



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

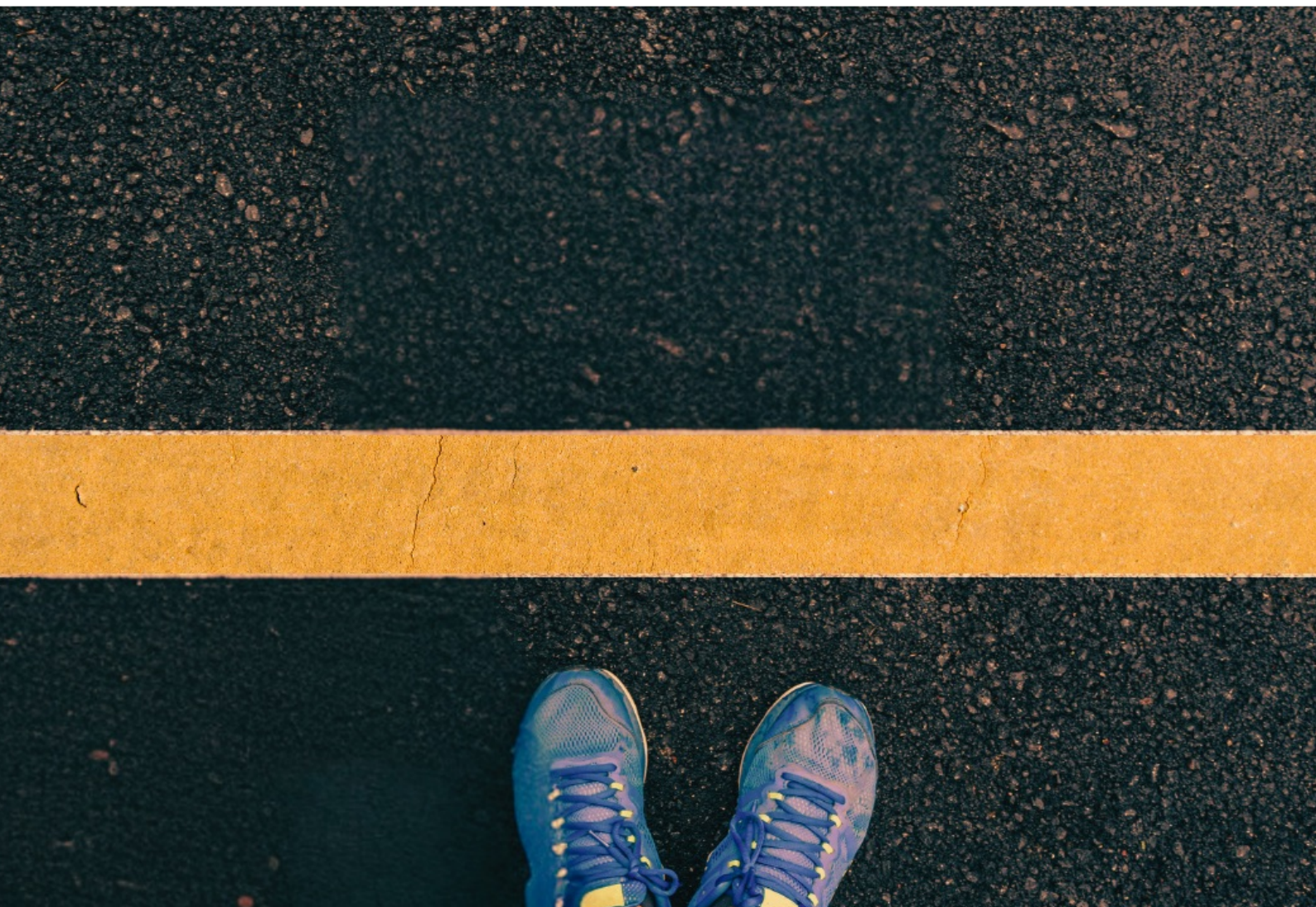
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

A - 2024 - 7

AVIS SUR LA LOI DU 26 JANVIER 2024 POUR CONTRÔLER L'IMMIGRATION, AMÉLIORER L'INTÉGRATION

26 SEPTEMBRE 2024



L'Avis sur la loi du 26 janvier 2024 *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* (A - 2024 - 7) a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 26 septembre 2024.

(Adoption à l'unanimité).

Table des matières

Partie 1. « Améliorer l'intégration » : des mesures inadaptées	7
I. Un droit au travail excessivement limité	7
1. L'accès au séjour par l'exercice d'un métier en tension : la pérennisation d'une logique utilitariste	7
2. L'incohérence des conditions d'accès au séjour	8
3. L'instabilité des listes des métiers « en tension »	8
4. L'invocabilité et l'inopposabilité des critères de régularisation	9
5. Le maintien du système inopérant des autorisations de travail	9
6. Un accès au statut d'entrepreneur individuel conditionné à la régularité du séjour	11
II. Un droit au séjour soumis à des preuves d'intégration par la langue	12
III. L'accroissement de la précarisation du droit au séjour	13
1. Le droit au séjour pour raisons médicales	14
2. Le risque d'atteinte au droit à une vie privée et familiale	14
3. La non-reconduction de la prise en charge sanitaire	14
4. L'examen à 360° des demandes de titre de séjour : une présomption d'irrecevabilité	14
5. La création d'un titre de séjour pour les victimes d'habitat indigne	15
6. La suppression de la protection des jeunes majeurs	16
Partie 2. « Contrôler l'immigration » : l'effacement des droits fondamentaux au nom d'une logique sécuritaire	17
I. Le recours à la notion de « menace à l'ordre public » : le choix de l'arbitraire administratif	17
II. Les mesures d'éloignement, d'expulsion et d'interdiction de retour : un recul inédit des droits et libertés	18
1. Le durcissement du régime des obligations de quitter le territoire français (OQTF)	18
2. L'allongement de la durée des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF)	21
3. Les arrêtés d'expulsion	21
4. Le régime des interdictions du territoire français (ITF) : la systématisation de la « double peine »	23
III. L'extension de l'enfermement administratif	24
1. « La menace pour l'ordre public » : un nouveau motif de placement en rétention	24
2. L'affaiblissement du contrôle par le juge judiciaire	25
3. L'interdiction de l'enfermement des enfants en situation de migration	26
IV. La situation aux frontières : le continuum du non-droit	27
1. La criminalisation de l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers de personnes étrangères	27
2. La création d'un fichier pour les mineurs non accompagnés délinquants	28
Partie 3. « Simplifier le contentieux » : une dégradation continue de l'accès à la justice des étrangers	30
I. Une réduction des délais de recours et le juge unique	30
II. La réduction du champ des audiences physiques	31

Partie 4. « Réformer le système de l’asile » : un recul de l’effectivité de l’accès à la demande d’asile	33
I. La territorialisation de la CNDA : une réforme aux garanties incertaines	33
II. La généralisation du juge unique à la CNDA	34
III. La mise en place des pôles France asile et la réduction du temps de la procédure	36
IV. Un nouveau motif de clôture de la demande d’asile	38
V. Durcissement de l’accès aux conditions matérielles d’accueil (CMA)	38
VI. De nouveaux cas de placement en rétention pour les demandeurs d’asile	40
Partie 5. La situation particulière des femmes migrantes et demandeuses d’asile	41
Partie 6. La confirmation d’un régime dérogatoire dans les Outre-mer	43
Synthèse des recommandations	45
Liste des personnes auditionnées ou ayant contribué à l’avis	48

1. Par une lettre du 10 janvier 2023, le ministre de l'Intérieur avait saisi la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) du projet de loi *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*, afin de déterminer la conformité des mesures avec les droits fondamentaux des personnes étrangères. Dans ce cadre, la CNCDH a formé un groupe de travail qui a mené une série d'auditions, réunissant plus d'une quarantaine de personnes, parmi lesquelles des représentants de l'administration, des magistrats, des syndicats, des associations ainsi que des universitaires. Les évolutions du débat parlementaire sur ce texte ont toutefois rendu difficile la publication d'un avis de la CNCDH avant l'adoption définitive de la loi. En effet, le projet de loi a été retiré à plusieurs reprises, rendant l'avis temporairement sans objet, puis le calendrier législatif s'est accéléré, compliquant la finalisation de l'avis. Ces interruptions suivies de cette précipitation renforcent la conviction de la Commission que la question migratoire est instrumentalisée à des fins électorales ; et que ce texte ne répondait à aucune nécessité concrète, tout en accentuant encore la dégradation des droits des personnes étrangères, « *bouc émissaire des crises franco-françaises* »¹.

2. La CNCDH a décidé de publier cet avis malgré la promulgation de la loi le 26 janvier 2024. La persistance de la mise à l'agenda politique et médiatique de la question migratoire, invariablement présentée comme un « problème », et même un problème majeur, renforce la nécessité d'interpeller le nouveau Gouvernement et les parlementaires, dans la continuité de la lettre envoyée le 28 novembre 2023². Cet avis, bien qu'il ne s'inscrive pas dans le cadre d'une nouvelle procédure législative, constitue un suivi que la Commission juge nécessaire pour alerter sur les conséquences graves de cette loi. Elle réitère son appel à un changement d'esprit concernant la politique d'immigration³, rompant avec une approche centrée sur la répression, pour adopter une vision centrée sur l'intégration, à la fois réaliste – qui reconnaît la réalité et la permanence du phénomène migratoire – et hospitalière. Cette nouvelle orientation devrait intégrer les enjeux géopolitiques mondiaux et les défis posés par la crise climatique, tout en garantissant le respect des droits et de la dignité des personnes étrangères arrivantes et présentes sur le territoire français.

3. Malgré la présentation par le Gouvernement de ce texte de loi comme « équilibré », la Commission constate au contraire qu'il compromet sérieusement le respect et l'application des droits fondamentaux qu'elle a pour mission de protéger et de promouvoir. Cette loi, au lieu de répondre aux besoins en matière de protection des droits des personnes migrantes, aggrave des situations déjà alarmantes. La CNCDH regrette qu'elle n'ait pas apporté de réponses à des problématiques urgentes telles que l'enfermement illégal des personnes migrantes⁴, en particulier à la frontière franco-italienne, les expulsions abusives⁵, et l'absence de mesures adéquates pour renforcer la protection des personnes les plus vulnérables. Le texte n'apporte pas plus de réponse aux nombreux problèmes soulevés par la dématérialisation des demandes de titre de séjour, souvent inaccessibles aux personnes précaires. Cette situation perdure sans qu'aucune solution ne soit apportée par la législation, révélant ainsi l'incapacité de cette dernière à remédier aux injustices flagrantes générées par des démarches inadaptées.

4. La loi du 26 janvier 2024 s'inscrit dans une longue série de réformes législatives – une vingtaine en

1. A. Chemin, « [Depuis le XIXe siècle, l'immigré en "bouc émissaire des crises franco-françaises"](#) », *Le Monde*, 3 février 2023.

2. [Lettre du président de la CNCDH](#).

3. CNCDH, *Avis sur le projet de loi « Pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif »*, Assemblée plénière du 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018 texte n° 28, p.5.

4. Anafé, [À l'abri des regards. L'enfermement ex frame à la frontière franco-italienne](#), septembre 2022, 72 p.

5. Voir, entre autres : Julia Pascual, « [Gérald Darmanin épinglé pour avoir expulsé un Ouzbek en violation d'une mesure prescrite par la CEDH](#) », *Le Monde*, mercredi 13 décembre 2023 et JRCE, 7 décembre 2023, concernant l'expulsion d'un Ouzbek en violation d'une mesure provisoire prescrite par la CEDH.

près de 40 ans – qui n'ont cessé de durcir et complexifier le droit des étrangers. À plusieurs reprises⁶, la CNCDH a alerté sur les lacunes d'un cadre législatif devenu de plus en plus restrictif, où le contrôle prend systématiquement le pas sur l'accueil, et l'exclusion sur l'intégration. Ce nouveau texte ne fait pas exception. Il multiplie les mesures visant à restreindre l'immigration, tout en élargissant dangereusement le champ de l'aléa, et donc de l'arbitraire administratif, notamment par le recours à la notion de « *menace à l'ordre public* ». Les quelques dispositions censées améliorer l'intégration s'inscrivent en réalité dans cette même logique restrictive. En effet, plutôt que de faciliter l'inclusion dans la société des personnes étrangères, ces mesures, qui subordonnent le droit au séjour à des critères de maîtrise de la langue et de connaissance de la société française, transforment l'intégration en une condition préalable au séjour. La CNCDH déplore cette évolution qui fait de l'intégration un outil de contrôle et d'exclusion, plutôt que l'aboutissement d'un processus d'accueil.

5. Cette loi perpétue un traitement dérogatoire pour les départements d'Outre-mer, hérité de l'histoire coloniale. La CNCDH, tout en reconnaissant les particularités de ces territoires, a déjà dénoncé ces entorses au droit commun en matière d'accès aux droits sociaux, à la justice, de protection des personnes vulnérables⁷. Ces différences de traitement ne peuvent être justifiées par les seules spécificités locales. La Commission réitère son appel à mettre fin à ces régimes d'exception afin de garantir à ces territoires un traitement conforme aux principes républicains d'indivisibilité et d'égalité⁸.

6. Enfin, cette loi s'inscrit dans un contexte de banalisation croissante de la xénophobie et la stigmatisation des migrants dans le débat public, une tendance que la Commission avait déjà signalé dans son rapport sur le racisme de 2022⁹. S'ajoute à cela une montée inquiétante de l'hostilité envers les associations de soutien aux personnes migrantes. Ce climat délétère est alimenté par certains discours politiques et médiatiques¹⁰. Les migrants y sont souvent « *criminalisés et même déshumanisés* »¹¹, accusés d'être responsables de problèmes liés au terrorisme, à l'insécurité ou au chômage. Ces amalgames renforcent les stéréotypes, banalisent les discours racistes et nuisent à la cohésion sociale. La Commission dénonce cette représentation et critique l'usage récurrent du terme « *pression migratoire* » dans les discours officiels, repris notamment sans distance critique par le Conseil d'État dans son avis sur la loi¹². Cette rhétorique, sans fondement objectif¹³, tend à légitimer des politiques répressives et inefficaces, tout en exacerbant un climat de peur et de rejet.

7. La CNCDH salue une nouvelle fois l'engagement et l'investissement des agents de l'État, des associations, des bénévoles, des avocats et autres défenseurs des droits de l'Homme, qui s'efforcent de rendre effectifs les droits en matière d'asile et de séjour des étrangers. Elle rappelle que le respect des droits fondamentaux ne

6. CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe* (A – 2021 – 3), Assemblée plénière du 11 février 2021, JORF n°0045 du 21 février 2021, texte n° 44 ; *Avis sur la proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention administrative des familles avec mineurs : une occasion manquée* (A – 2020 – 12), Assemblée plénière du 24 septembre 2020, JORF n°0242 du 4 octobre 2020, texte n° 76 ; *Déclaration relative à la nouvelle carte de paiement de l'allocation pour demandeur d'asile* (D – 2020 – 3), Assemblée plénière du 28 janvier 2020, JORF n°0028 du 2 février 2020, texte n° 60 ; *Avis sur l'instruction ministérielle relative à la coopération entre les SIAO et l'Office français de l'immigration et de l'intégration* (A – 2019 – 2), Assemblée plénière du 24 septembre 2019, JORF n°0237 du 11 octobre 2019, texte n°77 ; *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018*, Assemblée plénière du 19 juin 2018, JORF n°0150 du 1er juillet 2018, texte n°24 ; *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018*, Assemblée plénière du 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28 ; *Avis sur le concept de pays tiers sûrs*, Assemblée plénière du 19 décembre 2017, JORF n°0299 du 23 décembre 2017, texte n° 120.

7. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer*, Assemblée plénière du 22 juin 2017, JORF n°0157 du 6 juillet 2017, texte n°89.

8. CNCDH, *Avis sur les droits des étrangers et le droit d'asile dans les Outre-mer*, Assemblée plénière du 26 septembre 2017, JORF n°0276 du 26 novembre 2017, texte n°41.

9. CNCDH, *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2022, La Documentation française, p. 255 et s.

10. *Ibid.*

11. OHCHR, « [Construire des discours sur les migrants et les migrations fondés sur les droits de l'Homme](#) », *Sept éléments clés*, 2019, p. 5.

12. Avis consultatif sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, Conseil d'État, N°406543, 26 janvier 2023, p.2.

13. HÉRAN François, *Immigration, le grand déni*, Paris, Ed. du Seuil, p. 9.

saurait être ressenti comme une contrainte imposée par des conventions internationales¹⁴, mais qu'il est au contraire, au cœur des valeurs et de l'identité de la République française¹⁵. Ce rappel revêt une importance particulière pour la Commission, dans un contexte européen où de nombreuses législations, sous couvert d'objectifs de sécuritaires, instaurent des mesures similaires à cette loi, voire plus dangereuses pour les fondements de l'Etat de droit¹⁶.

8. Dans cet avis, la CNCDH analyse les principales dispositions de la loi et ses mesures d'application. La première partie, qui aborde les mesures d'intégration, jugées inadaptées (1), est suivie d'une analyse du contrôle des migrations, qui marque un recul grave et inédit des droits fondamentaux (2). Les troisième et quatrième parties traitent respectivement de la simplification du contentieux (3) et de la réforme du droit d'asile (4). Enfin, la Commission consacre les dernières parties à l'examen de la situation spécifique des femmes (5) ainsi qu'à celui du régime dérogatoire appliqué en outre-mer (6).

Partie 1. « Améliorer l'intégration » : des mesures inadaptées

9. L'intégration est un processus évolutif qui se construit avec le temps et l'expérience acquise dans le pays d'accueil. Elle doit donc être le résultat d'un parcours sécurisé plutôt qu'une condition préalable. La CNCDH considère que l'exigence de preuves d'intégration, pour l'entrée sur le territoire ou l'obtention d'une autorisation de séjour ne contribue qu'à multiplier les obstacles et à ralentir le parcours d'intégration des personnes étrangères, en méconnaissant leurs besoins d'adaptation et d'accompagnement.

I. Un droit au travail excessivement limité

10. La CNCDH regrette la logique utilitariste qui domine le droit du travail applicable aux ressortissants des pays tiers à l'Union européenne (UE). L'obtention d'une autorisation de travail en fonction de leur « utilité »¹⁷ rend les demandeurs dépendants de l'interprétation par l'administration ou l'employeur selon le moment et le lieu donné. Cette logique conduit à l'instabilité et à la précarisation de leur statut et en conséquence entrave leur intégration économique et sociale. Par ailleurs, la CNCDH tient à souligner qu'elle reste vigilante sur la situation des praticiens diplômés hors union européenne (PADHUE), qui sous réserve de certaines conditions prévues par loi, peuvent désormais bénéficier d'un titre de séjour portant mention talent-profession médicale¹⁸. En effet, en France près de 12 % des médecins en exercice sont titulaires de diplômes étrangers, dont 7 % extra européens, majoritairement obtenus au Maghreb. Ils font cependant l'objet d'un traitement différencié dans leurs conditions et leur rémunération, ce qui n'est pas acceptable eu égard au service qu'ils rendent au sein du système de santé¹⁹.

1. L'accès au séjour par l'exercice d'un métier en tension : la pérennisation d'une logique utilitariste

11. L'article 27 de la loi du 26 janvier 2024 crée une mesure expérimentale, jusqu'au 31 décembre 2026

14. V. not. la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté le 10 décembre 2018, le Pacte mondial sur les réfugiés adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, 2018. V. les Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 22 février 2021 sur les priorités de l'Union européenne en 2021 dans les enceintes de l'ONU traitant des droits de l'homme, qui précisent que l'UE s'engage à respecter les droits des réfugiés, des personnes déplacées et des migrants, en accordant une attention particulière aux « groupes vulnérables » tels que les enfants et les femmes.

15. CNCDH, *Déclaration sur la remise en cause des engagements internationaux et européens de la France au prétexte de la politique migratoire*, Assemblée plénière du 30 novembre 2023, JORF n°0283 du 7 décembre 2023, texte n° 116.

16. *Mediapart*, [En Pologne, les forces armées pourront ouvrir le feu sur les exilés en toute impunité, 19 juillet 2024](#).

17. C. Wolmark, « Une autorisation de travail au profit des employeurs », *Plein droit*, n° 135, décembre 2022, p. 5-11.

18. Ceseda, art. L 421-13-1.

19. Source : Conseil national de l'ordre des médecins, [Atlas de la démographie médical en France](#).

visant à répondre aux besoins spécifiques de main d'œuvre et à offrir une forme de régularisation par le travail. Ainsi, un nouveau motif d'admission exceptionnelle au séjour est consacré²⁰ : « salarié » ou « travailleur temporaire ». En vertu de l'article L. 435-4 du Cesda, l'étranger peut obtenir ce titre s'il a résidé au moins trois ans en France et a travaillé pendant au moins douze mois (consécutifs ou non) au cours des deux dernières années dans un domaine dit « en tension »²¹. S'ils remplissent ces conditions au moment de la demande en préfecture, les demandeurs pourront se voir accorder un titre de séjour d'une durée d'un an. Les travailleurs saisonniers, les étudiants et les demandeurs d'asile sont exclus de ce dispositif.

2. L'incohérence des conditions d'accès au séjour

12. La CNCDH exprime sa perplexité quant aux exigences d'une ancienneté de résidence de trois ans, décorrélée de l'objectif de la loi ; et surtout, l'incohérence de l'exigence de preuves de douze mois de travail pour des personnes a priori non autorisées à travailler légalement. Cette exigence, qui reprend le dispositif de la circulaire dite « Valls »²² sans remettre en question sa logique ni sa faisabilité, est fortement critiquable. En effet, pour celles et ceux qui ne sont pas déclarés, fournir une preuve de leur emploi est un obstacle majeur, en l'absence de documents officiels tels que des fiches de paie fournies par l'employeur²³. Bien que le texte ne le mentionne pas explicitement, il aurait été judicieux d'y inclure des clarifications sur la preuve requise, notamment en se référant au code du travail qui autorise l'utilisation d'un faisceau d'indices pour attester du travail accompli. En outre, il est incohérent que le temps de travail effectué de manière régulière en tant qu'étudiant, demandeur d'asile ou saisonnier ne soit pris en compte.

13. Cette exigence de douze mois de travail illégal paraît d'autant plus incohérente que la loi du 26 janvier 2024 introduit des sanctions accrues à l'encontre des employeurs de travailleurs sans titre de séjour, notamment par le biais d'une nouvelle amende administrative prévue par son article 34. Ainsi, le texte prévoit d'un côté des mesures contre les employeurs faisant appel à des travailleurs en situation irrégulière et d'un autre côté rend ces mêmes travailleurs dépendant de leurs employeurs pour apporter les preuves de leur travail.

3. L'instabilité des listes des métiers « en tension »

14. La CNCDH émet également des réserves quant à la limitation du dispositif aux seuls métiers jugés « en tension ». La liste des métiers en tension sera constituée et révisée (au moins une fois par an) par les départements. L'octroi d'un tel titre par les demandeurs est donc subordonné à l'appréciation de chaque département, chargé d'établir ladite liste. Plus encore, la révision annuelle de celle-ci pourrait avoir un impact sur le retrait du titre de séjour et placer l'étranger dans une situation instable. Par conséquent, la variabilité de cette situation est susceptible de créer une inégalité d'accès aux droits sur l'ensemble du territoire français. En effet, un même métier pourra être considéré « en tension » dans un département mais pas dans un autre. Par ailleurs, la CNCDH s'interroge sur la détermination des critères justifiant la qualification de métier en « tension ». Il est regrettable de constater que l'arrêté d'avril 2021²⁴ complété par celui de mars 2024²⁵ n'intègre pas certains secteurs employant massivement des travailleurs étrangers sans titre, tels que

20. Cette consécration trouve son origine dans la circulaire « Valls » du 28 novembre 2012, n° NOR INTK1229185C, qui prévoit une admission exceptionnelle au séjour à l'étranger qui réside de manière ininterrompue en France depuis au moins 3 ans et qui dispose de 24 mois de fiches de paie dont 8, cumulatives ou non, sur les 12 derniers mois.

21. Les métiers en tension sont établis sur une « liste à l'échelon départemental des métiers et zones géographiques caractérisées par des difficultés de recrutement ».

22. Circulaire n° NOR INTK1229185C, Conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 28 novembre 2012.

23. Certains syndicats conseillent notamment aux travailleurs sans papiers de déposer leur salaire en liquide sur un compte bancaire, même s'ils doivent le retirer par la suite, afin de démontrer qu'ils perçoivent un revenu et qu'ils travaillent.

24. Arrêté du 1^{er} avril 2021 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non-ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

25. Arrêté du 1^{er} mars 2024 modifiant l'article du 1^{er} avril 2021 et ajoutant quatre familles professionnelles à la liste des métiers en tension.

ceux de la construction, de la restauration, du nettoyage ou de l'assistance à personne.

15. Par conséquent, la CNCDH exprime de sérieuses inquiétudes sur cette mesure qui crée un statut précaire pour les travailleurs étrangers. Contrairement à l'objectif de « *renforcement de l'intégration* » visé par cette loi, cette mesure assigne à des emplois prédéterminés des individus sans considération de leur compétence, parcours professionnel ou de leur intégration sur le long-terme. De plus, ce titre de séjour, délivré seulement pour un an, rend difficile l'accès à un logement décent, à un prêt ou à d'autres droits pour pouvoir vivre de façon stable et sécurisée. En outre, le renouvellement du titre de séjour apparaît incertain en ce qu'il est subordonné à l'exercice d'un métier « en tension » dont la liste peut varier selon les besoins. Dès lors, l'ensemble de ces éléments conduit la CNCDH à exprimer ses vives inquiétudes quant à l'effectivité concrète de cette mesure censée favoriser l'intégration de travailleurs étrangers.

4. L'invocabilité et l'inopposabilité des critères de régularisation

16. Le demandeur souhaitant obtenir le titre « métiers en tension » doit justifier d'une résidence en France depuis trois ans, d'un emploi durant douze mois sur les deux dernières années et de l'exercice d'un métier dit « en tension » dans le département où il se trouve. D'une façon générale, la CNCDH soutient que les critères de régularisation doivent être invocables et opposables à l'administration, qu'ils soient établis dans une loi ou spécifiés dans une circulaire. Cette position est ancrée dans le respect de principes juridiques essentiels tels que l'égalité de traitement²⁶ et la sécurité juridique. Un cas emblématique est celui de la circulaire « Valls » de 2012, qui a joué un rôle clé dans la régularisation annuelle de milliers de personnes sans titre de séjour²⁷. Cependant, l'invocabilité de cette circulaire, fondée sur l'article 312-3 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), a divisé les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel²⁸, à la suite d'une décision du Conseil d'État en 2015²⁹. Cette décision indiquait qu'une circulaire de régularisation ne pouvait être opposée à l'administration, car elle relevait plus de l'octroi d'une mesure de faveur, « *l'admission exceptionnelle au séjour* », que de la création d'un droit. En octobre 2022, le Conseil d'État a confirmé cette interprétation³⁰. Or cette distinction ne trouve pas de fondement dans le droit en vigueur³¹.

17. Dans la pratique, l'absence d'invocabilité de la circulaire « Valls » a conduit à une application inégale et incohérente de ses directives, variant d'une préfecture à l'autre, voire d'un guichet à l'autre. Cette situation a créé une rupture d'égalité dans le traitement des demandes des étrangers. Compte tenu de son impact significatif sur la vie des personnes étrangères concernées, il convient de remettre en question la pertinence d'une jurisprudence qui perpétue une inégalité de traitement. Pour y remédier, la CNCDH insiste sur la nécessaire clarification des conditions d'invocabilité et d'opposabilité des documents administratifs en application des dispositions du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Cette clarification devrait inclure l'extension de son champ d'application à tous les documents administratifs, sans se limiter uniquement à ceux qui accordent explicitement un droit.

5. Le maintien du système inopérant des autorisations de travail

18. La CNCDH regrette que la loi n'améliore pas significativement l'accès au droit de séjour au titre du travail pour une très grande partie des personnes étrangères qui occupent des fonctions essentielles sur le

26. Il convient de préciser que le Conseil constitutionnel a censuré, dans une décision du 28 mai 2024 (Décision n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024) comme contraires au principe d'égalité devant la justice des dispositions législatives excluant les étrangers en situation irrégulière du bénéfice de l'aide juridictionnelle.

27. Voir note 22.

28. Par un arrêt du 9 novembre 2020, la Cour administrative d'appel de Marseille a reconnu l'invocabilité de la circulaire sur le fondement des nouvelles dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la publication des circulaires issues de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 *pour un État au service d'une société de confiance* (CAA Marseille, 9 nov. 2020, n° 20MA01402).

29. CE, section du contentieux, 04/02/2015, 383267, publié au recueil Lebon.

30. CE, avis, 14 oct. 2022, n° 462784.

31. Le cadre juridique de l'invocabilité des circulaires est établi par l'article L. 312-3 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), qui dispose que les documents administratifs peuvent être invoqués et opposés par les administrés ou les justiciables, qu'ils interprètent ou décrivent le droit existant.

marché du travail actuellement. Bien que l'intention déclarée soit de réduire la dépendance des travailleurs étrangers vis-à-vis de leurs employeurs dans le processus de régularisation, la loi instaure des conditions qui, paradoxalement, renforcent cette dépendance comme on l'a vu plus haut. De plus, la loi omet de traiter les problématiques liées au système actuel d'autorisation de travail pour les catégories de titres « salariés » et « travailleur temporaire »³², en dehors des secteurs dits « en tension ». Cette lacune du texte participe à maintenir une dépendance excessive des travailleurs étrangers envers leurs employeurs, ce qui va à l'encontre des objectifs affichés de réforme et d'amélioration des conditions de travail et d'intégration pour cette population.

