

Intervention de la Défenseure des droits

Audition devant les rapporteurs de la commission des lois de l'Assemblée nationale

Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

(Seul le prononcé fait foi)

Comme vous le savez, je me suis déjà prononcée sur une première version du texte, à la suite de mon audition par les rapporteurs de la commission des lois du Sénat.

Les modifications apportées à cette première version étant très substantielles, j'y consacrerai l'entièreté de mon intervention de ce jour et vous renvoie donc, s'agissant des points du projet de loi qui demeurent inchangés, à mon avis publié en février dernier.

Avant d'en venir au fond du projet, je voudrais rapidement émettre **deux réserves générales**.

La première concerne les conditions dans lesquelles ce texte est débattu.

En engageant la procédure accélérée dans un contexte particulier, le Gouvernement n'a pas permis au Parlement de travailler sereinement sur un texte qui affecte pourtant profondément les droits fondamentaux.

Les modifications apportées par le Sénat, à partir de craintes ou de préjugés et de données chiffrées dont la robustesse n'est pas établie, sont imprégnées d'une suspicion à l'égard des étrangers, assimilés au mieux à des profiteurs, au pire à des fraudeurs, voire des délinquants.

Cette défiance vis-à-vis des étrangers, le crédit donné à de nombreuses idées reçues les concernant, et l'adhésion à une approche dont l'efficacité n'a jamais été démontrée – à savoir qu'il serait possible de dissuader une immigration non désirée en s'attaquant à ce qui constituerait l'attractivité de la France pour les personnes concernées – conduisent à traiter avec beaucoup de légèreté les données factuelles.

Ma seconde réserve concerne la démarche générale dans laquelle s'inscrit ce nouveau projet de loi.

J'ai déjà questionné, dans mon 1^{er} avis, la nécessité d'une nouvelle loi sur le droit des étrangers. L'autorité administrative indépendante que je dirige souligne régulièrement les effets délétères de l'inflation législative en la matière.

Or, ce nouveau projet intervient dans un contexte où les administrations chargées de mettre en œuvre le droit des étrangers connaissent de très fortes tensions, liées notamment à un sous-effectif chronique et au déploiement massif d'un nouveau système informatique qui comporte encore de nombreuses carences.

L'accroissement régulier des délais de traitement des demandes, les ruptures de droits qui en résultent, et l'appropriation des précédentes réformes par les services et les usagers s'imposent comme des sujets à traiter en priorité.

Or, ces sujets ont été largement écartés des débats sur ce projet de loi.

Aujourd'hui, le texte issu des débats est profondément déséquilibré et particulièrement défavorable aux droits des étrangers. Ce déséquilibre me paraît préjudiciable à l'intérêt général et à la cohésion sociale.

A cet égard, je me permets de rappeler que les étrangers ne constituent pas un groupe isolé du reste de la population française : ce sont aussi des étudiants, des travailleurs, des soignants, des conjoints, des grands-parents, des enfants, qui font société avec les ressortissants français. Remettre en cause aussi profondément leurs droits menace la cohésion sociale dans son ensemble et une certaine idée de l'accueil et de l'intégration dans notre République.

Je vais revenir sur cette extrême fragilisation des droits opérés par cette nouvelle version du projet de loi en **trois temps**.

En premier lieu, le projet de loi procède à un **renforcement notable des sanctions et dispositifs coercitifs dédiés aux étrangers**, à la faveur d'une confusion des objectifs de protection de l'ordre public et de lutte contre l'immigration irrégulière conduisant à des amalgames particulièrement regrettables.

En second lieu, il **accroît de façon démesurée les exigences d'intégration** tout en procédant, dans le même temps, à une **précarisation sans précédent du droit au séjour et de l'accès à la nationalité**, au risque d'augmenter le nombre d'étrangers en situation irrégulière visés par la démultiplication des sanctions et dispositifs coercitifs que je viens d'évoquer.

Enfin, ce texte, à force de réduction des droits, procède à une profonde remise en cause des équilibres existants et menace finalement les droits de tous.

PARTIE I –

Le projet de loi multiplie les dispositifs de sanction et les mesures coercitives applicables aux étrangers, en se prévalant d'un objectif de protection d'un ordre public aux contours de plus en plus flous.

• **Le 1^{er} point** qui m'interpelle à cet égard, c'est le **mélange des genres** qui résulte de la mobilisation, d'une part, du droit des étrangers pour sanctionner les troubles à l'ordre public et, d'autre part, du droit pénal pour sanctionner le non-respect du droit des étrangers.

Cette confusion favorise **l'amalgame des figures de l'étranger et du délinquant** et contribue à légitimer les atteintes toujours plus grandes portées aux droits et libertés des étrangers.

