



MIGRATIONS

ÉTAT DES LIEUX

2017

LA CIMADE

Avant-propos

Présente sur les terrains de l'aide aux personnes étrangères et de la défense des droits, La Cimade constate quotidiennement les difficultés vécues par celles et ceux, exilés, migrants ou réfugiés, qui viennent en France et en Europe chercher un avenir meilleur.

Fondée sur les constats de terrain des militantes et militants de La Cimade et de nos partenaires associatifs, cette publication, dont la première édition est sortie en 2009, a pour objectif de rassembler, dans un document unique, une vision transversale des conséquences du durcissement incessant des lois et des pratiques administratives.

Contrairement aux volumes précédents, qui portaient sur le bilan des politiques migratoires menées au cours des deux années écoulées, cette édition couvre une période plus longue. À travers cette prise de recul, nous avons souhaité montrer la continuité des politiques mises en œuvre ces dernières années, quelle que soit la majorité au pouvoir, plutôt que d'analyser uniquement les conséquences des dernières réformes.

Nous avons également choisi de centrer ce volume sur les limites des politiques publiques, les avancées obtenues ces dernières années en matière d'immigration nous paraissant marginales et clairement insuffisantes. « Contrôler et punir », « Sous-traiter et déléguer », « Trier pour exclure », « Discriminer et accorder des droits au rabais », « Ajouter de la violence à la violence », les cinq chapitres qui composent cet ouvrage analysent donc les impact négatifs des actions menées par l'État et l'administration pour les personnes migrantes, en matière d'accès au territoire français et européen, de droit d'asile, de droit au séjour, d'enfermement et d'expulsion, de protection des personnes vulnérables.

Nous espérons que cet état des lieux pourra contribuer à améliorer la compréhension des enjeux liés aux politiques migratoires et, à travers les propositions qui sont formulées, à montrer qu'une autre politique est possible.

MIGRATIONS
ÉTATS DES LIEUX 2017
LA CIMADE

Édité par La Cimade
Service communication
64, rue Clisson
75013 Paris
Tél. 01 44 18 60 50
Fax 01 45 56 08 59
infos@lacimade.org
www.lacimade.org



Une publication coordonnée par
Sarah Beläisch
et Rafael Flichman

Ont participé à la rédaction
Gipsy Beley, Caroline Bollati,
Maryse Boulard, Lucie Curet,
Marine De Haas,
Yohan Delhomme, Sophie Dru,
Marc Duranton, Lise Faron,
Marie Hénocq, Violaine Husson,
Eva Ottavy, David Rohi,
Gérard Sadik

Nos remerciements à tous
les militantes et militants
de La Cimade ainsi qu'à
nos partenaires associatifs
et à Solange Bidault pour
sa relecture attentive.

Édition
Rafael Flichman

Photographies
Jean Larive / MYOP,
Vali Fauchoux, Sara Prestianni

Couverture
Évacuation du bidonville
de Calais, février 2016.
© Sara Prestianni

Conception graphique
Bureau 205

Dépôt légal
Mars 2017
ISBN : 978-2-900595-34-3

Impression
Mars 2017, Corlet imprimeur
14110 Condé-sur-Noireau

Les textes sont composés
avec les caractères : Helvetius
dessiné par Matthieu Cortat,
Plaaak dessiné par
Damien Gautier, disponibles
sur www.205.tf

MIGRATIONS

ÉTAT DES LIEUX

2017

LA CIMADE

Éditorial

Cette édition 2017 d'un état des lieux sur les politiques migratoires est à la fois un cri d'alerte et un appel à des changements d'orientation. Malgré son titre, ce rapport ne prétend pas couvrir tous les champs qui relèvent des politiques migratoires, mais cibler quelques-unes des tendances, lourdes de conséquences négatives, que nous avons observées au cours de la dernière décennie.

Actrice sur le terrain aux côtés des personnes étrangères depuis trois quarts de siècle, et témoin de l'impact réel des politiques migratoires, La Cimade poursuit inlassablement son rôle de vigilance active sur le respect de la dignité et des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes migrantes. La critique de son regard reflète l'éthique exigeante qu'elle porte depuis ses origines.

À partir de constats de situations réelles vécues par les personnes accompagnées par les équipes de La Cimade à travers la France, en métropole comme en outre-mer, cette publication vise non seulement à dénoncer les effets les plus graves des mesures et pratiques mises en œuvre, mais aussi à questionner les logiques répressives, stigmatisantes ou discriminatoires qu'elles révèlent.

Le choix retenu pour la construction de cette édition 2017 est donc de souligner et d'analyser quelques-unes de ces logiques implicites qui, malheureusement, caractérisent la façon dont sont traitées les personnes étrangères depuis de longues années : qu'il s'agisse de l'accès au territoire français ou européen, du droit d'asile, du droit au séjour, des pratiques d'enfermement ou d'expulsion, de la protection des personnes vulnérables.

Sous les titres « chocs » des différents chapitres, des exemples concrets tirés à la fois de la mise en œuvre des politiques migratoires françaises et européennes, illustrent et légitiment l'emploi de ces termes forts : « contrôler et punir », « sous traiter et déléguer », « trier pour exclure », « discriminer et accorder des droits au rabais », « ajouter de la violence à la violence ».

L'objectif est de contribuer à faire progresser une compréhension lucide sur les limites de politiques publiques. Elles sont dominées par des visions, à court terme, sécuritaires et méfiantes, qui confortent l'idée que « l'immigration est un problème ou une menace ». Elles renforcent de fait le camp de ceux qui prônent le rejet ou la haine, au risque de fragiliser plus encore la cohésion sociale.

Cet état des lieux appelle aussi à la refonte en profondeur des politiques migratoires, en France comme en Europe. Pour qu'enfin soient entreprises des politiques capables d'apporter des réponses aux enjeux posés par la réalité des mouvements migratoires. Ces mouvements sont là pour durer dans l'état du monde du XXI^e siècle. Refuser cette évidence, ou persévérer dans la seule vision sécuritaire, ne peut qu'accroître les tensions et les drames. Les solutions durables ne pourront être trouvées que dans le respect du droit international et des droits humains fondamentaux dont est détentrice toute personne humaine.

**Geneviève Jacques
et Jean-Claude Mas,
présidente et secrétaire général
de La Cimade**

1

Contrôler et punir

Suspicion et contrôles permanents p. 14

Des contrôles intrusifs
Ficher plus pour contrôler plus
Contrôler à domicile, la rétention hors les murs

Sanctionner pour dissuader p. 18

L'enfermement pour gérer les « indésirables »
Des sanctions pénales plus lourdes
L'escalade dans la répression
Le bannissement du territoire européen
Punir les citoyens solidaires des exilés

2

Sous-traiter et déléguer

Le marchandage de la coopération p. 28

Contenir les personnes migrantes en dehors de l'ue
Coopérer pour mieux expulser
Un système opaque d'association entre Frontex et les pays tiers

Des États qui n'assument pas leurs responsabilités p. 31

Surveiller ou sauver des vies ?
Un partage inéquitable des responsabilités dans l'accueil des exilés
Expulser sans prendre ses responsabilités

3

Trier pour exclure

Enfermer les personnes dans des catégories p. 40

De l'immigration « choisie » à l'immigration « jetable »
Le cas par cas au mépris du plein droit
Hébergement des exilés : le risque de la concurrence des publics

L'obsession du tri des personnes p. 43

L'approche hotspots : mettre à l'écart et expulser
La vulnérabilité, un outil pour exclure
Pays d'origine sûrs, la discrimination par nationalité

4

Discriminer et accorder des droits au rabais

Un régime juridique d'exception p. 52

Un accès inégalitaire au service public
Le racket d'une administration payante pour les personnes étrangères
Des justiciables pas comme les autres
Les obstacles de l'accès au juge en détention
Outre-mer : la « pression migration » au service de l'exception

Des populations discriminées p. 56

Populations roms : entre expulsion et exclusion
Des différences de traitement pour les femmes migrantes
En prison, des situations spécifiques non prises en compte
Des travailleurs étrangers discriminés

5

Ajouter de la violence à la violence

Des violences institutionnelles p. 66

Des enfants derrière les barbelés
Les exilés, cibles des violences policières
À Mayotte, la chasse aux étrangers est ouverte et couverte
La violence de l'enfermement
À Calais comme à Paris, évacuation et dispersion des exilés

Des personnes fragiles mises en danger p. 71

Des mineurs mal accompagnés
La santé, une affaire de police ?
Des personnes victimes de violences en quête de protection
Un dispositif défailant pour les victimes de la traite

Acronymes p. 76

Lexique p. 77





Préfecture de Bobigny
en Seine-Saint-Denis, mars 2011.
© Jean Larive / MYOP





Démantèlement du bidonville
de Calais, octobre 2016.
© Sara Prestianni

Contrôler et punir

Les préfetures, soutenues par le ministère de l'intérieur, considèrent les personnes étrangères avec suspicion. « Faux malades », « faux parents d'enfants français », « faux couple », d'après les discours, ils se-

raient tous là pour tromper l'État. Mais si les demandes sont rejetées par les administrations, cela est bien souvent imputable aux lois, chaque fois plus restrictives, aux pratiques intrusives et aux exigences de pièces impossibles à réunir. La loi du 7 mars 2016 offre de nouvelles armes aux préfets pour compléter un arsenal déjà bien développé. Le fichage des personnes participe aussi de cette volonté de contrôle. Et l'assignation à résidence, mesure présentée comme une avancée, prolonge la logique avec une gestion des populations enfermées hors les murs.

Après le contrôle, vient la sanction. En matière d'enfermement des étrangers, les politiques françaises sont loin devant celles des autres pays de l'Union européenne qui enferment moins de 10 000 personnes par an. En France, chaque année, les chiffres oscillent autour de 50 000. Elles sont bien souvent privées de liberté illégalement. Les centres de rétention administrative ne sont pas seulement utilisés pour leur fonction « classique » d'antichambre de l'expulsion, mais aussi pour dissuader les personnes migrantes, pour gérer les « indésirables », les éloigner de Calais. En matière pénale, les personnes étrangères sont plus lourdement sanctionnées et donc surreprésentées en prison. Et, désormais, de nouvelles mesures administratives s'offrent aux préfets pour bannir les personnes : interdictions de retour sur le territoire français systématiques, interdiction de circuler sur le territoire français ou interdiction administrative du territoire. Enfin, les citoyens solidaires des exilés ne sont pas oubliés de ces politiques dissuasives, le délit de solidarité n'ayant jamais été abrogé, bien au contraire.



Suspicion et contrôles

permanents

S'immiscer dans la vie privée des personnes, les fichier avec des données biométriques et les contrôler à domicile : fondées sur la suspicion, les pratiques des administrations généralisent la surveillance des personnes étrangères. Et pour cela, la loi du 7 mars 2016 renforce les dispositifs de contrôle existants.

DES CONTRÔLES INTRUSIFS

La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a étendu les pouvoirs pré-

fectoraux de contrôle du droit au séjour des personnes étrangères. Les préfets peuvent désormais, à tout moment et sans justification particulière, sommer une personne de justifier du maintien de son droit au séjour, sans quoi son titre lui sera retiré. Cette épée de Damoclès n'a pas pour but, comme l'a prétendu le gouvernement, d'apporter un nécessaire équilibre à la stabilité nouvelle offerte par la création d'une carte pluriannuelle, mais bien de renforcer les moyens de la lutte contre les fraudes, dont l'ampleur relève du fantasme dans un grand nombre de préfectures. La loi offre un autre nouvel instrument aux préfets : la demande, sans en informer l'intéressé, de communication de documents tels que l'historique sur cinq ans des contrats d'énergie ou de communication, les relevés de compte bancaire sur les deux dernières années, les certificats de scolarité, relevés de note, attestation de suivi médical, auprès de divers acteurs publics ou privés. Ces nouvelles armes viennent donc renforcer un arsenal qui, en pratique, concerne surtout certaines catégories de personnes.

En effet, des situations éveillent des suspicions de fraude particulièrement fortes. Les personnes sont alors souvent visées par des pratiques à la fois illégales et inquisitoriales. Ainsi en est-il des personnes gravement malades, qui ne peuvent se soigner dans leur pays d'origine. Bien que très peu nombreuses en France, elles sont suspectées de se faire faussement passer pour malades, de venir profiter du système social, ou d'appartenir à de véritables filières illégales. Et les médecins qui les soignent et évaluent leur besoin de prise en charge sont soupçonnés de complaisance. Mues par cette suspicion de fraude généralisée, les préfetures, soutenues par le ministère de l'intérieur, jouent au docteur : violations du secret médical, contre-enquêtes sur la réalité de la pathologie et la prise en charge au pays, décisions d'expulsions de personnes pour lesquelles un retour au pays peuvent emporter des conséquences d'une exceptionnelle gravité pour leur état de santé

Autre exemple avec les mères ou pères d'un enfant de nationalité française : dans la lignée des suspicions de mariage blanc ou gris qui s'étaient répandues il y a dix ans, les

- **Supprimer la possibilité pour le préfet de retirer à tout moment le titre de séjour d'une personne étrangère.**
- **Retirer au préfet la possibilité de demander des informations couvertes par le secret professionnel.**
- **Garantir la transparence des procédures administratives vis-à-vis des usagers.**

préfectures font, depuis l'été 2015, une chasse effrénée aux reconnaissances de complaisance. Tout est bon pour trouver un élément suspect dans un dossier : un couple séparé, ou qui n'établit pas sa vie commune ; une reconnaissance paternelle vue comme trop tardive ou trop anticipée ; etc. Au nom de quelques situations de fraudes avérées, de nombreux parents, et leurs enfants, sont frappés par des enquêtes de police sur la réalité de leur vie de famille et maintenus dans une situation administrative ultra précaire.

FICHER PLUS POUR CONTRÔLER PLUS

La volonté des autorités de fichier les citoyens est ancienne. En 1908, déjà, le fichage était requis pour les « vagabonds, nomades et romanichels circulant isolément ou voyageant en groupes ». Progressivement, cette méthode s'est développée. En 1921, la carte d'identité devient obligatoire pour les habitants de Paris et ses alentours, puis s'étend en 1940, sous le régime de Vichy, à tous les citoyens français de plus de 16 ans. Le nombre de ces fichiers n'a eu de cesse d'augmenter ces dernières années et ils concernent des millions de personnes.

Le développement et la banalisation des techniques informatiques de stockage, d'échange et de gestion des données posent la question des risques que ces techniques comportent.

Ces fichiers peuvent se trouver en contradiction flagrante avec les droits fondamentaux des personnes, et notamment le droit à la protection de la vie privée lorsqu'ils ne permettent pas d'avoir une information claire et transparente sur les données qui sont conservées ou encore les voies pour y avoir accès, les faire rectifier ou supprimer.

Sous couvert d'une plus grande efficacité de la réponse administrative, la finalité est avant tout fortement répressive. Les informations collectées dans les fichiers spécifiques aux personnes étrangères sont interconnectés avec des fichiers poursuivant d'autres finalités, comme les fichiers de police, les fichiers de gestion de la détention, renforçant ainsi le contrôle social des ressortissants étrangers. De nombreuses administrations sont donc habilitées à consulter ces fichiers, telles que la police, les autorités consulaires, judiciaires, préfectorales, etc. Jusque, dans le cadre de certains fichiers, les mairies et les organismes de prestations sociales.

Concernant les personnes étrangères, plusieurs fichiers soulèvent des inquiétudes. La Commission européenne a mis en place en 2004 un système d'information des visas (vis) qui, depuis 2008, comprend des données biométriques (empreintes digitales relevées lors de la demande de visa au consulat) pour la délivrance de visas Schengen. Ce système a un versant français baptisé Visabio. Les consulats, les gardes-frontières ou les préfets peuvent vérifier si un visa a été demandé ou délivré. 87 millions de vérifications ont été effectuées de septembre 2013 à septembre 2015.

La base de données Eurodac regroupe les empreintes digitales de demandeurs d'asile. Lorsqu'une personne sollicite l'asile ou se trouve en situation irrégulière dans un État membre, ses empreintes sont comparées à celles conservées dans la base pour vérifier si elle n'y est pas déjà enregistrée et mettre en œuvre une procédure « Dublin ». Depuis 2015, les services de police peuvent également consulter la base pour vérifier si les empreintes relevées sur un lieu de crime ou délit y sont connues. La Commission européenne envisage de relever les empreintes et l'image faciale des personnes à partir de l'âge de six ans et de transmettre à certains pays tiers les empreintes pour la délivrance de laissez-passer consulaire afin d'expulser les déboutés.

Au niveau national, AGDREF, le principal fichier permettant la gestion administrative des dossiers des personnes étrangères, comprend depuis 2011 des données biométriques. À cette date, il contenait des informations sur plus de 7 millions de personnes.

Le SIS (système d'information Schengen) est un fichier informatique européen alimenté par les pays membres de l'espace Schengen. Il concerne essentiellement des personnes étrangères qui ne sont pas admises dans l'espace Schengen suite à une décision administrative ou judiciaire, des personnes recherchées pour être extradées et des personnes signalées pour être surveillées. En juillet 2016, il concernait 810 640 personnes, dont 115 621 inscrites par les services français.

Enfin, le fichage ne concerne pas seulement les personnes étrangères mais également leur entourage ou toute personne qui leur apporte un soutien. Ainsi, l'ensemble des données personnelles d'une personne hébergeant une personne étrangère est recensé dans un fichier spécifique.

→ **Endiguer la prolifération des fichiers concernant les personnes étrangères.**

→ **Prévoir des modalités d'information des personnes fichées et permettre l'exercice effectif des droits d'accès, d'opposition et de rectification des données.**

→ **Limiter le nombre d'organismes et de personnes habilités à connaître des informations contenues dans les fichiers.**

→ **Veiller à ce que la protection de la vie privée soit garantie.**

CONTRÔLER À DOMICILE, LA RÉTENTION HORS LES MURS

L'assignation à résidence, mesure administrative décidée par le préfet, peut être utilisée pour des personnes qui ont été condamnées, comme alternative à leur incarcération afin de faciliter leur réinsertion. Sur ce plan, si elle pose des problèmes de précarité du droit au séjour, elle constitue tout de même une véritable alternative, favorable aux personnes concernées.

Mais l'assignation s'est aussi développée comme instrument de contrôle par les préfets des personnes étrangères n'ayant commis aucun délit, dans le but de pouvoir les expulser plus facilement.

Ce contrôle se traduit notamment par une obligation de demeurer dans un périmètre géographique et de pointer régulièrement dans un commissariat ou une gendarmerie. Le manquement à ces obligations peut entraîner une condamnation à une amende ou une peine de prison.

Cette mesure restreignant la liberté de mouvement est souvent présentée sous un jour trompeur : elle serait destinée à expulser des personnes étrangères de façon moins coercitive qu'en leur imposant un enfermement en rétention. Le ministère de l'intérieur a communiqué dans ce sens, en particulier pour présenter et défendre le projet de la loi du 7 mars 2016. Pourtant, l'observation des pratiques préfectorales entre 2014 et 2015, ainsi que le contenu même de cette loi et l'organisation du dispositif français d'éloignement montrent que l'assignation à résidence est surtout un outil coercitif supplémentaire à disposition des préfets.

En effet, entre 2013 et 2016, le nombre de personnes enfermées en rétention n'a pas connu de variations significatives, oscillant entre 45 000 et 50 000. Aucun centre de rétention administrative (CRA) n'a d'ailleurs fermé ses portes et le dispositif est reconduit avec la même ampleur pour 2017. Dans le même temps, même si elle est beaucoup moins utilisée que la rétention, le nombre d'assignations à résidence a augmenté régulièrement entre 2013 et 2016. Elle sert surtout à mettre sous contrainte des personnes qui ne l'étaient pas jusqu'alors. Les familles déboutées du droit d'asile avec enfants mineurs sont notamment visées, ainsi que les personnes

entrant dans le cadre d'une procédure « Dublin » en attente de détermination du pays responsable de leur demande d'asile.