19. En effet, la délivrance d'un titre de séjour pour les travailleurs étrangers est conditionnée à l'obtention préalable d'une autorisation de travail, qui doit être demandée par l'employeur³³. Depuis 2021³⁴, la validité de cette autorisation est restreinte à la durée d'un contrat de travail spécifique³⁵, indépendamment du type de contrat³⁶. En conséquence, un travailleur étranger perdant son emploi ne peut pas en accepter un nouveau sans qu'une nouvelle autorisation ne soit demandée par le futur employeur, même si son titre de séjour est toujours valide. Un travailleur étranger ne peut pas quitter son emploi (même s'il est soumis à des conditions de travail insoutenables) sans risquer de perdre son droit de séjour, et de perdre son autorisation de travail et de séjour si les infractions de l'employeur sont portées à la connaissance de la préfecture. La CNCDH, à travers ses audits, a pu mettre en évidence que ce système crée des obstacles à la régularisation et des situations de précarité, particulièrement dans le cadre de contrats d'intérim de courte durée. Elle a également mis en évidence les risques d'exploitation et de traite des êtres humains qui peuvent découler de ces conditions.

20. C'est pourquoi, en rappelant que l'exercice d'un travail légal et sécurisé est l'une des voies les plus importantes de tout processus d'intégration dans la société, la CNCDH préconise de réformer les conditions de la délivrance d'une autorisation de travail pour les personnes étrangères³⁷. Cette autorisation pourrait être délivrée automatiquement à ceux qui possèdent un contrat de travail, à condition que la demande soit faite dans les 15 jours suivant la signature du contrat, sur le modèle de ce qui est pratiqué pour les détenteurs d'une Autorisation Provisoire de Séjour (APS) pour recherche d'emploi. La CNCDH suggère notamment de supprimer le critère d'adéquation au poste, laissant à l'employeur la responsabilité d'évaluer les compétences de son futur employé, de réduire le seuil minimal de rémunération et de réformer substantiellement le dispositif de la taxe Ofii afin d'alléger la charge financière des employeurs embauchant des travailleurs étrangers. La CNCDH a été alerté sur le fait que cette taxe conduit à des abus fréquents de la part des employeurs qui demandent aux étrangers de rembourser illégalement le montant de la taxe Ofii.

Recommandation n° 1 : La CNCDH insiste sur l'urgence d'une réforme de la procédure de régularisation des travailleurs sans papiers en France. Cette réforme consisterait à inscrire dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) le droit pour toute personne possédant un contrat de travail validé par la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) d'obtenir une carte de séjour temporaire. Cette démarche se ferait sans imposer de conditions supplémentaires, telles que l'exigence d'une activité au moins à mi-temps, la production de fiches de paie, ou l'ancienneté de présence en France.

32. Il en va ainsi du titre de séjour mention « salarié » et « travailleur temporaire » (Ceseda, art. L.435-1).

33. Code du travail, art. R. 5221-1 II.

34. Décret n° 2021-360 du 31 mars 2021 *relatif à l'emploi d'un salarié étranger*, JORF n°0078 du 1^{er} avril 2021, Texte n° 30 ; arrêtés du 1^{er} avril 2021 (vigueur 1^{er} mai 2021) : Arrêté du 1^{er} avril 2021 fixant la liste des pièces à fournir à l'appui d'une demande d'autorisation de travail ; Arrêté du 1^{er} avril 2021 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

35. Code du travail, art. R. 5221-1, dernier alinéa.

36. Non plus seulement les contrats à durée déterminée ou contrat saisonnier (avant 2021).

37. Source : https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2019/12/Propositions_Cimade_Travail_2019.pdf.

6. Un accès au statut d'entrepreneur individuel conditionné à la régularité du séjour

21. L'article 29 de la loi du 26 janvier 2024 conditionne l'obtention du statut d'entrepreneur individuel pour les ressortissants de pays hors Union européenne à la possession d'un titre de séjour valide. Cette mesure, qui implique une modification de l'article L. 526-22 du code de commerce, vise à prévenir les fraudes associées à l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière. La CNCDH note, à l'instar d'autres instances³⁸, que l'exigence d'un séjour régulier pour les étrangers désirant exercer une activité professionnelle est déjà établie dans le droit actuel, y compris pour les entrepreneurs individuels. C'est pourquoi, elle recommande sa suppression.

22. Toutefois, étant donné que cette problématique est particulièrement prévalente dans le secteur des livraisons à domicile, la CNCDH soutient l'évolution de la réglementation concernant les travailleurs de plateformes de livraison, en accord avec les derniers états de la jurisprudence de la Cour de cassation et la directive européenne tendant à l'amélioration des conditions de travail des travailleurs de ce secteur³⁹. Ainsi, sous réserve de remplir certaines conditions, les travailleurs seront présumés salariés, à charge pour la plateforme de renverser cette présomption. Cela permettrait leur régularisation sous les titres de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire »⁴⁰, en leur permettant de bénéficier de tout droit en matière de travail auquel ils peuvent prétendre.

23. Les plateformes de livraison à domicile sont apparues en France autour des années 2015 et 2016, adoptant un modèle économique basé sur l'emploi de travailleurs indépendants, majoritairement sous le statut d'auto-entrepreneur. Le profil des travailleurs de ces plateformes a évolué au fil des dégradations des conditions de travail et de la rémunération. Alors que les premiers livreurs étaient principalement des étudiants, la main-d'œuvre s'est diversifiée pour inclure un nombre croissant de travailleurs étrangers, souvent sans papiers ou en attente de régularisation⁴¹. Si, en 2017, la présence de travailleurs étrangers était minime, elle a considérablement augmenté à partir de 2020. Beaucoup de travailleurs sans papiers s'engagent dans ce secteur, car il offre un accès facile au marché du travail, ne nécessite pas de qualifications spécifiques, ni de maîtrise du français, et permet une certaine flexibilité horaire.

24. La pandémie de COVID-19 a entraîné une augmentation des commandes, exacerbant la dépendance des plateformes envers ces travailleurs. Des pratiques telles que la location de comptes et l'utilisation de faux papiers sont devenues courantes, créant un marché parallèle et précaire. Ainsi, la protection sociale est très faible pour tous les travailleurs des plateformes : ils n'ont pas le droit au chômage et, en cas d'accident du travail, les assurances souscrites par les plateformes pour les travailleurs n'offrent que des indemnités très faibles, et dans des conditions limitées. Les travailleurs sans-papiers n'en bénéficient généralement pas par peur d'être découverts. S'ils osent faire la démarche pour bénéficier de l'indemnisation, ils doivent encore prouver que l'accident leur est bien arrivé à eux (ce qui est compliqué, s'ils louent le compte à une autre personne).

25. Ce modèle a suscité d'intenses débats juridiques, notamment sur la légalité de ce statut, avec des cas de requalification en travail salarié par certaines juridictions⁴². En effet, la Cour de cassation française,

38. CE, avis du 26 janvier 2023 sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, n° 406543, paragr.17.

39. V. Conseil de l'Union européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme, 8 mars 2024. Le texte a été approuvé par le Parlement européen le 24 avril 2024. Il doit désormais être formellement adopté par le Conseil. Après sa publication au Journal officiel de l'UE, les États membres auront deux ans pour incorporer les dispositions de la directive dans leur législation nationale.

40. Cf. recommandation n° 1 du présent avis.

41. La quantification précise du nombre de travailleurs des plateformes reste un défi. Aucune statistique exacte n'est disponible, en partie à cause de la difficulté à définir qui est considéré comme un travailleur de plateforme. Selon l'Urssaf en 2021, 121 500 auto-entrepreneurs ont été recensés, mais ce chiffre inclut toute personne ayant effectué au moins une transaction, ne reflétant pas nécessairement des travailleurs réguliers. Un sondage de mai 2022 indique que 84 000 personnes se sont exprimées, mais la pratique de plusieurs livreurs utilisant le même compte complique les estimations.

42. T. Pasquier, « Les travailleurs de plateforme sur le modèle de la subordination : à propos des arrêts Uber du 5 janvier 2023 et Bolt du 15 mars 2023 », *Semaine Sociale Lamy*, 24 mars 2023.

depuis novembre 2018⁴³, a mis l'accent sur la nécessité de reconnaître la situation des travailleurs précaires et subordonnés. Elle a réaffirmé, notamment dans des décisions de janvier et mars 2023⁴⁴, que les travailleurs de plateforme peuvent être considérés comme des employés sous contrat de travail en raison d'un lien de subordination juridique, faisant ainsi des plateformes leurs employeurs. Bien que les principes de la Cour de cassation semblent établis, la requalification ne concerne que les travailleurs ayant agi et obtenu gain de cause en démontrant l'existence d'un contrat de travail. À ce jour, aucune loi n'a entériné ces principes⁴⁵. Toutefois, une directive européenne visant à encadrer les conditions d'emploi des travailleurs des plateformes a été approuvée le 24 avril 2024 par le Parlement européen. Celle-ci prévoit qu'une présomption légale de « relation de travail » des travailleurs des plateformes, bien que réfragable, devra être intégrée dans les droits nationaux, en s'appuyant sur deux critères tenant au contrôle et à la direction des travailleurs des plateformes. La CNCDH appelle le législateur, lors de la transposition, à élargir ces critères afin de mieux protéger les travailleurs, allant ainsi au-delà du lien de subordination déjà reconnu en droit français.

II. Un droit au séjour soumis à des preuves d'intégration par la langue

26. L'article 20 de la loi du 26 janvier 2024 ajoute une condition de niveau de langue aux fins de « mieux intégrer ». « Gage d'autonomie, fondement du vivre-ensemble, passeport pour l'emploi », la maîtrise de la langue était, selon l'étude d'impact sur le projet de loi, envisagée comme « la condition sine qua non de l'intégration des étrangers durablement admis au séjour en France »⁴⁶.

27. Ces évidences se heurtent cependant à la réalité des parcours complexes d'intégration des personnes étrangères en fonction de leurs conditions économiques, sociales, familiales et de l'accès effectif à des formations linguistiques adaptées. En effet, l'étude d'impact du projet de loi révélait que « 25 % des étrangers qui se voient prescrire une formation linguistique obligatoire dans le cadre du CIR [Contrat d'Intégration Républicaine] n'atteignent pas le niveau A1 du CECRL à l'issue de celle-ci »⁴⁷. Ce chiffre confirme que de nombreuses personnes ne sont pas en mesure de valider ce niveau de maîtrise du français après les formations prescrites et se voient donc refuser un titre de séjour stable.

28. La CNCDH considère que conditionner la délivrance de titres de séjour de longue durée à un niveau de langue spécifique risque d'exclure certains individus et de retarder leur intégration. Cette nouvelle disposition s'inscrit ainsi dans la continuité d'une évolution législative tendant à faire de la maîtrise de la langue un critère préalable à l'intégration. Longtemps restreinte à la naturalisation, cette exigence s'est étendue, au début des années 2000, à la délivrance des cartes de résident de dix ans⁴⁸, avant de se préciser dans le Contrat d'Intégration Républicaine (CIR) (anciennement Contrat d'accueil et d'intégration – CAI) pour l'ensemble des titres de longue durée⁴⁹. La carte de séjour pluriannuelle, d'une durée allant de deux à quatre ans, créée en 2016⁵⁰, n'a pas échappé à cette logique : les personnes étrangères doivent à ce jour apporter la preuve d'une participation sérieuse et assidue aux modules de formation dispensés dans le cadre du CIR. Désormais, les demandeurs d'une carte de séjour pluriannuelle devront justifier de leur réussite au diplôme de niveau A2 en langue française, à l'écrit et à l'oral⁵¹. Le niveau de langue B1 est quant à lui demandé en français pour les demandeurs de la carte de résident.

29. La CNCDH s'alarme de l'inversion que cette mesure entérine : la maîtrise de la langue est désormais

43. Cass. soc., 28 nov. 2018, n° 17-20.079, Take Eat Easy.

44. Cass. soc., 25 janv. 2023, n° 21-11.273, Uber ; Cass. soc., 15 mars 2023, n° 21-17.316, Bolt.

45. Le droit national aurait pu adopter une solution simple et protectrice par l'assimilation des travailleurs de plateforme à des salariés, mais le législateur français a opté pour une position plus complexe favorable au modèle de « l'ubérisation » du travail.

46. *Étude d'impact sur le projet de loi*, 31 janvier 2023, NOR : IOMV2236472L/Bleue-1.

47. *Ibid.*, p. 46.

48. Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

49. Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

50. Loi n°2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France.

51. Ceseda, article L.413-3.

exigée comme un préalable à l'intégration, alors qu'elle en constitue – selon les observations constantes des chercheurs, des associations, des professionnels de tous secteurs⁵² – l'une des conséquences de plus long-terme. En réalité, l'injonction de prouver une « intégration par la langue », risque de maintenir de nombreuses personnes migrantes dans la précarité administrative, voire de les exclure en plaçant la responsabilité de leur intégration entièrement sur leurs épaules, tout en occultant le rôle crucial de l'État dans les dispositifs d'accompagnement, qui sont actuellement insuffisants.

30. La mesure introduit une rupture d'égalité au regard de l'origine – les personnes originaires des anciennes colonies françaises, souvent francophones, seront largement avantagées –, mais également du niveau d'alphabétisation (par extension, de l'origine sociale et géographique), de l'état de santé, du handicap, de la vulnérabilité économique⁵³ ou administrative, de l'âge, de la situation au regard du travail, de la situation familiale⁵⁴, et d'une multitude d'autres facteurs pouvant influencer sur la capacité d'apprentissage sur des temporalités aussi courtes.

31. L'argument selon lequel cette nouvelle condition n'est pas excluante au regard du séjour, et ne constitue pas un frein à l'intégration⁵⁵, puisque les personnes n'ayant pas validé le niveau de langue requis peuvent toujours prétendre à un nouveau titre de séjour annuel, tout en ayant la possibilité de repasser l'examen l'année suivante, est erroné. En effet, c'est ignorer que la saturation de certains services préfectoraux est à l'origine de difficultés importantes au moment des renouvellements de titres. Celles-ci entraînent de nombreuses interruptions de séjour aux conséquences extrêmement dommageables à tous et à toutes⁵⁶. Ce, d'autant que la mise en place d'une telle condition aura pour effet immédiat d'exacerber les déficits de moyens financiers et humains en multipliant les recours dans des administrations déjà « sous-tension »⁵⁷.

32. La CNCDH a pris note que l'apprentissage de la langue française est financé par le compte personnel de formation mais elle insiste sur la nécessité d'être attentif aux moyens déployés pour sa mise en œuvre et sur la nécessaire augmentation des offres de formation linguistiques adaptées aux besoins.

Recommandation n°2 : La CNCDH alerte sur la tendance à faire de l'intégration une condition préalable à l'acquisition d'un titre de séjour et à multiplier les obstacles dans le processus d'intégration. C'est pourquoi elle recommande de supprimer la subordination du droit au séjour à des exigences accrues de compétences linguistiques.

III. L'accroissement de la précarisation du droit au séjour

33. Lors des débats parlementaires, le Sénat avait intégré une disposition visant à supprimer l'aide médicale d'État (AME) au profit d'une aide médicale d'urgence, bien plus restrictive. La CNCDH s'est réjouie de la suppression d'une telle disposition dans la version finale de la loi⁵⁸ mais reste néanmoins vigilante à toute

52. Voir, parmi d'autres : P. BLANCHET, « Migrations, Langues, Intégrations : une analyse sociolinguistique comparative sur des stratégies étatiques et familiales », LCS, vol. 8, n°2, déc. 2022, pp. 33–45 ; BLANCHET, Philippe et al., « Passer de l'exclusion à l'inclusion : des expériences réussies d'éducation à et par la diversité linguistique à l'école ». *Migrations Société*, 2015/6 N° 162, 2015. p.49-70 ; Ph. HAMBYE & A.-S. ROMAINVILLE, *Apprentissage du français et intégration : des évidences à interroger*, 2014, Français & amp; Société 26-27, EME & Intercommunications, Bruxelles et Fernelmont, 119 p. ; J. ARCHIBALD et S. GALLIGANI (dir.), *Langue(s) et immigration(s) : société, école, travail*, Paris, L'Harmattan, 2009, 289 p.