Dans sa première version déjà, le projet de loi comportait plusieurs dispositions visant à faciliter l'éloignement des étrangers auteurs de troubles à l'ordre public, en amoindrissant les protections prévues par la loi pour les étrangers justifiant de très fortes attaches en France.

J'ai souligné, dans mon premier avis, le risque d'atteintes aux droits susceptible de résulter d'une telle **généralisation des dispositifs de « double peine »**.

L'amoindrissement des protections légales contre l'éloignement concourt en effet à bouleverser l'équilibre actuellement ménagé par la loi entre :

- D'une part, l'objectif de préservation de l'ordre public – dont il ne s'agit évidemment pas de nier l'importance ;
- Et d'autre part, le respect des droits fondamentaux des étrangers concernés, tel que l'imposent notamment les engagements internationaux.

Or, dans sa nouvelle rédaction, le projet de loi réduit davantage le champ de ces protections.

En particulier, il supprime **la totalité** des protections prévues en matière d'obligation de quitter le territoire, à l'exception de celle prévue pour les mineurs.

Cette levée des verrous juridiques entérine le passage d'un système de protections générales et objectives à un système entièrement remis à l'appréciation au cas par cas des situations individuelles par l'administration.

Le risque d'arbitraire et d'atteintes au droit au respect de la vie privée et familiale ou à l'intérêt supérieur de l'enfant apparaît ainsi majeur.

Ensuite, le projet actuel accentue la confusion opérée entre droit pénal et droit des étrangers en prévoyant de **rétablir la pénalisation du séjour irrégulier**.

Pour mémoire, l'infraction de séjour irrégulier avait été supprimée par la France en 2012, pour se conformer au droit européen qui s'oppose à ce que le séjour irrégulier puisse être sanctionné d'une peine privative de liberté.

Le projet de loi prévoit ainsi que le séjour irrégulier puisse être puni d'une peine d'amende assortie, le cas échéant, d'une peine d'interdiction du territoire français.

Il s'agit là d'un **nouveau pas franchi dans la pénalisation croissante du droit des étrangers**, que mon institution dénonce déjà depuis plusieurs années.

Ses conséquences seront extrêmement lourdes pour les personnes concernées.

En effet, **la peine d'interdiction du territoire français – autrement connue sous le nom de « double peine »** – est actuellement réservée à la sanction d'infractions graves.

Lorsqu'ils souhaitent régulariser leur situation administrative, les étrangers visés par cette peine doivent en obtenir le relèvement auprès du juge pénal. C'est donc une procédure lourde et longue.

Or, l'infraction de séjour irrégulier prévue par le texte est définie de manière très large. Elle pourrait ainsi concerner un nombre important d'étrangers, qui se verront privés de toute perspective de régularisation de leur situation pendant plusieurs années, alors même qu'ils ne menacent en rien l'ordre public.

Par ailleurs, la peine pourrait aussi concerner des étrangers placés ou maintenus en situation irrégulière du fait des défaillances des services préfectoraux.

Dans tous les cas, **l'office du juge pénal s'en trouvera considérablement alourdi.**

Pour terminer sur ce 1^{er} point dédié au mélange des genres opéré par le PJJL entre droit pénal et droit des étrangers, je voudrais partager mon inquiétude quant au déploiement, par le PJJL, de mesures d'un genre nouveau.

Le PJJL prévoit en effet des possibilités de refus de droit au séjour ou d'accès à la nationalité en cas de non-respect par l'étranger des principes de la République, ou de défaut d'assimilation.

Ce levier supplémentaire, indexé sur des notions aux contours flous et subjectifs, soulève une question de conformité à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

- Surtout, et c'est le **second point** que je souhaite souligner, il participe à l'amalgame des figures de l'étranger et du délinquant qui sous-tend une bonne partie du texte, et contribue à légitimer **la multiplication des dispositifs coercitifs dédiés aux étrangers.**

Plusieurs dispositions du projet de loi tendent à banaliser le recours à la contrainte à l'égard des étrangers, en l'autorisant largement, **quel que soit le degré de menace** représenté par l'étranger et, de façon plus préoccupante encore, **quel que soit le degré de vulnérabilité** des personnes concernées.

Ne pouvant pas les discuter de façon exhaustive ici, **je vais me concentrer sur les dispositifs visant spécifiquement les demandeurs d'asile et les mineurs.**

- Pour **les demandeurs d'asile**, le projet de loi ouvre la **possibilité de placer en rétention certains d'entre eux indépendamment de toute mesure d'éloignement**, lorsqu'ils sont identifiés comme représentant une menace pour l'ordre public ou un risque de fuite.