La loi du 7 mars 2016, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2016, reprend clairement cette logique. L'assignation à résidence y est présentée comme une mesure devant primer sur l'enfermement en rétention. Mais le texte prévoit tellement de dérogations que les préfets conservent le pouvoir de choisir entre les deux mesures. Un ensemble de dispositions nouvelles lève toute ambiguïté : les préfets disposent désormais du droit de passer de la rétention à l'assignation, et inversement, pour expulser une personne du territoire français ; et ils se voient dotés de nouveaux outils pour parvenir à cette fin. La loi prévoit en effet la possibilité de faire escorter les personnes étrangères par les forces de police vers les consulats pour obtenir des laissez-passer permettant l'expulsion du territoire. Enfin, les préfets peuvent, sur décision du juge des libertés et de la détention (JLD), interpellé à domicile pour emmener les personnes en rétention ou directement à l'avion pour un embarquement à destination du pays d'origine. Les personnes visées se trouvent ainsi exposées au risque perpétuel d'une interpellation au sein même de leur logement. Cette disposition renforce leur précarité car elle contraint certaines familles à préférer demeurer complètement cachées plutôt que d'entrer dans des dispositifs de prise en charge, les forces de l'ordre ayant la possibilité de pénétrer dans les établissements sociaux chargés de l'hébergement.

Expérimentée sur les personnes étrangères, l'assignation à résidence a été étendue aux personnes françaises pour orchestrer la répression des militants écologistes pendant la 21^e conférence mondiale sur le climat (COP21) ou des personnes soupçonnées de terrorisme. C'est la mise en place de l'état d'urgence à partir de novembre 2015 qui a permis à l'État de développer ce mode de coercition.

- **Supprimer toutes les formes d'enfermement spécifiques aux personnes étrangères.**
- **Interdire les dispositions permettant d'interpeller à domicile, supprimer la possibilité d'assigner à résidence à l'issue d'une période de rétention administrative, assouplir les conditions de pointage dans les commissariats et élargir le périmètre géographique de l'assignation à résidence.**

Sanctionner pour dissuader

La France est championne d'Europe de l'enfermement des personnes étrangères. Elle use et abuse des centres de rétention administrative pour les détourner de leur objet premier, afin de disperser et sanctionner les exilés. Sanctions pénales plus lourdes et nouvelles mesures administratives de bannissement complètent l'arsenal dissuasif.

L'ENFERMEMENT POUR GÉRER LES « INDÉSIRABLES »

La politique française est marquée par une très forte tendance à utiliser l'enfermement pour expulser les personnes étrangères lorsque l'administration estime, trop souvent abusivement, qu'elles n'ont plus le droit de demeurer sur le territoire.

Le dispositif de la rétention administrative qui avait explosé entre 2003 et 2007 (de 773 à 1 693 places), notamment sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy au ministère de l'intérieur, n'a pas été remis en question. Au contraire, puisque 80 places supplémentaires étaient créées entre 2007 et 2016. Chaque année, 45 000 à 50 000 personnes sont concernées par la rétention. Nombre d'entre elles sont estimées indésirables sur le sol français alors qu'elles y ont des liens forts, privés ou familiaux, ou parfois malgré des risques encourus en cas d'expulsion. Les lois de plus en plus restrictives, tant pour l'accès à un droit au séjour ou à l'asile qu'en matière de possibilité d'exercer des recours, viennent ainsi grossir cette catégorie des « indésirables » qui connaissent une privation de liberté en vue de leur expulsion.

Au-delà de cette fonction « classique », la rétention a été utilisée dans un but clairement illégal pour démanteler les campements des exilés.

Le phénomène s'était déjà produit dans le passé, mais jamais avec une telle ampleur. Du 21 octobre à fin décembre 2015, 1 200 personnes ont été interpellées dans la « jungle » de Calais ou à proximité, puis acheminées de force vers sept CRA situés partout en France (Metz, Marseille, Rouen, Vincennes, Toulouse, Nîmes et le Mesnil-Amélot). Pour cette opération très organisée, des bus et des avions ont été affrétés par le gouvernement.

L'intention était très claire : éloigner ces personnes du bidonville calaisien qui regroupait alors environ 6 000 personnes. Ces personnes ont craint une expulsion, qui aurait mis leur vie en danger, mais tel n'était pas le but poursuivi par les pouvoirs publics. La préfecture du Pas-de-Calais et le gouvernement savaient pertinemment qu'aucune expulsion de ces ressortissants afghans, syriens, érythréens, irakiens ou iraniens n'était possible en raison

de la situation dans ces pays. Hormis quelques personnes renvoyées, essentiellement en Albanie, 95 % étaient d'ailleurs libérées par les juges ou par la même préfecture qui avait décidé de les enfermer quelques jours plus tôt. Ces personnes se sont retrouvées encore plus précaires qu'elles ne l'étaient, devant les portes des centres de rétention administrative, à des centaines de kilomètres de Calais où la plupart ont dû revenir par leurs propres moyens.

Cette scandaleuse opération, dénoncée par nombre d'observateurs, dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), n'aura été que la partie émergée de l'iceberg. Ainsi, la préfecture du Pas-de-Calais a très fréquemment, en 2015 et 2016, enfermé en rétention des personnes inexpulsables. Mais le phénomène a aussi touché des exilés aux alentours d'autres campements à Paris ou sur le littoral nord.

DES SANCTIONS PÉNALES PLUS LOURDES

Les personnes étrangères sont surreprésentées en prison. Non pas parce qu'elles sont plus délinquantes, mais parce que la filière pénale entretient la coercition à leur égard : elles sont plus souvent contrôlées et interpellées, et plus lourdement sanctionnées. Par ailleurs, la précarité juridique et sociale de nombreuses personnes étrangères a pour conséquence qu'elles bénéficient de moins de garanties de représentation que les personnes françaises,

raison pour laquelle elles sont plus souvent jugées en procédure de comparution immédiate et plus souvent placées en détention provisoire. De plus, les personnes étrangères sont condamnées à des peines plus longues. Tandis que les personnes françaises sont plus souvent condamnées à des peines alternatives à la prison (travaux d'intérêt général, sursis, bracelet électronique, etc.), les personnes étrangères sont très peu nombreuses à bénéficier de ce régime et sont très fréquemment condamnées à de la prison ferme. Enfin, une autre discrimination est présente au cours de l'exécution des peines : les personnes étrangères bénéficient également moins souvent d'aménagement de peine comme le placement à l'extérieur (en 2010, 230 sur 2 651 mesures), les peines de semi-liberté (603 pour 5 331). Ceci apparaît de façon flagrante dans les chiffres annuels publiés par l'administration pénitentiaire : au 1^{er} janvier 2015, sur les 172 007 personnes suivies en milieu ouvert, seules 5,6 % étaient de nationalité étrangère, alors que les personnes étrangères représentaient 18,7 % de la population en prison. Le phénomène n'est pas nouveau, puisqu'en 2007, seuls 20 % des sortants condamnés de nationalité étrangère ont bénéficié d'un aménagement de peine, contre 35 % pour les Français.

Et, surtout, il existe des infractions qui concernent principalement la police des étrangers. La loi du 7 mars 2016 est venue renforcer ce caractère répressif en pénalisant de nouveaux comportements comme l'évasion des centres de rétention administrative ou l'usage de documents de voyage appartenant à un tiers. Ces infractions sont passibles de peines de prison ferme. Elles complètent ainsi les sanctions pénales qui ne concernent que les personnes étrangères : les délits de faux documents d'identité et autres faux documents administratifs, le travail clandestin ou encore le fait d'être entré irrégulièrement sur le territoire français.

- Parvenir au respect du principe d'égalité en abolissant la double peine.
- Ne plus subordonner l'octroi des aménagements de peine à la régularité du séjour, que cette condition soit prévue par la loi ou pas.
- Supprimer les références à la police des étrangers dans le droit pénal, en dépénalisant des comportements qui visent uniquement les personnes étrangères.

→ Réformer l'ensemble de la politique d'immigration, en France comme en Europe, afin de rompre avec une politique d'éloignement forcée et de garantir les droits et libertés fondamentales.

L'ESCALADE DANS LA RÉPRESSION

Alors que les peines liées au droit des étrangers étaient déjà très lourdes s'agissant de délits qui ne portent pas atteinte aux personnes, la pénalisation des personnes étrangères se développe ces dernières années de façon exponentielle par l'introduction de nouvelles infractions dans le code pénal et dans une multitude de textes tels que le code du travail, le code de la sécurité sociale, ou encore le code du sport.

La loi du 7 mars 2016 a encore accru la répression pénale en créant de nouvelles sanctions ou en élargissant les catégories susceptibles de les encourir. Une personne assignée à résidence pour exécution d'une mesure d'éloignement est exposée à une condamnation à trois ans d'emprisonnement si elle « n'a pas rejoint dans les délais la résidence qui lui est assignée, ou l'a quittée sans autorisation de l'administration ».

La menace d'une sanction met une forte pression sur les personnes que l'administration est chargée d'expulser. Elle se manifeste sous de multiples facettes. Ainsi, les autorités ont le droit de prendre une photographie et les empreintes digitales des personnes frappées d'une mesure d'éloignement. La loi du 7 mars 2016 instaure que le refus de se soumettre à ces opérations est puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. La soustraction ou tentative de soustraction aux mesures d'éloignement, ou le retour en France sans autorisation était déjà un délit passible de trois ans d'emprisonnement. Il est élargi à la catégorie des communautaires frappés par une interdiction de circuler sur le territoire français.

La loi crée un nouveau délit puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende pour l'utilisation d'un document d'identité ou de voyage appartenant à un tiers aux fins d'entrer ou de se maintenir sur le territoire de l'espace Schengen ou d'obtenir indûment un titre, une qualité, un statut ou un avantage.

Enfin, suite aux attentats terroristes de 2015, une loi a été promulguée le 3 juin 2016 pour renforcer la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Cette loi, dite loi « Urvoas », est une escalade supplémentaire dans le domaine répressif. En effet, ce texte prévoit le prononcé automatique de peines complémentaires aux peines de prison qui, pour les personnes étrangères, sont des peines d'interdiction du territoire français pour certains délits et crimes. Pourtant, en droit français, les peines encourues, d'après le principe d'individualisation des peines posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne peuvent en aucun cas avoir un caractère automatique et le juge doit apprécier l'importance de la sanction selon un ensemble de circonstances.

→ **Abolir toutes les sanctions qui visent spécifiquement les personnes en situation irrégulière.**

LE BANNISSEMENT DU TERRITOIRE EUROPÉEN

Aux sanctions sous forme d'amendes ou de peine de prison que la loi du 7 mars 2016 a créées ou aggravées, s'ajoutent toute une batterie de mesures de bannissement qui se traduisent par des décisions souvent administratives prononcées en général en même temps qu'une obligation de quitter le territoire français (OQTF). À l'expulsion s'ajoute l'interdiction de revenir, qui sanctionne le fait d'avoir séjourné en France sans avoir obtenu le droit d'y demeurer. C'est l'exil, la migration qui est ainsi punie.

Ainsi, à de rares exceptions près, les OQTF sans délai de départ volontaire sont désormais automatiquement accompagnées d'une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF). D'une durée maximale de cinq

ans, elles impliquent l'inscription au fichier SIS, synonyme d'impossibilité de se rendre dans l'ensemble des pays de l'espace Schengen.

Dans la même logique, les ressortissants européens sont susceptibles d'être frappés d'une interdiction de circulation sur le territoire français (ICTF), en cas « d'abus de droit » ou de trouble grave à l'ordre public. Une partie des ressortissants roumains est implicitement visée. En 2015, dans l'ensemble des centres de rétention administrative de métropole, ils représentent 78 % des personnes qui ont reçu notification d'une OQTF à destination d'un État membre.

À l'occasion de l'adoption de la loi de lutte contre le terrorisme du 13 novembre 2014, le gouvernement a créé une nouvelle mesure reflétant l'approche toujours plus sécuritaire des politiques migratoires. L'interdiction administrative du territoire (IAT) est adoptée dans l'urgence du calendrier de cette loi, sans réelle possibilité de réaction de la société civile.

Elle permet à l'administration d'interdire à toute personne étrangère, européenne ou non, ne vivant pas en France, d'y pénétrer, avec des garanties de procédure très fragiles. Les personnes étrangères non-

→ **Supprimer toutes les mesures de bannissement du territoire français et européen.**

européennes peuvent être visées par l'IAT en cas de « menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France ». Sans viser explicitement le terrorisme, cette mesure est destinée à sanctionner, pour le citoyen de l'Union européenne, un comportement personnel constituant « du point de vue de l'ordre et de la sécurité publique une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ».

Or, c'est justement cette définition qui a fondé ces dernières années de nombreuses OQTF délivrées à des citoyens européens, en conséquence d'infractions souvent mineures. L'administration peut ainsi unilatéralement décréter qu'une personne ou un membre de sa famille deviennent indésirables en France, sans qu'ils puissent en être informés et exercer un quelconque recours depuis l'étranger.

PUNIR LES CITOYENS SOLIDAIRES DES EXILÉS

Depuis plus de deux ans, les procès se multiplient à Calais, Nice ou ailleurs, pour tenter d'entraver et de décourager les solidarités envers les personnes migrantes.

Prévu dans les textes dès l'ordonnance de 1945, le « délit de solidarité » a connu plusieurs rédactions, alourdissant les sanctions, jusqu'à l'introduction de peines complémentaires comme la suspension du permis de conduire, la confiscation du moyen de transport ou l'interdiction du territoire français. La loi a été modifiée à la marge une première fois en 2011. Dès lors, « lorsque l'acte reproché était, face à un danger actuel ou imminent, nécessaire à la sauvegarde de la personne », il n'y avait plus de poursuite possible. Seul changement, la disparition dans le texte de « la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique ». En 2012, la loi « Valls » proclame la suppression du délit de solidarité, mais elle se borne en réalité à élargir le champ des personnes protégées, pour l'unique aide au séjour irrégulier, à la belle-famille et aux « humanitaires ». Et pour ces derniers, l'aide doit consister uniquement à fournir des prestations de restauration, d'hébergement, de soins médicaux ou de conseils juridiques, sans aucune contrepartie — pas même participer normalement aux tâches ménagères. Faciliter l'entrée et la circulation des personnes ne sont pas des actes « protégés » par la clause « humanitaire » qui se limite à l'aide au séjour irrégulier.

Par ailleurs, toute une série d'autres délits (outrages ou violences sur agent dépositaire de l'autorité publique, organisation de manifestation illicite, installation d'une habitation dans les locaux privés, faux et usage de faux, etc.) est utilisée à l'encontre des citoyens qui font preuve de solidarité à l'égard de personnes migrantes. Sur la route de la côte, à la frontière italienne, il est désormais interdit de s'arrêter pour fournir une aide alimentaire aux personnes migrantes. Les citoyens sont contraints de jeter des sacs de nourriture par la fenêtre de leur véhicule.

Une vingtaine de cas de poursuites sont recensés en France depuis la fin de l'année 2014. Ainsi, Rob Lawrie, volontaire britannique engagé à Calais, a été jugé le 14 janvier 2016, puis finalement relaxé, pour avoir essayé de faire passer la frontière à une petite fille afghane de quatre ans qui vivait dans le bidonville avec son père, afin qu'elle rejoigne les membres de sa famille au Royaume-Uni. Le 18 décembre 2015, c'est Claire, maître de conférences à la retraite, qui a été condamnée à 1 500 euros d'amende par le tribunal de grande instance (TGI) de Grasse pour avoir transporté de la gare de Nice à celle d'Antibes deux Érythréens en situation irrégulière. Après avoir subi 36 heures de garde à vue pour avoir pris en stop et porté assistance à trois réfugiées érythréennes dans la vallée de la Roya, Pierre-Alain Mannoni, universitaire de Nice-Sophia-Antipolis, est jugé en correctionnelle par le TGI de Nice. Il a été relaxé le 6 janvier 2017 et le parquet a interjeté appel, il avait requis huit mois de prison avec sursis. Cédric Herrou, agriculteur, a été relaxé le 10 février, par le même tribunal, pour avoir hébergé de nombreuses personnes, dont des mineurs, à son domicile, dans la même vallée frontalière. Il a toutefois été condamné à 3 000 euros d'amende avec sursis pour avoir pris en charge des exilés depuis l'Italie.

Le délit de solidarité, symbole d'une politique répressive, n'a toujours pas été abrogé, bien au contraire. Face à sa recrudescence, plus de 400 organisations se sont rassemblées en janvier 2017 derrière le manifeste des Délinquants solidaires, appelant à en finir réellement avec la criminalisation de ces actes d'humanité.

- **Défendre la solidarité comme une valeur fondamentale : elle doit être encouragée par les responsables politiques et non criminalisée.**
- **Mettre fin à l'instrumentalisation de divers délits visant à sanctionner des citoyens solidaires des personnes migrantes.**
- **Étendre la clause humanitaire existant pour l'aide au séjour irrégulier à l'aide à l'entrée et à la circulation. L'encadrer pour que seules les situations avec contrepartie financière puissent être poursuivies.**





Un camp de réfugiés syriens
à Torbali dans la région d'Izmir,
Turquie, août 2016.
© Sara Prestianni





Un camp de réfugiés sur
l'île de Chios en Grèce, août 2016.
© Sara Prestianni

Sous-traiter et déléguer

De nombreux instruments sont à la disposition de l'Union européenne (UE) et des États membres pour se décharger d'une partie de leurs missions sur les États non-européens,

en particulier en matière de sécurisation des frontières et d'expulsion. Accords de coopération, pactes migratoires, partenariats pour la mobilité ou encore accords de réadmission, ces instruments reposent tous sur la même logique : offrir aux pays voisins de l'argent et des « avantages » pour leurs ressortissants afin qu'ils gèrent eux-mêmes la question des personnes migrantes qui souhaitent s'installer en Europe. Pour cela, l'UE n'hésite pas à s'associer à des régimes peu fréquentables, comme la Turquie ou la Libye, et ferme les yeux sur les violations des droits des personnes migrantes. L'UE se repose également sur l'agence Frontex en lui confiant toujours davantage de pouvoirs. La répartition des responsabilités entre l'UE, les États membres et Frontex reste très floue, ce qui permet à chacun de se dédouaner en cas de problème. Enfin, les États délèguent à des entreprises privées des missions liées à la surveillance des frontières et à la délivrance des visas. Externaliser dans les pays tiers, déléguer à l'agence Frontex et sous-traiter à des entreprises privées la mise en œuvre de sa politique de contrôle des frontières et d'expulsion est un bon moyen pour l'UE de se dégager de ses responsabilités.

2

SOUS-TRAITER
ET DÉLÉGUER

Le marchandage de la coopération

Pour empêcher les personnes migrantes d'entrer en Europe ou pour les expulser lorsqu'elles sont sur son territoire, l'Union européenne et les États membres se reposent en partie sur les pays voisins. Ceux-ci, souvent moins regardants en matière de respect des droits, s'engagent à faire le sale travail en échange de contreparties.

