins bien encadrés par la loi. Ils peuvent être créés à titre permanent ou par arrêté préfectoral pour une durée déterminée. Ils sont aussi utilisés pour retenir des personnes étrangères en situation irrégulière en vue de leur expulsion du territoire français mais aucun n'est théoriquement habilité à recevoir des familles. Un LRA peut par exemple être constitué d'une pièce dans un commissariat. Généralement, les personnes **y restent maximum 48 heures** avant d'être éloignées ou placées en CRA.

Il existe 22 LRA permanents et la loi prévoit la possibilité de créer des LRA temporaires. Contrairement aux CRA, les LRA ne prévoient pas le même accès aux droits pour les personnes enfermées. Par exemple, aucune association de défense des droits des étrangers n'est présente dans les locaux. De ce fait, les personnes enfermées en LRA ne peuvent bénéficier d'une assistance juridique ou médicale comme celles qui sont enfermées en CRA. Les LRA sont des lieux où les personnes étrangères encore plus invisibilisées et il n'existe pas de données statistiques sur le nombre de personnes enfermées en LRA.

Qu'est-ce qu'une zone d'attente ?

⁴ Nombre de places en CRA métropolitains : 1 762 Nombre de personnes retenues en métropole en 2021 : 14 704. Nombre de personnes retenues en Outre-mer en 2021 : 27 649. Source : Centres et locaux de rétention administrative, 2021, Groupe SOS Solidarités, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés, Solidarité Mayotte
<https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2022/03/Rapport-retention-2021-web.pdf>



C'est un lieu où sont placées les personnes qui font l'objet d'un refus d'entrée en France lors de contrôles d'identité aux frontières extérieures (dans les ports et les aéroports). Il existe 95 zones d'attentes en France, la plus grosse étant à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle. Les personnes qui sollicitent l'asile lorsqu'elle arrivent à l'aéroport ou dans un port sont placés en zone d'attente – y compris les mineurs – le temps que l'OFPRA examine si leur demande est manifestement infondée ou non. En 2020, année marquée par une forte baisse du trafic aérien, près de 5000 personnes ont été placées en zone d'attente et 850 d'entre elles ont formulé une demande d'asile.

Une attention particulière toujours nécessaire sur la situation à Mayotte

Amnesty International France, qui s'était inquiété des déclarations de Gérald Darmanin⁵ laissant entendre que les dispositions de l'article 12 ne seraient pas appliquées à Mayotte, note que l'article 27 du projet de loi prévoit une entrée en vigueur de cet article à Mayotte à partir du 1^{er} janvier 2027.

Parce que nous nous opposons à l'enfermement pour des raisons liées à la migration de tous les mineurs, Amnesty International s'oppose évidemment à l'enfermement des mineurs à Mayotte.

C. Les recommandations d'Amnesty International France

- ⇒ Introduire dans la loi le principe indérogable de l'interdiction de la privation de liberté des mineurs, accompagnés de leur parents ou isolés.
- ⇒ Prévoir que l'interdiction s'applique aux centres de rétention, aux locaux de rétention et aux zones d'attente.
- ⇒ Prévoir que l'interdiction concerne tous les mineurs de moins de 18 ans, en France hexagonale et en Outre-mer.
- ⇒ Garantir une application la plus rapide possible de l'interdiction de la privation de libertés des mineurs, soit avant le 1^{er} janvier 2025 sur l'ensemble du territoire.

Extrait d'un article du Parisien, 2 novembre 2022 : « Gérald Darmanin l'a promis : « Si le Parlement en séance me proposait un amendement empêchant de mettre des enfants, des mineurs, dans des centres de rétention administrative, j'y serai favorable (...) à l'exception de Mayotte, pour d'autres raisons » <https://www.leparisien.fr/faits-divers/immigration-irreguliere-les-deputes-votent-la-hausse-des-places-en-centres-de-retention-02-11-2022-JY4B2TNHRVGXVEMH2KNHVA2W7M.php>



III. Article 20 : le juge unique généralisé à la Cour nationale du droit d'asile

A. Que prévoit l'article 20 ?

L'article 20 prévoit deux mesures pour réformer la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) :

- La possibilité de créer des chambres territoriales du droit d'asile, dans une optique d'offrir plus de proximité et d'accessibilité aux demandeurs (la CNDA siégeant aujourd'hui uniquement à Montreuil), de maîtriser les coûts générés par cette implantation uniquement francilienne et de rééquilibrer le contentieux de l'asile sur le territoire.⁶
- « que la cour statue, en principe, par décision d'un juge unique, sans préjudice de la possibilité de renvoyer à une formation collégiale lorsque la complexité de l'affaire le justifiera. »⁷

Sur ce deuxième point, la rédaction d'un article L. 131-7 du CESEDA est prévue comme suit :

Art. L. 131-7. – A moins que, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de formation de jugement désigné à cette fin ne décide, à tout moment de la procédure, d'inscrire l'affaire devant une formation collégiale ou de la lui renvoyer s'il estime qu'elle pose une question qui le justifie, les décisions de la Cour nationale du droit d'asile sont rendues par le président de la formation de jugement statuant seul.