En effet, les dispositions adoptées par le Sénat prévoient que l'étranger en situation irrégulière qui présente une demande d'asile à une autorité non compétente pour l'enregistrer pourra être placé en rétention s'il présente un risque de fuite.

Ce placement vise à permettre aux autorités – le projet de loi ne précise pas lesquelles – de déterminer, je cite : *« les éléments sur lesquels se fonde la demande d'asile »*.

La rétention se trouve ainsi totalement déconnectée de son objet initial, qui est de maintenir l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement à la disposition de l'administration, le temps nécessaire pour permettre à cette dernière d'organiser le départ forcé de l'étranger.

La définition du risque de fuite étant par ailleurs extrêmement large, ces placements pourront concerner de très nombreux demandeurs d'asile. La conformité du dispositif au droit européen n'est dès lors pas acquise.

L'adoption de telles dispositions fera en outre peser une **charge déraisonnable sur l'OFPRA**, qui se verra tenu d'examiner de nombreuses demandes d'asile dans le délai restreint de 96h prévu en matière de rétention, alors même qu'actuellement, l'OFPRA ne parvient pas à respecter les délais légaux fixés pour l'examen des demandes d'asile en procédure normale ou accélérée.

- **S'agissant des mineurs**, la multiplication des dispositifs coercitifs dédiés aux étrangers les affecte de façon particulièrement préoccupante.

À cet égard, je rappelle **en premier lieu** les réserves que j'ai émises à l'occasion de mon 1^{er} avis, s'agissant des dispositions du PJJ relatives à **la rétention des enfants**. En l'état, elles ne sont pas conformes aux obligations internationales de la France et ne garantissent pas la protection effective des enfants.

Je redis donc qu'il est impératif de prévoir **une interdiction du placement de tout mineur jusqu'à 18 ans (et non 16) en rétention, mais aussi en LRA ou zone d'attente**.

En second lieu, je suis particulièrement interpellée par le projet de création d'un fichier visant spécifiquement les mineurs non accompagnés suspectés d'avoir participé, en tant qu'auteurs ou complices, à la commission d'infractions.

En effet, l'objet comme le champ d'application de ce fichier sont extrêmement imprécis et l'inscription dans ce fichier pourrait concerner de nombreux MNA, indépendamment de la gravité de l'infraction considérée ou même de l'implication directe du mineur dans l'infraction.

Or, l'inscription des personnes mises en causes, même mineures, est déjà prévue au sein du TAJ, tandis que le fichier (appui à l'évaluation de la minorité (AEM) participe à l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière.

Dans ces circonstances, **l'atteinte au respect de la vie privée et à l'intérêt supérieur de l'enfant qui résultera de la mise en place de ce fichier m'apparaît majeure et largement disproportionnée.** En outre, le dispositif revêt un caractère discriminatoire puisqu'il ne vise que les MNA, sans que soient précisées les raisons d'intérêt général venant justifier cette rupture d'égalité.

De même le caractère éminemment subjectif des conditions d'application aux étrangers « manifestement âgés d'au moins dix-huit ans » du recours à la contrainte dans la prise d'empreinte lors d'un franchissement de frontière ou d'un contrôle territoire ne permet pas de s'assurer que des personnes se disant mineures non accompagnées ne seront pas concernées et ainsi de satisfaire à l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Avant d'en venir au second temps de mon intervention, dédié à la fragilisation du droit au séjour et des voies d'accès à la nationalité, je voudrais **conclure cette 1^{ère} partie** en soulignant que **l'exercice croissant de la contrainte à l'égard des étrangers** m'apparaît d'autant plus grave qu'il s'inscrit **dans un contexte parallèle d'amodrissement constant des garanties offertes aux étrangers dans le cadre des procédures qui les concernent, en particulier en matière d'asile** où, comme je l'ai développé, dans mon 1^{er} avis, les dispositions du texte prévoient la **généralisation du recours au juge unique.**

J'en viens donc à la **deuxième partie de mon intervention**, consacrée à la fragilisation du droit au séjour et des voies d'accès à la nationalité.

Partie II -

Dans mon avis sur la 1^{ère} version du texte, je regrettais **l'inversion du lien entre séjour et intégration opérée par le projet de loi** : l'accès au séjour est subordonné à la preuve, par l'étranger, de sa bonne intégration.

Or, comme je l'ai souligné, **la stabilité de la situation administrative et la garantie d'un égal accès aux droits**, notamment de travailler, de se loger, ou

encore d'accéder à l'éducation ou aux soins, **sont les premières conditions d'une intégration réussie.**

La nouvelle version du projet de loi renforce de façon dramatique la logique que je dénonçais, en réduisant de façon relativement inédite les voies légales d'accès au séjour et en multipliant les exigences posées pour accéder au séjour et pérenniser ce droit ou accéder à la nationalité française.