CONTENIR LES PERSONNES MIGRANTES EN DEHORS DE L'UE

En mars 2016, l'Europe et la Turquie ont passé un accord de coopération. Il prévoit notamment des expulsions

depuis la Grèce vers la Turquie, le renforcement de la sécurisation des frontières turques pour éviter que de nouvelles personnes arrivent en Grèce, la facilitation de l'accès au travail des ressortissants syriens en Turquie, la création de camps de réfugiés (réservés aux ressortissants syriens) et de camps d'expulsion. En contrepartie, la Turquie obtient une aide de six milliards d'euros pour mettre en œuvre le plan d'action sur son territoire et la facilitation de l'obtention des visas pour ses propres ressortissants. Cet accord a été décrié bien avant sa signature par les organisations de défense des droits humains ou encore les Nations Unies. Publiée sous la forme d'un communiqué de presse, cette déclaration pose les jalons d'un accord international sans passer par le Parlement européen comme le prévoit le traité de Lisbonne. Il sous-tend, notamment pour la Grèce, sous la pression de l'Union européenne, de reconnaître la Turquie à la fois comme un pays d'origine sûr pour les Turcs, mais également comme pays tiers sûr pour les personnes ressortissantes d'un autre pays qui pourraient y être renvoyées. Or, la situation politique en Turquie, où les dérives autoritaires du président sont quotidiennes, ne permet pas d'en arriver à ces conclusions. Elle ne permet pas non plus de continuer à collaborer avec l'État turc dans le respect des droits fondamentaux des personnes étrangères présentes sur son territoire, mais également des ressortissants turcs.

Au-delà de la frontière orientale, l'Europe coopère avec les États à sa frontière sud. En décembre 2015, dans le cadre du suivi de la coopération de l'UE avec l'Union africaine, les États africains et européens se sont rencontrés à La Valette (Malte). Un plan d'action et un fonds fiduciaire d'1,8 milliard d'euros ont été créés afin que les États africains facilitent les expulsions depuis l'Europe et contiennent les populations sur leurs territoires en renforçant les contrôles aux frontières, en améliorant le système d'asile sur place, etc. Dans la foulée,

- **Arrêter la coopération dans le cadre de l'accord UE-Turquie et de tout accord mis en place de façon ad hoc sans accord du Parlement (national et/ou européen).**
- **Cesser de conditionner la coopération extérieure (aide au développement et instruments commerciaux) à la mise en place de politiques migratoires sécuritaires dans les États non européens.**

L'Italie a proposé qu'à l'image de la coopération avec la Turquie, l'UE signe des accords avec des États africains ciblés comme le Niger, le Sénégal ou encore le Mali. En juin 2016, la Commission européenne a ainsi proposé de mettre en place des pactes migratoires (*migration compacts*) « taillés sur mesure » afin de travailler sur « les causes profondes de l'immigration » pour l'ensemble des pays africains visés. Ceci en échange de 8 milliards d'euros sur les cinq prochaines années et la mise en place d'un fonds d'investissement pour les pays visés. Pour accéder à ces fonds, les États africains devront notamment accepter de faciliter les expulsions depuis l'Europe.

L'UE met en place un système de récompenses pour les États les plus coopérants, les autres verront les aides européennes s'amenuiser. Ce chantage à l'aide au développement n'est pas nouveau, mais il est désormais assumé dans les textes européens.

COOPÉRER POUR MIEUX EXPULSER

Depuis 2005, dans le cadre de l'approche globale des migrations, l'UE a opté pour des coopérations régionales sur les migrations et l'asile. L'UE a notamment signé des partenariats pour la mobilité (PM) avec neuf États voisins comme la Biélorussie, la Géorgie, la Tunisie, le Maroc ou encore la Jordanie. Ces PM répondent à plusieurs objectifs : la facilitation des expulsions des personnes irrégulières depuis l'Europe, le renforcement des frontières de l'État signataire contre une possible facilitation des visas et l'obtention de nouveaux canaux de travail pour les ressortissants du même État signataire. La facilitation des expulsions est négociée dans le cadre

d'« accord communautaire de réadmission ». Ces accords, une fois signés, permettent aux États membres européens de renvoyer vers l'État coopérant les ressortissants de ce dernier mais également les personnes ayant transité par son territoire. La charge de la preuve portant sur l'État coopérant et non sur l'État européen qui organise l'expulsion. Les négociations pour ce type d'accord sont souvent longues, notamment parce que pour les États coopérants la question de la gestion des personnes expulsées d'Europe se pose, en particulier lorsqu'elles ne sont pas leurs ressortissants. La coopération organisée dans le cadre des PM permet ainsi à l'UE de se décharger sur les États signataires de la gestion des personnes considérées « indésirables » en Europe. L'UE renforce, par le biais de cette coopération, l'externalisation de la question migratoire en agitant des compensations en termes de mobilité et d'accès au marché du travail européen pour les ressortissants de l'État signataire.

Des accords communautaires de réadmission ont pu être négociés en dehors du cadre des PM. En effet, pour l'Europe et ses États membres, l'expulsion des personnes étrangères en situation irrégulière est un réel enjeu. Ainsi, l'UE a négocié 17 accords communautaires. L'enjeu est tellement important et les négociations de ce type d'accord tellement longues, que les institutions européennes rappellent régulièrement à ses États de continuer de signer des accords bilatéraux de réadmission, c'est-à-dire d'État à État, plus rapides à négocier et plus simples à mettre en œuvre. Une autre stratégie déployée dernièrement par l'UE est la mise en place d'accords opaques en dehors du contrôle du parlement européen à l'instar du « dialogue joint UE-Afghanistan » signé en octobre 2016 en amont d'une grande conférence internationale d'aide à un pays qui reste ravagé par l'insécurité. Ce document prévoit, de manière détaillée, le retour forcé de

- **Suspendre les partenariats pour la mobilité proposés par l'Union européenne et mettre en place une coopération Nord-Sud basée sur des intérêts mutuels plutôt que sur les intérêts exclusifs des pays membres de l'UE.**
- **Refuser de signer des accords de réadmission avec des États qui ne garantissent pas le respect des droits des personnes migrantes.**

plusieurs dizaines de milliers d'Afghans déboutés du droit d'asile dans les pays européens. L'objectif demeure le même : faciliter les expulsions vers l'État coopérant en accordant des contreparties.

UN SYSTÈME OPAQUE D'ASSOCIATION ENTRE FRONTEX ET LES PAYS TIERS

La coopération avec les États non-membres de l'UE fait partie des missions de l'agence Frontex et s'est considérablement développée ces dernières années. Dans ce cadre, Frontex signe des « accords de travail » avec des pays non-membres de l'UE.

Depuis son entrée en fonction en 2005, l'agence Frontex a signé des accords de travail avec 17 États non-membres de l'UE et a mené deux initiatives régionales (Balkans de l'Ouest et Commonwealth). Des négociations sont en cours avec d'autres pays, malgré le fait que la situation y est inquiétante en matière de droits fondamentaux, à l'image de la Libye. Ces accords mettent en place une coopération pour renforcer la sécurité des frontières, à travers la formation des agents nationaux, un soutien financier et en équipements, ou encore une coopération en matière de vols de retour conjoints. Considérés comme purement « techniques » par Frontex, c'est-à-dire sans portée politique significative, tous les accords stipulent qu'ils ne constituent pas de traités internationaux et échappent ainsi au contrôle démocratique des parlements. Pourtant, ils établissent un programme de coopération général à dimension politique et ont un effet direct sur les personnes migrantes, sans inclure de garantie pour la protection de leurs droits.

Malgré l'opacité et l'absence de contrôle qui entourent l'action extérieure de l'agence Frontex, celle-ci se trouve élargie par le nouveau règlement entré en vigueur le 6 octobre 2016 qui crée un corps européen de gardes-côtes et gardes-frontières. En parallèle, les exigences en matière de respect des droits fondamentaux ne sont pas renforcées et un pas supplémentaire est franchi en termes d'externalisation. Du personnel (des officiers de liaison) peut ainsi être déployé dans les États non-membres de l'UE et vice versa dans le cadre d'opération, sans contrôle ou évaluation extérieure. Par ailleurs, les autorités compétentes des États tiers peuvent participer aux opérations de retour conjoints. Elles sont censées respecter, comme les agents européens, le code de conduite dans le cadre des retours conjoints, mais ce code n'a pas de valeur juridique contraignante. Le nouveau règlement réitère également la possibilité de conclure des accords de travail sans exiger davantage de transparence.

→ **Arrêter toutes les opérations de Frontex et fermer cette agence dont les missions et les actions ne sont pas compatibles avec le respect des droits fondamentaux.**

Des États qui n'assument pas leurs responsabilités

Quand ils ne se renvoient pas la balle, comme c'est le cas pour l'accueil des réfugiés, les États membres se délestent d'une part de leurs responsabilités en confiant une partie de leurs missions à d'autres : pays tiers, agence Frontex ou encore sociétés privées. Ainsi en est-il en matière de sauvetage en mer, de surveillance des frontières ou d'expulsion.

SURVEILLER OU SAUVER DES VIES ?

Que ce soit en mer, dans les airs ou sur terre, les frontières extérieures européennes sont contrôlées par de multiples dispositifs. Frontex, l'agence européenne de surveillance des frontières, se déploie ainsi

sur l'ensemble des zones frontières, en mer, dans les airs et aux frontières terrestres. L'agence intervient également dans les ports, gares et aéroports internationaux. Depuis l'entrée en vigueur de son nouveau mandat en octobre 2016, elle peut dorénavant se déployer en dehors de l'UE sur le territoire des États avec lesquels elle a signé des accords de coopération. L'agence est soutenue dans son travail par Eurosur, système européen d'échange d'information sur la situation aux frontières et en amont de celles-ci. Des dispositifs militaires existent également comme l'opération européenne EUNAVFOR Med, lancée en juin 2015. Elle opère en méditerranée centrale, entre l'Italie et la Libye, et a pour mandat de lutter contre les passeurs en saisissant et détruisant les bateaux utilisés et en mettant à mal leurs dispositifs d'organisation. L'Otan (Organisation du traité de l'Atlantique nord) intervient également en méditerranée. L'organisation a débuté au printemps 2016 une opération entre la Grèce et la Turquie avec, pour objectif, le renseignement, la surveillance et un travail de reconnaissance en mer Égée et à la frontière terrestre turco-syrienne. Europol, l'agence des polices européennes, interagit avec plusieurs de ces dispositifs dans le cadre de la lutte contre les passeurs.

L'ensemble de ces outils a pour objectif principal la lutte contre l'immigration irrégulière par la dissuasion au passage. Or, les personnes continuent d'arriver aux frontières européennes. Bien qu'un ralentissement des arrivées s'observe depuis novembre 2015, les traversées ne se sont pas arrêtées. En effet, le renforcement des contrôles aux frontières n'entraîne pas le tarissement des arrivées, mais un détournement des routes migratoires qui deviennent plus longues et plus dangereuses. Ainsi, 2016 est l'année la plus meurtrière aux frontières pour les personnes en migration avec 5 022 morts pour la seule Méditerranée selon le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

- **Permettre un accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes bloquées aux frontières extérieures.**
- **Rendre obligatoire l'identification de chaque victime d'un naufrage de la part des États.**
- **Arrêter les opérations militaires aux seules fins de surveillance.**
- **Ouvrir davantage de voies légales d'accès au territoire européen.**

Avec des frontières aussi surveillées, notamment en mer Méditerranée, comment expliquer l'augmentation des morts aux frontières européennes ?

Frontex, l'Otan ou EUNAVFOR Med ont pour mandat principal la lutte contre les passeurs et l'immigration « irrégulière ». Leur objectif est d'empêcher les personnes de quitter les pays voisins ou de les intercepter en mer afin d'opérer un tri entre celles qui pourraient rester sur le sol européen et les autres. Le sauvetage, obligation de droit international, n'est de leur ressort qu'en second lieu. Malgré la présence de ces différents organismes et leurs efforts de communication pour démontrer qu'ils font du sauvetage, les naufrages, les disparus et les morts en mer augmentent. C'est ce que souligne la campagne inter associative Frontexit « Surveiller, n'est pas veiller sûr ».

UN PARTAGE INÉQUITABLE DES RESPONSABILITÉS DANS L'ACCUEIL DES EXILÉS

En dépit des tentatives d'harmonisation depuis la fin des années 1990, les États peinent à adopter une politique commune d'accueil des demandeurs d'asile. Le règlement « Dublin », sur lequel est fondé le système d'asile européen, n'a pas été conçu comme un mécanisme de partage

équitable des responsabilités entre les États membres. Il détermine l'État responsable du traitement de la demande d'asile déposée par une personne, censé être le pays de première arrivée, et prévoit le transfert du demandeur d'asile dans celui-ci, faisant peser la responsabilité de l'accueil sur les États membres aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Face à son inefficacité et à des arrivées plus importantes dès le printemps 2015, les États membres ont dû le contourner et passer par un mécanisme *ad hoc* et non-contraignant : la relocalisation. Adoptée par les États membres de l'UE en septembre 2015, elle permet le partage, entre divers pays européens, de la prise en charge de personnes arrivées en Grèce et en Italie ayant un « besoin manifeste de protection internationale » (celles qui ont la nationalité dont le taux d'octroi du statut de protection internationale en première instance est supérieur ou égal à 75 % au niveau de l'UE). Si elles répondent à ce critère, elles peuvent être transférées, selon une clé de répartition, dans d'autres États membres de l'UE où elles demandent l'asile. Les États membres se sont engagés à relocaliser 160 000 personnes sur une période de deux ans, contingent revu à la baisse depuis pour atteindre un engagement de 106 000 personnes.

Si, sur le principe, ce mécanisme a le mérite d'inciter les États membres à faire des efforts communs pour l'accueil de demandeurs d'asile, en pratique, sa mise en œuvre semble être un échec, en raison de la mauvaise volonté de la majorité des États européens et des difficultés du système d'asile grec à enregistrer les demandes. En effet, le nombre de personnes relocalisées reste dérisoire par rapport à l'engagement pris par l'Europe. Au 27 février, d'après les chiffres de la Commission européenne, 13 270 personnes avaient été relocalisées, surtout en France, aux Pays-Bas et en Allemagne. Les États membres qui jouent vraiment le jeu se comptent sur les doigts d'une main. Les autres continuent d'être divisés sur la question de l'accueil des réfugiés et des personnes migrantes et tendent à se replier derrière leurs frontières. À l'automne 2015, dans un effet de domino, plusieurs États membres ont rétabli les contrôles à leurs frontières intérieures, notamment la France, la Suède, l'Allemagne et l'Autriche. Depuis, certaines mesures ont pris fin, d'autres ont été prolongées en 2016. À Vintimille, la

→ **Mettre en place un système commun d'asile qui garantisse le plein respect de la Convention de Genève, l'accueil digne dans le pays de leur choix des personnes en quête d'asile.**

situation est tendue depuis l'été 2015, avant même la fermeture de la frontière française pour menace terroriste, la France et l'Italie se renvoyant la responsabilité quant à l'accueil des personnes migrantes. Quant à la situation à Calais et sur le littoral de la Mer du Nord et de la Manche, la coopération entre la France et le Royaume-Uni se concentre principalement sur le renforcement des dispositifs sécuritaires à la frontière.

Des propositions ont été mises sur la table par la Commission européenne en avril et juillet 2016 pour réformer « Dublin » et pour harmoniser davantage les normes européennes en matière d'asile. Celles-ci annoncent un durcissement inouï avec l'obligation de rejeter les demandeurs passés par un pays tiers sûr ou provenant d'un pays d'origine sûr et une assignation à résidence pour « éviter les mouvements secondaires » des demandeurs en Europe.

EXPULSER SANS PRENDRE SES RESPONSABILITÉS

Les priorités de l'UE en matière d'expulsion se durcissent et témoignent d'une tendance à la déresponsabilisation, en impliquant davantage Frontex et les États non-membres de l'UE.

L'agence Frontex organise les expulsions sans se préoccuper d'aborder le bien-fondé des décisions de retour, qui demeurent de la responsabilité des États membres de l'UE. En cas d'implication dans des violations du principe de non-refoulement, l'agence pourra alors faire valoir qu'elle n'était que le bras opérationnel du dispositif, et qu'elle n'a pas à être mise en cause. Cela contribue à dépolitiser la question des expulsions au niveau européen.

Un nouveau règlement a été adopté par le Parlement européen le 15 septembre 2016 pour uniformiser et favoriser l'utilisation des laissez-passer européens par les États membres. Il s'agit d'un document de voyage devant faciliter l'expulsion de ressortissants de pays tiers dans leur pays d'origine. En effet, une personne ne peut être reconduite dans son pays

d'origine que si elle est en possession d'un document de voyage (passeport ou laissez-passer délivré par ses autorités consulaires). Or, certaines personnes ne disposant pas de passeport ou de document d'identité, ne sont pas reconnues par leurs consulats. Afin de contourner ces refus ou les retards de délivrance de documents consulaires, les administrations des États membres peuvent utiliser un laissez-passer européen, délivré par leurs soins au mépris donc des autorités consulaires et de la souveraineté des États. Avant l'adoption de ce règlement, cette pratique était déjà beaucoup utilisée par des États membres comme la France, depuis plusieurs années, sur la base d'une recommandation du Conseil de l'UE datant de 1994, sans valeur légale. En adoptant un règlement, cette pratique risque de se généraliser dans l'UE alors qu'elle soulève de nombreux problèmes. Les personnes renvoyées ainsi sont mises en danger : elles sont potentiellement expulsées dans un État dont

elles ne sont pas ressortissantes, il y a un risque fort de refoulement à l'arrivée puisque n'étant pas reconnue par les autorités sur place, mais elles risquent également une garde à vue ou une incarcération, voire des traitements inhumains et dégradants.

- **Cesser le recours aux laissez-passer européens qui érode fortement la souveraineté des États tiers et comporte de nombreux risques, notamment de refoulement, pour les personnes expulsées.**
- **Suspendre tous les vols conjoints organisés par Frontex afin de protéger le principe de non-refoulement et replacer la responsabilité au niveau des États européens.**

QUAND L'ÉTAT DÉLÈGUE AU PRIVÉ LA SÉCURITÉ ET LES VISAS

Une privatisation des contrôles aux frontières s'observe à travers le recours à des sociétés privées pour le traitement des demandes de visa et pour la mise en place de dispositifs sécuritaires.

Depuis plusieurs années, des opérateurs privés se substituent à l'administration française en tant qu'interlocuteurs des demandeurs de visa. Il peut s'agir de simples missions de centres d'appels, mais aussi de mission d'information, de réception et de suivi des demandes, voire de communication de la décision, même si celle-ci relève toujours de la compétence du consulat. Dans certains lieux, le consulat n'a aucun contact avec les personnes pour lesquelles il prend des décisions. Depuis le mois de février 2013, les prestataires assurent également dans de nombreux pays la mission de collecte des données biométriques du demandeur. Cette mission est pourtant particulièrement sensible, compte tenu des risques de fuite des données de la part des prestataires envers les autorités locales, qui peuvent avoir des conséquences très graves pour les personnes qui tentent de fuir des persécutions. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avait d'ailleurs souligné ces risques à deux reprises et insisté sur l'enjeu de sécurisation de la collecte des données biométriques par les opérateurs privés.

Par ailleurs, assurer la sous-traitance des consulats est une activité qui génère du profit au détriment des demandeurs : à Madagascar par exemple, l'externalisation des demandes de visas mise en place en avril 2016 coûte 25 euros supplémentaires à chaque demandeur (en plus du prix du visa), au bénéfice du prestataire. Les prestataires sont de grosses sociétés, qui prospèrent sur le dos des demandeurs de visa, comme la société TLS-contact, choisie à Madagascar, mais aussi au Maroc, en Tunisie ou en Algérie.