B. Analyse au regard des droits humains

Concernant la création des chambres territoriales de la CNDA, elles peuvent avoir pour intérêt de rapprocher la CNDA des demandeurs et demandeuses d'asile. Cependant, il sera important de préserver leurs droits en prévoyant suffisamment d'interprètes notamment. La question de la disponibilité sur tous les territoires des interprètes dans les 150 langues parlées à la CNDA peut légitimement se poser.

Dans l'article 20, c'est la mesure de généralisation du juge unique qui nous préoccupe particulièrement.

Le gouvernement a maintes fois expliqué que sa réforme du droit d'asile visait avant tout à gagner en « efficacité ». S'il est positif de voir une demande d'asile examinée de façon rapide, toute rapidité de l'examen d'une demande d'asile n'est pas nécessairement en pratique positive. Cela dépend grandement des moyens employés pour parvenir à l'accélération de l'examen des demandes d'asile. Si ces moyens réduisent des garanties qui leur étaient préalablement

⁶ Exposé des motifs rédigé par le gouvernement sur l'article 20 du projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration : <https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pjl22-304-expose.html>

⁷ Ibid.



reconnues (en l'occurrence, la collégialité comme principe), l'équilibre est rompu et l'objectif poursuivi perd toute légitimité au regard des conséquences qu'il entraîne.

Aujourd'hui, 79% des recours devant la CNDA⁸ - parmi ceux qui ne sont pas rejetés par voie d'ordonnance sans même une audience⁹ - sont entendus par une formation collégiale. Cette formation est composée d'un ou une juge et de deux personnalités qualifiées (les assesseurs), dont l'une est nommée par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). La présence du HCR fait aujourd'hui la spécificité de la CNDA. C'est un acquis précieux car beaucoup d'assesseurs ont une expertise sur les pays d'origine et la situation géopolitique.

La présence de trois juges permet de croiser les regards et d'éviter de se laisser guider par des représentations personnelles pour juger de la crédibilité et la cohérence du récit. Cette collégialité est un gage d'impartialité.

Une journée d'audience est composée de treize dossiers examinés, soit treize histoires de vie très différentes : d'un opposant politique sri-lankais, à une jeune fille fuyant l'excision en Guinée, en passant par des persécutions d'un jeune homme nigérian car homosexuel, ou un journaliste russe qui subit des entraves à sa liberté d'expression ... Trois juges ne sont pas de trop lorsqu'il s'agit de traiter des dossiers si sensibles.

Les audiences à la CNDA sont l'ultime chance pour les personnes en demande d'asile de donner des éléments pour que les juges évaluent leurs craintes de persécutions. Mais de nombreux obstacles peuvent s'élever pour les demandeur-euses d'asile, car c'est avant tout sur la base des déclarations orales que les juges doivent prendre leur décision. Peuvent se présenter des difficultés liées à l'interprétariat, ou bien une méconnaissance du juge sur la situation politique du pays. Cela peut aussi être des trous de mémoire ou des difficultés à s'exprimer qui peuvent parfois être liés aux traumatismes vécus par la personne dans son pays d'origine ou sur la route de l'exil. Cela peut générer aussi des incohérences dans le récit de la personne, qu'il faut parfois démêler avec finesse et patience. De nombreuses personnes qui demandent l'asile jouent leur vie et leur sécurité à ces audiences.

La loi prévoit que les CNDA doit statuer dans un délai de 5 mois pour les procédures normales et 5 semaines pour les procédures accélérées. En 2022, pour les affaires relevant de la procédure normale, ce délai atteint 7 mois et 5 jours et pour les affaires en procédure accélérée, 5 mois et 8 jours. Cette mesure représente un véritable recul – un de plus - pour les personnes qui demandent l'asile en France.