1/ Sur la réduction des voies d'accès au séjour d'abord.

Je ne pourrai pas les commenter toutes ici, bien que nombre d'entre elles appellent un avis très défavorable de ma part :

- Notamment, le **placement sous caution du droit au séjour des étudiants** ;
- La réduction des possibilités d'**accès au séjour des anciens MNA** devenus majeurs, qui prend le contre-pied des préconisations que je formulais à la fin de mon 1^{er} avis, et de l'investissement déployé par l'Etat et les départements au profit de ces jeunes tout au long de leur minorité ;
- Ou encore **l'obligation de légalisation des actes et décisions de justice étrangers** introduite par le projet de loi, qui aura pour effet de limiter l'accès au séjour des personnes les plus précaires.

Je préfère prendre un moment pour évoquer le nouvel **article 4 bis**, fruit du « compromis » trouvé sur la **régularisation des travailleurs sans papiers**.

A première vue, on pourrait penser qu'il s'agit d'un élargissement des voies d'accès au séjour, puisque l'article crée un nouveau cas d'admission au séjour pour les travailleurs sans-papiers.

Pourtant, les critères auxquels se trouve subordonnée cette régularisation sont si stricts que **ces nouvelles dispositions vont en réalité réduire les possibilités de régularisation actuellement ouvertes aux travailleurs sans-papiers**.

Dans mon avis sur la 1^{ère} version du texte, j'ai salué le projet porté par l'article 3 initial, qui prévoyait une régularisation de plein droit pour les travailleurs sans papiers, déconnectée du pouvoir discrétionnaire de l'administration et de l'intervention obligatoire de l'employeur.

Une telle régularisation allait dans le sens d'une meilleure protection des travailleurs sans-papiers qui, du fait de la précarité de leur situation administrative, sont plus vulnérables au risque d'exploitation et de traite des êtres humains.

Je regrettais toutefois que le projet de loi n'aille pas jusqu'au bout de cette logique de protection, en unifiant et en simplifiant les deux dispositifs actuels que sont :

- D'une part, l'admission au séjour pour motif professionnel de droit commun ;
- D'autre part, l'admission exceptionnelle au séjour pour ce même motif.

Or, l'article 4 bis adopté par le Sénat va à rebours de cet objectif de protection des travailleurs sans-papiers.

D'abord, il revient sur le principe d'une admission au séjour de plein droit et la régularisation continuera donc d'intervenir à la discrétion des préfets.

Ensuite, il oblige les étrangers qui pourraient prétendre au bénéfice du dispositif à se maintenir plus longtemps en situation irrégulière, tant au niveau du séjour que du travail.

Notamment, il fixe la durée d'activité salariée nécessaire pour accéder à la régularisation à au moins **12 mois** alors que la circulaire Valls, qui encadre actuellement la régularisation des travailleurs sans-papiers, n'en exige que huit.

Enfin, la nouvelle régularisation par le travail prévue par le projet de loi est subordonnée à des exigences d'intégration particulièrement exigeantes, et au demeurant peu claires.

En particulier, il est demandé aux préfets de s'assurer de la bonne intégration du travailleur à la société française ainsi que – je cite – de « *son adhésion aux modes de vie et aux valeurs de celle-ci* », sans que l'on sache exactement à quoi cela renvoie ni comment devra s'opérer ce contrôle.

Les conditions d'accès à la régularisation par le travail prévue par la nouvelle version du texte s'avèrent donc finalement bien **plus strictes que celles actuellement prévues par la circulaire Valls**. Au total, ce qui pouvait être salué comme une avancée encore inaboutie dans la première version du projet de loi, constitue désormais un net recul.

Je le déplore car il contribuera à renforcer la précarité dans laquelle se trouvent déjà les travailleurs sans papiers, à rebours des objectifs initialement portés par le projet de loi. Cette précarité sera par ailleurs renforcée du fait de la durée du titre – un an – sans qu'aucune précision ne soit apportée sur ses conditions de renouvellement.

L'équilibre ouvertement recherché dans la 1^{ère} version du texte m'apparaît à cet égard **rompu**.

2/ Sur la fragilisation du droit au séjour acquis.

Outre les dispositions réduisant les voies d'accès au séjour, la dernière version du projet de loi prévoit tout un ensemble de dispositions tendant à fragiliser le droit au séjour des étrangers régulièrement établis sur le territoire.

Dans mon avis sur la 1^{ère} version du texte, j'ai fait part de mes réserves à l'égard des dispositions prévoyant de **subordonner la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à une connaissance suffisante de la langue française**.