À Coquelles, près de Calais, le renforcement du dispositif sécuritaire du site du Tunnel sous la Manche, témoigne de la tendance toujours plus forte à la délégation du contrôle de la frontière à des acteurs privés, comme le confirme cette déclaration du PDG du groupe Eurotunnel au journal *Le Monde* en juillet 2015 : « Nous continuons à assurer une forme d'étanchéité du tunnel sous la Manche par rapport au passage des migrants en Grande-Bretagne. » D'autres sociétés privées mettent à disposition des agents de sécurité, par exemple Eamus Cork dans le port de Calais. Par ailleurs, le matériel financé par le Royaume-Uni mentionné plus haut est utilisé pour les contrôles effectués dans le port de Calais par les salariés de l'entreprise concessionnaire du port, c'est-à-dire de la Chambre de commerce et d'industrie de la côte d'Opale. Un groupe de militants calaisiens dénombre, contrats à l'appui, une situation dans laquelle plus de 40 entreprises privées actives dans le secteur des technologies, de l'hôtellerie, du contrôle, de l'armement ou encore de la rétention, profitent de la fermeture de la frontière à Calais.

Plus largement, l'orientation sécuritaire des politiques migratoires se traduit par l'ouverture de marchés juteux pour les grosses entreprises de la sécurité et de l'armement. Celles-ci, à l'image d'Airbus ou de Thalès, comme le démontre une étude récente du Transnational Institute, décrochent des contrats de vente d'équipements pour renforcer la surveillance des frontières, de matériel pour Frontex et les gardes-frontières des États membres, etc. Par ailleurs, certaines entreprises ont vendu des armes au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, contribuant à alimenter les conflits dans ces régions, une des causes de l'exil de réfugiés vers l'Europe.

- **Arrêter immédiatement le recours à des acteurs privés dans la surveillance des frontières, fonction régalienne qui ne peut être sous-traitée au secteur privé sans risques de violations des droits et de manque de transparence.**
- **Garantir, à défaut, pour les demandeurs de visa, la gratuité des prestations assurées par les entreprises privées, un contrôle effectif de leurs services et la sécurisation des données qu'elles récoltent.**





Le camp de containers censé abriter 1500 exilés du bidonville de Calais, février 2016.
© Sara Prestianni



Débarquement de migrants
à Pozallo, Sicile, novembre 2016.
© Sara Prestianni

Trier pour exclure

En France, les gouvernements successifs s'efforcent d'opposer ce qu'ils appellent l'immigration « choisie » à l'immigration « subie ». Catégoriser les personnes est un invariant des politiques migratoires

pour, au final, privilégier une immigration « jetable ». Pour l'hébergement des demandeurs d'asile, les dispositifs aux acronymes divers s'empilent, sans véritable cohérence et les publics sont mis en concurrence. La législation écarte chaque jour un peu plus la délivrance de titres de séjour pérennes de plein droit, au profit du cas par cas et du pouvoir discrétionnaire des préfets.

Au niveau européen, l'approche *hotspots* mise en place en 2015 vise encore plus clairement à trier les personnes en migration. D'un côté, les « vrais » réfugiés que l'Europe accueille très timidement et au compte-goutte. Et de l'autre, les migrants « économiques » qu'elle s'applique à expulser ou à refouler loin de son territoire et avec zèle. Une simple croix dans un formulaire, et si la personne coche le « mauvais » motif, l'Union européenne la met à l'écart des dispositifs censés relocaliser les exilés en quête de protection internationale qui arrivent sur les côtes italiennes ou grecques. Sur notre territoire, la vulnérabilité ou la nationalité sont d'autres critères qui permettent à l'État d'exclure les personnes de certains dispositifs d'hébergement ou de la procédure d'asile. Des pratiques très éloignées d'une politique d'hospitalité qui ne devrait pas être discriminante.

3

Enfermer les personnes dans des catégories

Les personnes étrangères sont placées dans des cases pour l'accès à leurs droits au séjour : travailleurs, étudiants, parents d'enfants français, malades, conjoints de Français, etc. Pourtant toutes n'ont qu'un seul et unique besoin pour séjourner : un titre de séjour pérenne et de plein droit. Pour l'accès à l'hébergement des exilés, la mise en concurrence des publics est une autre forme de catégorisation.

DE L'IMMIGRATION
« CHOISIE »
À L'IMMIGRATION
« JETABLE »

En 2003, Nicolas Sarkozy a opposé une immigration « choisie » composée de travailleurs hautement qualifiés à une immigration « subie » que serait l'im-

migration familiale et les demandeurs d'asile. Aujourd'hui, certains souhaitent fixer des quotas d'immigration au regard de la situation économique et sociale. Les personnes migrantes subissent ces refrains : à la précarité de leur droit au séjour est assortie la limitation de leurs droits économiques et sociaux qui les place dans une dépendance d'un État-providence chambardé.

En mai 2006, la loi dite « Sarkozy 2 » réformant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) mettait cette volonté en œuvre, avec notamment la création d'une carte « compétences et talents » censée renforcer l'attractivité de la France pour les plus talentueux dans divers domaines. La loi portait par ailleurs de nombreuses attaques aux droits des personnes n'appartenant pas à l'élite : suppression du plein droit au séjour après dix ans de présence en France, durcissement des conditions pour bénéficier du regroupement familial, etc. Les personnes visées par ces restrictions sont pourtant toujours aussi nombreuses, tandis que, depuis sa création, la carte « compétences et talent » n'a été délivrée qu'à 200 à 300 personnes chaque année.

Les réformes suivantes, en 2007, 2011 et 2016 n'ont pourtant pas remis en cause cette politique. Avec la loi du 7 mars 2016, le gouvernement de Manuel Valls n'a pas rompu avec cette logique : la loi supprime la carte « compétences et talents » pour la remplacer par un « passeport talent » accessible aux plus diplômés et aux plus riches des personnes étrangères : diplômés d'un Master, investisseurs, représentants de sociétés, etc. Les étudiants restent également une cible recherchée, la nouvelle loi renforçant les possibilités d'accès à l'emploi en sortie d'étude... mais pour les bac +5 uniquement. L'utilisation d'une immigration « jetable » se poursuit donc.

Elle est composée de travailleurs précaires pourtant nombreux et indispensables au fonctionnement de secteurs entiers de l'économie française.

Quant à l'immigration privée ou familiale, elle reste considérée comme « subie » : qu'il s'agisse des demandeurs du regroupement familial, des conjoints de Français ou des parents d'enfants français, des personnes malades, la suspicion de fraude, les exigences abusives de justificatifs et les

pratiques arbitraires sont partout. La nouvelle loi n'a apporté aucune mesure pour un respect plus effectif de la vie privée et familiale. Elle n'a pas non plus remis en question la logique d'instruction catégorisée des demandes de titre de séjour, qui entrave la prise en compte de la situation individuelle dans sa globalité : une personne se prévalant de sa qualité de conjoint de Français et faisant valoir par ailleurs sa bonne insertion professionnelle dans la société est regardée d'une part comme un conjoint, puis d'autre part comme un travailleur.

- **Supprimer la catégorisation des titres de séjour en créant un titre unique autorisant à travailler.**
- **Abandonner la logique de l'immigration « choisie » pour favoriser un droit au séjour fondé sur le respect des droits fondamentaux.**

LE CAS PAR CAS
AU MÉPRIS
DU PLEIN DROIT

La catégorisation du droit au séjour s'exprime également à travers les pouvoirs d'appréciation laissés aux préfets pour décider d'autoriser ou non une personne étrangère à séjourner en France.

Théoriquement, un grand nombre de titres de séjour sont délivrés de plein droit, mais ceci suppose que le préfet considère les conditions comme remplies. Or, les réformes successives ont défini des conditions de plus en plus floues et sujettes à interprétation, notamment pour les catégories de titres de séjour relevant de la vie privée et familiale. Il est ainsi fréquent que l'insertion sociale ou encore le sérieux dans le suivi d'une formation soient évalués par l'administration, qui dispose alors d'un large pouvoir d'appréciation qui vide totalement de son sens la notion de plein droit. L'expression la plus forte de ce paradoxe se trouve dans le droit au séjour pouvant être accordé du fait des liens personnels et familiaux en France : bien que de plein droit, ce motif est subordonné à l'appréciation de l'ancienneté, l'intensité et la stabilité de ces liens, mais aussi de l'insertion en France, des conditions d'existence, et de la nature des liens avec la famille dans le pays d'origine. On comprend ici que le maintien du « plein droit » ne répond en réalité qu'à l'obligation juridique liée au respect du droit fondamental à la vie privée et familiale. Mais la multiplication des conditions trahit la volonté d'une admission discrétionnaire au séjour. Depuis la loi de 2006, ce pouvoir discrétionnaire est prévu pour les travailleurs sans papiers, personnes en France depuis plus de dix ans ou faisant valoir d'autres motifs exceptionnels ou humanitaires qui relèvent d'une admission exceptionnelle au séjour accordée au compte-goutte. Dans l'admission exceptionnelle au séjour, le préfet est roi. Le ministre de l'intérieur Manuel Valls l'a d'ailleurs bien compris, qui, loin de valoriser le droit au respect de la vie privée et familiale des personnes étrangères, encourageait par sa circulaire du 28 novembre 2012 les préfets à régulariser au cas par cas des personnes relevant pourtant d'un plein droit au séjour du fait de leur situation familiale : parents d'enfants scolarisés, personnes mariées en France, jeunes majeurs, etc.

- **Prévoir le plein droit pour tous les titres de séjour et définir des critères objectifs de délivrance des titres de séjour.**

HÉBERGEMENT DES EXILÉS: LE RISQUE DE LA CONCURRENCE DES PUBLICS

En 2015, lors du débat sur la réforme du droit d'asile, le constat a été unanime: les dispositifs aux acronymes divers s'empilent, sans véritable cohérence. La loi du 29 juillet 2015 a voulu rationaliser l'hébergement en privilégiant les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada). Perdurent néanmoins à côté des Cada des dispositifs moins coûteux — accueil temporaire — service de l'asile (AT-SA) et hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) — dans lesquels peuvent être hébergées les personnes placées en procédure « Dublin » (qui ne sont pas admises dans les Cada).

Un schéma national d'accueil publié en décembre 2015 a prévu que la France métropolitaine compterait 60 000 places dont les deux tiers de Cada (plus de 16 000 places créées entre 2015 et 2017), un effort sans précédent, et néanmoins insuffisant au regard du nombre de places nécessaires pour l'ensemble des demandeurs d'asile en France (seule la moitié des demandeurs d'asile en cours d'instance bénéficie de l'hébergement auquel il a droit).

Confronté à des urgences, le gouvernement a mis en place de nouveaux dispositifs au statut précaire. Pour héberger les personnes évacuées du bidonville de Calais, ont été créés des centres d'accueil et d'orientation (CAO) fin 2015. Ces centres ont pris une ampleur inédite avec le démantèlement du camp du 24 au 26 octobre 2016: 5 596 personnes y ont été mises à l'abri. Les CAO sont également utilisés pour héberger les personnes évacuées de campements parisiens à côté des centres d'hébergement d'urgence migrants (CHUM) mis en place en Île-de-France. S'il a été annoncé que les personnes en provenance de Calais ne verraient pas les procédures « Dublin » de renvoi dans d'autres pays européens exécutées depuis les CAO, aucune promesse de ce type n'a été faite aux personnes en provenance de Paris.

Autre priorité du gouvernement: accueillir des personnes relocalisées et réinstallées dans des dispositifs de logement spécifiques. 5 000 places de Cada étaient programmées pour eux. Leur création ayant tardé, les personnes concernées ont occupé des places de Cada au détriment des autres demandeurs d'asile.

Cela a conduit à une crise de l'accueil: le gel de places pour les relocalisés, les sortants de CAO et de CHUM (près de 4 000 places non occupées en juin 2016 soit 9 % du dispositif) a entraîné de grandes difficultés. Seuls les demandeurs d'asile considérés comme « vulnérables » par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) ont pu accéder à un hébergement dans le cadre du dispositif national. Pour faire face à cette crise, le gouvernement a lancé un appel d'offres pour un nouveau dispositif de 5 131 places. Baptisé Prahda (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile), ce dispositif vise en fait à faciliter les renvois des demandeurs d'asile placés sous procédure « Dublin », notamment en les assignant à résidence. Il doit voir le jour en 2017.

Dans ces circonstances, le dispositif d'hébergement dit de droit commun est fortement sollicité, car il est censé assurer un accueil inconditionnel et n'exige pas la régularité du séjour. Il est notamment sollicité pour les déboutés du droit d'asile qui doivent quitter les lieux d'hébergement dédiés. Cependant, confirmant une orientation prise en 2013, le Conseil d'État a considéré le 13 juillet 2016, dans une décision solennelle, que les déboutés, ainsi que les personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, n'avaient pas vocation à bénéficier d'un hébergement d'urgence au-delà du délai de départ volontaire, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

- **Prévoir un dispositif d'accueil permettant de respecter la dignité des personnes, quelle que soit leur situation familiale et leur autonomie.**
- **Adapter le nombre d'hébergements pour les demandeurs d'asile à la demande.**

Le principe de l'inconditionnalité de l'accueil reste néanmoins gravé dans la loi. Cette décision, mal interprétée, a conduit le gouvernement à créer une nouvelle catégorie d'hébergement, les centres de préparation au retour, expérimentés en Lorraine, où les personnes sont assignées à résidence le temps de préparer leur retour ou leur transfert dans un autre État membre en application du règlement « Dublin ».

L'obsession du tri des personnes

En réponse à la « crise des migrants », l'Europe a mis en place l'approche hotspots.

De véritables centres de tris aux frontières de la Grèce et de l'Italie pour écarter de notre territoire des personnes pourtant en quête de protection. Le tri et l'exclusion sont aussi à l'œuvre à l'échelle française avec des traitements différenciés selon la vulnérabilité ou la nationalité des demandeurs d'asile.

L'APPROCHE HOTSPOTS: METTRE À L'ÉCART ET EXPULSER

En 2015, l'UE a mis en place l'approche *hotspots*, mentionnée pour la première fois en mai dans l'Agenda européen en matière de migrations, mais dont la mise

en œuvre a été tardive et chaotique. Plus que des lieux, les *hotspots* sont avant tout une approche, officiellement mise en place pour mettre en œuvre la relocalisation adoptée en septembre 2015, c'est-à-dire la répartition entre les États membres des personnes arrivées en Grèce et en Italie et ayant manifestement besoin de protection. Dans les faits, les *hotspots* ont une fonction beaucoup plus large de tri et de contrôle des personnes migrantes arrivant aux frontières grecques et italiennes. En tant qu'État membre de l'UE influent, la France a contribué à la mise en place de cette approche, encourageant sa mise en œuvre rapide. Ainsi en témoignent les propos de Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, en visite dans le *hotspot* de Lesbos, en Grèce, le 4 février 2016 et cité par le journal *Les Échos*: « Nous voulons que ces hotspots montent en puissance rapidement avec des procédures d'identification et de prise d'empreintes efficaces. »

Dans le *hotspot* de Pozzallo en Sicile, les entretiens de pré-identification ont généralement lieu peu après le débarquement, dans un moment où les personnes sont éprouvées physiquement et psychologiquement. Pour interroger les personnes sur les motifs de leur venue en Europe,

la police italienne, avec l'aide de Frontex, pose des questions de façon très orientée sur la base d'un formulaire proposant des choix restrictifs : « travail », « rejoindre la famille », « fuir la pauvreté », « asile » et « autres motifs ». Il faut donc choisir le « bon » motif pour se retrouver dans la « bonne » catégorie et cela lors d'un entretien express. Si la personne répond oui au motif « travail » ou « fuir la pauvreté », alors elle est considérée comme « migrant économique » et ne sera pas admise sur le territoire européen, même si elle pouvait éventuellement prétendre au statut de réfugié également. Par ailleurs, le critère de nationalité utilisé pour la relocalisation entraîne un tri des personnes ayant besoin de protection, ceci, en contradiction avec l'esprit de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés du 28 juillet 1951 qui repose sur le principe de l'examen de la situation individuelle de la personne. Enfin, l'enjeu de la prise d'empreinte et donc du fichage des personnes étrangères arrivant aux frontières de l'Europe est tel, qu'un État comme l'Italie, sous pression de l'UE, utilise des moyens contraignants qu'Amnesty International assimile à des actes de torture dans un rapport de novembre 2016 : utilisation de matraque électrique ou encore recours excessif à la force.

Mise en place sans procédure législative associant le Parlement européen, l'approche *hotspots* ne repose sur aucune base légale officielle garantissant les droits fondamentaux des personnes migrantes. Celles-ci sont privées de leur liberté pour être identifiées et enregistrées, parfois sans contrôle du juge, notamment en Italie, et sans accompagnement juridique par des associations ou des avocats. Il s'agit d'une nouvelle forme de lieux de rétention. Le HCR et plusieurs associations, comme Médecins sans frontières, ont d'ailleurs décidé de cesser leurs activités dans les *hotspots* grecs, où la situation a empiré après la conclusion de l'accord entre l'UE et la Turquie.

Présentée comme une réponse nouvelle à la « crise de migrants », l'approche *hotspots* s'inscrit en fait dans la continuité des politiques migratoires européennes des quinze dernières années, reposant sur une logique sécuritaire et répressive. Le tri aux frontières est intensifié et systématisé, grâce à une intervention plus forte des agences européennes, en particulier Frontex.

LA VULNÉRABILITÉ, UN OUTIL POUR EXCLURE

La notion de vulnérabilité soulève de très nombreuses questions. Outil de repérage qui permet d'identifier les situations de personnes « à risque », cette notion fait l'objet de textes uniquement en matière de droit d'asile. Or, elle est utilisée pour hiérarchiser les situations, et cela interroge. Qui est prioritaire pour un hébergement d'urgence : une jeune fille enceinte de six mois ou une mère isolée avec son enfant de quatre ans ?

Tous les demandeurs d'asile présentent une forme de vulnérabilité et méritent protection : trier parmi les demandeurs d'asile, dans un contexte de pénurie, aboutit à exclure certains d'entre eux. Dans le Ceseda, les personnes « vulnérables » sont en particulier « les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines ». C'est à l'Ofii d'évaluer leurs besoins et de prévoir des conditions d'accueil, mais l'Office

français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) détermine les « vulnérabilités subjectives » liées aux éléments de la demande (orientation sexuelle, victime de la traite, de la torture). L'évaluation de la vulnérabilité concerne toute personne, quelle que soit la procédure dans laquelle elle sera ultérieurement placée (procédure normale, procédure accélérée, procédure « Dublin ») et quel que soit le lieu de dépôt de la demande (zone d'attente, guichet unique, centre de rétention administrative). En outre, les besoins particuliers apparaissant ultérieurement à la présentation de la demande d'asile doivent aussi être pris en compte.

Depuis un an, le nombre de personnes concernées est minime : selon un rapport parlementaire, de novembre 2015 à juin 2016, seuls 1 555 avis des médecins de l'Ofii ont été pris pour évaluer les besoins médicaux (alors que 50 000 demandes ont été présentées) et 72 % ont donné lieu à un avis favorable qui visait principalement à fournir un hébergement.

En zone d'attente, seules quatre personnes ont été considérées comme vulnérables induisant leur libération.

Le décret qui prévoyait le signalement par l'Ofii à l'Ofpra des personnes « vulnérables », prévu pour novembre 2015, n'a toujours pas été publié. La formation des agents de l'Ofii et de l'Ofpra reste lacunaire, tout comme une définition uniforme des catégories de personnes vulnérables, ce qui conduit à une très faible prise en compte.

