
Les lois en discussion sur la nationalité, l'entrée et le séjour des étrangers

Argumentaire de la CIMADE, LA LDH ET LE MRAP

Le parlement va être saisi de deux projets de loi. Le premier concerne le statut des étrangers en France et le droit d'asile, le second les conditions d'acquisition de la nationalité française.

Ces projets, établis pour l'essentiel à partir du rapport de Patrick Weil, à la demande du Premier Ministre, prétendent rompre avec les lois adoptées en 1993 et 1997.

Nous n'avons pas le sentiment qu'il en soit ainsi.

Certes, diverses dispositions contenues dans ces projets constituent des progrès au regard des dispositions législatives actuelles, mais nous ne pouvons accepter que les projets de l'actuel Gouvernement soient jugés à l'aune du dispositif légal en vigueur, d'ailleurs en grande partie maintenu.

Les engagements pris lors de la campagne électorale avaient une autre portée, nous avions d'autres espoirs. A l'heure de la mondialisation et de l'Europe, nous aurions souhaité que, loin de céder à la formule incantatoire de la "fermeture des frontières", le gouvernement, le parlement et l'ensemble de la société débattent d'une réelle politique de l'immigration et non simplement de mesures de contrôle.

En refusant de poser la question de l'entrée des étrangers en France autrement qu'en terme de police et non au regard des réalités que sont la situation des pays du Sud et les déséquilibres économiques mondiaux, le gouvernement s'interdit toute réflexion sur une nouvelle politique de l'immigration fondée sur le respect des principes de justice sociale, d'égalité des droits et de libre circulation.

Dire que la réponse est facile serait malhonnête: s'abstenir de la poser conduit à demeurer dans une stricte logique coercitive alors que la réalité quotidienne, ici et ailleurs, appelle à plus d'imagination.

Poser cette question n'est pas faire preuve de laxisme. Nous n'ignorons pas que la liberté d'établissement, aujourd'hui, ne peut être absolue. Pour autant, les restrictions qui peuvent y être apportées n'impliquent en rien que subsistent arbitraire administratif, inégalités des droits et obstacles à l'intégration.

Pour que notre pays renoue avec l'Etat de droit et affirme sa volonté d'intégration, nous proposons 18 mesures essentielles pour une législation fondée sur les libertés et droits fondamentaux

L'élaboration de la nouvelle législation doit se fonder sur les droits et libertés fondamentaux — en particulier le principe d'égalité — et reposer sur le respect des principes inhérents à tout Etat de droit.

Respecter les principes d'un Etat de droit

L'étranger ne doit plus être soumis au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Pour cela, toute décision doit faire l'objet d'un examen à fond, d'une décision motivée, et en cas de décision négative, d'un recours efficace devant une instance juridictionnelle.

Ainsi pour la politique des visas de court séjour: généralisée temporairement en 1986 lors d'une vague d'attentats, l'exigence des visas de court séjour s'est pérennisée et constitue désormais un obstacle majeur et discriminatoire — puisque les ressortissants de nombreux pays en sont exemptés — pour l'exercice du principe de la libre circulation des personnes. Nous souhaitons leur suppression. A tout le moins, s'ils étaient maintenus, il est impératif que toute décision de refus de visa soit motivée (ce n'est pas le cas depuis 1986) et qu'une voie de recours rapide devant la juridiction administrative soit instaurée (proposition 1). Quant aux étrangers ayant des attaches importantes en France, familiales ou autres, nous demandons qu'ils puissent recevoir, de droit, un visa d'entrée lorsqu'ils en font la demande (proposition 4).

De même lors du franchissement de la frontière lors de l'entrée en France: comment admettre qu'un refus d'entrée en France entraînant une mesure contraignante de refoulement (l'étranger placé en zone d'attente avant le renvoi) ne permette pas à l'étranger de s'expliquer et de faire valoir ses droits devant un tribunal avant l'exécution du refoulement? L'instauration d'un recours suspensif devant le tribunal administratif s'impose (proposition 3).

De même pour les conditions de délivrance des titres de séjour: La loi Joxe avait instauré une commission juridictionnelle de séjour, composée de magistrats, pour apprécier et donner un avis contraignant à l'administration lorsque celle-ci envisageait de refuser la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour à un étranger. Les lois Pasqua et Debré ont supprimé cette commission. Nous demandons son rétablissement (proposition 6).

Enfin il en est de même pour les expulsions: Lorsque le ministère de l'Intérieur a l'intention d'expulser un étranger ayant gravement troublé l'ordre public, la commission d'expulsion, semblable dans sa composition à la commission de séjour, doit retrouver le rôle décisionnel qu'elle avait avant la loi Pasqua (proposition 12).

Respecter les libertés et droits fondamentaux

Respect de la liberté individuelle. Toute privation de liberté doit faire l'objet du contrôle du juge judiciaire dans les plus brefs délais.

Aujourd'hui, par dérogation au droit commun, un étranger en situation irrégulière placé en rétention administrative n'est présenté au juge qu'après un délai de 48 heures. Aux frontières (aéroports, ports), un étranger placé en zone d'attente qu'au bout de 96 heures. Nous demandons que le délai soit ramené à 24 heures, conformément à la règle générale (proposition 10).