Ces dispositions procèdent d'une **inversion du rapport entre l'obtention d'un titre de séjour** et l'intégration qui a d'ailleurs cours depuis le début des années 2000.

Mon institution s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur **le risque discriminatoire** contenu dans une telle logique.

Dans mon avis de février, j'ai relevé l'accentuation de ce risque, notamment car aucune exception n'était prévue à cette exigence de connaissance suffisante de la langue française, en particulier pour certaines personnes en raison de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap ou de leur particulière vulnérabilité économique.

Or, **la version actuelle du projet de loi élève de façon notable le niveau d'exigence requis pour l'accès à un titre pérenne** : en particulier, il est désormais prévu que **la formation civique donne lieu à un examen**.

Pour accéder à une carte pluriannuelle, la personne étrangère devra donc justifier, en plus d'un niveau de langue suffisant, de l'obtention à l'examen d'une note suffisante.

Là encore, **ces exigences accrues sont fixées sans prise en compte du risque discriminatoire que je soulignais en février**, à l'exception de l'ajout d'un alinéa prévoyant que la délivrance de la carte pluriannuelle sera subordonnée à la condition que l'étranger ait pu accéder à des cours de français gratuits.

Le risque d'exclusion de l'accès à un droit au séjour pérenne des personnes les plus précaires et les plus vulnérables demeure donc fort.

Or, ce risque discriminatoire est d'autant plus préoccupant que le projet de loi **franchit un nouveau pas en prévoyant également la possibilité d'une perte du droit au séjour en cas d'échecs répétés de la personne dans son parcours d'intégration.**

Il est prévu qu'une carte de séjour temporaire ne puisse être renouvelée plus de trois fois sur le même motif.

Concrètement, cela veut dire que si, à l'issue du troisième renouvellement de son titre, la personne ne remplit toujours pas les exigences requises pour l'obtention d'un titre plus pérenne, accrues au passage par le nouveau texte, elle perdra son droit au séjour.

Cette disposition, outre qu'elle porte une atteinte inédite au droit au séjour acquis des personnes, va soulever des difficultés au regard des obligations internationales de la France. Elle pourrait conduire à multiplier les ruptures de droits et refus de titres contraires au droit au respect de la vie privée et familiale ou encore à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Enfin, s'ajoutent à ces dispositions tout un ensemble de mesures visant à retarder, pour certains étrangers, **l'accès à la carte de résident de dix ans** et à élargir les cas de retrait de ce titre.

Ainsi, le projet de loi **concourt à maintenir les étrangers régulièrement établis sur le territoire dans une forme d'insécurité administrative permanente**, les renvoyant régulièrement à leur qualité d'étranger et laissant indéfiniment planer l'ombre d'un éloignement possible, quel que soit le degré d'intégration démontré.

L'affaiblissement des perspectives de projections dans une vie stable qui en résulte est entretenue par **les réductions à l'accès à la nationalité opérée dans la version actuelle du texte.**

C'est le point sur lequel je souhaite conclure cette seconde partie.

En premier lieu, je relève que la suppression de l'acquisition automatique de la nationalité française à dix-huit ans prévue par le P JL **rompt avec la tradition républicaine de garantir un droit à devenir Français pour les enfants étrangers nés en France et ayant effectué leur scolarité en France.**

Les dispositions prévoyant l'impossibilité de réclamer la nationalité française entre 16 et 18 ans pour les enfants mineurs condamnés à une peine égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement m'apparaissent également

excessives. En effet, les intéressés, alors qu'ils sont nés et ont grandi en France, seront privés à vie de la possibilité de devenir Français, en raison de faits commis alors qu'ils étaient mineurs.

Par ailleurs, **je regrette le nouveau durcissement des conditions d'accès à la nationalité introduit pour les enfants nés à Mayotte, ainsi que l'application de dispositions dérogatoires analogues aux enfants nés en Guyane et Saint-Martin.** Une telle différence de traitement pose un problème majeur.

Enfin, **s'agissant des modes d'acquisition de la nationalité devant le ministère de l'intérieur (naturalisation et déclaration par mariage),** l'allongement de toutes les durées de séjour régulier préalable exigées vient aggraver la situation des demandeurs déjà confrontés à des délais de traitement anormalement longs de leurs demandes.

J'ai documenté ce point dans mon rapport consacré à la naturalisation. J'ai recommandé le strict respect des délais légaux.

III - J'en viens à ma troisième partie, dans laquelle je veux souligner à quel point cette version du projet de loi, par les logiques et présupposés qui le sous-tendent et par l'ensemble des nouvelles dispositions adoptés, contribue à une **profonde remise en cause des équilibres actuellement aménagés par la loi** entre

- D'une part, le droit souverain des États de décider des règles d'entrée et de séjour sur le territoire ainsi que l'impératif de protection de l'ordre public ;
- Et, d'autre part, les limites qu'impose la nécessaire protection des droits fondamentaux des personnes.