- **Organiser l'évaluation des personnes « vulnérables » par l'ensemble des acteurs : associations, médecins, Ofii, Ofpra.**
- **Proscrire l'utilisation de cette évaluation comme un critère d'exclusion des conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs d'asile (hébergement, aide financière).**

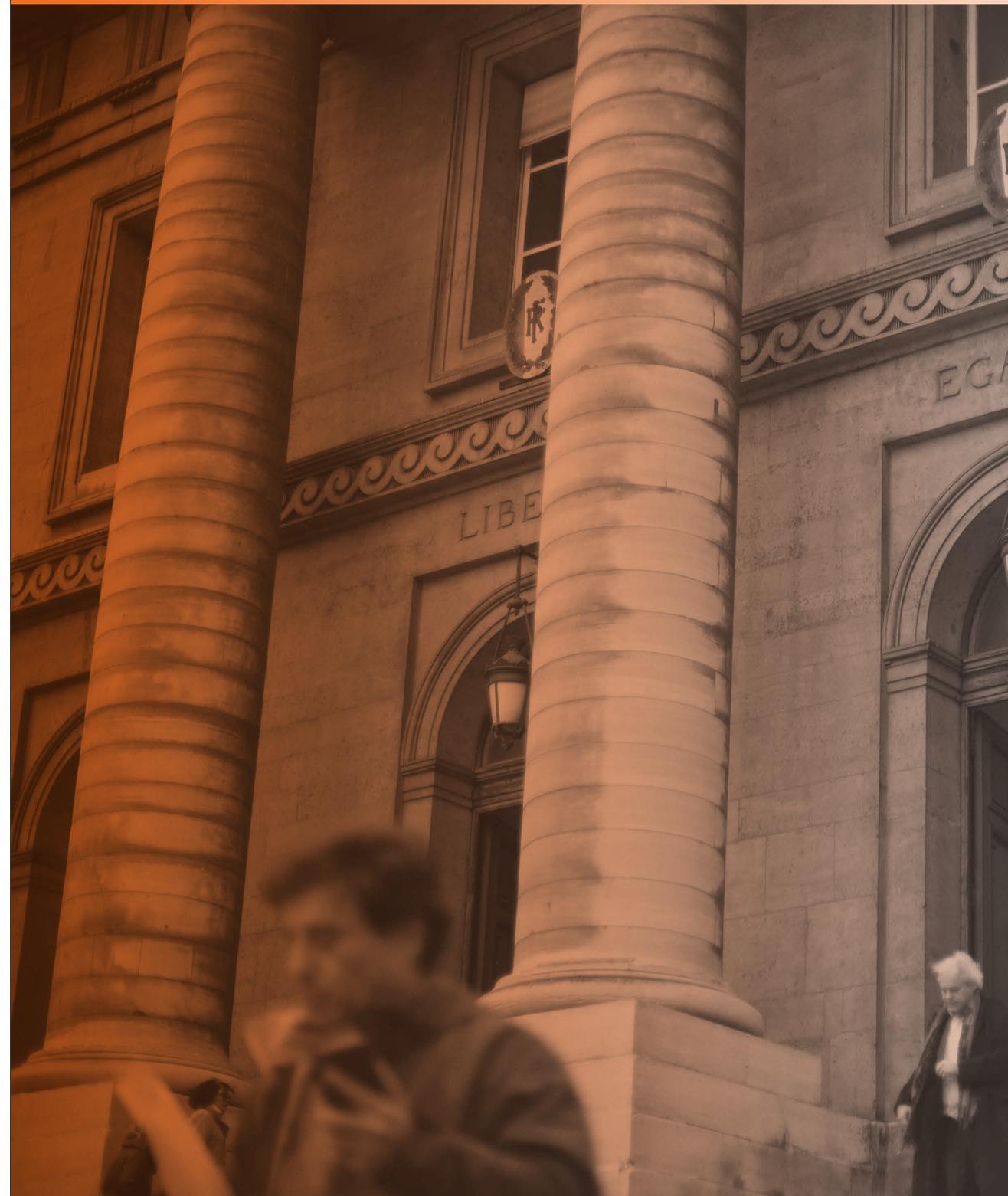
PAYS D'ORIGINE SÛRS, LA DISCRIMINATION PAR NATIONALITÉ

La liste des pays d'origine sûrs est un concept européen. Depuis 2005, la loi permet au conseil d'administration de l'Ofpra de considérer comme sûrs des États qui veillent au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales et où les demandes d'asile seraient donc *a priori* infondées. Cette liste a été utilisée principalement comme un instrument de gestion des flux de demandes d'asile visant à dissuader les ressortissants des pays concernés de solliciter l'asile. Ainsi des pays comme le Bangladesh, l'Albanie et le Kosovo sont apparus sur la liste, car le nombre de demandes d'asile apparaissait trop élevé aux yeux du gouvernement. En effet, l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs avait un effet dissuasif, car les ressortissants des pays concernés ne pouvaient bénéficier ni d'un droit au séjour ni des conditions matérielles d'accueil (une allocation financière et une place d'hébergement). Cependant, cet effet dissuasif tend à s'estomper car ces demandeurs sont désormais munis d'une attestation de demande d'asile les autorisant à séjourner en France et peuvent accéder en théorie aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Ainsi, si le nombre de demandeurs d'asile originaires du Kosovo, pays réinscrit sur la liste en octobre 2015, a diminué de 90 %, la demande albanaise est, elle, en augmentation.

La question de l'adoption d'une liste européenne commune a régulièrement été mise sur la table par les institutions depuis 2005, mais celle-ci n'a jamais abouti face aux fortes divergences des États membres qui ont préféré édicter leurs propres listes nationales. En septembre 2015, la Commission européenne a relancé le débat en proposant un projet de règlement définissant une liste commune de sept pays considérés comme « sûrs » comprenant les pays des Balkans et la Turquie. Des négociations sont actuellement en cours entre le Conseil de l'UE et le Parlement européen.

La notion même de « pays d'origine sûr » est incompatible avec la Convention de Genève qui consacre notamment le principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Aucun pays ne peut être absolument sûr pour tous. L'apparition d'un pays comme la Turquie dans cette liste, alors que des violations des droits humains y sont dénoncées chaque jour par la société civile, montre bien que les droits des demandeurs d'asile sont encore une fois relégués au second plan, le souci premier étant le contrôle migratoire.

→ **Supprimer la liste des pays sûrs au niveau national et européen.**





Dans la permanence de La Cimade
à Grande-Synthe, novembre 2016.
© Jean Larive/MYOP



Le palais de Justice de Paris,
novembre 2016.
© Jean Larive/MYOP

Discriminer et accorder des droits au rabais

Les personnes étrangères sont bien souvent confrontées à des obstacles dans l'accès à leurs droits en tant que justiciables et en tant qu'usagers du service public. Face à la justice, le durcissement de l'arsenal législatif éloigne chaque jour un peu plus ces populations du droit commun.

Audiences par visio-conférence, tribunaux délocalisés en rétention, délais de recours raccourcis, droit dérogatoire en outre-mer, difficultés d'accès au juge en détention constituent un véritable régime juridique d'exception. Et face à l'administration, les personnes étrangères sont souvent démunies pour contourner les obstacles orchestrés par les préfectures : mise à distances des guichets, exigences de pièces abusives, défaut d'information, taxes exorbitantes et attente interminable.

Par ailleurs, ces populations sont aussi les victimes de discriminations ciblées. Des discriminations institutionnelles sont prévues par la loi, par exemple pour l'accès au marché du travail. D'autres sont liées à des pratiques administratives illégales. L'absence de dispositif tenant compte de la spécificité de la situation des personnes détenues étrangères génère aussi des inégalités. Enfin, concernant ceux qu'on appelle « les Roms », les discours stigmatisant participent à leur exclusion.



Un régime juridique d'exception

Les personnes étrangères sont bien souvent confrontées à des obstacles dans l'accès à leurs droits. Ces difficultés sont principalement liées à leur situation précaire, mais aussi au durcissement de l'arsenal législatif qui instaure de plus en plus de dérogations au droit commun.

UN ACCÈS INÉGALITAIRE AU SERVICE PUBLIC

Le principe d'égalité des usagers garanti à chacun un accès égal au service public, sans traitement défavorable du fait de sa situation ou de la nature de sa demande. Pourtant, d'importantes difficultés existent pour déposer une demande de titre de séjour : des dysfonctionnements, dénoncés dans le rapport de La Cimade *À guichets fermés. Demandes de titre de séjour : les personnes étrangères mises à distance des préfectures*, restreignent, voire interdisent, l'accès aux préfectures des demandeurs.

L'obligation de l'administration d'informer ses usagers du droit applicable est bien mal respectée : les guichets d'accueils sont insuffisants, voire fermés. Un site Internet a été ouvert en 2014, mais cet outil reste inaccessible aux personnes n'ayant pas d'ordinateur, ne sachant pas s'en servir ou ne sachant pas lire le français.

L'accès au guichet est souvent un véritable défi : les longues files d'attente persistent (à Bobigny, Évry, Lyon, Strasbourg, Marseille, Mayotte) sans toujours permettre de pénétrer dans l'enceinte administrative. De plus en plus de préfectures obligent à prendre rendez-vous par Internet, privant certaines personnes de l'accès à la procédure. Les rendez-vous sont saturés et il est désormais fréquent d'attendre plusieurs mois, voire un an, y compris pour un renouvellement du titre de séjour, ce qui provoque des ruptures de droit.

Les refus d'enregistrement des demandes sont fréquents : certaines pièces sont systématiquement exigées même si la loi ne le prévoit pas, et certaines personnes font, plus que d'autres, l'objet de suspicions : personnes malades, parents d'enfants français, personnes sollicitant une admission exceptionnelle au séjour. Mais comment s'opposer à des exigences abusives lorsqu'on attend depuis des mois de pouvoir se présenter à la préfecture ? L'attente est devenue un véritable moyen de domination des personnes étrangères.

Enfin, trop de préfectures ne délivrent pas systématiquement de récépissé pendant l'instruction de la demande. Cette instruction dure pourtant souvent bien plus que les quatre mois prévus par les textes. Combattre ces pratiques est très difficile, les personnes préférant espérer une décision favorable plutôt que de se lancer dans d'incertaines et complexes démarches contentieuses.

→ **Allouer aux préfectures des moyens humains supplémentaires pour optimiser l'accès au service public et permettre le respect des délais d'instruction des demandes.**

LE RACKET D'UNE ADMINISTRATION PAYANTE POUR LES PERSONNES ÉTRANGÈRES

Après cinq années de gouvernement socialiste et en dépit d'une forte mobilisation associative, les choses n'ont pratiquement pas évolué. Les décrets d'application de la loi du 7 mars 2016 ont même été l'occasion d'augmenter une nouvelle fois de quelques euros le montant des taxes pourtant déjà élevé. Le droit de « visa de régularisation », dû par toute personne en situation irrégulière au moment de sa demande, a été augmenté à 340 euros en 2012, au lieu de 220 euros auparavant. Son paiement, dont une partie — 50 euros — est acquittée au moment de la demande, sans remboursement en cas de refus, reste un effort parfois irréalisable pour des personnes auxquelles la préfecture a décidé de délivrer un titre de séjour. D'autant qu'au

visa de régularisation s'ajoutent d'autres taxes, relevées depuis le 1^{er} novembre 2016 : la taxe de fabrication du titre (19 euros) et la taxe dite « Ofii » (jusqu'à 250 euros). Ainsi, la première délivrance d'une grande partie des cartes de séjour temporaires dépasse la somme exorbitante de 600 euros : travailleurs sans papiers, certains jeunes majeurs, membres de famille de Français, etc. Ce racket est également une source de dissuasion pour les employeurs souhaitant soutenir la régularisation d'un de leurs salariés, et qui doivent alors verser à l'Ofii une taxe d'un montant de 50 % du salaire mensuel.

De nombreuses personnes ne peuvent pas obtenir un titre de séjour du fait de leur incapacité à régler ces taxes. Et pourtant, elles remplissent toutes les conditions légales.

- **Réduire significativement le montant des taxes pour les titres de séjour.**
- **Supprimer la taxe de visa de régularisation.**
- **Revenir sur le principe de l'acquittement de tout ou partie d'une taxe au moment de la demande de titre de séjour sans possibilité de remboursement en cas de refus.**

DES JUSTICIABLES PAS COMME LES AUTRES

L'accès des personnes étrangères à un juge est essentiel, notamment pour pouvoir contester des décisions administratives marquées par le fort pouvoir discrétionnaire des préfets. Celles-ci peuvent mettre en péril les droits fondamentaux des personnes : mener une vie privée ou familiale normale, se soigner en cas de maladie grave, obtenir une protection au titre de l'asile, etc. Ces obstacles à l'accès à un juge en cas de litige avec l'administration se sont multipliés et accrus au fil des réformes législatives dont la dernière en date du 7 mars 2016.

Depuis plusieurs années, malgré l'opposition marquée de professionnels (magistrats et avocats), d'associations, de parlementaires, de personnalités et d'institutions (Commission nationale consultative des droits de l'homme CNCDH, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe), quotidiennement, des personnes étrangères enfermées dans les centres de rétention administrative de Coquelles, du Mesnil-Amelot et de Marseille sont jugées dans un tribunal délocalisé, à deux pas de leur lieu de privation de liberté, loin de la cité et d'un Palais de justice. Toute personne privée de liberté a pourtant le droit, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, d'introduire un recours devant un tribunal qui doit non seulement être, mais aussi paraître, indépendant et impartial. De plus, la localisation de ces salles d'audience et la difficulté d'y accéder, notamment en transports en commun, compliquent l'exercice des droits de la défense, font obstacle à la publicité des débats et à l'égalité des armes.

Parallèlement, l'idée d'audiences tenues à proximité du lieu de rétention, mais en visioconférence avec des magistrats administratifs siégeant dans leur tribunal fait son chemin. De même, les entretiens menés par l'Ofpra pourraient se généraliser dans les lieux d'enfermement (centres de rétention administrative et prison).

La loi du 7 mars 2016 a rétabli en rétention la possibilité pour les personnes étrangères de saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) dans les premières 48 heures (contre cinq jours auparavant). Celui-ci hérite également du contentieux relatif au placement en rétention, permettant de rendre plus effectif le recours contre cette décision. Cette intervention rapide du JLD se fait néanmoins au prix d'une complexification extrême des procédures, déjà qualifiées de tortueuses par les experts, les rendant encore plus inaccessibles pour le commun des justiciables.

En effet, les OQTF ont été découpées en plusieurs catégories relevant de régimes juridiques différents. Et le texte a réduit les délais de recours de trente à seulement quinze jours, notamment pour les personnes déboutées du droit d'asile, afin de pouvoir les expulser plus vite. Quant aux OQTF notifiées en prison, elles doivent être contestées en 48 heures, délai pratiquement impossible à tenir en détention. Par ailleurs, les conséquences des OQTF sans délai de départ volontaire (dont le délai de recours reste fixé à 48 heures) sont désormais plus graves puisqu'elles sont assorties systématiquement d'une IRTE. Enfin, outre-mer, les recours contre les OQTF ne sont toujours pas suspensifs de plein droit, la loi ayant introduit la possibilité bien plus restrictive d'un référé liberté suspensif.

→ **Assortir toute mesure d'éloignement et toute mesure privative de liberté d'un recours suspensif garantissant le contrôle systématique du juge administratif.**

LES OBSTACLES DE L'ACCÈS AU JUGE EN DÉTENTION

La question de l'accès à la justice se pose avec acuité pour les personnes qui sont emprisonnées. Elle est d'autant plus cruciale pour les personnes étrangères, car le premier obstacle reste la langue.

Une partie des personnes étrangères ne parle pas le français et se trouve ainsi confrontée à un isolement renforcé, car les documents ne sont pas toujours traduits ou même distribués.

En milieu carcéral, les démarches (faire appel à un avocat, voir le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), le greffe, etc.) doivent être écrites en langue française. Si cet obstacle peut être surmonté avec l'aide d'une autre personne détenue ou d'un surveillant, être assisté par un avocat avec l'aide d'un interprète est une autre difficulté. Trop souvent, les prisons sont très éloignées des villes et avec des moyens d'accès limités, voire inexistantes. Les avocats se déplacent peu en milieu carcéral, les faire venir avec un interprète relève d'un exploit. Et pourtant, les normes nationales et européennes prévoient l'interprétation et la traduction, afin de garantir une défense équitable. Mais la notion de « nécessité absolue » renforce la non-sollicitation des interprètes professionnels : l'interpréariat se fait le plus souvent avec l'aide d'un codétenu, du personnel pénitentiaire ou d'un visiteur. Les dispositifs mis en place relèvent de la bonne volonté de l'administration pénitentiaire. Ils sont insuffisants et très disparates, en plus de poser des soucis évidents de confidentialité. Par ailleurs, l'accès à la justice pour les personnes étrangères signifie bien souvent attaquer les décisions des préfectures auprès d'un juge administratif. Or, certaines procédures doivent être contestées dans un délai de

→ **Rendre effectif l'accès aux procédures administratives des personnes étrangères détenues. Permettre aux personnes étrangères détenues d'être assistées tout au long de la procédure par des interprètes indépendants et professionnels.**

48 heures, y compris les week-ends et les jours fériés. Ces procédures d'exception sont expéditives, elles ne permettent pas de saisir un tribunal de manière effective pour les personnes enfermées en cellule, sans fax, sans conseil ou interprète.

Enfin, le droit des personnes étrangères est un droit très mal connu par le monde carcéral, très complexe et s'imbriquant avec d'autres textes. Bien trop souvent les acteurs se découragent. Une idée reçue entrave, elle aussi, l'accès à la justice en prison : à quoi bon apporter son aide à des personnes qui seront expulsées ?

OUTRE-MER : LA « PRESSION MIGRATION » AU SERVICE DE L'EXCEPTION

Sous couvert d'une pression migratoire présentée comme particulièrement forte outre-mer (à Mayotte, en Guadeloupe, en Guyane, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy), des lois plus répressives qu'ailleurs en France permettent de durcir les moyens de lutte contre l'immigration et ré-

duire les droits des personnes étrangères.

À ce titre, les forces de l'ordre disposent, dans les zones les plus urbanisées, d'une grande latitude pour contrôler la régularité du séjour. Et plusieurs dérogations viennent par ailleurs profondément tailler dans les garanties de contrôle juridictionnel des procédures d'enfermement et d'expulsion. Les renvois peuvent être exécutés sans attendre la décision du juge saisi de la légalité de cette procédure. Si la loi du 7 mars 2016, sous la pression des juridictions françaises et européennes, reconnaît désormais en outre-mer cet effet suspensif au référé liberté, les conditions d'examen de ce recours sont particulièrement exigeantes. Et son champ de contrôle sur la procédure d'expulsion reste en deçà de celui opéré par le juge en France métropolitaine.

- **Supprimer le régime dérogatoire applicable aux personnes étrangères en outre-mer, notamment rendre suspensifs les recours contre toute mesure d'éloignement.**
- **Mettre un terme à l'enfermement massif des mineurs à Mayotte.**

Pourtant présentée par le gouvernement comme une avancée phare, le rétablissement de l'intervention du juge judiciaire après deux jours en rétention au lieu de cinq ne s'appliquera pas à Mayotte au nom de cette « pression migratoire ».

Le recours suspensif de l'éloignement, introduit par cette réforme pour les demandeurs d'asile en rétention, n'a pas été appliqué outre-mer pour les mêmes raisons.

À Mayotte, l'accompagnement juridique des personnes en rétention et leurs conditions d'enfermement répondent à des normes inférieures aux standards établis ailleurs en France.

Depuis les CRA, ces lois spéciales permettent à l'administration d'organiser des renvois massifs, rapides et donc généralement sans contrôle du juge. Avec respectivement 13 982 et 5 475 personnes expulsées en 2015, Mayotte et la Guyane concentrent plus de 60 % des expulsions menées depuis la France. Les CRA d'outre-mer s'illustrent par un temps de maintien en rétention éclair (0,8 jour en moyenne en 2015) qui entrave souvent toute démarche permettant d'organiser sa défense auprès des juridictions. Or les rares personnes qui peuvent faire valoir leurs droits auprès d'un juge sont majoritairement libérées.