Respect du droit à la sécurité du séjour. La plupart des étrangers en France y vivent depuis des années, y ont leurs attaches, leurs familles, leur vie. En 1984 des lois avaient consacré ce fait en reconnaissant pour de nombreuses catégories d'étrangers leur droit à la sécurité du séjour en instaurant à leur intention une carte de résident de dix ans, accordée et renouvelée de plein droit. Parallèlement, la loi protégeait pleinement ces catégories contre toute mesure d'éloignement du territoire français (reconduite à la frontière, expulsion administrative ou interdiction judiciaire du territoire). Ces protections ont, depuis, été affaiblies et contournées. L'accès à la carte de résident a été soumis à diverses conditions draconiennes, tandis que les titres de séjour précaires étaient multipliés. Nous demandons le rétablissement d'une véritable sécurité du séjour pour tous les étrangers ayant vocation à vivre en France (propositions 5 et 11).

Respect du droit à la vie privée et familiale. Pour pouvoir faire venir et vivre avec son conjoint et ses enfants, un étranger en situation régulière doit remplir des conditions draconiennes; normes de logement, ressources et emploi stable, etc. Interdit-on à un Français au chômage de vivre avec sa famille? Nous demandons la suppression de toute condition pour le droit au regroupement familial (propositions 7 et 8).

Respect du droit d'asile. La convention de Genève, fondement du droit international de protection des réfugiés, est mal interprétée par la jurisprudence française. Ainsi, les personnes qui fuient des persécutions n'émanant pas des autorités légales de leur pays ne peuvent obtenir le statut de réfugié: de très nombreux Algériens sont ainsi exclus de toute protection. Le retour à l'esprit de la convention de Genève s'impose: il convient que la législation française adopte les recommandations du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (proposition 16). Dans le même esprit l'office qui examine et octroie le statut de réfugié (l'OFPRA) doit devenir réellement indépendant et neutre à l'égard du pouvoir politique (proposition 15), et voir reconnaître sa compétence exclusive par la suppression du filtre préfectoral discrétionnaire instauré par la loi Pasqua (proposition 14).

Droit d'entrée sur le territoire: supprimer les contrôles inutiles, entourer les procédures de garanties protégeant la dignité des personnes:

— suppression des visas de court séjour ou, à défaut, pour tout refus de visa, obligation d'une motivation circonstanciée, instauration d'un recours devant le tribunal administratif enserré dans un délai de deux mois, suppression du certificat d'hébergement et remplacement par une attestation d'accueil, instauration d'un recours suspensif contre les refus d'entrée en France donnant lieu à une mesure de refoulement,

instauration d'un visa de droit pour les étrangers ayant vocation à s'installer en France (article 15 de l'ordonnance).

Droit au séjour: en garantir la stabilité, rendre aux catégories d'étrangers ayant vocation à vivre en France (art 15 de l'ordonnance) l'accès à la carte de résident sans conditions relatives à l'entrée régulière, au séjour régulier et à l'ordre public, rétablir la commission de séjour, dont l'avis positif devra lier l'administration: pour tout refus de délivrance de plein droit d'un titre de séjour, pour tout refus de renouvellement d'une carte de séjour, pour tout refus de délivrance ou de renouvellement de la carte de résident.

Droit au regroupement familial: autoriser le droit au regroupement familial sans condition de ressources ou de logement pour les étrangers disposant d'un titre de séjour, étendre le droit au regroupement familial aux enfants jusqu'à l'âge de la majorité dans le pays d'origine.

Etrangers irréguliers: dépénaliser le séjour irrégulier en supprimant les peines de prison et d'interdictions du territoire prévues aux articles 19, 21, 27 et 33 de l'ordonnance de 1945, et abroger la rétention judiciaire, rétablir un contrôle du juge judiciaire dans les plus brefs délais pour toute privation administrative de liberté (rétention, zone d'attente).

Double peine: mettre un terme au bannissement, reconnaître aux étrangers ayant leurs attaches en France (les catégories de l'article 25) une protection absolue contre l'éloignement, en interdisant le prononcé d'un arrêté de reconduite à la frontière, d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction du territoire à leur égard, restaurer l'avis décisionnel de la commission d'expulsion, et/ou instaurer une voie de recours suspensive pour toute décision d'éloignement: expulsions, interdictions du territoire.

Egalité devant le droit: faire de l'étranger un administré ordinaire dans la logique du projet de loi sur l'amélioration des relations entre les administrations et le public, rétablir pour les étrangers un traitement par l'administration identique à celui des Français; toute demande de titre de séjour doit être traitée dans un délai de deux mois (sous réserve que le dossier adressé soit complet), l'absence de réponse dans les deux mois vaut décision implicite d'acceptation.

Droit d'asile: garantir l'examen de toute demande d'asile et revenir à l'esprit de convention de Genève, supprimer la possibilité de rejeter une demande d'asile dès la préfecture (suppression de l'article 31bis 2°, 3° et 4°), rendre l'OFPRA seul compétent pour toute décision entraînant la réadmission d'un demandeur vers un Etat membre de l'union européenne, et prévoir un recours suspensif devant le tribunal administratif, modifier la loi de 1952 pour garantir à l'OFPRA une réelle indépendance à l'égard du pouvoir politique, intégrer dans la loi une interprétation de la convention de Genève conforme au paragraphe 65 du guide des procédures édicté par le HCR.

Ceci pour rendre à la convention de Genève sa pleine portée: contrairement à la convention de Genève et aux recommandations du

HCR, la jurisprudence française actuelle refuse le statut de réfugié à ceux qui sont victimes de persécutions n'émanant pas des autorités en place.

Nationalité: revenir à la législation antérieure à 1993 avec assouplissement des conditions de stage (conditions de résidence), impossibilité pour le Gouvernement de s'opposer à l'acquisition de la nationalité française à la majorité, ouvrir l'accès à la nationalité française par simple déclaration à tout étranger lors du renouvellement de sa carte de résident de 10 ans.