Ces déséquilibres, parce qu'ils touchent aux valeurs qui forme le socle de notre pacte républicain, vont non seulement fragiliser les droits de tous les étrangers présents sur le territoire, qu'ils soient ou non en situation régulière, mais plus généralement les droits de tous, avec le risque d'aboutir, finalement, à des effets inverses à ceux recherchés, et contraires à l'intérêt général.

1/ D'abord, je voudrais mentionner tout un ensemble de dispositions qui, dans le projet de loi, visent à **priver l'étranger en situation irrégulière de tous droits.**

Parmi ces dispositions figurent :

- L'information sans délai des organismes de sécurité sociale en cas de refus de séjour ou d'expulsion, en vue de la radiation des personnes concernées ;
- L'exclusion des étrangers bénéficiaires de l'Aide médicale d'État du bénéfice de la Réduction Solidarités Transports ;
- L'exclusion des jeunes majeurs du droit à un accompagnement jeune majeur lorsqu'ils font l'objet d'une OQTF ;
- La remise en cause du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence pour les étrangers faisant l'objet d'une OQTF ;
- Le remplacement de l'aide médicale d'État par une aide médicale d'urgence, autrement dit, de fait, la suppression de l'AME.

Plusieurs de ces dispositions soulèvent des difficultés spécifiques que je ne peux développer ici de façon exhaustive.

Je me limiterais donc à **l'exemple des dispositions réduisant le droit à l'hébergement d'urgence** des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

Ces dispositions viennent légaliser ce que le Défenseur des droits dénonce fermement depuis de nombreuses années, à savoir le choix fait de pallier la saturation du dispositif d'hébergement de droit commun par l'exercice d'un contrôle de la régularité du séjour des personnes hébergées.

Cela pose question au regard des principes consacrés dans notre Constitution, et notamment du principe de dignité, qui impose à l'État de garantir à l'ensemble des personnes relevant de sa juridiction, y compris les étrangers en situation irrégulière, la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires.

En excluant les étrangers en situation irrégulière de la quasi-totalité des dispositifs d'aide sociale, le projet de loi rompt avec cette exigence fondamentale.

Au nom de l'efficacité de l'action de l'État, il admet la possibilité de priver les étrangers des ressources minimales nécessaires à répondre à leurs besoins vitaux. Le principe de dignité, que le projet de loi identifie pourtant comme l'une des valeurs fondamentales de notre République, apparaît sérieusement remis en question.

2/ Par ailleurs, et c'est le 2^{ème} point sur lequel je souhaite insister, la nouvelle version du projet de loi contient un certain nombre de dispositions conduisant

à une réduction notable des droits des étrangers régulièrement établis sur le territoire.

Dans son *Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers* publié en 2016, mon institution a rappelé que si le droit des étrangers implique par essence un traitement spécifique des étrangers, ce n'est pas le cas de nombreux autres domaines du droit, où les différences de traitement fondées sur la nationalité sont prohibées.

Les étrangers régulièrement établis sur le territoire devraient en principe bénéficier, pour l'accès aux droits qui ne relèvent pas du droit des étrangers, d'une égalité de traitement avec les nationaux.

Or, le projet de loi, à plusieurs endroits, rompt avec ce principe d'égalité.

D'abord, il impose des **limitations notables et inédites au droit de vivre en famille** :

- Pour les étrangers en situation régulière, y compris les réfugiés ;
- Mais aussi pour les Français.

En effet, le PJJ prévoit de **durcir les conditions d'accès au regroupement familial**.

Notamment, il ajoute une condition d'âge minimum – fixé à 21 ans – pour le demandeur et son conjoint rejoignant, et une condition de connaissance suffisante de la langue française pour les membres de la famille rejoignant.

Il est également prévu d'augmenter de 18 à 24 mois la durée de séjour régulier préalable requise pour pouvoir déposer une demande de regroupement familial.

Une telle augmentation apparaît contraire au droit de vivre en famille tel qu'il est actuellement reconnu aux étrangers par le Conseil constitutionnel.

Surtout, elle m'apparaît particulièrement inopportune au regard des délais d'instruction des demandes de regroupement familial que je constate actuellement dans le cadre des très nombreuses réclamations individuelles qui me parviennent sur ce sujet.

En effet, ces délais sont souvent très excessifs.

Dans de nombreux départements, les préfets ne parviennent pas à respecter le délai réglementaire de six mois fixé pour statuer sur les demandes et il peut

s'écouler **de nombreux mois, voire de nombreuses années**, entre la date de dépôt de la demande de regroupement familial et l'arrivée effective de la famille sur le territoire.