Enfermement à Mayotte de milliers d'enfants, quasi-absence d'hébergement pour demandeurs d'asile : cette logique d'exception justifie également des pratiques abusives devenues avec le temps presque ordinaires. Elles sont même validées par les plus hautes juridictions : entre août et décembre 2016, la préfecture de Guyane décide l'arrêt, confirmé par le

Conseil d'État le 7 novembre 2016, de l'enregistrement des demandes d'asile sur ce territoire du fait d'une augmentation particulièrement forte des demandes.

Cette approche répressive n'a pourtant pas permis d'endiguer les mouvements de populations historiques sur ces territoires. Elle reste néanmoins à ce jour la seule réponse apportée, avec pour effet principal de générer de la souffrance et des abus.

Des populations

discriminées

Au-delà du régime juridique d'exception, certaines populations sont aussi les victimes de discriminations spécifiques. Qu'ils soient énoncés dans les discours, inscrits dans la loi ou dans les pratiques, ces traitements inégalitaires concernent le plus souvent des populations déjà fragilisées : les femmes, les détenus, les demandeurs d'asile et ceux qu'on appelle « les Roms ».

POPULATIONS ROMS : ENTRE EXPULSION ET EXCLUSION

Depuis l'été 2010, marqué par le discours de Grenoble de Nicolas Sarkozy et la recrudescence des démantèlements de bidonvilles, les personnes migrantes originaires d'Europe centrale et orientale, considérées comme membres de la « communauté rom », ont été les cibles continues de pratiques et propos discriminatoires. Près de cinq ans plus tard en février 2015, le Commissaire européen aux droits de l'homme constate avec inquiétude dans son rapport sur la France qu'il y existe « un fort climat d'antitsiganisme », y compris dans le discours de responsables politiques. Ces discours haineux répétés encouragent des pratiques discriminatoires, administratives ou privées : blocages dans l'accès aux droits les plus élémentaires, refus de scolarisation des enfants, agressions physiques ou verbales, etc.

La mise à l'écart s'exprime aussi dans les politiques publiques, centrées sur l'expulsion des lieux de vie et l'expulsion du territoire au lieu d'investir sur l'accompagnement social et l'inclusion de ces personnes en grande précarité. Concentrés sur le « démantèlement des campements illégitimes » ou la « résorption des bidonvilles », les pouvoirs publics en oublient leurs habitants : ainsi, alors que la circulaire du 26 août 2012 prévoyait un accompagnement individualisé et adapté de chaque personne habitant un bidonville démantelé, en pratique c'est généralement uniquement le volet répressif de cette circulaire qui a été mis en œuvre.

- **Promouvoir l'inclusion des personnes dites membres de la communauté Rom, en luttant contre les discours de haine et en accompagnant les personnes vers l'accès au droit commun.**
- **Mettre fin aux pratiques d'enfermement et d'expulsion massives des citoyens européens pauvres, et notamment supprimer l'interdiction de circulation sur le territoire français créée par la loi du 7 mars 2016.**

Les personnes dites Roms, bien qu'étant fréquemment citoyennes d'un pays membre de l'Union européenne et jouissant à ce titre d'un droit fondamental à la libre circulation et installation dans l'UE, sont aussi particulièrement visées par des mesures d'éloignement. Les expulsions forcées depuis les centres de rétention administrative sont nombreuses. En 2016, plus de 1 800 citoyens européens, très majoritairement roumains ou bulgares, ont été enfermés en rétention et souvent expulsés. Ils représentent près de 15 % des personnes expulsées par la France.

Ces politiques, ces pratiques et ces discours ont été recensés par le Collectif national droits de l'Homme Romeurope. Ils composent « *un véritable système de mise au ban de la société française* », qu'il est urgent de briser par un changement profond de regard et de politique.

DES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT POUR LES FEMMES MIGRANTES

Les femmes étrangères subissent de nombreuses discriminations, notamment dans l'accès à l'emploi ou aux soins. Selon l'étude de l'Organisation internationale du travail (OIT) et du Défenseur des droits de 2014, un tiers des femmes actives a déjà été victime de discrimination au travail. Surreprésentation dans certains métiers, écarts de salaires, différence de traitement, travail à temps partiel, cette réalité est d'autant plus forte pour les femmes migrantes qui rencontrent de grandes difficultés au croisement des discriminations liées à l'extranéité et au genre. Et si les personnes migrantes, hommes ou femmes, sont confrontées aux mêmes difficultés de non-équivalence de diplômes, sur le marché du travail, la déqualification des femmes immigrées est plus importante.

Par ailleurs, l'accès à la carte de résident fait partie du parcours d'immigration et d'intégration. Or, nombre de personnes en sont exclues, du fait de leur incapacité à remplir la condition de ressources. Cantonnées à des secteurs d'emplois particulièrement précaires et mal payés, souvent à temps partiel, les femmes migrantes, discriminées du fait d'être femmes et d'être étrangères, ont encore plus de difficultés à obtenir une carte de séjour stable pour sortir de la précarité administrative.

- **Renforcer les moyens de lutte contre les discriminations liées au genre.**
- **Supprimer les discriminations dans l'accès à la carte de résident liées à l'exigence de ressources financières.**
- **Former et informer les acteurs de santé des droits des personnes étrangères en termes d'accès aux soins.**

L'accès à la protection maladie est rendu plus difficile pour les personnes étrangères car il est conditionné au statut administratif et à la durée de présence sur le territoire. Les obstacles à l'accès et à la continuité des soins sont généralement liés à la méconnaissance des droits, aux difficultés administratives, à des barrières linguistiques et aux coûts des traitements, mais aussi à des discriminations du fait de la situation des femmes migrantes. La vulnérabilité des femmes âgées, isolées ou enceintes, ou encore des femmes repliées sur la sphère privée, du fait de leur statut administratif empêchant l'ouverture de droits, freine l'accès à la santé. Les femmes seraient d'ailleurs moins représentées dans le dispositif d'aide médicale d'État (AME).

EN PRISON, DES SITUATIONS SPÉCIFIQUES NON PRISES EN COMPTE

Les personnes étrangères incarcérées subissent un traitement différent de celui réservé aux personnes françaises du fait de l'application des textes, mais aussi en raison des discriminations quotidiennes dont elles font l'objet.

Les services d'insertion, dont le cœur de métier est la réinsertion, se trouvent en grandes difficultés face au public étranger. La méconnaissance du droit des étrangers et les obstacles administratifs variés font que les agents sont désarmés. De plus, les conditions dans lesquelles ils exercent leur profession (surpopulation, manque de moyens humains) les amènent trop souvent à laisser pour compte les personnes étrangères. La loi prévoit la présence de points d'accès au droit (PAD) afin d'aider les personnes détenues à trouver une aide dans leurs démarches. Mais ceux-ci ne sont pas implantés dans tous les lieux de détention. De plus, si le PAD existe, encore faut-il que ses agents connaissent ce droit complexe, ce qui n'est pas toujours le cas.

Les discriminations subies par les personnes étrangères sont renforcées par leur vulnérabilité accrue : pour un ensemble de raisons pratiques, elles ont un accès moindre aux dispositifs auxquels toutes peuvent prétendre. Les personnes étrangères ne peuvent contacter leurs familles à l'étranger, car l'accès au téléphone se fait sur des plages horaires diurnes. Or, le décalage horaire n'est pas pris en compte et, de fait, beaucoup de personnes ne peuvent joindre leurs proches. De plus, le prix des communications internationales constitue un frein supplémentaire. Lue et contrôlée, la correspondance doit se faire dans une langue que l'administration pénitentiaire peut comprendre. Sans possibilité de traduction, ces courriers ne sont pas acheminés. Pour les personnes qui ont de la famille en France, la difficulté d'accès aux parloirs ou aux unités de vie familiale se pose de façon récurrente. Il est parfois demandé aux proches de présenter un titre de séjour alors que la loi impose seulement la présentation d'une pièce d'identité.

L'accès au travail en détention est bien souvent mis à mal. Le droit du travail ne s'applique pas totalement en détention, mais, comme ailleurs, les personnes étrangères ne peuvent pas accéder à un emploi sans titre de séjour.

Concernant l'accès aux activités sportives ou culturelles, la loi pénitentiaire de 2009 instaure une discrimination entre personnes françaises et personnes étrangères. Il est en effet prévu une obligation de participer à une activité. Or, pour les personnes étrangères, la seule option proposée est de prendre des cours de français.

L'accès à une demande de titre de séjour en détention est régi par la fragile circulaire du 25 mars 2013. Le texte prévoit la possibilité d'introduire sa demande en préfecture par voie postale et la coordination entre les prisons et l'administration. Or, cette circulaire n'est pas appliquée et ce droit n'est toujours pas respecté. De plus, la note du 9 mars 2015, en prévoyant une domiciliation « subsidiaire » auprès de l'établissement pénitentiaire, vient ajouter une démarche supplémentaire. Dès lors, sans titre de séjour, les aménagements de peine sont rendus plus difficiles et la réinsertion est compromise.

- **Rendre effectif l'accès aux procédures de demande ou de renouvellement de titre de séjour pour les personnes étrangères détenues.**
- **S'assurer que les différents acteurs qui interviennent auprès des personnes détenues étrangères disposent d'une formation suffisante en droit des étrangers.**
- **Garantir le respect de la vie familiale et de la qualité du lien avec les proches pour les personnes étrangères détenues.**
- **Offrir aux personnes étrangères détenues, sans discriminations, la possibilité de travailler ou de se former.**

DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS DISCRIMINÉS

Les discriminations dans l'accès à l'emploi sont une réalité en France. Elles sont parfois directement liées à la nationalité étrangère ou à la situation administrative.

Tout d'abord, l'accès à l'emploi est restreint par l'application du principe de préférence nationale. Une cinquantaine de professions sont fermées aux personnes étrangères notamment dans le secteur public et plus d'une trentaine requièrent la condition de possession d'un diplôme français. Il existe aussi des professions dont l'exercice par des personnes étrangères est soumis à un quota. Conséquence, les personnes étrangères sont exclues d'environ un poste de travail sur cinq, selon le rapport Noblecourt de 2014.

Ensuite, le diplôme ne protège pas du chômage, et pour les personnes étrangères en France, il ne garantit même pas la reconnaissance des compétences acquises. En effet, il n'existe pas de principe juridique d'équivalence entre les titres et les diplômes obtenus à l'étranger et les diplômes français. Seule une attestation de reconnaissance de niveau d'études peut être obtenue.

Enfin, lorsque le droit au séjour est accordé du fait de l'activité exercée, une procédure de demande d'autorisation de travail, restrictive et complexe, est incontournable et la coopération de l'employeur, indispensable.

Les demandeurs d'asile, quant à eux, ne sont pas autorisés automatiquement à travailler. En effet, la loi transposant mal la directive européenne de 2013 dite directive accueil, a fixé un délai de neuf mois d'instruction de la demande d'asile par l'Ofpra sans possibilité d'être autorisé au travail. Passé ce délai, le demandeur doit solliciter une autorisation auprès du préfet qui peut lui opposer la situation de l'emploi. Dans la pratique, ces dispositions sont très mal connues et rares sont les demandeurs à bénéficier de ce précieux sésame, qui facilite pourtant l'insertion des personnes reconnues réfugiées et la régularisation de celles qui sont déboutées. Ces dispositions maintiennent les demandeurs d'asile dans une forme de quarantaine sociale alors que le dispositif d'accueil ne permet d'héberger que la moitié d'entre eux.

- **Limiter la liste des emplois réservés aux nationaux et européens aux seuls emplois sensibles.**
- **Faciliter l'équivalence de diplômes entre les différents pays en harmonisant et raccourcissant les méthodes d'établissement des attestations de comparabilité des diplômes acquis dans le pays d'origine.**
- **Assouplir les conditions de la délivrance d'une autorisation de travail.**
- **Accorder le droit au travail des demandeurs d'asile sans délai et de façon automatique.**





Dans la permanence de La Cimade
de Nevers, juillet 2015.
© Vali Faucheu



Démantèlement du bidonville
de Calais, octobre 2016.
© Sara Prestianni

Ajouter de la violence à la violence

Bien souvent, les personnes migrantes fuient des situations de violence dans leur pays d'origine et aspirent à trouver en France sécurité et protection. Mais il arrive qu'elles y soient confrontées à de nouvelles violences. À Calais, les exilés sont régulièrement la cible de

violences policières pourtant largement dénoncées par des institutions françaises et européennes. À Mayotte, c'est la population locale qui s'en prend aux personnes étrangères en les chassant de leurs logements, sous l'œil bienveillant des élus locaux et avec un État quasi inerte. En matière d'expulsion et d'enfermement, la politique menée entraîne des situations d'une extrême violence, aggravant les traumatismes.

Pour les plus fragiles, des dispositifs spécifiques sont mis en place mais leur application se heurte parfois à la réticence des acteurs locaux qui rechignent à accorder la protection prévue par les textes : c'est le cas pour les mineurs isolés étrangers qui font face à des pratiques illégales de certains départements, aux personnes malades et aux victimes de violences conjugales confrontées à des préfetures qui outrepassent leur rôle. Pour les victimes de la traite, les textes sont trop restrictifs et démentent l'objectif affiché par le gouvernement de faire de la protection de ces personnes une priorité.

5

AJOUTER DE LA VIOLENCE
À LA VIOLENCE

Des violences institutionnelles

Dans leur pays d'origine, sur la route migratoire ou en France, les personnes migrantes sont bien souvent confrontées à des situations de grande violence. À cela s'ajoute une violence inacceptable, celle dont l'État se rend coupable à travers sa politique d'enfermement par exemple, ou celle dont il se rend complice à Calais ou à Mayotte, en raison de son inaction.

DES ENFANTS DERRIÈRE LES BARBELÉS

Depuis l'apparition de la rétention administrative en France, l'enfermement de familles avec leurs enfants mineurs relevait de l'exception. La configuration des locaux et la volonté des préfets ou des chefs de

centre étaient les seuls critères d'appréciation sur lesquels reposaient ces décisions. Le décret du 30 mai 2005 fixe pour la première fois les normes minimales pour qu'un CRA soit habilité à enfermer des familles. Dans un premier temps, les centres de Lille, Coquelles, Lyon et Rouen sont autorisés à enfermer des familles; puis, dans un deuxième temps, ceux de Marseille, Plaisir et Toulouse. Le dispositif va s'étendre : en 2007, avec l'ouverture de deux nouveaux centres pour famille, à Nîmes et Rennes; en 2011, avec le Mesnil-Amelot au pied des pistes de l'aéroport de Roissy. Les préfectures préoccupées d'atteindre leurs objectifs chiffrés en matière d'expulsion n'hésitent plus à placer en rétention des enfants et leurs parents au prix de traumatismes toujours très importants.

Cette privation de liberté s'organise néanmoins dans un très grand flou juridique. En effet, le Ceseda ne permet l'éloignement du territoire de ressortissants étrangers qu'à la condition qu'ils soient majeurs. Néanmoins, l'administration s'est accommodée d'une règle non prévue par la loi : un mineur peut être privé de liberté s'il « accompagne » en rétention au moins l'un de ses deux parents. Les mineurs n'étant pas astreints à la possession d'un titre de séjour, les enfants enfermés en rétention ne font l'objet d'aucune mesure administrative, ni mesure d'expulsion, ni mesure de placement en rétention.

Durant la campagne électorale de 2012, François Hollande promet de mettre un terme à l'enfermement des enfants en rétention. Ce n'est malheureusement pas l'orientation qui est choisie, avec au contraire des possibilités élargies de recourir à la rétention d'enfants et de leur famille prévues par la loi du 7 mars 2016 et ses décrets.

Depuis 2012, la France n'a jamais cessé d'enfermer des enfants en rétention pour tenter de les expulser avec ou sans leurs parents. En métropole, une circulaire a d'abord entraîné une baisse de leur nombre en 2013, qui est remonté dans les années suivantes : en 2016, 170 enfants

subissaient ainsi le traumatisme d'un enfermement, contre 45 en 2014. Cette hausse était notamment due aux pratiques des préfectures du Doubs, de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle qui, à elles seules, totalisent 58,8 % des placements réalisés en 2016.

À Mayotte, exclue du bénéfice très relatif de la circulaire de 2012, près de 10 000 enfants ont été enfermés en rétention uniquement pour les années 2014 et 2015. Aucune véritable alternative moins coercitive à leur enfermement en rétention n'est organisée. De surcroît, les mineurs concernés sont fréquemment rattachés à des personnes majeures qui n'exercent strictement aucune autorité parentale sur eux, en dépit d'une condamnation claire de cette pratique par le Conseil d'État le 9 janvier 2015. Nombre d'entre eux sont ainsi renvoyés aux Comores alors que leurs parents se trouvent à Mayotte, y compris lorsque ces derniers se manifestent auprès des autorités ou par l'intermédiaire des associations sur place.

Dans ce contexte d'atteintes massives et quotidiennes aux droits de ces enfants à Mayotte et de hausse très nette de leur placement en rétention en métropole, la loi du 7 mars 2016 vient légaliser cette pratique pourtant manifestement contraire à leur intérêt supérieur. Les préfectures pourront désormais enfermer des familles pour simple manquement aux prescriptions d'une assignation à résidence; pour fuite ou opposition d'un refus à l'occasion de l'exécution de la mesure d'éloignement; ou 48 heures avant le départ pour faciliter l'organisation de l'expulsion au prétexte de « préserver l'intéressé et le mineur qui l'accompagne des contraintes liées aux nécessités de transfert ».

Un décret du 28 octobre 2016 parachève la panoplie répressive en autorisant l'utilisation des locaux de rétention administrative (LRA) pour enfermer les enfants, alors qu'auparavant seuls les centres de rétention administrative étaient habilités. Les conditions d'enfermement dans ces lieux de privation de liberté sont encore plus carcérales et ne disposent pas

des normes minimales prévalant dans les CRA. Nulle présence associative ou médicale n'y est organisée au quotidien. L'enfermement et l'éventuel éloignement des familles s'y déroulent à l'écart des regards et du droit.

Ces orientations politiques sont à contre-courant de l'esprit des cinq décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) le 12 juillet 2016 condamnant la France sur le terrain des traitements inhumains et dégradants que la rétention est susceptible d'infliger, des atteintes au droit à la liberté, à la sûreté et des violations du droit à mener une vie familiale normale. Des familles sont séparées et, très souvent, l'enfermement est privilégié sans que toutes les autres mesures moins coercitives n'aient été mises en œuvre au préalable. Les

familles arrivent souvent en CRA en soirée, pour une expulsion le lendemain matin à l'aube : une pratique qui entrave ainsi toute possibilité d'exercice effectif des droits contre cette privation de liberté, voire contre l'éloignement, ainsi que tout contrôle du juge judiciaire.