C. Recommandation d'Amnesty International France

⁸ Source : Rapport d'activité 2022 de la Cour nationale du droit d'asile : http://www.cnda.fr/content/download/210501/2017028/version/4/file/Rapport%20d%27activit%C3%A9%202022_version%20internet%20VF.pdf

⁹ 27% des 67 142 recours reçus par la CNDA ont été jugés par ordonnance, sans audience, principalement car le juge considère que le recours ne présente « aucun élément sérieux » susceptible de remettre en cause de la décision de l'OFPRA. Source : Ibid.



- ⇒ Nous demandons la suppression définitive de la mesure dans l'article 20 prévoyant de faire du juge unique la règle et de la collégialité l'exception.

IV. Articles 9 et 10 : suppression des protections contre les expulsions et OQTF pour les personnes étrangères ayant de forts liens avec la France

A. Que prévoient les articles 9 et 10 ?

Avant son examen par le Sénat, le projet de loi prévoyait, en ses **articles 9 et 10** de renforcer les exceptions aux protections face aux arrêtés d'expulsion d'une part (qui permettent déjà d'expulser extrêmement rapidement des personnes qui représentent une menace grave pour l'ordre public, même sans condamnation pénale) et aux OQTF d'autre part, si les personnes représentent une « menace grave pour l'ordre public ». Les amendements adoptés par le Sénat viennent accroître davantage ces exceptions.

B. Analyse au regard des droits humains

L'équilibre à trouver entre la protection de la sécurité publique et le respect de la vie privée et familiale de tout individu est un défi.

Le droit actuel permet déjà d'éloigner la grande majorité des personnes étrangères représentant une menace grave à l'ordre public, à travers notamment l'arrêté d'expulsion qui couvre de nombreuses situations¹⁰, et est applicable même sans condamnation pénale.

Certaines personnes sont néanmoins protégées contre les obligations de quitter le territoire – et dans de très rares cas contre les arrêtés d'expulsion - en raison des liens forts qui les unissent à la France : par exemple parce qu'elles ont un enfant ou un conjoint français, ou parce qu'elles sont arrivées avant l'âge de 13 ans.

Ces protections sont une bonne pratique au regard du droit international en ce qu'elles consacrent dans la loi la protection de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention européenne des droits l'Homme). Ce projet de loi entend revenir sur cette pratique protectrice des droits humains.

¹⁰ Article L631-3 du Ceseda : L'expulsion d'une personne visée par une protection quasi-absolue ne peut quant à elle être décidée qu'en cas « *de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes* »



La définition de la « menace grave à l'ordre public » semble aujourd'hui assez floue et interprétée de façon très différente selon les préfetures¹¹.

Amnesty International France se désolé de ce pas en arrière qui laisse aux seuls juges l'appréciation de la proportionnalité de l'atteinte à la vie privée et familiale. Cela pourra avoir pour conséquence des violations de l'article 8 de la Convention européenne des droits l'Homme avec une expulsion de personnes ayant des liens très forts avec la France (notamment pour les personnes qui n'auront pas pu faire un recours dans les temps ou dans de bonnes conditions – les délais étant extrêmement réduits pour introduire un recours en cas d'arrêté d'expulsion ou d'OQTF pour menace grave à l'ordre public), ainsi que des jurisprudences inégales selon les territoires.

Par ailleurs, avant son réexamen par le Sénat, l'article 9 prévoyait de lever les protections contre les expulsions lorsque les personnes étaient condamnées à des peines passibles de cinq ans de prison ferme, à comparer à une levée de protection pour les personnes condamnées effectivement à au moins 5 ans de prison auparavant.

Amnesty International avait alors partagé les préoccupations de la Défenseure des droits qui indique dans son avis du 23 février 2023 :

« Il s'agit là d'un déplacement du curseur particulièrement inquiétant, non seulement car la référence à la peine encourue plutôt que prononcée va à l'encontre du principe d'individualisation de la peine, mais également car dans les faits, les peines encourues sont très supérieures aux peines prononcées, si bien que la levée des protections contre l'expulsion concernera un champ très large de personnes pour lesquelles la gravité de la menace représentée sera loin d'être établie. ».

Dans la version du texte issue de l'examen au Sénat, *“le quantum de la peine encourue permettant la levée des protections est réduit et de nouvelles dérogations sont introduites”*.

Amnesty International partage une nouvelle fois les préoccupations formulées par la Défenseure des droits dans son avis du 24 novembre 2023 :

“Cette levée des verrous juridiques entérine le passage d'un système de protections générales et objectives à un système entièrement remis à l'appréciation au cas par cas des situations individuelles par l'administration. Le risque d'arbitraire et d'atteintes au droit au respect de la vie privée et familiale ou à l'intérêt supérieur de l'enfant apparaît ainsi majeur”.