53. En l'état, rien n'indique que le coût de la certification (entre 90 et 150 euros) sera pris en charge par l'État. Il viendra donc s'ajouter aux sommes déjà conséquentes des timbres fiscaux.

54. Personnes en situation de monoparentalité, les proches aidants, etc.

55. Voir *Le Figaro*, Loi immigration : échouer à l'examen de français ne sera pas synonyme d'expulsion, selon l'Ofii, 13 mars 2023.

56. Le défaut de renouvellement d'un titre entraîne la perte de l'Assurance Maladie, mais aussi bien souvent de l'emploi, voire du logement.

57. Cour des comptes, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, 5 mai 2020.

58. CNCDH, *Déclaration pour le maintien de l'Aide médicale d'État* (D – 2023 - 5), Assemblée plénière du 30 novembre 2023, JORF n°0283 du 7 décembre 2023, texte n° 115.

volonté de supprimer l'AME par voie réglementaire ou par une proposition de loi⁵⁹. La suppression de l'AME, empêcherait des diagnostics à un stade précoce – aggravant le pronostic des pathologies - et renforcerait les recours aux urgences hospitalières déjà à bout de souffle. La CNCDH est extrêmement inquiète des conséquences humaines, sanitaires et financières prévisibles d'une suppression de l'AME.

1. Le droit au séjour pour raisons médicales

34. La CNCDH se félicite de la censure par le Conseil constitutionnel des articles 9 et 10 de la loi visant à modifier les conditions d'accès au droit au séjour pour soins. Cette censure s'appuie néanmoins sur le seul motif d'une adoption en vertu d'une procédure contraire à la Constitution. La CNCDH reste donc vigilante à toute nouvelle volonté de modification.

2. Le risque d'atteinte au droit à une vie privée et familiale

35. Si la CNCDH se félicite de la censure par le Conseil constitutionnel des articles 3, 4 et 5 de la loi visant à durcir le droit au regroupement familial elle reste vigilante à la survenance de toute modification ultérieure, la censure s'appuyant également sur le seul motif d'une adoption procéduralement contraire à la Constitution.

36. De même, l'article 65 de loi qui visait à restreindre les conditions pour bénéficier de la réunification familiale, a été censuré par le Conseil constitutionnel, au motif inchangé que ce texte a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution. Là encore, la CNCDH reste attentive à toute modification ultérieure visant à porter atteinte au droit à la vie privée et familiale des étrangers.

3. La non-reconduction de la prise en charge sanitaire

37. La CNCDH se félicite de la censure par le Conseil constitutionnel du 2^e de l'article 64 de la loi modifiant l'article L. 542-7 du Ceseda qui avait pour objectif de ne pas reconduire la prise en charge sanitaire lorsqu'un rejet définitif de la demande d'asile a été prononcé. Cette censure s'appuyant néanmoins sur le seul motif d'une adoption dont la procédure est contraire à la Constitution, elle reste vigilante à toute modification ultérieure.

4. L'examen à 360° des demandes de titre de séjour : une présomption d'irrecevabilité

38. L'article 14 de loi permet de mettre en place, à compter du 1^{er} juillet 2024, dans cinq départements⁶⁰, une expérimentation du système d'examen des dossiers de séjour à « 360° ». Bien que cette disposition, issue d'une recommandation du Conseil d'État en octobre 2020, puisse sembler efficace et cohérente, pour la CNCDH, elle risque de porter atteinte à l'accès au séjour. Cette réforme conduit lors de la demande d'un titre de séjour à faire un examen complet de la situation des demandeurs et des titres qu'ils peuvent se voir délivrer et donc impose de préparer un dossier qui envisage tous les cas de figure. En effet, lors du dépôt d'une demande de titre de séjour, l'administration devra examiner les motifs invoqués par le demandeur mais aussi tous les motifs susceptibles de conduire à la délivrance d'un titre de séjour. Il est alors tout à fait possible que l'administration délivre un titre moins protecteur que celui initialement demandé. En cas de décision défavorable, toute nouvelle demande introduite dans un délai d'un an après la décision de refus d'admission au séjour de la préfecture serait déclarée irrecevable, sauf si la personne concernée peut justifier de nouveaux éléments qu'elle n'aurait pas pu connaître avant le refus précédent. Cette présomption

59. À ce titre, une tribune d'un collectif de trente-six ONG et associations s'inquiète des « ajustements de fonctionnement » que le gouvernement apportera dans les prochaines semaines à l'aide médicale de l'État., *Le Monde*, Tribune, « [Non au démantèlement à bas bruit de l'aide médicale de l'État](#) », 11 mai 2024, Un collectif de réunissant sociétés savantes et groupes professionnels du monde médical a également publié une tribune, « [Nous, professionnels de santé, appelons à nouveau à la défense de l'aide médicale de l'État](#) », 15 avril 2024, *Le Monde*.

60. Le Calvados, l'Eure, la Manche, l'Orne et la Seine-Maritime conformément à l'arrêté du 13 mai 2024.

d'irrecevabilité pourrait entraîner des situations injustes et préjudiciables pour les personnes cherchant à régulariser leur situation, générant un contentieux inutile. Il convient de noter que les admissions exceptionnelles au séjour, la demande de titre étranger malade et la demande d'asile ne sont pas concernés par cette disposition.

39. En conséquence, malgré l'apparence d'une simplification, cette réforme complique fortement les possibilités d'obtention d'un titre de séjour et risque de priver de toute possibilité de nouvelle demande pendant un an, accroissant le nombre de personnes sans situation administrative légale. Cette nouvelle mesure a un impact sur l'accompagnement social des personnes qui ne verront pas leur situation évoluer pendant au moins un an.

40. Par ailleurs, cette mesure doit être évaluée à la lumière du recours à la dématérialisation. Les modalités de dépôt des demandes de titre de séjour via le site de l'ANEF (Administration Numérique pour les Étrangers en France) rendent, à ce jour, difficile le dépôt d'éléments complémentaires à un dossier. Cette mesure risque de rester inapplicable tant que l'ensemble des préfectures ne respecteront pas leurs obligations d'accès aux guichets en offrant une « solution de substitution » lorsque le téléservice est inaccessible pour des raisons liées à la conception ou au fonctionnement de cet outil – obligation qui découle d'une décision du Conseil d'État du 3 juin 2022⁶¹. La situation actuelle révèle l'absence de prise en compte du problème de la dématérialisation des procédures dans cette loi. La Commission rappelle, comme elle l'a déjà fait à de nombreuses reprises⁶², qu'il est essentiel de garantir un accueil et un accompagnement non dématérialisé pour les personnes afin de préserver l'accès aux droits pour tous.

Recommandation n°3 : La CNCDH recommande de permettre le dépôt d'une demande de titre de séjour sur la base de plusieurs fondements et de pouvoir demander à nouveau un titre de séjour après avoir fait l'objet d'un refus, sans devoir justifier de circonstances nouvelles et postérieures au rejet précédent.

5. La création d'un titre de séjour pour les victimes d'habitat indigne

41. L'article 55 de la loi du 26 janvier 2024 crée un titre de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » en cas de dépôt de plainte par un étranger pour l'infraction de « *soumission à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine* » (article 225-14 du code pénal) contre un marchand de sommeil⁶³. Ce titre est d'une durée d'un an renouvelable pendant toute la procédure. La circulaire du 5 février 2024⁶⁴ précise les contours de cette disposition⁶⁵.

42. La CNCDH prend note de cette disposition qui peut permettre de protéger des personnes en situation de vulnérabilité. Elle regrette que cette disposition n'ait pas été étendue aux victimes de conditions de travail indignes pourtant elles aussi pénalement protégées par le même article 225-14 du code pénal. Elle insiste sur la nécessité d'octroyer une protection durable et d'informer les personnes sur leurs droits, notamment à régularisation.

61. CE, Section, 03/06/2022, req n°452798, publié au recueil Lebon. Dans cette décision, si le Conseil d'Etat a validé la possibilité de rendre obligatoire le téléservice ANEF, c'est en effet « à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits ». Il ajoute que le gouvernement « doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement ».

62. CNCDH, *Avis sur l'accès aux droits et les non-recours* (A – 2022 – 5), Assemblée plénière du 24 mars 2022, JORF n°0079 du 3 avril 2022, texte n° 72.

63. L. 425-11 du Ceseda.

64. Circulaire du 5 février 2024 relative à la lutte contre les filières d'exploitation des étrangers en situation irrégulière, NOR : IOMV24026971J.

65. Sur le même modèle que le titre de séjour délivré aux personnes victimes de traite des êtres humains.

6. La suppression de la protection des jeunes majeurs

43. L'article 44 de la loi modifie l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF) lequel prévoit les cas de prise en charge des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance (ASE). En vertu de la nouvelle loi, les mineurs non-accompagnés placés à l'ASE durant leur minorité ne pourront plus bénéficier du « contrat jeune majeur »⁶⁶, dès lors qu'ils font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Or, la loi du 7 février 2022⁶⁷ avait prévu un accompagnement systématique par l'État et les départements des jeunes majeurs de moins de 21 ans « *qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants* ». Bien que l'octroi du contrat jeune majeur ait toujours été bien en deçà de ce qu'il aurait été possible d'attendre et qu'il ne soit pas rare que les jeunes adultes reçoivent une OQTF, la délivrance systématisée induite par la loi, sans examen sérieux de leur parcours de vie risque d'aggraver leur vulnérabilité.

44. La CNCDH s'inquiète des conséquences humaines de cette nouvelle disposition qui va contribuer à précariser davantage ce jeune public, d'ores et déjà vulnérable et mis en danger par des « sorties sèches⁶⁸ » dès leur 18 ans avec le risque de rupture de leur parcours de formation et d'intégration.

45. La CNCDH considère que cette disposition porte atteinte au principe d'égalité entre les jeunes majeurs français et étrangers non accompagnés qui pouvaient, auparavant, bénéficier sans distinction de nationalité du contrat jeunes majeur. La loi crée une différence de traitement fondée sur la nationalité.

Recommandation n°4 : La CNCDH alerte sur les graves conséquences de l'exclusion du bénéfice du « contrat jeune majeurs » des jeunes adultes placés sous obligation de quitter le territoire français (OQTF), faute d'accompagnement. Les concernant, elle recommande donc la mise en place d'un dispositif spécifique pour les jeunes majeurs afin d'éviter les « sorties sèches » et de permettre la régularisation des jeunes étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) dès qu'ils atteignent l'âge de la majorité. La CNCDH rappelle par ailleurs qu'elle est favorable à ce que tous les jeunes majeurs puissent bénéficier du « contrat jeunes majeurs », qui reste insuffisamment déployé aujourd'hui.

66. Le contrat jeune majeur permet d'assurer la continuité de l'accompagnement du jeune vers l'autonomie et l'insertion professionnelle.

67. Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

68. La sortie sèche est une sortie non préparée et non accompagnée de l'aide sociale à l'enfance lorsque les jeunes atteignent 18 ans, qui constitue une rupture brutale dans leur parcours de vie.

Partie 2. « Contrôler l'immigration » : l'effacement des droits fondamentaux au nom d'une logique sécuritaire

I. Le recours à la notion de « menace à l'ordre public » : le choix de l'arbitraire administratif

46. Introduite dans le droit des étrangers en 1945, la notion de « menace à l'ordre public » l'a été initialement pour expulser des personnes récemment installées sur le territoire et ayant commis de graves infractions sanctionnées par le juge judiciaire. Depuis, son application s'est progressivement étendue à la majorité des procédures relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, et son invocation s'est intensifiée⁶⁹. La loi a entériné son utilisation systématique en l'établissant comme l'un des critères justifiant à la fois des mesures d'expulsion et, désormais, d'enfermement, fragilisant ainsi les protections fondées sur la garantie des droits fondamentaux. Le recours excessif à cette notion juridiquement incertaine exacerbe le risque d'arbitraire, déjà manifeste dans le domaine du droit des étrangers.

47. Dans une circulaire de 1994⁷⁰, les contours de cette notion ont été formalisés pour la première fois. Cette menace est censée être évaluée « au regard de l'ensemble des éléments de fait et de droit caractérisant le comportement personnel de l'étranger en cause ». Bien que la circulaire précise qu'il « n'est ni nécessaire, ni suffisant que l'étranger ait fait l'objet de condamnations pénales »⁷¹, elle ouvre néanmoins la voie à une assimilation insidieuse entre étranger et délinquant. L'administration est ainsi incitée à évaluer la dangerosité supposée de la personne, créant un glissement vers un traitement administratif arbitraire des étrangers. Depuis, cette tendance s'est renforcée. Une circulaire du 16 octobre 2017⁷², signée par le ministre de l'Intérieur, va plus loin en disposant que l'appréciation de cette menace ne doit pas se baser uniquement sur des troubles constatés, mais également sur la prévention de troubles futurs. Cette approche, en criminalisant préventivement les personnes étrangères, compromet non seulement leurs droits mais également les principes de l'État de droit, créant une insécurité juridique inquiétante. Les décisions peuvent désormais être prises sur la base de soupçons de troubles eux-mêmes potentiels, sans qu'aucun fait avéré ne vienne les justifier.

48. Plus récemment, par une circulaire du 17 novembre 2022⁷³, le ministre de l'Intérieur a explicitement demandé aux préfetures d'élargir cette interprétation et d'intensifier les expulsions, préparant ainsi le terrain pour des mesures plus strictes. Cela inclut une systématisation des OQTF en cas de séjour irrégulier, le prononcé d'interdictions de retour sur le territoire français (IRTF) « aussi souvent que possible », le refus de délai de départ volontaire en cas de menace à l'ordre public ou encore l'inscription « systématique » des étrangers faisant l'objet d'une OQTF au fichier des personnes recherchées. En demandant « d'appliquer à l'ensemble des étrangers sous OQTF la méthode employée pour le suivi des étrangers délinquants », la circulaire procède à une assimilation à des délinquants des étrangers qui font l'objet d'une OQTF, alors même qu'ils n'ont pas fait l'objet de poursuites. La loi du 24 janvier 2024, en inscrivant la menace d'ordre public comme motif d'un maintien en rétention (§76 et suivants), entérine et amplifie l'usage répressif de

69. Selon la circulaire de 17 novembre 2022, 3 500 personnes étrangères constituant une menace à l'ordre public ont déjà été éloignées du territoire français depuis 2020 et 88 000 refus de titres de séjour refusés ou retirés en 2 ans (entre 2020 et 2022 donc) (Instruction du 17 novembre 2022 du ministre de l'Intérieur intitulée « exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) et renforcement de nos capacités de rétention », 7 p.).