- **Mettre immédiatement fin à l'enfermement – sous quelque forme que ce soit – de tous les mineurs étrangers, aux frontières comme sur le reste du territoire.**
- **Interdire l'expulsion ou le réacheminement des mineurs accompagnés ou non vers leur pays d'origine ou de provenance.**

LES EXILÉS, CIBLES DES VIOLENCES POLICIÈRES

En France et aux frontières de l'espace Schengen, le renforcement des contrôles et l'augmentation des forces policières favorisent les violences à l'égard des personnes migrantes. C'est le cas à Calais. Les exilés y sont victimes de violences physiques commises par les forces de l'ordre françaises (plaquage au sol brutal, coups et blessures, etc.)

lors des expulsions des lieux de vie, mais aussi sur le bord des autoroutes, à proximité ou à l'intérieur des camions poids lourds. Régulièrement, le gaz lacrymogène est utilisé de façon disproportionnée et/ou injustifiée, lors des évacuations, pour chasser les exilés des camions ou à bout portant, par exemple lorsque les personnes longent les autoroutes. Les violences peuvent aussi être d'ordre psychologique (pratiques d'intimidation comme des menaces d'usage de gaz et d'armes à feu, répétition des raids sur les lieux de vie, harcèlement, etc.). Ces violences sont largement dénoncées et documentées par la société civile, mais aussi constatées par des autorités administratives indépendantes françaises, des institutions européennes et internationales, telles que le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative sur les droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Même constat à Melilla, à la frontière entre l'Espagne et le Maroc. De chaque côté, la force est utilisée de façon disproportionnée par la Guardia civil espagnole comme par les forces auxiliaires marocaines envers les personnes tentant de franchir la barrière.

Au-delà des violences policières, les personnes migrantes subissent la violence d'un système qui porte atteinte à leurs droits fondamentaux et à leur dignité. Les retentissements psychologiques sont importants.

À MAYOTTE, LA CHASSE AUX « ÉTRANGERS » EST OUVERTE ET COUVERTE

Mayotte, 101^e département français depuis 2011 et petite île de 374 km² de l'archipel des Comores dans le canal du Mozambique, a été le théâtre de violences sans précédent envers les personnes étrangères en 2016. Dans une île qui compte près de 50 % de personnes étrangères, la situation n'a cessé d'empirer tout au long de l'année, avec un État quasi inerte face aux tensions.

Ainsi, de janvier à mai, ce sont près de 2 000 personnes comoriennes qui ont été contraintes de quitter leur habitation, chassées par des foules menaçantes, qui n'hésitaient pas à détruire voire à brûler les habitations des Comoriens. Les collectifs justifiaient leurs actions en dénonçant des occupations illégales de terrains, l'accroissement de la violence sur l'île ou la saturation des services publics.

Qu'elles détiennent un titre de séjour ou non, qu'elles aient des enfants scolarisés ou français, les personnes comoriennes étaient chassées des villages sans pouvoir compter sur les pouvoirs publics pour leur venir en aide.

Une grande partie des élus locaux ont soutenu ces actions violentes et illégales, allant jusqu'à parler de « guerre de libération » ou de « légitime défense » envers l'immigration irrégulière, favorisant le développement des actions des collectifs.

De son côté, l'État a eu une action très distante, faisant le dangereux pari d'une autorégulation de la situation et permettant de fait le développement des actions violentes et xénophobes. Ainsi, les forces de l'ordre ont eu pendant des mois comme consigne de ne pas intervenir pour empêcher lesdits « décasages ». Et une fois le phénomène lancé, elles n'étaient plus assez nombreuses. À l'inverse, la police aux

→ **Lever l'impunité sur les violences commises à l'égard des personnes migrantes et sur les pratiques violant les droits fondamentaux, notamment l'obligation de non-refoulement des demandeurs d'asile.**

→ **Mettre fin à la politique migratoire répressive et engager pleinement un travail d'intégration de Mayotte dans son espace régional. Condamner les auteurs des violences et sanctionner les acteurs locaux et nationaux qui ont laissé faire ces agissements. Assurer la protection des populations comoriennes et faire respecter l'ordre public. Faciliter les démarches administratives des personnes délogées, notamment en termes d'accompagnement social, de rescolarisation et pour les questions de droit au séjour.**

frontières (PAF) a été mandatée pour rafler les personnes en situation irrégulière parallèlement à l'action des collectifs.

Pire encore, lorsque 200 à 300 personnes délogées ont trouvé refuge pendant plus d'un mois sur la place de la République à Mamoudzou, chef-lieu de l'île, l'État s'est refusé à apporter une véritable aide matérielle aux familles, sous couvert de risque « d'augmenter le trouble à l'ordre public », les laissant dormir à même le sol, à la vue de tous.

Cette crise reflète d'une certaine manière l'action de l'État français à Mayotte, à savoir une politique de contrôle et de gestion, sans véritable perspective politique pour Mayotte et les Comores.

LA VIOLENCE DE L'ENFERMEMENT

La banalisation et l'industrialisation de l'enfermement des personnes indésirables se sont poursuivies ces dernières années au travers de dispositifs protéiformes et de nouveaux outils coercitifs.

Les prisons, les centres, les locaux de rétention administrative ou les zones d'attentes ne font qu'acter la mise au ban de personnes considérées comme « indésirables ».

En ce qui concerne la rétention administrative, son utilisation est massive : entre 45 000 et 50 000 personnes y sont enfermées chaque année depuis 2013. Chaque année, l'outre-mer concentre la moitié de ces décisions, avec un recours systématique illégal et massif à Mayotte.

Ainsi la banalisation de l'enfermement pour expulser s'est perpétuée d'un gouvernement à l'autre, sans considération du traumatisme que cela constitue. La violence de cet enfermement est d'autant plus grande pour les personnes visées que leur sentiment d'injustice est vif, car elles n'ont commis aucun délit et ne constituent pas un danger pour autrui.

Symptomatiques de cette violence d'État, les gestes graves exprimant le désespoir et manifestant une ultime marge de manœuvre jalonnent le quotidien de ces camps modernes : automutilations, batteries de téléphone avalées, tentatives de suicide, crises conduisant à des isolements en cellules disciplinaires ou sanitaires.

Plus largement, la rétention cristallise et donne à voir les différentes facettes de la violence des politiques à l'égard des personnes migrantes : familles séparées, expulsions vers des pays traversés qui ne garantiront pas le droit d'asile, identités qui doivent se dissimuler et disparaître pour éviter un retour forcé, embarquement sous forte contrainte physique par des unités spécialisées, familles avec enfants enfermées, personnes ayant bâti toute une vie en France brutalement arrachées à leurs attaches et leurs projets.

→ **Supprimer toutes les formes d'enfermement spécifiques aux personnes étrangères.**
→ **Rendre, à défaut, exceptionnel le placement en rétention administrative et fermer les locaux de rétention.**

À CALAIS COMME À PARIS, ÉVACUATION ET DISPERSION DES EXILÉS

Depuis 2002 à Calais et dans le littoral, la réponse « humanitaire » de l'État est ambiguë et se combine avec la répression des personnes exilées. Dispersion, évacuations, enfermement en centre de rétention administrative, camps humanitaires, squats, bidonvilles tolérés se succèdent. À Paris, depuis 2014, des campements se forment autour des quartiers de la Chapelle et de Stalingrad dans les 10^e et 18^e arrondissements. Harcèlement et violences policières,

distribution d'OQTF, confiscation de couvertures en plein hiver s'enchaînent également.

Le 21 octobre 2015, pour donner l'illusion de désengorger le bidonville de Calais, le gouvernement lance une opération nationale d'ampleur sans précédent. En concertation avec la préfète du Pas-de-Calais et le ministère de l'intérieur, les forces de police se sont mobilisées pour disperser 1 200 exilés à travers sept centres de rétention. En 2009 et 2014, d'autres rafles similaires avaient été menées, mais ne concernaient « que » quelques centaines de personnes.

Du 24 au 27 octobre 2016, à Calais, l'État démantèle entièrement le plus grand bidonville d'Europe. L'opération est menée à grand renfort de communication institutionnelle et avec une couverture médiatique internationale. D'après les chiffres officiels, 5 596 personnes ont été mises à l'abri dans des centres d'accueil et d'orientation (CAO), « dans l'attente de l'instruction de leur dossier ».

Quelques jours plus tard, le 4 novembre, à Paris, une opération similaire est menée par la ville et la préfecture de la région Île-de-France pour détruire le campement de Stalingrad. Il s'agit du 29^e camp démantelé dans le nord de la capitale depuis juin 2015. Près de 3 000 exilés sont conduits dans des bus vers des CAO, « dans l'attente de l'instruction de leur dossier ».

À Calais comme à Paris, ce sont des personnes pour la plupart originaires d'Afghanistan, du Soudan ou d'Érythrée. Mais le sort qui leur est réservé n'est pas le même. Pour les Calaisiens, le ministre de l'intérieur s'est engagé à ne pas expulser les personnes en procédure « Dublin ». Et une circulaire a été prise en ce sens le 7 décembre 2015, peu après la création des CAO lors de la précédente opération de démantèlement de la « jungle » à Calais. Le texte prohibe l'assignation à résidence par les préfets dans ces centres d'accueil. Cette mesure coercitive est l'antichambre de la privation de liberté dans les centres de rétention pour la mise en œuvre des expulsions « Dublin ». Or, cette circulaire ne s'applique pas aux personnes évacuées des campements parisiens. Une différence de traitement qui n'est en rien justifiée.

Un peu partout en France, des personnes se voient notifier des procédures « Dublin » en CAO. Certaines échappent de peu à une expulsion en Italie après un passage au CRA du Mesnil-Amelot. Le dispositif change peu à peu de nature et ces lieux de répit deviennent des centres de « transit ».

Pour les mineurs isolés présents à Calais, des centres dédiés sont créés pour la mise à l'abri : 1 952 ont trouvé une place dans les centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (CAOMI) d'après les chiffres des ministères de l'intérieur et de la justice auditionnés par la CNCDH. Ces enfants espéraient être accompagnés pour rejoindre leur famille au Royaume-Uni. Les réponses négatives du *Home Office* ou les refus de prise en charge par le Conseil départemental sont nombreux. Et les décisions ne sont pas toujours motivées, traduites et notifiées aux mineurs. Même si 800 enfants ont pu aller au Royaume-Uni (350 depuis Calais et 450 depuis les CAOMI), l'impératif de protection de ces enfants est passé derrière l'urgence du gouvernement de détruire une nouvelle fois le bidonville de Calais.

La violence de ces opérations et les défauts de prise en charge des exilés, majeurs et mineurs, ne feront pas tarir le désir des personnes de poursuivre leur route vers le Royaume-Uni. Les exilés sont ainsi de retour dans le Calais et le harcèlement des forces de police ne faiblit pas.

- **Supprimer l'empilement de dispositifs d'hébergement ad hoc et renforcer l'augmentation des places pérennes qui offrent aux demandeurs des conditions de vie et de prise en charge dignes.**
- **Appliquer le dispositif de protection de l'enfance en danger à tous les mineurs isolés étrangers présents sur le territoire quel que soit leur projet migratoire.**

Des personnes fragiles mises en danger

Plus encore que les autres, les enfants, les personnes malades, les victimes de violences ou de la traite ont un grand besoin de protection. Mais, quand ils existent, les dispositifs spécifiques mis en place sont clairement insuffisants. Ils sont volontairement limités dans leur portée par les gouvernements successifs ou délibérément mal appliqués sur le terrain.

DES MINEURS MAL ACCOMPAGNÉS

Les mineurs isolés étrangers (MIE), dont la dénomination officielle est

désormais « mineurs non accompagnés » (MNA), sont plusieurs milliers à arriver en France chaque année : 6 400 ont été comptabilisés de janvier à novembre 2016 par le ministère de la justice.

En tant que mineurs privés de la protection de leur famille, ils entrent dans le droit commun de la protection de l'enfance et relèvent donc à ce titre de la compétence des départements.

Jusqu'en mai 2013, chaque département gérait la prise en charge des jeunes, sans coordination nationale ni soutien de l'État. Certains départements étaient beaucoup plus concernés que d'autres, plus de la moitié des MIE étant recensés en Île-de-France. En 2012, cette situation a poussé certains départements à prendre la décision de refuser toute nouvelle prise en charge, arguant de la saturation du dispositif.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la circulaire du 31 mai 2013, dite circulaire « Taubira », censée mettre un terme aux dysfonctionnements constatés dans l'évaluation de l'âge, harmoniser les pratiques et surtout, répartir « équitablement » les MIE sur l'ensemble des départements à l'issue d'une période d'évaluation de cinq jours prise en charge financièrement par l'État.

Très vite, certains départements ont mis en place diverses stratégies illégales pour contourner leur obligation de protection des MIE. Sept d'entre eux ont attaqué la circulaire devant le Conseil d'État qui, en décidant d'en annuler une partie, a privé le dispositif de sa base légale. De nombreux conseils départementaux ont profité de cette aubaine pour ne plus jouer le jeu de la solidarité et de la répartition nationale des MIE. Les jeunes se sont donc retrouvés dans une situation proche de celle qui prévalait avant 2013 : bloqués dans leur

- **Instaurer un dispositif de prise en charge des mineurs isolés étrangers juridiquement contraignant pour les conseils départementaux et sanctionner les départements récalcitrants.**
- **Augmenter l'investissement financier de l'État.**
- **Veiller à une réelle prise en compte des documents d'état civil et interdire les expertises d'âge osseux dont la fiabilité est sérieusement contestée.**
- **Créer un dispositif de prise en charge des mineurs isolés en outre-mer.**

département d'arrivée, aux capacités d'accueil le plus souvent totalement saturées, et donc parfois totalement livrés à eux-mêmes.

La loi du 14 mars 2016 sur la protection de l'enfant a redonné une légitimité et une légalité au dispositif de répartition nationale des MIE. Il semble qu'il soit globalement mieux appliqué par les départements, même s'il faut encore déplorer des pratiques inacceptables qui visent à le contourner par tous moyens et qu'il est urgent de sanctionner. Du côté de l'État, un engagement plus fort est nécessaire, que ce soit d'un point de vue financier ou politique. Les nouvelles dispositions de la loi sont en effet clairement insuffisantes pour garantir à ces jeunes particulièrement vulnérables la protection dont ils ont besoin. De plus, la qualité de l'accompagnement laisse parfois à désirer, certains départements se contentant d'assurer un hébergement mais pas de véritable prise en charge socio-éducative. Et pendant que l'État et les départements se renvoient la balle pour des considérations budgétaires, mais aussi parfois idéologiques, de nombreux jeunes sont toujours laissés à la rue.

LA SANTÉ, UNE AFFAIRE DE POLICE ?

En 1998, la création d'un droit au séjour pour les personnes gravement malades, ne pouvant recevoir les soins indispensables à leur survie dans leur pays, répondait à un double enjeu. D'une part, de prévention en matière de santé publique ; de l'autre, de protection du droit à la santé et à la vie de personnes extrêmement vulnérables du fait de leur situation administrative et sanitaire.

Presque vingt ans plus tard, les pouvoirs publics ont manifestement oublié ces deux enjeux. Bien que peu nombreuses (2 à 3 % seulement des admissions au séjour chaque année), les personnes malades sont davantage perçues comme des fraudeuses potentielles que comme des personnes à protéger. En particulier, depuis l'année 2012, se développe un inquiétant mélange des genres entre protection sanitaire et contrôle migratoire, que la nouvelle loi du 7 mars 2016 renforce.

Les préfets, encouragés par le ministère de l'intérieur, jouent au docteur : cherchant par divers moyens à connaître les pathologies des demandeurs, ils s'immiscent dans le processus d'évaluation médicale relevant de la stricte compétence des médecins, et n'hésitent pas à balayer les avis médicaux selon lesquels une expulsion expose à une grave dégradation de l'état de santé, voire à la mort. Ces pratiques prennent souvent une forme trompeuse pour les personnes, auxquelles des questions sont posées au guichet en violation du secret médical, mais sous prétexte d'un besoin de meilleure connaissance du dossier. À Colmar par exemple, il est courant que les personnes soient convoquées à un entretien ayant pour but de récolter des informations médicales permettant en fait de mieux refuser le titre de séjour. Nombreux sont les départements où des personnes gravement malades, font l'objet d'un refus de séjour et d'une OQTF. Dans le Rhône, la préfecture a établi une liste de plus d'une dizaine de pays considérés comme « médicalement sûrs », qui inclut par exemple la République démocratique du Congo ou l'Albanie... quels que soient la pathologie et l'état clinique du patient, le séjour est refusé du fait de la nationalité.

En dépit des alertes répétées adressées par les associations, le gouvernement fait le choix de la démission sur la protection de la santé publique lorsqu'elle concerne les personnes étrangères. Avec la complicité passive du ministère de la santé, le ministère de l'intérieur orchestre l'ingérence des préfets dans le domaine médical via son conseiller santé, auquel

les préfetures adressent au cas par cas des demandes d'avis pour contrecarrer les avis médicaux.

- **Mettre fin aux ingérences du ministère de l'intérieur dans le dispositif d'évaluation médicale et restaurer la tutelle du ministère de la santé.**
- **Suspendre la procédure d'expulsion d'une personne malade étrangère en rétention tant que le médecin de l'Ofii ne s'est pas prononcé sur sa situation.**

La loi votée le 7 mars 2016, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 pour ce qui concerne le droit au séjour pour soins, a entériné la mainmise du ministère de l'intérieur sur le dispositif, en confiant aux seuls médecins de l'Ofii, agence sous sa tutelle, l'entière procédure d'évaluation médicale. Mais avec cette réforme, le mélange des genres va plus loin : le gouvernement a également souhaité que les médecins jouent désormais aux policiers, en leur demandant de contrôler à plusieurs reprises l'identité des personnes malades reçues et en multipliant les batteries d'exams pour s'assurer de la réalité de la pathologie. La philosophie protectrice qui avait donné naissance au droit au séjour pour soins est en passe de disparaître.

DES PERSONNES VICTIMES DE VIOLENCES EN QUÊTE DE PROTECTION

L'arsenal juridique prenant en compte la situation des victimes de violences a évolué ces dernières années. Plusieurs dispositions de la loi relative au droit des étrangers en France du 7 mars 2016 visent à mieux protéger les victimes de violences conjugales, familiales et de mariage forcé, en leur accordant un titre de séjour ou un droit à son renouvellement. Le législateur ne prend cependant toujours pas en compte la situation des personnes étrangères victimes de violences de la part de leur concubin ou partenaire.

Encore faut-il que ces textes soient effectifs, connus et appliqués. En effet, malgré ces dispositions favorables, les personnes étrangères victimes de violences rencontrent toujours des difficultés pour porter plainte, obtenir une ordonnance de protection, se voir effectivement délivrer un titre de séjour, être exonérées du paiement des taxes ou obtenir une protection internationale.

De nombreuses préfetures exigent une quantité de preuves de violences (condamnation de l'auteur des faits, divorce pour faute), refusent de délivrer la carte tant que la plainte n'a pas abouti ou remettent des récépissés pendant plusieurs années. Certaines attendent que le divorce soit prononcé pour indiquer que la personne n'est plus « conjointe de » et ne peut donc plus prétendre à un titre de séjour.

- **Permettre aux personnes étrangères victimes de violence de rentrer dans les dispositifs de droit commun (santé, hébergement, mise à l'abri, etc.).**
- **Améliorer la prise en charge et l'accompagnement des personnes victimes de violences dans les commissariats.**
- **« Élargir » les situations de violences prises en compte pour la reconnaissance d'un droit au séjour.**
- **Former les travailleurs sociaux et les différents acteurs sur les droits des personnes étrangères, en termes d'hébergement d'urgence et de suivi social.**

Les préfetures ne sont pas les seules à méconnaître les textes : si des améliorations sont constatées dans les dépôts de plainte, de nombreuses plaintes liées aux violences conjugales n'aboutissent pas, les violences psychologiques sont rarement prises en compte et de plus en plus de commissariats exigent, préalablement à toute plainte et sans aucune base légale, un certificat médical.

La situation des personnes fuyant des persécutions liées au genre dans leur pays d'origine a également évolué depuis la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile. En effet, les aspects liés au genre et à l'orientation sexuelle sont dorénavant pris en compte aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social.