Ces procédures excessivement longues violent le droit au respect de la vie privée et familiale tel que le garantit la Cour européenne des droits de l'Homme.

L'augmentation du temps de séjour régulier requis pour le dépôt d'une demande de regroupement familial renforcera nécessairement ces atteintes.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit aussi de **resserrer les conditions d'accès à la réunification familiale**, procédure dédiée aux personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

Notamment,

- La procédure sera réservée aux enfants mineurs – alors qu'elle est actuellement ouverte aux enfants non mariés du couple jusqu'à 19 ans ;
- La demande de réunification devra être introduite dans un délai de 18 mois, à défaut de quoi le bénéficiaire de la protection internationale devra introduire une demande de regroupement familial dans les conditions de droit commun.

De plus, le projet de loi supprime la possibilité ouverte au mineur reconnu réfugié d'être rejoint par sa fratrie. Cette possibilité, introduite dans la loi par la loi du 10 septembre 2018, avait alors été saluée par le Défenseur des droits comme une avancée notable.

L'ensemble de ces dispositions risque en pratique de réduire considérablement les possibilités de réunification familiale. Elles fragilisent ainsi gravement le droit des réfugiés – y compris mineurs – à mener une vie familiale normale et multiplie les risques d'atteintes au principe de l'unité de famille, consacré comme un droit essentiel du réfugié.

Enfin, le projet de loi vise aussi **le droit de vivre en famille de certains citoyens français**, en prévoyant d'aligner les conditions requises pour la délivrance d'un titre de séjour « conjoint de Français » sur celles requises pour le regroupement familial.

Le droit des ressortissants Français de vivre avec leur conjoint étranger serait ainsi subordonné à la condition qu'ils justifient de ressources suffisantes et d'un

logement décent. Il s'agit là d'une restriction inédite portée au droit des Français de mener une vie familiale normale.

À côté de ces restrictions portées au droit de vivre en famille, le projet de loi prévoit encore de **réduire de façon drastique le droit des étrangers régulièrement établis sur le territoire** à bénéficier d'un certain nombre de prestations, en ajoutant, à la condition de régularité du séjour déjà requise pour l'accès à ces prestations, une condition d'antériorité de séjour régulier de cinq années.

Cette condition de séjour régulier préalable – déjà en place pour le RSA et l'ASPA – institue en matière de protection sociale des différences de traitement fondées sur la nationalité.

La Halde puis le Défenseur des droits ont régulièrement dénoncé ces différences de traitement, dans le cadre de recommandations mais également d'observations portées devant les tribunaux.

En l'occurrence, le projet de loi prévoit d'élargir la condition de résidence régulière préalable de 5 ans au DALO, à l'APL, aux prestations familiales, à l'allocation personnalisée d'autonomie ainsi qu'à la prestation de compensation du handicap.

Or, plusieurs de ces prestations contribuent à rendre effectifs des droits fondamentaux garantis par le droit interne et international, notamment le droit au logement, le droit au respect de la vie privée et familiale, l'intérêt supérieur des enfants et des enfants handicapés ou encore le droit des personnes handicapées à une protection sociale et un niveau de vie adéquat.

Dès lors, l'accès retardé des étrangers régulièrement établis en France à ces prestations, tel qu'il résulterait de l'adoption du projet de loi en l'état, pourrait contrevenir à ces droits consacrés.

La proportionnalité de la mesure au regard de l'objectif poursuivi, qui n'est pas clairement établi, doit aussi être interrogée.

Au regard de la jurisprudence, l'adoption de telles restrictions à l'accès aux prestations sociales créera un contentieux inéluctable.

J'émet donc de profondes réserves à l'encontre de ces dispositions, notamment au regard des conséquences disproportionnées qu'elles emporteront à l'égard de personnes étrangères vulnérables – notamment des travailleurs précaires, des enfants, des personnes en situation de handicap et des

mères isolées – et qui, régulièrement établies sur le territoire, sont pourtant en droit d’attendre un traitement égal à celui réservé aux nationaux les plus vulnérables.

Dans mon avis sur la 1^{ère} version du texte, je déplorais un projet qui **ne tenait pas suffisamment compte** de certains publics vulnérables, à savoir les mineurs, les demandeurs d’asile, et les travailleurs sans-papiers.

Je m’alerte aujourd’hui d’un projet qui **cible** particulièrement ces publics vulnérables et tend à renforcer leur précarité.

Ce projet de loi, sous plusieurs aspects, fragilise les droits et engendre lui-même une précarité telle qu’il risque finalement de produire des effets contraires aux objectifs d’intégration qu’il est censé rechercher.