70. Circulaire du NOR/INT/D/94/00050/C du 8 février 1994, application de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France et de la loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil.

71. Circulaire du NOR/INT/D/94/00050/C du 8 février 1994, art. cit.

72. Circulaire du INTK1701890J du 16 octobre 2017 relative à l'éloignement des personnes représentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison, 2 p.

73. Circulaire du 17 novembre 2022 du ministre de l'Intérieur intitulée « exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) et renforcement de nos capacités de rétention », 7 p.

cette notion, faisant peser un risque constant sur les droits des personnes étrangères et fragilisant les fondements mêmes de l'État de droit.

49. Dans le cadre de l'examen ou du renouvellement des titres de séjour, les préfetures doivent en principe s'appuyer sur un faisceau d'indices, une méthode qui implique de prendre en compte divers éléments tels que l'actualité, la gravité et la répétition des faits pour évaluer la matérialité de la menace. Cependant, dans la pratique, les préfetures se fondent sur des signalements, des interpellations, des placements en garde à vue qui n'ont pas donné lieu à des poursuites au pénal⁷⁴. Cette pratique entraîne une confusion entre suspicion et culpabilité, brouillant la frontière entre menace à l'ordre public et condamnation pénale. En contournant ainsi les garanties fondamentales du droit pénal, cette pratique compromet le respect des droits de la défense et fragilise les principes fondamentaux de l'État de droit.

50. Lors de ses auditions, la CNCDH a constaté que l'administration invoque parfois des infractions mineures qui, pour des citoyens français, ne seraient pas considérées comme une menace à l'ordre public⁷⁵. En utilisant des infractions mineures comme prétexte pour appliquer des mesures aussi sévères qu'une mesure d'éloignement ou, désormais, un maintien en rétention, la loi porte atteinte au principe de proportionnalité et aux garanties de l'État de droit contre l'enfermement arbitraire. Ces pratiques renforcent une logique d'exclusion et de stigmatisation des personnes étrangères, sans considération pour l'équité ou la justice. En amplifiant une logique répressive, la loi fait basculer les politiques migratoires vers une zone grise où la frontière entre légalité et arbitraire devient floue.

51. Par ailleurs, la CNCDH souligne une contradiction de la loi, qui enferme les personnes étrangères dans un cercle vicieux. En effet, pour obtenir un titre de séjour sous le nouveau motif « métier en tension » (cf. *supra*), elles sont contraintes de travailler dans l'illégalité durant douze mois afin de pouvoir réunir les preuves de leur activité professionnelle. Cependant, sans droit au séjour, elles sont forcées de recourir à de faux papiers pour exercer une activité. Ce recours à des faux documents peut tout à fait être utilisé par les préfetures pour caractériser une menace à l'ordre public, justifiant le prononcé de mesures d'éloignement. Ce système crée ainsi une double injustice : d'un côté, il exige des preuves inaccessibles légalement, et de l'autre, il sanctionne ceux qui cherchent à subvenir à leurs besoins en usant de moyens nécessairement illégaux.

II. Les mesures d'éloignement, d'expulsion et d'interdiction de retour : un recul inédit des droits et libertés

1. Le durcissement du régime des obligations de quitter le territoire français (OQTF)

52. La protection contre l'arbitraire de l'administration et les abus d'autorité est le fondement de l'État de droit. L'introduction de termes vagues et imprécis dans la loi va à l'encontre de ce principe. La disposition visant à durcir le régime des OQTF porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes étrangères, garantis par la Constitution et les conventions internationales auxquelles la France est partie.

53. La loi durcit la politique d'éloignement à l'encontre de personnes en situation irrégulière, notamment en matière OQTF. À cet égard, l'article 37 de la loi du 26 janvier 2024 modifie l'article L. 611-3 du Ceseda et

74. Notamment, elles consultent le fichier de Traitement d'antécédents judiciaires (TAJ), qui contient des informations sur les personnes mises en cause, parfois sans condamnation, et sur les victimes. Ce recours à ce fichier entraîne une confusion entre suspicion et culpabilité, brouillant la frontière entre menace à l'ordre public et condamnation pénale. Cela conduit à l'utilisation de la notion de « menace à l'ordre public » comme un outil répressif, permettant d'expulser des individus sur la base de simples soupçons. Cécile Madeline, avocate spécialiste du droit des étrangers à Rouen, citée dans A. Parmentier, « [Droit des étrangers : comment la "menace à l'ordre public" est-elle instrumentalisée ?](#) », *Le Bondy Blog*, 24 mars 2023.

75. Des exemples frappants rapportés par l'association La Cimade, tels que le fait d'uriner sur la voie publique ou de voler une paire de chaussettes ou une barre chocolatée ont pu être utilisés pour justifier des mesures d'éloignement.

supprime les protections au bénéfice de certaines catégories d'étrangers contre le prononcé d'une OQTF ; la protection absolue contre le prononcé d'une OQTF est maintenue uniquement pour les mineurs de moins de 18 ans. Avant l'entrée en vigueur de cette disposition le 28 janvier 2024, la législation reconnaissait neuf profils de ressortissants étrangers qui bénéficiaient d'une protection absolue contre le prononcé d'une OQTF⁷⁶. Ces protections prennent en compte la situation personnelle de l'étranger, ses liens familiaux et la durée de son séjour en France, conformément aux droits fondamentaux garantis par la Constitution et par les textes internationaux de protection des droits humains.

54. Initialement, le projet de texte du gouvernement prévoyait de lever les protections contre les OQTF en cas de comportement constituant une « menace grave pour l'ordre public ». La CNCDH déplore que cette proposition ait été motivée par un discours entretenant les amalgames entre les personnes étrangères et délinquantes. Toutefois, le Sénat est revenu sur ce critère et a voté un texte qui supprime les catégories protégées, à l'exception des personnes mineures de 18 ans. La Commission des lois de l'Assemblée nationale a confirmé cette réécriture, en élargissant d'autant le champ d'application des OQTF.

55. Dans une démarche visant à prévenir les abus potentiels, la loi a intégré un alinéa additionnel précisant que l'OQTF serait édictée « *en tenant notamment compte de la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France et des considérations humanitaires pouvant justifier un tel droit* ». Toutefois, la CNCDH critique cette approche qui consiste à remplacer des protections légales objectives, par des mesures assouplies qui ne font que guider de manière vague et insuffisante l'examen des situations par l'autorité administrative. Le manque de clarté de cette disposition confère aux préfetures une marge d'appréciation trop grande (ou bien disproportionnée), susceptible de renforcer des pratiques inégales et injustes déjà observées aujourd'hui⁷⁷, avec pour conséquence une augmentation considérable du nombre d'OQTF prononcées sans perspective sérieuse d'exécution⁷⁸, c'est-à-dire sans examen sérieux et approfondi de la situation des personnes. Cet alinéa ne suffit pas à écarter le risque d'expulsion de parents d'enfants français, de conjoints de Français, de personnes arrivées en France au plus tard à l'âge de 13 ans ou de personnes gravement malades par exemple. La CNCDH condamne une politique qui, par de telles mesures, accroît l'insécurité administrative des personnes étrangères.

56. La CNCDH dénonce également l'allongement de la durée exécutoire des OQTF, d'un an à trois ans. Cette durée est celle durant laquelle l'administration est autorisée à recourir à des procédures d'exécution d'office, telles que l'assignation à résidence ou le placement en rétention, en vue de mettre en œuvre la mesure d'éloignement. La CNCDH juge cette mesure manifestement disproportionnée. Elle n'aura aucun effet significatif sur l'exécution des OQTF⁷⁹, son objectif initial, mais présente un risque majeur de restriction injustifiée des libertés individuelles.

57. Cette mesure consiste à permettre l'exécution d'une décision administrative durant trois années suivant sa notification, sans prendre en compte les évolutions de circonstances juridiques ou de fait modifiant la situation de l'intéressé, comme des changements dans la vie privée et familiale de la personne concernée. En d'autres termes, cette mesure maintient les personnes étrangères dans une situation figée à la date de la décision d'OQTF, les empêchant de jouir de leurs droits sans pouvoir recourir à un juge. Ainsi, des personnes susceptibles de remplir les critères de régularisation peuvent désormais se voir opposer une OQTF vieille de trois ans.

58. Pour rappel, le seuil d'un an, antérieur à l'entrée en vigueur de la loi, a été introduit en 2003⁸⁰ en réponse

76. Selon l'article L. 611-3 du Ceseda il s'agit notamment des étrangers mineurs de dix-huit ans et des étrangers installés depuis longtemps en France ou qui ont fondé une famille en France. L'article prévoit que la protection absolue contre les OQTF peut être levée si l'étranger « *vit en France en état de polygamie* ».

77. Lors de ses auditions, la CNCDH a recueilli plusieurs témoignages allant dans ce sens.

78. Selon la Cour des comptes, environ 10 % des OQTF sont exécutées ; V. « La politique de lutte contre l'immigration irrégulière », Cour des comptes, rapport thématique, janv. 2024.

79. *Ibid.*

80. Par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

à la jurisprudence du Conseil d'État qui précisait qu'une exécution d'office après une durée « anormalement longue », pouvait être annulée si des circonstances de droit ou de fait avaient évolué, comme la situation familiale de l'étranger⁸¹. Le législateur avait donc fixé une durée minimale d'un an pour permettre à l'administration d'exécuter d'office une OQTF, et placer en rétention ou assigner un étranger à résidence, sans que le juge puisse considérer que cette exécution était fondée sur une décision d'éloignement implicite ultérieure à la décision initiale. Passé ce délai d'un an, l'administration devait prononcer une nouvelle mesure pour l'exécution d'office, et ce même si la situation de l'étranger n'avait pas changé⁸². Cette mesure visait précisément à sécuriser juridiquement les décisions d'éloignement afin de permettre de faire échec à l'invocation de circonstances de droit ou de fait modifiant la situation de l'intéressé après la date de notification de la décision et avant son exécution.

59. La CNCDH s'inquiète des conséquences graves de l'accroissement de la durée de validité d'une OQTF qui entraînera un enracinement prolongé dans la précarité administrative et sociale. Elle considère que la validité de cette mesure doit être strictement limitée dans le temps afin de ne pas faire échec à la régularisation d'une personne étrangère. En effet, dès lors que des circonstances de droit ou de fait modifient la situation de l'intéressé, celui-ci doit pouvoir faire examiner sa demande.

Recommandation n°5 : La CNCDH recommande de supprimer la disposition augmentant la durée de validité à trois années d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Elle propose, par ailleurs, de rendre la durée de validité modulable afin de tenir compte des circonstances de droit ou de fait qui viendraient à modifier la situation de l'intéressé après la date de notification de la décision.

60. La CNCDH déplore l'extension des effets des OQTF. En effet, en plus de prolonger la durée de validité des OQTF, la loi introduit une mesure qui permet de refuser un titre de séjour aux personnes n'ayant pas « satisfait à l'obligation de quitter le territoire dans les formes et délais prescrits par l'autorité administrative »⁸³. Cette mesure déroge explicitement à une jurisprudence établie selon laquelle une personne peut déposer une nouvelle demande de titre de séjour en cas de circonstances nouvelles créatrices de droit. La Commission dénonce cette mesure, qui fige la situation administrative des personnes étrangères sur la base d'une appréciation dépassée et qui encourage des pratiques administratives abusives, telles que le refus d'enregistrement ou de délivrance de titres de séjour. Cela est d'autant plus critiquable que les personnes concernées sont souvent empêchées de contester ces décisions en raison de la complexité des procédures et du manque d'accès à un soutien juridique, aggravant ainsi leur vulnérabilité. Enfin, la CNCDH souligne que cette mesure contredit les objectifs affichés par le gouvernement dans l'étude d'impact et énoncés dans un rapport du Conseil d'État de 2020 sur la simplification du contentieux⁸⁴, qui visait à réduire le contentieux des étrangers devant les juridictions administratives. Loin de les atteindre, cette mesure alourdit la charge des tribunaux et accroît l'insécurité administrative des personnes étrangères.

61. La loi inscrit également dans le code la possibilité de refuser ou de retirer un titre de séjour à une personne « ayant commis des faits qui l'exposent à » plusieurs condamnations, énumérées dans le texte⁸⁵. D'une part, la CNCDH critique l'utilisation du verbe « exposer », qui suggère qu'une condamnation effective n'est pas nécessaire. D'autre part, elle souligne l'inutilité de ces dispositions. En effet, en l'état du droit, le cadre juridique actuel, la notion de « menace à l'ordre public » permet déjà de prendre de telles décisions. Ces mesures relèvent davantage de l'affichage politique que d'une réelle nécessité.

81. En effet, l'exécution d'office d'une décision d'éloignement au terme d'une durée anormalement longue devait être regardée comme fondée, non sur la décision initiale, même si elle était devenue définitive, mais sur une nouvelle décision implicite révélée par la mise en œuvre de l'exécution d'office elle-même. Or, si dans ce laps de temps des circonstances de droit ou de fait venaient à modifier la situation de l'intéressé après la date de notification de la décision, comme sa vie privée et familiale, le juge annulait alors la décision d'éloignement de l'administration et libérait l'intéressé placé en rétention. La notion de « durée anormalement longue » variait selon les situations, rendant l'issue du contentieux incertaine. Ainsi, une durée de 12 mois et deux semaines avait été jugée excessive, tandis que deux ans ne l'ont pas été dans une autre affaire.

82. Réponse du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer publiée le 20 octobre 2022, JO Sénat du 20 octobre 2022, p. 5154.

83. Ceseda, art. L432-1-1.

84. CE, Rapport « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous », 2020, 89 p.

85. Ceseda, art. art. L432-1-1, L432-5-1 et L432-6-1.

Recommandation n°6 : La CNCDH recommande de supprimer l'extension des effets des OQTF et de rétablir le droit pour les personnes étrangères de déposer une nouvelle demande de titre de séjour en cas de circonstances nouvelles de fait ou de droit.

2. L'allongement de la durée des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF)

62. L'Interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) est une mesure issue de la directive européenne « retour » de 2008. Elle est prononcée par la préfecture à l'encontre d'une personne étrangère, soit simultanément à une OQTF, soit après l'émission d'une OQTF⁸⁶. Cette mesure interdit le retour de la personne concernée en France pour une durée pouvant aller jusqu'à 10 ans, selon les circonstances. Une fois prononcée, l'IRTF est enregistrée dans le Système d'Information Schengen (SIS), entraînant un refus de visa pour les personnes visées par cette mesure. La loi du 26 janvier 2024, dans son article 60, a allongé la durée maximale de l'Interdiction de Retour sur le Territoire Français (IRTF) à cinq ans, contre trois ou deux ans auparavant, et 10 ans en cas de menace grave à l'ordre public, contre cinq ans auparavant.

63. Un dispositif de réexamen de l'interdiction de retour est prévu, similaire à celui pour les arrêtés d'expulsion, au bout de cinq ans afin d'évaluer la pertinence de la mesure. L'autorité compétente prend en compte l'évolution de la menace pour l'ordre public que constitue la présence de l'intéressé en France, les changements dans sa situation personnelle et familiale, ainsi que les garanties de réinsertion professionnelle ou sociale qu'il présente. En termes de procédure, la personne concernée peut présenter des observations écrites. Si l'administration ne notifie pas de décision explicite d'abrogation dans un délai de deux mois, cela équivaut à une décision implicite de maintien de la mesure.

