

Loi du 26 janvier 2024 « Pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration »

31 janvier 2024

Après des mois de discussion et une adoption controversée, la loi asile et immigration a été promulguée le 27 janvier 2024. Le texte final, proche de la proposition initiale du Gouvernement, comporte 35 articles censurés par le Conseil constitutionnel, dont quatre partiellement.

Issus pour la plupart d'ajouts effectués par le Sénat, les articles retoqués par la haute juridiction l'ont majoritairement été au motif qu'ils constituaient des « cavaliers législatifs », c'est-à-dire que leur contenu ne présentait pas de lien suffisant avec le texte initialement proposé. Les mesures déclarées inconstitutionnelles portent notamment sur le durcissement du regroupement familial et de la réunification familiale, la fixation de quota d'immigration, le durcissement des conditions de délivrance pour différents titres de séjours, ainsi que le durcissement des conditions d'accès aux prestations sociales.

Les articles conservés dans la loi comprennent donc les 42 mesures sur lesquelles le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi ainsi que ceux déclarés constitutionnels. Très majoritairement restrictive, la loi contient de nombreuses mesures inquiétantes, tant sur le volet de l'éloignement et de la rétention que du séjour ou de l'asile.

Asile : détérioration des conditions d'accueil et de recours, facilitation de la rétention des demandeurs d'asile

Expérimentation de nouveaux guichets France Asile (article 62)

La loi rend possible la création des pôles « France Asile » pour l'enregistrement de la demande d'asile partout sur le territoire, en modifiant l'organisation des missions actuellement effectuées par les guichets uniques de la demande d'asile (Guda) et en associant davantage l'Ofpra dès l'introduction de la demande. Cela signifie que dans les espaces « France asile », la demande sera introduite directement auprès de l'Ofpra, sans qu'il soit nécessaire de faire parvenir un dossier et un récit dans les 21 jours. Le demandeur pourra cependant toujours compléter sa demande en adressant des éléments supplémentaires (récit, pièces justificatives, etc.) et la loi prévoit, pour les demandeurs en procédure normale, que l'entretien personnel d'examen de la demande d'asile à l'Ofpra ne pourra avoir lieu avant un délai de 21 jour à compter de l'introduction au sein de l'espace France asile, afin de laisser un temps de préparation au demandeur.

Les pôles « France Asile » seront d'abord expérimentés sur trois sites pilotes, la loi prévoyant en tout état de cause un déploiement progressif suite à l'expérimentation.

Introduction d'un nouveau cas d'irrecevabilité à l'Ofpra (article 62)

Avant la loi, l'Ofpra pouvait juger irrecevable la demande d'asile d'une personne bénéficiant déjà du statut de réfugié dans un autre État. La loi étend cette possibilité aux demandeurs d'asile qui bénéficient d'une protection équivalente dans un pays tiers. L'Ofpra pourrait également conduire les entretiens d'irrecevabilité en ligne, ou réaliser des entretiens dans le cadre de mission foraine depuis les espaces « France asile ».

Nouvelles possibilités de rétention des demandeurs d'asile (article 41)

Les demandeurs d'asile qui, au regard de l'administration, représenteraient une menace à l'ordre public ou ceux qui, alors qu'ils étaient en situation irrégulière, ont sollicité l'asile devant une autre autorité que la Préfecture (par exemple auprès de la Police lors d'une interpellation pour contrôle d'identité et vérification du droit au séjour) et qui présentent un risque de fuite (lequel risque est défini largement) pourront désormais être placés en rétention ou assignés à résidence.

Dans ce cas, la loi prévoit que leur demande d'asile soit examinée selon le régime d'asile appliqué en rétention : la demande d'asile doit être déposée en 5 jours, la décision de l'Ofpra intervient en 96h, et le recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) non suspensif de l'éloignement.

Conditions d'accueil des demandeurs d'asile (article 66)

La possibilité de retrait ou de refus des conditions matérielles d'accueil par l'Ofii est transformée en obligation dans 10 situations : réexamen de la demande, demande après 90 jours, refus de la première proposition d'orientation dans une autre région, départ de la région d'orientation, départ du lieu d'hébergement, non présentation aux entretiens, dissimulation de ressources financières, informations mensongères sur la situation familiale, demandes d'asile multiples sous des identités différentes.