¹¹ Voir cette enquête publiée dans Politis et réalisée en collaboration avec [La Chronique](https://www.politis.fr/articles/2023/08/droit-des-etrangers-lengrenage-des-oqtf-pour-menace-a-lordre-public/), le magazine des droits humains, publication mensuelle d'Amnesty International France : Droit des étrangers : l'engrenage des OQTF pour « menace à l'ordre public », Chloé Dubois, 30 août 2023 <https://www.politis.fr/articles/2023/08/droit-des-etrangers-lengrenage-des-oqtf-pour-menace-a-lordre-public/>



De plus les arrêtés d'expulsion ne sont pas sujets à un recours suspensif, ce qui représente une atteinte au droit à un recours effectif¹².

C. Recommandation d'Amnesty International France

- ⇒ Amnesty International recommande de ne pas introduire de nouvelles réserves d'ordre public pour les catégories protégées contre les expulsions tel que prévu par l'article 9 et contre les obligations de quitter le territoire français tel que prévu par l'article 10.
- ⇒ A titre subsidiaire pour l'article 9, Amnesty International recommande de ne pas prendre en compte les peines encourues plutôt que la condamnation effective pour la levée des protections contre les expulsions.

V. Article 11 : usage de la coercition pour le relevé d'empreintes aux frontières

A. Que prévoit l'article 11 ?

L'article 11 prévoit d'autoriser le recours à la coercition pour le relevé des empreintes digitales et la prise de photographie des étrangers contrôlés aux frontières extérieures (aéroports). La version du texte, issue de l'examen par le Sénat, prévoit que ce recours à la coercition se fasse sur autorisation du procureur de la République, en présence d'un.e avocat.e.

B. Analyse au regard des droits humains

Amnesty International France partage pleinement l'analyse de la Défenseure des droits dans son avis du 23 février 2023¹³ :

« La prise d'empreinte sous contrainte permise par cette disposition constitue une atteinte à l'intégrité physique des étrangers, qu'aucune disposition du CESEDA ne prévoit actuellement. Une telle possibilité a été introduite en 2022 dans le cadre d'une procédure pénale. Pour des personnes soupçonnées d'avoir commis un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, le Conseil constitutionnel a estimé qu'elle était une telle restriction de la liberté personnelle et des droits de la défense, qu'elle ne pouvait être constitutionnelle

¹² Rapport d'Amnesty International, [Punitions sans procès : l'utilisation de mesures de contrôle administratif dans le contexte de la lutte contre le terrorisme en France](#), 2018 (page 30)

¹³ Avis 23-02 du 23 février 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, Défenseure des droits : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=46811



que si des garanties procédurales importantes étaient assurées. En particulier, cette disposition ne saurait être mise en œuvre hors la présence d'un avocat, des représentants légaux ou de l'adulte approprié. Une telle mesure est inconstitutionnelle, car contraire aux droits de la défense, lorsqu'elle concerne une personne entendue sous le régime de l'audition libre. Ainsi, et quand bien même il serait entouré de garanties, le recours à un tel procédé, dans le cadre d'une simple vérification d'un droit au séjour, porte une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle. Il soumet les étrangers à un régime plus restrictif que des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction. »

S'agissant de l'autorisation du procureur de la République et de la présence d'un.e avocat.e, la Défenseure des droits a estimé, dans son avis du 24 novembre 2023, qu'il s'agissait de "garanties insuffisantes", une position que partage Amnesty International.

C. Recommandation d'Amnesty International France

⇒ Supprimer l'article 11 du projet de loi

VI. Article 13 alinéa 1 : retrait de titre de séjour en cas de non-respect des principes de la République

A. Que prévoit l'article 13 alinéa 1 ?

L'alinéa 1 de l'article 13 autorise le retrait ou refus de titre de séjour à toute personne étrangère dont le comportement manifeste qu'il ne respecte pas les principes et les valeurs de la République tels qu'énoncés, à savoir : « la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité de la personne humaine, la devise et les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, se prévaloir de ses croyances ou convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers ».

B. Analyse au regard des droits humains

Le non-respect des « symboles fondamentaux de la République » (comme l'hymne national ou le drapeau) est couvert par le droit à la liberté d'expression et ne doit pas faire l'objet de sanctions, y compris le retrait ou le refus d'un titre de séjour.