64. De manière préoccupante, l'article 61 de la loi prévoit le refus de délivrance de visa à toute personne faisant l'objet d'une OQTF depuis moins de cinq ans et ne prouvant pas son départ du territoire dans le délai imparti, sauf en cas de « circonstances humanitaires ». Cette systématisation risque de multiplier les impasses administratives et les atteintes aux droits, sans prendre en compte l'évolution des circonstances factuelles et juridiques. La notion de « circonstances humanitaires » existait déjà dans la loi pour éviter une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) ou pour examiner une demande d'admission exceptionnelle au séjour. Cependant, les associations constatent que cette disposition est très rarement utilisée par les préfectures et que son application varie d'une préfecture à l'autre. La CNCDH considère les durées d'interdiction proposées excessivement longues et déconnectées des objectifs visés par la loi.

Recommandation n°7 : La CNCDH recommande la suppression des dispositions allongeant la durée des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF). Elle recommande également la suppression du conditionnement d'un visa à la nécessité de prouver son départ du territoire, dans le délai imparti, dans l'hypothèse d'une OQTF de moins de 5 ans.

3. Les arrêtés d'expulsion

65. En l'état actuel du droit, l'administration peut décider d'émettre des arrêtés d'expulsion lorsque la présence d'une personne étrangère en France est estimée constituer une menace grave pour l'ordre public⁸⁷. Pour certaines catégories de personnes protégées, cette possibilité est restreinte.

66. Certains étrangers bénéficiaient de la protection dite « relative », c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient faire l'objet d'une décision d'expulsion « *que si elle constituait une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique* ». Cette protection s'appliquait notamment aux étrangers parents d'enfants français ou résidant légalement en France depuis plus de dix ans.

86. Ceseda, articles L. 612-6 à L. 612-11.

87. Ceseda, art. L. 631-1.

67. La loi du 23 août 1993⁸⁸ avait déjà établi une limitation à cette protection en disposant que toute personne définitivement condamnée à une peine d'emprisonnement ferme d'au moins cinq ans en perdait le bénéfice. La loi du 26 janvier 2024 étend le champ de cette limitation en considérant désormais qu'est concernée toute personne condamnée définitivement pour une infraction « punissable » d'une peine d'emprisonnement ferme d'au moins trois ans. Avec ce remplacement de la peine « prononcée » par la peine « encourue », les expulsions concernent désormais un nombre accru de personnes⁸⁹, or des écarts importants sont généralement constatés entre les peines encourues et prononcées, lesquelles le sont, au nom du principe de l'individualisation des peines, « en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale », en application de l'article 132-1, alinéa dernier du code pénal. En effet, selon une étude récente⁹⁰, les peines prononcées ne représentent que 8 % de la peine encourue et que 4 % si on se réfère à la partie ferme de la peine prononcée. Dès lors, la référence aux peines encourues couvre un grand nombre d'infractions dont certaines de faible gravité. À titre d'exemple, un vol dans les transports en commun est considéré par la loi pénale comme commis avec une circonstance aggravante et donc passible de cinq ans d'emprisonnement au lieu de trois⁹¹ alors que dans les faits il peut porter sur quelques euros nécessaires à l'achat d'un ... sandwich. De la sorte, la loi s'affranchit du principe d'individualisation de la peine⁹².

68. Dans une même approche, la loi du 26 janvier 2024 lève à l'article 35 les protections dont bénéficient les personnes étrangères qui résident en France depuis qu'elles ont moins de treize ans, ou y résident de manière régulière depuis plus de vingt ans, ou encore les étrangers gravement malades. Antérieurement, ces personnes ne pouvaient faire l'objet d'une décision d'expulsion qu'en cas de « *comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes* »⁹³. Cette protection n'était retirée que dans des cas très spécifiques. Il était même explicitement prévu qu'une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme de cinq ans ou plus ne faisait pas obstacle au bénéfice de cette protection. La loi retire le bénéfice de cette protection dans l'hypothèse d'une condamnation à une infraction punissable d'au moins cinq ans d'emprisonnement (trois ans en cas de réitération).

69. La CNCDH regrette que la loi privilégie l'expulsion au détriment des opportunités de réinsertion. En effet, un étranger condamné à une amende ou à une peine d'emprisonnement avec sursis peut être expulsé si l'infraction est punie de cinq ans d'emprisonnement (trois ans en cas de réitération), même si le tribunal, au nom du principe de l'individualisation des peines, a prononcé une peine inférieure justifiée par des preuves d'insertion professionnelle, des garanties personnelles, une reconnaissance des faits ou des efforts de réparation auprès de la victime. L'objectif de réinsertion de la peine est ainsi ignoré au profit de celui de l'expulsion, au mépris du principe de l'individualisation des peines.

70. La CNCDH dénonce par ailleurs l'introduction de motifs nouveaux pour justifier la levée de toutes les protections, tels que l'irrégularité du séjour⁹⁴ ou « *en cas de comportement de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, dont la violation délibérée et d'une particulière gravité des principes de la République* »⁹⁵. L'introduction de ces motifs soulève des questions majeures quant au respect des

88. Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

89. Selon une estimation réalisée par l'OIP sur le fondement de données publiées par le ministère de la justice, en 2021, 853 étrangers étaient condamnés à une peine d'au moins 5 ans, et environ 32 000 pour des infractions punissables d'au moins 5 ans d'emprisonnement.

90. Philippe Arnaud, *La fabrique des jugements - Comment sont déterminées les sanctions pénales*, La Découverte, Coll. Sciences humaines, 2022.

91. Code pénal, art. 311-4,7°.

92. CC, décision n° 2005-520 DC, 22 juillet 2005.

93. Ceseda, art. L.631-3.

94. Ceseda, art. L. 631-2 et L. 631-3.

95. Ceseda art. L.631-3. L'article L. 631-3 du Ceseda renvoie à l'article L. 412-7 pour définir les principes en question. Ce dernier fait référence à des valeurs fondamentales telles que la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que la dignité de la personne humaine.

droits fondamentaux et au pouvoir d'appréciation de l'administration, alors que les principes républicains protègent tous les individus, indépendamment de leur statut administratif.

71. La CNCDH est très inquiète des expulsions illégales et du non-respect des mesures provisoires adoptées par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)⁹⁶, comme elle l'avait exprimé dans une lettre à la première ministre à la suite de l'expulsion d'un ressortissant ouzbek⁹⁷. Au cours des auditions qu'elle a menées, plusieurs cas d'expulsions de personnes placées en centres de rétention administrative (CRA), pourtant engagées dans des démarches visant à interrompre leur expulsion, lui ont été rapportés. La CNCDH s'inquiète également des atteintes au droit à la vie privée et familiale dont peuvent résulter ces expulsions.

4. Le régime des interdictions du territoire français (ITF) : la systématisation de la « double peine »

72. La CNCDH s'inquiète de l'existence, du durcissement et de l'extension du domaine des interdictions de territoire français (ITF). L'ITF, souvent associée à la notion de « double peine »⁹⁸, est une sanction prononcée par le juge pénal à l'encontre des personnes étrangères, du seul fait de leur nationalité, réservée à la commission des crimes et délits graves. Cette mesure peut être infligée soit comme peine principale, soit comme peine complémentaire à une peine d'emprisonnement ou une amende⁹⁹. À cet égard, ces peines ne peuvent être prononcées que par « *décision spécialement motivée au regard de la gravité de l'infraction et de la situation personnelle et familiale de l'étranger* »¹⁰⁰.

73. Toutefois, la loi modifie, en son article 35, le régime des différentes protections contre les ITF. D'une part, elle étend l'application de l'ITF à tous les délits punis d'au moins 3 ans d'emprisonnement¹⁰¹. D'autre part, elle lève l'ensemble des protections dites « relatives », c'est-à-dire celles concernant les étrangers résidant en France depuis longtemps ou ayant des liens familiaux étroits dans le pays¹⁰². En d'autres termes, une personne résidant en France depuis plus de vingt ans ou depuis l'âge de 13 ans peut désormais être soumise à une ITF. La Commission considère que cette mesure est non conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) et à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Enfin, la CNCDH déplore la modification par la loi du point de départ de la durée de l'ITF : celle-ci commence désormais à courir à partir de la date à laquelle la personne a effectivement quitté le territoire, et non plus à compter de la fin de l'exécution de la peine d'emprisonnement (pour une ITF complémentaire) ou de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive (pour une ITF principale).

74. L'allongement de la liste des infractions concernées par l'ITF renforce ainsi le champ d'application de la « double peine », sans tenir compte de la notion de gravité des faits. Loin de viser, comme l'annonçait pourtant le ministre de l'Intérieur, les seuls « *étrangers auteurs d'actes de délinquance extrêmement graves* », l'élargissement de la double peine concerne en réalité la quasi-totalité des personnes étrangères confrontées à la justice pénale, dont la majorité l'est pour des délits, le plus souvent de faible gravité. L'extension du régime des ITF à des infractions comme le vol notamment, qui concerne de nombreuses personnes en situation de précarité, risque d'accroître considérablement leur nombre, dans un contexte où

96. *Le Monde*, [La France procède à l'expulsion en passant outre une décision de la CEDH pour la première fois](#). CNCDH, [Déclaration sur l'exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme](#) (D - 2024 - 4), Assemblée plénière du 26 septembre 2024.

97. [Lettre de la présidence consultable en ligne](#).

98. L'expression double peine renvoie au fait de rajouter à une peine principale une peine complémentaire spécifiquement liée à la qualité de résident étranger en France.

99. En y intégrant les infractions prévues au 6° de l'article 222-13 du code pénal (violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail commises par le conjoint ou le concubin de la victime), à l'article 222-14-15 du code pénal (violences commises sur un militaire de la gendarmerie nationale, un militaire déployé sur le territoire national dans le cadre de réquisitions, un fonctionnaire de la police nationale, un agent de police municipale, un garde champêtre, un agent des douanes, un sapeur-pompier professionnel ou volontaire ou un agent de l'administration pénitentiaire dans l'exercice ou du fait de ses fonctions et lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur) et à l'article 311-4 du code pénal (vol avec une circonstance aggravante).

100. Code pénal, article 131-30-1.

101. Code pénal, art. 131-30 et suivants.

102. En effet, l'article L.131-30-1 du code pénal est abrogé.

elles ont presque triplé en huit ans. La CNCDH dénonce une mesure qu'elle juge discriminatoire.

75. En outre, la protection quasi absolue existant pour certaines catégories d'étrangers¹⁰³ connaît une nouvelle exception dès lors qu'est en cause un crime ou un délit puni d'au moins 5 ans d'emprisonnement. Cela concerne les parents d'enfant français mineurs; les conjoints de Français; ceux qui vivent habituellement en France depuis 15 ans. La remise en cause des catégories protégées revient à affirmer que la vie privée et familiale ou l'état de santé ne pourront pas empêcher une expulsion, que c'est l'argument sécuritaire qui l'emporte, et instille l'idée selon laquelle les personnes étrangères n'ont pas le droit, du fait de leur seule nationalité, à la réinsertion.

76. La CNCDH s'inquiète de la diminution, voire de la disparition pour certaines situations, des protections contre les ITF, pourtant prévues pour protéger les étrangers en situation régulière qui sont le mieux « intégrés » et installés en France (enfants français, résidence régulière prolongée).

Recommandation n°8 : La CNCDH s'alarme des conséquences de la suppression des protections spécifiques contre le prononcé des obligations de quitter le territoire français (OQTF), des arrêtés d'expulsion et des interdictions du territoire français (ITF). Elle appelle à rétablir ces protections et à les étendre à d'autres catégories de personnes étrangères, en particulier les personnes vulnérables, telles que les victimes de violences sexuelles et de traite des êtres humains sous toutes ses formes.

III. L'extension de l'enfermement administratif

1. « La menace pour l'ordre public » : un nouveau motif de placement en rétention

77. La rétention administrative est une mesure qui permet de maintenir dans un lieu fermé, un centre ou un local de rétention administrative, un étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement, dans l'attente de la mise à exécution de la mesure. Cette privation de liberté est ordonnée lorsque la personne « ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir un risque de soustraction à l'exécution de la décision d'éloignement et qu'aucune autre mesure n'apparaît suffisante à garantir efficacement l'exécution effective de cette décision »¹⁰⁴. Le placement en rétention est l'exception et l'assignation à résidence le principe. Cependant, les associations constatent que, dans la pratique, la rétention est souvent privilégiée. Cette situation est facilitée par la marge d'appréciation laissée à l'administration.

78. L'article 40 de la loi du 26 janvier 2024 a révisé l'article L. 741-1 du Ceseda pour y intégrer la notion de « menace à l'ordre public » comme motif de placement en rétention administrative. Ainsi « un comportement menaçant l'ordre public peut être [désormais] considéré comme constituant un risque de fuite »¹⁰⁵. En retenant « la menace à l'ordre public » comme motif de placement en rétention, le législateur fait de la rétention administrative une mesure de répression des comportements des personnes étrangères à la disposition de l'administration ; et ce, alors même que la CJUE a rappelé que ni la directive 2008/115 dite « retour » ni sa jurisprudence ne prévoyait que l'ordre public puisse fonder un enfermement en centre de rétention¹⁰⁶. La notion de « menace à l'ordre public » manque de matérialité et d'objectivité, ce qui ouvre la voie à une interprétation extensive de la part de l'administration. En d'autres termes, cette disposition transforme la rétention administrative en une sanction par privation de liberté d'une variété de comportements des personnes étrangères, indépendamment de toute infraction pénale commise. Une motivation confirmée par la circulaire ministérielle datée du 3 août 2022¹⁰⁷, qui recommande d'utiliser les centres de rétention

103. Code pénal, art. 131-30-2.

104. Ceseda, art.L741-1.

105. Site Service public, [Page consacrée au Centre de rétention administrative](#), mise à jour en avril 2024.

106. CJCE, 30 novembre 2009, Kadzoev indique que « La possibilité de placer une personne en rétention pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ne saurait trouver son fondement dans la directive 2008/115 ».

107. Instruction du 3 août 2022 du ministre de l'Intérieur relative aux mesures nécessaires pour améliorer l'efficacité de la chaîne de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière connus pour troubles à l'ordre public.

principalement pour les personnes perçues comme un risque pour l'ordre public, même en l'absence de certitudes quant à leur expulsion effective.

79. Cette mesure, combinée à l'augmentation de la durée initiale de rétention à quatre jours avant que le juge examine les fondements du placement en rétention (voir *infra*) – révèle un potentiel arbitraire considérable et une atteinte sans précédent à la liberté individuelle. La CNCDH condamne l'adoption de cette mesure qui, selon elle, compromet gravement les principes fondamentaux d'un État de droit, historiquement ancré dans la lutte contre la détention arbitraire. Cette situation suscite de profondes inquiétudes quant au respect des droits fondamentaux et des normes démocratiques établies et constitue, pour la CNCDH, le franchissement d'une ligne rouge en termes d'atteinte aux droits.