La loi prévoit également que l'Ofpra clôture une demande d'asile lorsqu'un demandeur d'asile quitte son lieu d'hébergement du Dispositif national d'accueil sans motif légitime [1].

[1] Cela nécessitera alors que le demandeur sollicite la réouverture de sa procédure dans un délai de 9 mois. Au-delà de ce délai, la clôture devient définitive et toute nouvelle demande est appréciée comme un réexamen.

Recours devant la Cour nationale du droit d'asile – généralisation du juge unique (article 70)

La loi généralise le jugement par un juge unique au détriment de la formation collégiale (composée d'un président issu de l'ordre juridictionnel administratif, d'un assesseur nommé par le Conseil d'État et un autre par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)). Aujourd'hui, dans la plupart des cas, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) siège et prend ses décisions en formation collégiale. Par exception, certains recours peuvent être jugés par un juge unique. La formation en juge unique devient la norme pour les décisions de la CNDA et la collégialité, l'exception. Le juge unique aura alors, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, la possibilité de renvoyer l'affaire à une formation collégiale si « une question le justifie » [2].

La loi permet aussi la création de chambres territoriales pour la CNDA, qui serait établies en s'appuyant sur la présence des cours administratives d'appel.

Séjour / intégration : d'importantes restrictions pour les étrangers

Expérimentation de l'examen à « 360° » des demandes de titre de séjour

Pendant trois ans, dans au moins cinq départements (et maximum 10), un système d'examen des titres de séjour « à 360° » sera expérimenté. Issu des recommandations du Conseil d'État, ce dispositif prévoit que si la préfecture envisage de refuser une demande de titre de séjour, elle examine si la personne ne peut pas se voir délivrer un autre titre de séjour, sur un motif différent que celui qui faisait l'objet de la demande initiale. Pour cela, la préfecture doit informer l'étranger qu'il doit transmettre tout élément pertinent. Si à l'issue de l'examen, la préfecture estime que la personne n'est éligible à aucun titre, elle prend une décision de refus d'admission au séjour. La conséquence de cet examen plus exhaustif est que toute demande formulée dans l'année suivant ce refus sera présumée irrecevable et ne sera donc pas enregistrée, sauf élément de fait ou de droit nouveau que l'étranger devra démontrer.

Titre de séjour pour les victimes des marchands de sommeil (article 55)

La loi introduit la possibilité de délivrer un titre de séjour d'un an, renouvelable pendant toute la durée de la procédure pénale, à tout étranger qui a porté plainte contre une personne l'ayant soumis à des « conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine ».

[2] Il est aujourd'hui difficile d'identifier précisément quelles questions ou demandes d'asile complexes pourraient être renvoyées formations collégiales, ni quels critères seront utilisés, ou quel contrôle le Conseil d'État exercera sur cette question.

Régularisation liée au travail dans les secteurs en tension (article 27)

La loi prévoit, à titre exceptionnel, sous la supervision des préfets et après vérification de la réalité de l'activité par la Préfecture, « par tout moyen », la possibilité de régulariser les personnes résidant de manière ininterrompue en France depuis trois ans, ayant exercé un emploi dans un secteur en tension pendant au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois, et qui occupe toujours cet emploi.

L'admission au séjour demeure discrétionnaire et le Préfet doit notamment tenir compte de « la réalité et la nature » de l'emploi, de l'insertion sociale et familiale de l'étranger, et de son respect de l'ordre public et des principes de la République. Ce dispositif est expérimental jusqu'au 31 décembre 2026.

Évolution du Contrat d'intégration républicaine et création d'un Contrat d'engagement au respect des principes de la République (articles 20 et 46)

Les formations dispensées dans le cadre du Contrat d'intégration républicaine (CIR), qui comportent déjà un enseignement civique et linguistique sont complétées d'un volet relatif à « l'histoire et la culture de la société française ».