La Cour européenne des droits de l'homme a maintes fois réitéré¹⁴ que le droit à la liberté d'expression couvre également les formes d'expression

¹⁴ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499>



dérangeantes, choquantes ou offensantes. Par exemple dans l'affaire *Taulats et Capellera c. Espagne*¹⁵, la Cour européenne a jugé que l'État espagnol avait violé le droit à la liberté d'expression en condamnant deux personnes qui avaient brûlé l'image du roi et de la reine pendant une manifestation.

C. Recommandation d'Amnesty International France

- ⇒ Supprimer la référence à la devise et aux symboles de la République dans l'article 13 alinéa 1.

VII. Article 13 alinéa 2 : retrait de titre de séjour pour toutes les personnes réfugiées à qui l'OFPRA a retiré le statut

A. Que prévoit l'article 13 alinéa 2 ?

Une personne peut perdre son statut de réfugié pour différentes raisons : par exemple si elle se rend dans son pays d'origine, si elle a fraudé pour obtenir son statut de réfugié, ou encore s'il est considéré qu'elle représente une « menace grave pour la sûreté de l'Etat » (article L511-7 du Ceseda).

L'alinéa 2 de l'article 13 du projet de loi prévoit de permettre le retrait de la carte de séjour à tout bénéficiaire de la protection internationale représentant une menace grave à l'ordre public, peu importe la durée de sa présence en France.

Aujourd'hui la loi prévoit qu'aucun retrait de titre de séjour n'est possible pour les personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire qui sont en situation régulière depuis au moins 5 ans. Cela permet de ne pas interférer avec leur droit au respect de leur vie privée et familiale.

B. Analyse au regard des droits humains

Lorsqu'une personne se voit retirer son statut de réfugié par l'OFPRA sur la base de l'article L511-7 du CESEDA, elle perd le *statut* de réfugié mais non pas la *qualité* de réfugié. A ce titre, elle reste protégée par la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 et tout particulièrement son article 33 qui prohibe le refoulement de toute personne vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée. Ce droit est absolu.

¹⁵ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-181719%22%5D%7D>



Les retraits de statut de réfugié puis de titre de séjour pour menace grave à l'ordre public se multiplient¹⁶, plongeant plusieurs centaines de personnes dans une situation inextricable : elles ne sont ni expulsables, ni régularisables.

La protection contre cette expulsion est par ailleurs toute relative, puisque Amnesty International France a documenté¹⁷ plusieurs cas de renvois ou de menaces de renvois de Tchétchènes vers la Russie, malgré les risques encourus pour leur sécurité ou leur vie¹⁸. La France a été condamnée pour cela à deux reprises en 2022 par la Cour européenne des droits de l'Homme¹⁹.

Quand certains pays européens comme la Norvège, l'Allemagne ou le Royaume-Uni prévoient un titre de séjour pour les personnes ne pouvant pas être expulsées, la France ne prévoit rien et condamne ces personnes à vivre sans papiers, ce qui ne leur permet pas d'exercer pleinement leurs droits humains en France. L'absence de droit au travail par exemple, peut plonger ces personnes dans la grande précarité, en violation du droit à un niveau de vie suffisant.

C. Recommandation d'Amnesty International France

- ⇒ Supprimer l'alinéa 2 de l'article 13 du projet de loi
- ⇒ Permettre aux personnes qui ne peuvent être ni expulsées ni régularisées d'obtenir un titre de séjour afin de pouvoir exercer pleinement leurs droits humains.

¹⁶ <https://www.infomigrants.net/fr/post/32152/retirer-le-statut-de-refugie-a-un-etranger---lexpulsion-nest-pas-automatique>

¹⁷ <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/jeune-refugie-tchetchene-risque-renvoi-russie> ; <https://www.amnesty.fr/presse/expulsions-de-refugies-tchetchenes-la-france-doit>

¹⁸ Synthèse des préoccupations d'Amnesty International concernant le renvoi de demandeurs d'asile tchétchènes vers la Russie, et notamment le risque de refoulement, janvier 2022 : https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr/33137662-98b1-45ad-acc6-2b8be844be91_SYNTH%C3%88SE+DES+PR%C3%89OCCUPATIONS+D%E2%80%99AMNES TY+INTERNATIONAL+CONCERNANT+LE+RENOI+DE+DEMANDEURS+D%E2%80%99ASILE +TCH%C3%89TCH%C3%88NES+VERS+LA+RUSSIE.pdf

¹⁹ Affaire W. c France, Requête no 1348/21, 30 août 2022, <https://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=001-218931>, Affaire R. c. France, requête n°49857/20, 30 août 2022, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-218932>