80. Enfin, l'article 43 de la loi modifie le délai entre deux placements en rétention administrative pour les personnes étrangères. Auparavant, l'administration pouvait placer une personne en rétention sur la base de la même décision d'éloignement, mais seulement après un délai de sept jours suivant sa libération, sauf dans les conditions spécifiées à l'article L. 741-7 du Csesda. La loi réduit considérablement ce délai en permettant à l'administration de placer à nouveau en rétention une personne sur la base de la même décision d'éloignement, seulement quarante-huit heures après sa libération, en présence de « *circonstances nouvelles de fait ou de droit* ». Cette réduction marque encore un tournant potentiel dans la gestion administrative des personnes étrangères en situation d'éloignement, en raccourcissant de manière significative le délai entre deux placements en rétention.

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande de supprimer la notion de « *menace à l'ordre public* » comme fondement du maintien en rétention. Elle propose également de supprimer la réduction du délai entre deux placements en rétention sur la base d'une même décision d'éloignement.

2. L'affaiblissement du contrôle par le juge judiciaire

81. La CNCDH s'est toujours fermement opposée à toute proposition visant à l'allongement de la durée initiale de la rétention administrative. Elle dénonce l'extension à quatre jours au lieu de la durée actuelle de 48h. Or, ce n'est qu'à l'issue de ce délai que le juge judiciaire garant de la liberté individuelle conformément à l'article 66 de la Constitution, a la possibilité, une fois sollicité, d'examiner les conditions de l'interpellation et de l'enfermement de la personne étrangère au regard des critères de la loi et de prolonger la rétention pour une période supplémentaire de vingt-six jours.

82. La France a déjà fait l'objet d'une condamnation à ce sujet par la Cour européenne des droits de l'homme en 2016¹⁰⁸. En 2011, la durée initiale de rétention avait été portée à cinq jours. La Cour avait estimé que les droits du requérant, fondés sur l'article 5 de la Convention relatif au droit à la liberté et à la sûreté, n'avaient pas été respectés car il n'avait pas eu la possibilité de se défendre. L'extension de la durée initiale de rétention à quatre jours est ainsi en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et pourrait exposer la France à de nouvelles condamnations. Il convient d'ajouter qu'en 2022 près d'une personne enfermée sur quatre a été libérée par le juge judiciaire au motif que son enfermement était illégal.

83. À Mayotte, le délai de cinq jours a été maintenu. Or, dès lors que la majorité des expulsions se déroulent dans les vingt-quatre heures après l'arrestation, ces retenues échappent à tout contrôle juridictionnel. Dans la pratique, le préfet et les forces de police gèrent seuls ces opérations et ils renvoient des milliers de personnes vers les Comores¹⁰⁹. La CNCDH déplore le maintien de la durée initiale de rétention de cinq jours à

108. CEDH, *A.M. c. France*, arrêt du 12 juillet 2016, requête n°56324/13. Dans cette décision, l'espèce concernait une personne qui avait déjà été expulsée avant que la légalité de sa détention ne soit examinée judiciairement.

109. Environ 26 000 personnes renvoyées en 2022 selon les chiffres des associations présentes sur place.

Mayotte qui permet de contourner le contrôle de la mesure par le juge judiciaire¹¹⁰.

Recommandation n°10 : La CNCDH recommande d'inscrire une durée initiale de rétention de 24h maximum (et non de quatre jours) avant l'intervention du juge judiciaire. Elle recommande également l'abrogation des dispositions spécifiques applicables à Mayotte, où la durée initiale de rétention administrative est actuellement fixée à cinq jours, pour l'aligner sur une durée de 24 heures.

3. L'interdiction de l'enfermement des enfants en situation de migration

84. L'article 40 de la loi prévoit l'interdiction d'enfermer des enfants de moins de 18 ans dans un centre ou un local de rétention en France métropolitaine, mesure que la CNCDH recommandait depuis plusieurs années¹¹¹. La Commission salue cette avancée mais condamne sa non-application à Mayotte avant 2027. Elle rappelle que la France a fait l'objet de 11 condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme en raison de sa politique d'enfermement d'enfants dans des lieux de rétention, la Cour ayant même jugé en 2020 que le traitement de deux enfants en bas-âge caractérisait un « *manque flagrant d'humanité* »¹¹².

85. Toutefois, la CNCDH considère que cette mesure est inachevée dès lors que cette interdiction ne s'appliquera à Mayotte qu'au 1^{er} janvier 2027, conformément à l'article 86 de la loi. Or, il convient de rappeler que la rétention des enfants est bien plus fréquente en comparaison avec la métropole (3 262 enfants enfermés à Mayotte en 2023 contre 87 en Métropole¹¹³).

86. En outre, deux inquiétudes persistent : si la loi interdit la rétention des enfants, il sera toujours possible de ne placer en rétention qu'un seul des deux parents, conformément à une circulaire du ministre de l'Intérieur de février 2024¹¹⁴ ; ce qui incitera les préfetures à séparer les familles, et n'apparaît pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

87. Par ailleurs, le pacte européen sur la migration et l'asile, adopté le 14 mai 2024 par le Conseil de l'Union européenne, prévoit, dans le règlement « filtrage », des cas de rétention aux frontières pour les ressortissants de pays tiers. En effet, selon cette nouvelle procédure, les personnes qui rentrent illégalement sur le territoire européen devront passer par une procédure dite de filtrage afin d'identifier les personnes ayant vocation à entrer sur le sol européen. Le filtrage devrait être réalisé à proximité des frontières extérieures sur une période maximale de sept jours. Ensuite, une autre analyse des demandes, concernant les demandes de protection internationale notamment, sera réalisée. Pendant ces deux périodes, pouvant aller jusqu'à 12 semaines, les personnes devront rester à disposition des autorités et seront donc a priori placées dans des centres de détention. La CNCDH s'interroge sur l'exécution de cette disposition et sur son articulation avec le droit national, notamment en ce qui concerne la rétention des enfants¹¹⁵. L'interdiction de la rétention des mineurs dans le droit national pourrait se heurter à la « *fiction de non-entrée* » : cette notion permet de considérer qu'une personne issue d'un État tiers qui se trouve physiquement sur le territoire d'un État européen n'est pas officiellement entrée sur ce territoire. Le droit national ne s'applique donc pas pour elle. Bien que le droit national interdise la rétention d'enfants, cela signifie que les rétentions d'enfants pourraient avoir lieu dans ces centres situés aux frontières extérieures de l'UE, même si la détention des enfants migrants resterait encadrée par la directive sur les conditions d'accueil de 2013, laquelle précise que

110. Cette mesure est à lier avec la proposition du Gouvernement de restreindre le pouvoir du juge des libertés et de la détention de libérer une personne retenue dans un Centre de rétention administrative (CRA) si des nullités de procédure, portant atteinte aux droits de cette personne, sont identifiées (selon l'article L743-12 du Ceseda). Le Gouvernement propose de préciser que l'atteinte aux droits de l'étranger doit être substantielle pour justifier une libération et qu'il soit permis de régulariser des nullités de procédure jusqu'à la clôture des débats. L'administration se voit reconnaître un véritable « droit à l'erreur » appliquée à l'hypothèse grave de la privation de la liberté d'une personne.

111. CNCDH, *Avis relatif à la proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention des familles avec mineurs* (A – 2020 – 12), Assemblée plénière du 24 septembre 2020, JORF n°0242 du 4 octobre 2020, texte n° 76.

112. CEDH, *Moustahi c. France*, arrêt du 25 juin 2020, requête n°9347/14, §69.

113. Cimade, Rapport 2023 sur les centres et locaux de rétention administrative.

114. Ministre de l'Intérieur, Instruction relative à la fin du placement en rétention des étrangers mineurs, 5 fév. 2024, n°IOMV2402702J.

115. Disclose, *Immigration en Europe : la France à la manœuvre pour autoriser la rétention des enfants dès le plus jeune âge*.

chaque mesure doit être guidée par l'intérêt supérieur de l'enfant¹¹⁶. La CNCDH appelle donc à être vigilant sur l'application du règlement du pacte européen à la situation des enfants.

Recommandation n°11 : La CNCDH réitère sa recommandation d'interdire la rétention administrative de tout enfant, mineur de 18 ans, accompagné ou non, dans tous les lieux d'enfermement et sur tout le territoire français, y compris dans les Outre-mer.

IV. La situation aux frontières : le continuum du non-droit

88. La CNCDH rappelle qu'aucune disposition en matière de gestion des flux migratoires et de lutte contre l'immigration illégale ne saurait justifier un renoncement aux obligations découlant de l'application du droit international, notamment en termes de sauvegarde de la vie en mer, de respect des droits fondamentaux et d'absence de traitement dégradant¹¹⁷.

1. La criminalisation de l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers de personnes étrangères

89. L'article 53 de la loi du 26 janvier 2024 apporte deux modifications concernant les délits et crimes de facilitation, par aide directe ou indirecte, de l'entrée, de la circulation ou du séjour irrégulier d'un étranger en France. Tout d'abord, elle porte la peine encourue à quinze ans de réclusion criminelle lorsque les faits sont commis en bande organisée et dans des circonstances qui exposent directement les étrangers à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente¹¹⁸. Ensuite, elle érige en crime puni de vingt ans de réclusion criminelle et 1 500 000 euros d'amende le fait de diriger ou d'organiser un groupement ayant pour objet la commission des infractions de facilitation, par aide directe ou indirecte, de l'entrée, de la circulation ou du séjour irrégulier d'un étranger en France.

90. Selon la police aux frontières, cette disposition répond à une organisation croissante des « passeurs » à la frontière. La CNCDH reconnaît la nécessité de lutter contre les organisations criminelles qui exploitent la vulnérabilité des personnes migrantes, souvent victimes de traite des êtres humains¹¹⁹, contraintes de faire appel aux trafiquants. Mais elle souligne que ce sont surtout les politiques migratoires de plus en plus restrictives et les contrôles systématiques qui contraignent les personnes à se mettre dans des situations de danger et à faire appel à des passeurs. La CNCDH s'interroge sur l'opportunité de cette disposition, alors que malgré les déferrements quasi-quotidiens, le trafic ne diminue pas.

91. La CNCDH s'inquiète du fait que certaines personnes sont parfois visées par des poursuites alors qu'il n'y a pas de contrepartie à l'aide apportée. Si dans le discours, l'augmentation des peines encourues ne vise pas les aidants solidaires, la CNCDH s'interroge sur le fait que des personnes solidaires continuent de faire l'objet d'une criminalisation accrue malgré la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2018¹²⁰. La Cour de cassation a récemment confirmé la condamnation d'un individu qui avait permis à un ressortissant étranger de franchir la frontière entre l'Italie et la France, dans un but strictement humanitaire, considérant que « *la personne qui, dans un but humanitaire, apporte une aide à l'entrée sur le territoire français, favorise la commission d'une infraction, ce qui explique qu'elle ne puisse bénéficier de l'immunité prévue en cas d'aide, poursuivant le même but, apportée au séjour et à la circulation* »¹²¹. La CNCDH craint que les

116. Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

117. CNCDH, [Déclaration relative au sauvetage des migrants naufragés](#) (D – 2023 – 4), Assemblée plénière du 19 octobre 2023, JORF n°0248 du 25 octobre 2023, texte n° 81.

118. La CNCDH rappelle que la bande organisée entraîne l'application de la procédure particulière applicable à la criminalité et à la délinquance organisée, qui accroît les pouvoirs des forces de l'ordre et des magistrats instructeurs.

119. CNCDH, [Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018](#), Assemblée plénière du 19 juin 2018, JORF n°0150 du 1 juillet 2018, texte n° 24.

120. Décision n°2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018.

121. Cass. crim., 25 janv. 2023, n° 21-86.839.

dispositions issues de la nouvelle loi, combinées à cette jurisprudence défavorable aux aidants solidaires, n'aggravent davantage la situation des personnes en situation irrégulière, qui pour des raisons impérieuses sont amenées à franchir des frontières.

92. Il est ressorti des auditions menées par la Commission que la situation à la frontière italienne est toujours inquiétante et que la violation des droits fondamentaux perdure¹²². Comme elle avait pu le constater en 2018, aux frontières terrestres intérieures, les refoulements sont quotidiens (à la suite de contrôles massifs dans les trains, les bus, et contrôles des piétons, souvent au faciès). L'application expéditive de la procédure de non-admission ne permet pas de notifier tous les droits et notamment le droit à la demande d'asile, qui est réduite à néant à la frontière franco-italienne.

93. La CNCDH s'inquiète, par ailleurs, pour les mineurs non accompagnés qui sont refoulés vers l'Italie à la suite d'évaluations sommaires de leur minorité. Un protocole d'accord, signé en 2019, entre le ministre de l'Intérieur, le préfet, le conseil départemental des Alpes-Maritimes et les associations, énonce de façon claire, qu'une évaluation de leur minorité et de leur isolement doit être faite sous trois jours. Le mineur doit donc bénéficier d'une mise à l'abri provisoire et d'un administrateur *ad hoc*. Or, cette évaluation ne semble pas suffisamment approfondie (caches à remplir, appréciation des éléments physiques...), ce qui peut faire douter de sa valeur probante.

94. Enfin, la CNCDH est également préoccupée par les cas de traite des êtres humains qui résultent de ces politiques, et qui ne sont pas pris en considération par la loi. Elle s'inquiète toujours de l'absence de formation des personnels de police qui ne tiennent pas compte de certaines vulnérabilités aux frontières.

Recommandation n°12 : Si la CNCDH reconnaît la nécessité de lutter contre les organisations criminelles exploitant la vulnérabilité des personnes migrantes, souvent victimes de la traite des êtres humains, elle s'oppose fermement aux mesures dont l'efficacité n'est pas prouvée et qui alimentent les amalgames entre réseaux de trafiquants et personnes aidantes. La CNCDH recommande de revenir sur la criminalisation de l'aide à l'entrée lorsque celle-ci n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et a été apportée dans un but exclusivement humanitaire.

2. La création d'un fichier pour les mineurs non accompagnés délinquants

95. L'article 39 de la loi du 26 janvier 2024 modifie l'article L. 142-3-1 du Ceseda en créant un fichier qui recense les mineurs non accompagnés en cas de suspicion d'infraction pénale. Ainsi, les mineurs non accompagnés suspectés d'être auteur ou complice d'une infraction pénale pourront voir leurs empreintes digitales et leur image enregistrées dans un fichier. Ce fichier est présenté comme visant à faciliter « l'identification des mineurs se déclarant privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille à l'encontre desquels il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'ils aient pu participer, comme auteurs ou complices, à des infractions à la loi pénale ou l'établissement d'un lien entre plusieurs infractions commises par un seul de ces mineurs ». Les données devraient être relevées dès la déclaration de minorité et n'être conservées que pendant la durée strictement nécessaire à la prise en charge et à l'orientation des mineurs.

96. La CNCDH s'inquiète de la multiplication des fichiers visant les mineurs non accompagnés et s'interroge sur la cohérence et la corrélation des différents fichiers entre eux¹²³, et ce alors que la finalité de ce dernier fichier n'est pas très claire. Comme l'AEM¹²⁴, il est à craindre que ce nouveau fichier soit utilisé pour accroître

122. CNCDH, *Avis de la CNCDH sur la situation des migrants à la frontière italienne*, Assemblée plénière du 19 juin 2018.