Pour les parents, les étrangers signataires du CIR s'engagent à dispenser à leurs enfants une « éducation respectueuse des valeurs et des principes de la République », dont le respect conditionne la première délivrance de la carte de résident [3].

Conditionnement de l'accès aux cartes de séjour pluriannuelles et carte de résident à une certaine maîtrise du français (articles 20 et 21)

La loi conditionne l'accès aux titres pluriannuels (carte de séjour pluriannuelle et carte de résident) à une certaine maîtrise de la langue, contrôlée par le passage d'un examen de français, à la suite des cours dispensés dans le cadre du Contrat d'intégration républicaine (CIR). Cette disposition ne concerne toutefois pas les bénéficiaires d'une protection internationale, sauf s'ils souhaitent bénéficier d'une « Carte de résident de longue durée-UE » [4].

Dans le même temps la loi limite le renouvellement des cartes de séjour temporaires portant la même mention à trois fois consécutives. Cela signifie qu'un étranger qui dispose d'une carte de séjour temporaire (par exemple pour motif « salarié » ou « vie privée et familiale » d'un an), risque de se retrouver en situation irrégulière s'il échoue plus de trois fois au test de français désormais nécessaire pour obtenir une carte pluriannuelle ou une carte de résident.

[3] Cette disposition ne concerne pas les bénéficiaires d'une protection internationale.

[4] Cette carte qui peut s'obtenir après 5 ans de résidence permet, par rapport à la carte de résident « simple » de séjourner sur le territoire de certains États de l'Union européenne au-delà de trois mois.

Restrictions en cas de menaces à l'ordre public et "non-respect des principes de la République" (article 46)

En s'appuyant sur le nouveau « contrat d'engagement au respect des principes de la République » créé par la loi, il est désormais prévu l'obligation pour les préfets de refuser ou de retirer un titre de séjour à l'étranger qui n'a pas respecté ce contrat [5].

La loi vise également à interdire la délivrance et à assurer le retrait d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle à tout étranger dont la présence en France constitue une menace pour l'ordre public - ce qui est aujourd'hui une possibilité, mais pas une obligation pour le préfet. Les cartes de résident pourraient également être refusées ou retirées aux personnes qui représentent une menace grave pour l'ordre public.

La loi prévoit également que les renouvellements des cartes de séjour pluriannuelles ou des cartes de résidents puissent être refusés si la personne ne réside pas de façon "habituelle" en France (c'est à dire au moins 6 mois par an de présence effective en France, lors des trois dernières années, et d'avoir transféré le centre de ses intérêts privés et familiaux en France).

Enfin, la loi permet désormais de retirer une carte de résident à un réfugié, lorsqu'il a été mis fin au statut par décision de l'Ofpra, par décision de justice ou si la personne a renoncé à son statut, même si cette personne réside régulièrement en France depuis plus de 5 ans, lorsqu'il est volontairement retourné dans son pays d'origine ou s'il représente une menace grave à l'ordre public.

Mineurs isolés étrangers (MIE) : mise en place de mesures discriminatoires

Exclusion des jeunes sous OQTF du contrat jeune majeur (article 44)

Les jeunes isolés étrangers placés à l'Aide sociale à l'enfance pendant leur minorité et qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ne pourront pas bénéficier d'un accompagnement jusqu'à leurs 21 ans dans le cadre des contrats « jeunes majeurs ».

Création d'un fichier pour MIE délinquants (article 39)

La loi instaure un nouveau fichier qui permet l'enregistrement des empreintes digitales et des photographies des MIE suspectés d'être auteurs ou complices d'infractions.

[5] Cette disposition ne concerne pas les bénéficiaires d'une protection internationale.

Levée des protections contre l'éloignement

Disparition des protections contre les OQTF (article 37)

La loi supprime les limites administratives contre le prononcé d'OQTF (sauf pour les mineurs) prévues par l'article L611-3 du Ceseda. Ne pouvaient en principe faire l'objet d'une OQTF, par exemple, les personnes arrivées en France avant l'âge de 13 ans, résidant en France depuis plus de 20 ans, ou les parents d'enfant français sur le territoire depuis plus de 10 ans. Avec la suppression de ces protections, c'est au préfet, sous le contrôle du juge, d'examiner si la menace à l'ordre public que représente un étranger dans ces situations est si grave que l'atteinte portée à sa vie familiale par l'éloignement est proportionnée et légale.