Par ailleurs, l'Ofpra a mis en place cinq groupes de référents thématiques fin 2013, notamment sur les questions de

traite des êtres humains et de violences faites aux femmes. L'objectif est de sensibiliser les officiers de protection aux situations des personnes dites « vulnérables », de les identifier et d'instruire leur demande par des agents formés. Si des améliorations sont constatées, les décisions d'octroi de statut sont peu nombreuses. La plupart des décisions balayent l'application de la Convention de Genève considérant que le mariage privé est un conflit familial ou que telle violence a un caractère privé.

Les personnes étrangères victimes de violences rencontrent d'extrêmes difficultés à obtenir un hébergement d'urgence lorsqu'elles sont sans titre de séjour ou en situation administrative précaire. Leur suivi social est quasiment inexistant, puisque sans domicile fixe et donc dans l'impossibilité de justifier de l'appartenance à telle circonscription ou tel secteur.

En 2016, la protection des personnes étrangères victimes de violences en France ou fuyant des persécutions reste encore peu efficace malgré des textes plus protecteurs mais mal appliqués.

UN DISPOSITIF DÉFAILLANT POUR LES VICTIMES DE LA TRAITE

La traite des êtres humains (TEH) peut revêtir des formes d'exploitation et des réalités très différentes. Peu connue en France, les données publiques sont peu fiables et les actions mises en place pour lutter contre ce phénomène sont loin d'être satisfaisantes.

Si la France a amélioré son dispositif législatif, notamment avec la loi du 5 août 2013, et met en avant, dans le cadre de son action de lutte contre la traite des êtres humains, la mise en place d'un plan de lutte contre la traite et la diffusion de deux circulaires en 2015 (l'une qui définit la politique pénale en matière de lutte contre la TEH, et l'autre qui indique les conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme), la protection des personnes victimes de traite est loin d'être acquise.

Les personnes étrangères peuvent être exposées à la traite et l'exploitation, notamment lorsqu'elles se trouvent en situation administrative précaire. Pourtant, en France, elles tendent à être sanctionnées ou éloignées du territoire plutôt que d'être protégées. Cet échec est une conséquence directe des politiques migratoires aujourd'hui mises en œuvre en France et, plus largement, au sein de l'Union européenne. Ces politiques constituent en effet un obstacle majeur à l'identification et à la protection des personnes étrangères victimes de traite.

La loi du 7 mars 2016 reflète la volonté du législateur de ne pas protéger les personnes étrangères en leur accordant un titre de séjour stable. Dès les premiers débats parlementaires, il a clairement été décidé d'exclure les victimes de la traite du bénéfice des cartes pluriannuelles.

L'option ouverte par l'article L. 316-1 du Ceseda en faveur des personnes étrangères qui portent plainte ou témoignent contre les auteurs d'infraction de traite des êtres humains ou de proxénétisme n'a jamais eu vocation à protéger les victimes, mais à maintenir sur le territoire les seuls témoins utiles à la condamnation des auteurs. Selon les statistiques du ministère de l'intérieur, en 2015, 47 cartes de séjour ont été délivrées sur ce fondement, toutes formes de traite confondues. Ces chiffres sont très révélateurs de l'absence de volonté de protéger les personnes étrangères victimes de traite.

La loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées est venue

modifier deux dispositions qui concernent particulièrement les personnes étrangères. Dorénavant, la carte de séjour est délivrée de plein droit pour les personnes qui témoignent ou portent plainte. Reste à voir, dans la pratique, comment sera appliqué cet article. Le texte crée également un nouvel article qui prévoit de délivrer une autorisation provisoire de six mois, avec autorisation de travail pour les personnes « ayant cessé l'activité de prostitution, engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ». La délivrance de ce titre de séjour est laissée à l'appréciation du préfet.

Les victimes de traite peuvent également demander une protection internationale, en déposant une demande d'asile. En règle générale, elles se voient, au mieux, reconnaître le bénéfice de la protection subsidiaire, les instances de détermination françaises estimant que la traite, l'esclavage, la prostitution, le fait d'être victime de réseaux « n'a pas pour origine l'un des motifs retenus par la Convention de Genève ». Si les situations où une protection internationale a été accordée dans le cadre de la traite à des fins d'exploitations par le travail, de servitude ou d'esclavage restent très rares, la situation a évolué pour les situations de traite à des fins d'exploitation sexuelle. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a reconnu le groupe social des ressortissantes kosovares victimes de traite, celui des ressortissantes ukrainiennes, et des albanaises. Le 15 mars 2015, la Cour a reconnu le groupe social des Nigériennes venant de l'État d'Edo, victimes de la traite, ayant fait l'objet d'une cérémonie rituelle qui tentent de s'extraire du réseau. Si des personnes ont pu bénéficier d'une protection internationale, la notion de groupe est très limitée et de nombreuses personnes n'obtiennent qu'une protection subsidiaire.

La lutte contre la traite des êtres humains est censée être une priorité pour le gouvernement, mais le contexte et les actions menées montrent le contraire.

- **Développer les dispositifs de mise à l'abri des personnes victimes de la traite, sans conditionner ces mesures à la possession d'un titre de séjour.**
- **Ne pas conditionner la délivrance d'un titre de séjour pour les victimes de la traite à la coopération avec les services de police.**
- **Faciliter la délivrance d'un titre de séjour aux personnes qui souhaitent s'engager dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle sans exiger préalablement une cessation d'activité de la prostitution.**

Acronymes

AME	Aide médicale d'État	Ofii	Office français de l'immigration et de l'intégration
AGDREF	Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France	Ofpra	Office français de protection des réfugiés et apatrides
AT-SA	Accueil temporaire – service de l'asile	OIT	Organisation internationale du travail
Cada	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile	OQTF	Obligation de quitter le territoire français
CAO	Centre d'accueil et d'orientation	Otan	Organisation du traité de l'Atlantique nord
CAOMI	Centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés	PAF	Police aux frontières
Ceseda	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	PAD	Point d'accès au droit
GGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté	PM	Partenariats pour la mobilité
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme	Prahda	Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile
CHUM	Centre d'hébergement d'urgence migrants	SIS	Système d'information Schengen
CNGDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme	SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
CNDA	Cour nationale du droit d'asile	TEH	Traite des êtres humains
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés	TGI	Tribunal de grande instance
Cop21	21 ^e conférence mondiale sur le climat	UE	Union européenne
CRA	Centre de rétention administrative	VIS	Système d'information des visas
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés		
Huda	Hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile		
AT	Interdiction administrative du territoire		
ICTF	Interdiction de circulation sur le territoire français		
IRTF	Interdiction de retour sur le territoire français		
JLD	Juge des libertés et de la détention		
LRA	Local de rétention administrative		
MIE	Mineur isolé étranger		
MNA	Mineur non accompagné		

Lexique

Accords de réadmission

Accord bilatéral quand il est signé par un État européen avec un État tiers ou accord dit « communautaire » lorsqu'il est signé par l'Union européenne (28 États membres) et un États tiers, ces accords permettent de faciliter les expulsions des personnes étrangères du territoire d'un État ou du territoire européen.

Agenda européen en matière de migration

Proposé par la Commission européenne en mai 2015, juste après une série de naufrages meurtriers en Méditerranée, l'agenda européen en matière de migration présente une série de mesures immédiates et d'orientations à prendre. Celui-ci s'articule autour de quatre axes principaux : réduire les incitations à la migration « irrégulière », renforcer les frontières extérieures, réformer la politique d'asile commune, penser une nouvelle politique pour la migration légale.

Aide médicale d'État

Prestation d'aide sociale, permet un accès gratuit aux soins sous condition de ressources pour les personnes qui ne peuvent pas être affiliées au régime général, ni sur critère socio-professionnel ni sur critère de résidence. Elle concerne les personnes étrangères qui se trouvent en situation irrégulière en France et perçoivent de faibles ressources.

Assignation à résidence

Mesure administrative, de contrôle, restrictive à la liberté d'aller et venir. Elle oblige la personne à l'encontre de laquelle elle est prononcée à résider dans certains lieux fixés par l'autorité administrative, et à pointer régulièrement, le plus souvent dans un commissariat de police.

Carte de résident

Titre de séjour valable dix ans et renouvelable automatiquement.

Carte pluriannuelle

Titre de séjour valable au moins deux ans et au plus quatre ans, sous conditions, introduit dans la législation française par la loi du 7 mars 2016.

Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

Centre d'hébergement financé par l'État où un demandeur d'asile peut séjourner pendant l'examen de sa demande et où il peut être accompagné socialement.

Centre de rétention administrative

Lieu de privation de liberté où sont enfermées les personnes étrangères interpellées, qui font l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire, le temps nécessaire à l'organisation de leur départ par la préfecture. Le délai maximal

de rétention administrative est de 45 jours. Un arrêté interministériel fixe la liste des 25 centres de rétention administrative en France.

Convention de Genève

Convention qui définit depuis 1951 le statut des réfugiés.

Débouté

Demandeur d'asile dont la demande a été rejetée définitivement par la Cour nationale du droit d'asile. Il devient un sans-papier.

Délai de départ volontaire

Délai dont peut être assortie une obligation de quitter le territoire français, qui permet à une personne étrangère de quitter la France de son plein gré. Il est d'au moins 30 jours.

Demandeur d'asile

Personne qui a fui son pays parce qu'elle y a subi des persécutions ou craint d'en subir et qui sollicite la protection des autorités françaises. Sa demande est en cours d'examen par l'Ofpra ou la CNDA.

EUNAVFOR Med

Opération militaire européenne mise en place depuis juin 2015 en mer Méditerranée dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense afin de « démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traites des êtres humains ».

EURODAC

Base de données européenne ayant pour objectif de faciliter l'application du règlement « Dublin » en recensant et comparant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes franchissant les frontières européennes dans toute l'UE.

Europol

Agence des polices européennes en charge de faciliter les opérations de lutte contre la criminalité au sein de l'Union européenne. Elle facilite l'échange de renseignements entre polices nationales en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité internationale et de pédophilie.

Eurosur

Système d'échange d'informations européen sur les frontières extérieures basé sur le partage d'information entre les États membres afin de recenser les mouvements des personnes migrantes. Eurosur est géré par l'agence européenne Frontex.

Expertise d'âge osseux

Radiographie utilisée pour évaluer l'âge d'un jeune étranger lorsque sa minorité est remise en cause. Elle se fonde sur un référentiel inadéquat.

Frontex

Agence européenne qui soutient les États membres afin de renforcer les contrôles aux frontières extérieures de l'UE. L'agence est basée à Varsovie et se déploie notamment dans le cadre d'opérations de contrôle et de surveillance en mer, sur terre et dans les airs mais aussi dans la mise en œuvre d'opérations de retours vers les pays d'origine.

Guichet unique

Lieu où sont rassemblés les services du préfet et de l'Ofii pour accueillir, enregistrer et offrir des conditions d'accueil à des demandeurs d'asile (en abrégé GUDA ou GUADA).

Hotspots

Présentés officiellement comme des « dispositifs d'accueil et de premier accueil dans les États membres situés en première ligne » destinés à mettre en œuvre la relocalisation, il s'agit avant tout d'une approche dont l'objectif est de trier aux frontières extérieures de l'Union européenne (Grèce et Italie) les personnes en quête de protection.

Juge des libertés et de la détention

Magistrat du siège compétent en matière de restriction des libertés individuelles.

En matière pénale, il peut notamment ordonner et prolonger les mesures de détention provisoire, ou connaître des demandes de mise en liberté. En droit des étrangers, il contrôle la légalité des décisions de placement en rétention et du maintien en zone d'attente.

« Jungle »

Nom donné aux campements informels sur le littoral français par les exilés eux-mêmes.

Laissez-passer consulaire

Document de voyage sollicité par l'administration auprès de l'ambassade ou du consulat du pays d'origine présumé de la personne étrangère pour l'expulser du territoire lorsque celle-ci ne dispose pas de passeport. Il prend la forme d'une attestation écrite qui reconnaît l'identité de la personne et autorise son entrée dans le pays de renvoi.

Laissez-passer européen

Document de voyage délivré par les autorités d'un pays membre de l'Union européenne afin d'expulser une personne lorsqu'elles ne parviennent pas à obtenir les documents nécessaires de la part des autorités consulaires.

Local de rétention administrative

Lieu de privation de liberté dont la création est laissée à l'appréciation des préfets. La rétention y est *a priori* plus courte que dans les centres de rétention administrative puisqu'il ne sert que de transit vers ces derniers ou vers l'aéroport.

Migrant

Personne qui quitte son pays d'origine pour s'installer durablement dans un autre pays.

Obligation de quitter le territoire français

Mesure administrative d'éloignement du territoire prononcée par le préfet. Elle accorde ou non un délai de départ volontaire à la personne étrangère pour quitter le territoire français.

Pacte migratoire (migration compacts)

Présenté comme un nouveau cadre de partenariat, l'Union européenne le met en œuvre depuis juin 2016 pour répondre à la « crise migratoire » en endiguant d'un côté les populations sur le territoire des États voisins visés par les pactes et en mettant en place une politique de retour forte. Les pays visés pour ce partenariat sont notamment le Niger, le Nigéria, le Sénégal ou encore le Mali.

Partenariat pour la mobilité

Partenariat de l'Union européenne signé avec des États non-européens dont l'objectif est de collaborer dans le domaine de la gestion des flux migratoires, en particulier en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

Pays d'origine sûr

Pays que les autorités françaises ou européennes considèrent comme respectant les droits de l'homme et où il n'y a en général aucune persécution ou menace grave. C'est l'une des hypothèses dans lesquelles les demandeurs d'asile sont placés en procédure accélérée.

Plein droit

On dit qu'un titre de séjour est délivré de plein droit quand la loi prévoit que si les conditions qu'elle pose sont remplies, le préfet est obligé de délivrer le titre. Cela s'oppose aux hypothèses où le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

Procédure d'asile accélérée

Demande d'asile qui est examinée plus rapidement par l'Ofpra (délai théorique de quinze jours) et par la CNDA (délai théorique de cinq semaines).

Procédure d'asile normale

Demande d'asile qui est examinée dans un délai de six mois par l'Ofpra et de cinq par la CNDA.

Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile

Nom donné à un appel d'offres visant à créer plus de 5 000 places d'hébergement pour les demandeurs d'asile, en priorité isolés ou « Dublinés ».

Protection subsidiaire

Protection accordée si le statut de réfugié ne peut être reconnu à une personne qui craint de subir la peine de mort, la torture ou

des traitements inhumains ou en cas de conflit, la violence généralisée (pour un civil).

Recours suspensif

Recours contentieux qui empêche l'exécution d'une décision administrative tant que le juge n'a pas statué.

Référé liberté

Procédure d'urgence créée par la loi du 30 juin 2000 permettant de mettre fin, devant le juge administratif, à une mesure administrative de nature à porter une atteinte grave à l'exercice d'une liberté fondamentale dans un délai de quarante-huit heures.

Réfugié

Personne à qui est accordée une protection, en raison des risques de persécution qu'elle encourt dans son pays d'origine à cause de son appartenance à un groupe ethnique ou social, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques.

Règlement et procédure « Dublin »

Règlement qui régit les règles de compétences pour l'examen des demandes d'asile dans l'Union européenne. Une personne qui fait l'objet d'une procédure selon ce règlement est une « Dublinée ». Elle encourt le transfert dans le premier pays européen où elle a un membre de famille, ou qui lui a délivré un visa ou un titre de séjour, ou encore où elle a déjà demandé l'asile ou transité.

Regroupement familial

Procédure par laquelle le conjoint et les enfants mineurs d'une personne étrangère titulaire d'une carte de séjour sont autorisés à la rejoindre en France. Les trois conditions principales concernent les ressources du demandeur, son logement, et la résidence hors de France des membres de famille qui sollicitent le regroupement familial. Quand le regroupement est autorisé, un titre de séjour est délivré au conjoint, les enfants mineurs seront régularisés à leur majorité.

Réinstallation

Procédure qui concerne des personnes qui ne sont pas arrivées sur le territoire de l'Union européenne, mais qui sont identifiées par le HCR comme réfugiés et comme personnes vulnérables. Elles peuvent prétendre au statut de réfugié selon la Convention de Genève et être réinstallées dans un État membre de l'Union européenne.

Relocalisation

Procédure qui concerne des personnes ayant un « besoin manifeste de protection internationale » qui arrivent dans les pays situés en « première ligne » aux frontières de l'Union européenne,

comme la Grèce et l'Italie. Selon différents critères, elles pourront être envoyées dans d'autres États membres pour y demander l'asile.

Schéma national d'accueil

Répartition des places d'hébergement pour les demandeurs d'asile entre les différents dispositifs (CADA, HUDA, AT-SA) sur le territoire national.

Traite des êtres humains

Action de recruter, transporter ou héberger une ou plusieurs personnes, avec pour objectif de les exploiter; par le biais de diverses manœuvres (enlèvement, tromperie, recours à la force ou menaces). Cette exploitation peut revêtir plusieurs formes : prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, esclavage, servitude ou travaux forcés, mendicité forcée ou prélèvement d'organes.

Visa de régularisation

Visa long séjour permettant la délivrance d'un titre de séjour, délivré par le préfet, et donnant lieu au versement d'une taxe spéciale.

Visa Schengen

Visa de court séjour délivré par un État membre de l'espace Schengen et valable sur l'ensemble du territoire de cet espace. Il ne peut excéder 90 jours.

Visabio

Base de données pour le traitement automatisé des empreintes digitales des demandeurs de visa.

Zone d'attente

Lieu de privation de liberté où sont enfermées les personnes étrangères, qui se présentent aux frontières et ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire français, pendant une durée maximum de vingt-six jours.

La Cimade

ACCOMPAGNER LES MIGRANTS ET DÉFENDRE LEURS DROITS

Chaque année, La Cimade accueille dans ses permanences plus de 100 000 personnes : migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. Elle héberge près de 200 demandeurs d'asile et réfugiés dans ses centres de Béziers et de Massy.

AGIR AUPRÈS DES ÉTRANGERS ENFERMÉS

Présente dans huit centres de rétention administrative pour accompagner et aider les personnes enfermées dans l'exercice de leurs droits, La Cimade agit également dans 75 établissements pénitentiaires.

CONSTRUIRE DES SOLIDARITÉS INTERNATIONALES

En collaboration avec des associations partenaires dans les pays du Sud, La Cimade travaille autour de projets liés à la défense des droits des personnes migrantes dans les pays d'origine, de transit et d'accueil. Elle participe à la construction de la paix en Israël-Palestine.

TÉMOIGNER, INFORMER ET MOBILISER

La Cimade intervient auprès des décideurs par des actions de plaidoyer. Elle informe et sensibilise l'opinion publique sur les réalités migratoires : mobilisations, presse, site Internet, réseaux sociaux, festival Migrant'scène. Elle construit des propositions pour changer les politiques migratoires.

Quelques chiffres pour 2017

- 100 000 personnes conseillées, accompagnées, hébergées
- 98 lieux d'accueil
- 131 permanences
- 2 000 bénévoles organisés dans 13 régions, 88 groupes locaux
- 14 associations partenaires dans 8 pays (Algérie, Côte d'Ivoire, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tunisie)

POUR SOUTENIR ET FAIRE UN DON
LA CIMADE
64, RUE CLISSON
75013 PARIS
OU
WWW.LACIMADE.ORG

TOUTES CES ACTIONS SONT POSSIBLES
GRÂCE AU SOUTIEN DES DONATEURS
DE LA CIMADE QUI GARANTISSENT
SON INDÉPENDANCE ET SA LIBERTÉ
DE PAROLE.





WWW.LACIMADE.ORG

8 EUROS
ISSN 978-2-900595-34-3



la Cimade
L'humanité passe par l'autre