3/ En cela, il va à rebours de l’intérêt général.

C’est le **dernier point** que je souhaiterais développer, en évoquant plus spécifiquement le **projet de remplacement de l’aide médicale d’Etat par une aide médicale d’urgence** globalement limitée à la prise des charges des maladies graves et à la prophylaxie, et soumise à droit de timbre.

Bien évidemment, l’adoption d’une telle mesure fragiliserait dramatiquement le droit à la protection de la santé des personnes concernées. Elle serait même mortifère puisque je rappelle qu’en Espagne, trois ans de réduction de l’aide médicale ouverte aux étrangers en situation irrégulière ont conduit à une hausse de la mortalité de 22% au sein de cette population.

Mais aussi, l’adoption d’une telle mesure desservirait en réalité les objectifs de réduction des dépenses publiques et de protection de la santé publique qu’elle semble poursuivre.

A cet égard, je souligne que **les bénéfices réels** qui résulteraient d’une suppression de l’AME – à l’instar de ceux recherchés par de nombreuses autres dispositions problématiques du projet de loi – **ne sont pas documentés.**

Notamment, **l’économie financière qui pourrait en résulter est très incertaine** puisque les dépenses liées à l’AME représentent aujourd’hui moins de 0,5 % du budget de l’assurance maladie et que la suppression de l’AME risque d’entraîner des retards de diagnostics et un report de charge sur les services d’urgence et l’hôpital public.

En outre, si la suppression de l'AME visait à enrayer une supposée vague d'immigration sanitaire, là-encore, le projet ne résiste pas à la réalité des chiffres.

D'une part, **une proportion importante des personnes qui nécessitent des soins en France ont contracté des maladies ou été diagnostiquées après leur arrivée en France**, leur état de santé se dégradant souvent au cours de leur parcours migratoire ou même une fois en France, en raison des conditions de vie précaires qui leur sont réservées.

D'autre part, le besoin de soins est une cause d'immigration relativement marginale.

A cet égard, je veux dire deux mots sur **la réduction drastique du droit au séjour des étrangers malades également envisagée par le PJJ**, qui subordonne l'accès au séjour à la condition notamment que la prise en charge des soins ne soit pas supportée par l'assurance maladie.

Là encore, les bénéfices recherchés par une telle mesure ne sont pas explicites.

Or, **une telle mesure pourrait, elle aussi, emporter des effets collatéraux sur le service public hospitalier**, puisque les étrangers malades qui bénéficiaient jusqu'alors, du fait de leur droit au séjour, d'une affiliation à l'assurance maladie, se verraient privés d'un tel droit et relèverait donc, en cas de soins urgents, au mieux de l'aide médicale d'urgence, au pire du dispositif des soins urgents et vitaux, avec un risque notable d'augmentation des dettes hospitalières.

Je suis donc non seulement très défavorable, pour les raisons que je viens d'exposer, à la suppression de l'Aide médicale d'État mais je profite aussi du débat engagé sur ce point pour rappeler notre recommandation de fusion de l'AME dans le régime général de la Sécurité sociale ou, *a minima*, créer pour les bénéficiaires de l'AMune carte numérique, ce qui faciliterait les démarches des professionnels de santé, permettrait de lever certains obstacles et limiterait le risque de refus de soins discriminatoires, qui touche particulièrement les bénéficiaires de l'AME.

En procédant à la réduction aveugle et systématique des droits des étrangers – qu'ils soient en situation régulière ou non – au nom de la jugulation d'un appel

d'air qui n'est jamais démontré - le projet de loi, dans sa version actuelle, menace ainsi finalement les droits de tous.

Il pourrait favoriser les fractures sociales au détriment de la cohésion, limiter l'accès à l'emploi au détriment de l'économie nationale, renforcer la précarité des personnes les plus précaires, nuire aux impératifs de protection de la salubrité et de la santé publiques, et enfin, fragiliser nos services publics.

Celui de la **santé** notamment, mais aussi celui de la **justice**, avec un engorgement des **juridictions pénales**, je l'ai déjà dit, mais aussi, l'émergence de nouveaux contentieux de masse devant les juridictions administratives, dans un contexte d'élargissement notable du pouvoir discrétionnaire de l'administration. En cela, l'objectif de rationalisation du contentieux des étrangers poursuivi par le projet de loi manquerait également son but.

Ainsi je souhaite que l'Assemblée nationale puisse prendre toute la mesure de la gravité de ce projet de loi dans la version qui lui est soumise et s'attacher à la restauration d'équilibres nécessaires à la cohésion et conformes, non seulement à nos engagements juridiques mais aussi à notre tradition républicaine.