Multiplication des exceptions aux protections en matière d'expulsion (article 35)

La loi prévoit des exceptions supplémentaires aux protections contre les mesures d'expulsion, qui ne dépendraient plus des condamnations pénales effectives mais des peines encourues.

Extension du caractère exécutoire des OQTF (article 42)

Par ailleurs, la loi étend à trois ans au lieu de un an actuellement, la période pendant laquelle les OQTF peuvent être exécutoires.

Rétention : restriction des garanties malgré une interdiction de l'enfermement des mineurs

Interdiction de la rétention des mineurs (article 40)

La loi prévoit désormais le principe d'interdiction du placement en centre de rétention des mineurs dans tous les lieux de rétention (CRA et LRA). La date d'entrée en vigueur de cette interdiction pour Mayotte, où sont enfermés le plus grand nombre d'enfants, est cependant reportée au 1er janvier 2027.

Lien entre menaces à l'ordre public et risque de fuite

En matière de recours à la rétention, la loi prévoit que la menace à l'ordre public (qui n'a plus besoin d'être d'une gravité particulière) pourrait être utilisée pour caractériser un risque de fuite, et donc puisse motiver le placement et le maintien en rétention, sans prise en compte des perspectives d'éloignement à bref délai. Or, l'objet de la rétention est l'éloignement effectif, non pas un enfermement pour des seules raisons de menace à l'ordre public.

Cette disposition faciliterait considérablement la prolongation de la rétention des personnes au-delà de 60 jours et jusqu'à 90 jours, sans aucune certitude sur le fait qu'il existe bien une perspective d'éloignement effective pendant la période de maintien en rétention supplémentaire.

Extension de la durée initiale de placement et de la durée entre deux placements (articles 75 et 43)

La durée initiale de placement en rétention est portée de 48h à 4 jours. Le délai de recours devant le Juge des libertés et de la rétention est lui aussi porté à 4 jours. La durée minimale entre deux placements en rétention a également été réduite de 7 jours à 48h.

Limitation des possibilités de fin de rétention (article 79)

Lorsque la mesure d'éloignement a été prise pour des motifs liés au terrorisme, l'appel contre une décision du juge des libertés et de la détention mettant fin à la rétention sera désormais suspensif, afin que la personne retenue ne puisse pas sortir du centre de rétention et soit ainsi maintenue à disposition de la justice.

Facilitation du recours à l'assignation à résidence

Extension de la durée des assignations à résidence (articles 42 et 49)

La loi double la durée d'assignation maximale à résidence pour les personnes qui font l'objet d'une mesure d'éloignement, mais qui ne peuvent être éloignées du territoire (« non expulsables, non régularisables ») : elle passe de six mois à un an, et pourrait être renouvelée deux fois (contre une aujourd'hui), portant la durée totale d'assignation à résidence d'un à trois ans.

L'assignation à résidence de plus courte durée de personnes dans la perspective d'un éloignement « dans un délai raisonnable » pourra quant à elle désormais être renouvelée deux fois au lieu de une, portant sa durée maximale à 135 jours (contre 90 aujourd'hui).

Frais d'assignation à la charge de l'étranger (article 49)

Les frais d'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire seraient par ailleurs à la charge de ceux-ci.

Une simplification du contentieux des étrangers (article 72)

La loi simplifie les procédures et délais de recours applicables contre certaines décisions administratives et mesures d'éloignement qui visent les étrangers. Trois délais de recours différents selon l'urgence du contentieux sont ainsi établis : un mois (pour les OQTF par exemple), 7 jours (par exemple pour les assignations à résidence ou les arrêtés de transferts dans le cadre du Règlement « Dublin »), 48h (pour les mesures d'éloignement en rétention).