123. L'article 230-6 du code de procédure pénale consacre le fichier TAJ (traitement des antécédents judiciaires) permettant l'inscription des données relatives à des personnes mises en cause, même mineurs. Le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) conserve les empreintes digitales et palmaires des personnes mises en cause afin de faciliter la recherche et l'identification des auteurs de crimes et délits. Un fichier dédié aux auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAVIS) et un fichier des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) existent.

124. L'AEM est le fichier national répertoriant les étrangers se déclarant mineurs et dont la minorité est en cours d'évaluation.

les décisions injustifiées de non-reconnaissance de minorité. En outre, le fichier de traitement de données sera discriminatoire, dès lors, qu'il ne vise que les mineurs étrangers n'ayant pas de parents présents sur le territoire français.

Recommandation n°13 : La CNCDH alerte sur la multiplication des fichiers concernant les mineurs non accompagnés (MNA), qui ne renforcent pas leur protection et, au contraire, accentuent la suspicion à leur égard. Elle préconise plutôt d'augmenter les moyens budgétaires alloués aux départements pour la protection de l'enfance.

Partie 3. « Simplifier le contentieux » : une dégradation continue de l'accès à la justice des étrangers

97. La loi inclut, dans son titre V intitulé « Simplification des règles du contentieux des étrangers », une série d'articles visant à modifier significativement les procédures de contestation des décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers, mis en œuvre par un décret du 2 juillet 2024¹²⁵. Ces dispositions visent à simplifier les délais de recours et de jugement, alors que le contentieux des étrangers représentait en 2022 plus de 43,5 % de l'activité des tribunaux administratifs¹²⁶. La CNCDH reconnaît la complexité du contentieux des étrangers, résultant de nombreuses réformes législatives aux objectifs contradictoires. Ces réformes ont introduit de multiples répétitions, renvois et dérogations dans le Ceseda, créant une procédure distincte pour presque chaque type de contestation des décisions de séjour et d'éloignement, comme l'a souligné le Conseil d'État dans un avis du 5 mars 2020¹²⁷.

98. La CNCDH insiste sur le fait que toute réforme du contentieux des étrangers doit être guidée par le renforcement de l'accès à un recours effectif. Or, la réforme actuelle, motivée par les impératifs de la lutte contre l'immigration irrégulière et la réduction des délais de recours, néglige le droit fondamental d'accès à un juge.

I. Une réduction des délais de recours et le juge unique

99. S'inspirant partiellement de l'étude du Conseil d'État du 5 mars 2020¹²⁸, la loi réduit le nombre actuel de procédures de recours de douze à trois, selon le degré réel d'urgence. Les procédures retenues comprennent : une procédure ordinaire ; une procédure spéciale dite « accélérée » ; et une procédure d'urgence.

100. La première s'applique aux OQTF avec ou sans délai de départ volontaire. Dans ce cas, le délai de recours est de 30 jours francs. Cette procédure reprend les principes du droit commun, c'est-à-dire que le juge statue en formation collégiale, mais en retenant un délai de jugement de six mois. Pour les décisions relatives à l'asile, aux mesures ordinaires avec assignation à résidence de « courte durée » (45 jours), à l'OQTF notifiée en détention, l'assignation à résidence ou aux IRTF autonomes, le délai de recours prévu est de sept jours et le délai de jugement de quinze jours, la formation retenue est à juge unique. Enfin, pour les mesures privatives de liberté¹²⁹ et les refus d'asile à la frontière, une procédure d'urgence est instituée prévoyant un délai de recours de 48 heures et un délai de jugement de 96 heures, toujours à juge unique.

101. La CNCDH regrette que, hormis pour les OQTF sans délai de départ volontaire (48 heures à 30 jours) et les assignations à résidence de « courte durée » (48 heures à 7 jours), le plan de simplification réduise les délais de recours et de jugement, portant ainsi atteinte aux droits des étrangers. Ainsi, lorsqu'une OQTF, normalement assortie d'un délai de départ volontaire, est notifiée à une personne déboutée de sa demande d'asile, le délai pour la contester est réduit de 15 à 7 jours. De même, les délais de recours pour le contentieux de l'enregistrement de la demande d'asile et des conditions matérielles d'accueil, jusqu'ici soumis au droit commun avec un délai de deux mois, sont également réduits. Les décisions de transfert vers un autre pays européen au titre du règlement Dublin voient leurs délais de recours passer de 15 à 7 jours, avec un délai de

125. Un décret n° 2024-799 du 2 juillet 2024 pris pour l'application du titre VII de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, relatif à la simplification des règles du contentieux a été publié au Journal Officiel du 14 juillet 2024.

126. Plus de 56,1 % de celle des cours administratives d'appel, devant celui de la fonction publique qui représente respectivement 8,8 % et 9,0 %. V. CE, Rapport public, activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2022, 2023, p.35.

127. CE, 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, Étude à la demande du Premier ministre, 5 mars 2020, p. 16.

128. *Idem*.

129. L'ensemble des mesures d'éloignement assorties d'un placement en rétention administrative.

jugement de 15 jours.

102. La CNCDH déplore cet écart par rapport au droit commun et le recul de la collégialité. Les solutions retenues suggèrent que les problèmes d'engorgement des tribunaux et le faible taux d'exécution des OQTF sont dus à des délais de procédure trop longs, des garanties procédurales excessives ou la lenteur des jugements. Pour la CNCDH, l'augmentation du contentieux est davantage due à des dysfonctionnements administratifs et juridictionnels¹³⁰, à la multiplication du prononcé de décisions administratives d'éloignement ou d'expulsion, sans examen attentif des situations individuelles. Par exemple, la dématérialisation des procédures de demande de titres de séjour a conduit à une hausse significative des litiges visant à résoudre des problèmes purement matériels, tels que l'obtention d'un rendez-vous ou le respect d'un délai, comme l'a noté le Conseil d'État dans son étude de 2020¹³¹. De plus, les difficultés croissantes d'accès au séjour, exacerbées par des lois successives durcissant les conditions, comme les exigences linguistiques de cette loi, contribueront à augmenter le contentieux.

Recommandation n°14 : La CNCDH recommande la suppression de toutes les procédures spécifiques (délai de recours de 7 jours) et le maintien des seules procédures ordinaires et d'urgence, cette dernière devant être réservée aux cas de privation de liberté.

- La CNCDH recommande que tous les refus de titres de séjour accompagnés d'une mesure d'éloignement, ainsi que toutes les obligations de quitter le territoire français (OQTF), indépendamment du motif de leur émission, soient traités via la procédure ordinaire.
- Elle recommande par ailleurs que le délai de la procédure ordinaire soit porté à deux mois, conformément au droit commun, au lieu des 30 jours francs actuel.

II. La réduction du champ des audiences physiques

103. L'article 76 de la loi du 26 janvier 2024 prévoit de recourir à la visio-conférence pour certaines audiences lorsque l'étranger est retenu en centre de rétention administrative¹³². Actuellement, les audiences peuvent se tenir soit au siège du tribunal, dans une salle délocalisée spécialement aménagée à cet effet à proximité de la zone d'attente ou du lieu de détention, ou via un moyen de télécommunication audiovisuelle, avec le magistrat au siège de la juridiction et l'étranger assisté de son conseil dans la salle d'audience délocalisée. L'étude d'impact précise que la comparution physique dans la salle spécialement aménagée restera la règle, la vidéo-audience étant une option laissée à la discrétion du magistrat.

104. La CNCDH craint que la vidéo-audience ne devienne la norme, alors que les audiences qu'elle a menées montrent que les salles attenantes aux centres de rétention ou aux zones d'attente sont rarement utilisées. Souvent difficiles d'accès, ces salles ne sont pas aménagées pour garantir des audiences optimales et la confidentialité des débats. La CNCDH rappelle que cette technique a montré ses limites et ne devrait être utilisée qu'en dernier recours¹³³.

105. La CNCDH s'inquiète de la tendance à vouloir faire de la visio-audience la norme, au détriment de l'accès à un juge et à une justice de qualité. En effet, la mise en place de ces audiences risque de créer une rupture d'égalité devant la justice entre ceux dont la demande sera examinée en présentiel et ceux dont la demande le sera en visio-audience. Le présentiel permet de saisir l'état du justiciable au-delà des dossiers : le son de la voix, certains gestes et comportements permettent de prendre en compte certaines vulnérabilités. De plus, l'interprétariat est moins fluide en visioconférence, que l'interprète soit du côté du demandeur ou

130. Voir : EL Qadim Nora. « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris », *Droit et société*, vol. 84, no. 2, 2013, pp. 313-338.

131. *Ibid.*, p. 11.

132. Ces dispositions ont été mises en œuvre par un décret du 2 juillet 2024 qui en précise les modalités ; V. Décret n°2024-799 du 2 juillet 2024, précité.

133. La CNCDH rappelle que la tenue des audiences en vidéo-audience à Mayotte a clairement démontré les limites de ce système, voir notamment son [Avis sur les droits des étrangers et droit d'asile dans les Outre-mer](#), Assemblée plénière du 26 septembre 2017, JORF n°0276 du 26 novembre 2017, texte n°41.

du magistrat. L'avocat devra choisir entre se tenir aux côtés du justiciable et être présent à l'audience. La réforme suppose qu'il sera toujours auprès de son client, mais ce ne sera pas toujours le cas, notamment pour les avocats de permanence qui peuvent avoir des dossiers non liés à la privation de liberté. Cette situation constitue une atteinte aux droits de la défense.

106. Alors que la valeur documentaire occupe une place prépondérante dans ces audiences, certaines pièces et preuves risquent d'être moins bien examinées en distanciel. Le recours à la vidéo-audience présente souvent des dysfonctionnements techniques (écran noir, coupures, problème de son, interprétariat de faible qualité...) ou pose des problèmes de confidentialité¹³⁴, nuisibles à aux échanges entre le demandeur et le juge.

107. Pour la CNCDH, le recours à la vidéo-audience est contraire aux droits du demandeur, qui devrait pouvoir se présenter physiquement devant un juge, aux côtés de l'interprète et de son conseil. Si l'interprète et l'avocat ne peuvent pas être présents aux côtés du justiciable, l'effectivité de la représentation et le droit de faire valoir sa défense risquent d'être bafoués. Pour maintenir l'équité de la procédure et avoir égard aux conséquences des décisions, la CNCDH rappelle qu'il est impératif de tenir compte de la vulnérabilité des publics concernés. Elle s'inquiète de cette tendance à appauvrir les débats et considère que le recours à la visio-audience, au-delà des considérations d'ordre matériel, questionne aussi la qualité de la justice que l'on souhaite voir rendue.

Recommandation n° 15 : La CNCDH réitère ses recommandations en matière de recours à la vidéo-audience. Elle recommande que le recours à la vidéo-audience ne puisse être imposé au demandeur sauf pour des raisons impérieuses de sécurité ou en cas d'impossibilité matérielle.

¹³⁴. Les connexions étaient souvent mauvaises, les parties doivent parler fort et la confidentialité n'est pas garantie, dans des lieux mal isolés.

Partie 4. « Réformer le système de l'asile » : un recul de l'effectivité de l'accès à la demande d'asile

108. La CNCDH s'interroge sur la nécessité et le calendrier d'une nouvelle réforme de l'asile alors que la législation française a connu des évolutions conséquentes en 2015 et 2018¹³⁵, et que le nouveau pacte européen sur la migration et l'asile vient d'être adopté¹³⁶. Elle rappelle que la France n'est pas « submergée » par le nombre de demandes d'asile et ne prend qu'une part minimale à cet accueil contrairement à ses voisins européens¹³⁷. Elle regrette que le droit d'asile soit majoritairement appréhendé sous l'angle du détournement des procédures, ce qui conduit à un affaiblissement constant de l'accès aux droits des personnes demandeuses d'asile et de la protection du droit d'asile en France. La CNCDH a conscience qu'il est impératif d'améliorer l'accueil et les modalités d'accès au territoire français des demandeurs d'asile. Cependant, selon elle, la réduction des délais n'est pas l'unique solution, d'autant que cette volonté de réduction des délais d'instruction semble partir du principe que la demande d'asile est détournée et utilisée pour se maintenir sur le territoire tout en bénéficiant des conditions matérielles d'accueil. Cette réduction des délais vise à éloigner le plus rapidement possible les déboutés de l'asile qui n'auraient pas « vocation » à rester sur le territoire.

109. La loi du 26 janvier 2024 implique un bouleversement de la procédure d'asile en modifiant les formations de jugement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), par la mise en place de la territorialisation et du juge unique comme principes de jugement. L'objectif présenté était de rapprocher le juge du demandeur d'asile pour permettre un meilleur accueil du justiciable tout en respectant l'exigence du délai raisonnable et le maintien d'une collégialité sur les affaires qui présentent une difficulté sérieuse¹³⁸.

I. La territorialisation de la CNDA : une réforme aux garanties incertaines

110. L'article 70 de la loi du 26 janvier 2024 territorialise le contentieux en créant des chambres spécialisées au sein des cours administratives d'appel (CAA) ; le siège de la CNDA demeure quant à lui à Montreuil, en Ile-de-France. La CNCDH considère que la territorialisation peut contribuer à rapprocher la justice du justiciable mais à condition qu'elle ne s'accompagne pas du développement de la visio-audience et des audiences foraines, et qu'elle permette aux magistrats de région de participer plus facilement aux jugements. Elle peut également permettre d'éviter les reports d'audience liés aux déplacements des membres des formations de jugement, dont de nombreux viennent de toute la France ainsi que les indisponibilités des avocats.

111. Malgré la publication du décret du 8 juillet 2024 fixant l'organisation de ces chambres territoriales¹³⁹, la CNCDH rappelle que la territorialisation ne doit pas se faire au détriment des garanties procédurales propres au contentieux de l'asile et s'interroge sur la mise en œuvre concrète de la réforme. D'un point de vue organisationnel et matériel, il convient de se demander si les cours administratives d'appel destinées à accueillir une chambre de la CNDA (président, chef de chambre, secrétariat, rapporteurs, interprètes) en leur sein en ont la possibilité matérielle. Une décision de la CNDA, du 2 septembre 2024 liste les pays d'origine et les

135. CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif »*, Assemblée plénière du 2 mai 2018, *op.cit.* ; *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, Assemblée plénière du 20 mai 2015, JORF n° 0159 du 11 juillet 2015, texte n°94.

136. Le 14 mai 2024, le Conseil de l'UE a adopté le pacte sur la migration et l'asile qui comprend notamment un nouveau règlement sur les procédures d'asile.

137. Selon Eurostat, la France se place au 9ème rang en Europe par rapport à sa population nationale : elle comptait 575 000 réfugiés fin 2021, soit 85 réfugiés pour 10 000 habitants.

138. *Étude d'impact sur le projet de loi*, 31 janvier 2023, NOR : IOMV2236472L/Bleue-1.

139. Décret n° 2024-800 du 8 juillet 2024 pris pour l'application de l'article 70 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et relatif à l'organisation et à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile.

langues utilisés relevant des chambres spécialisées situées à Montreuil¹⁴⁰. Néanmoins, la CNCDH insiste sur la nécessité de prévoir des interprètes en nombre suffisant dans les chambres situées hors de Montreuil, et il est à craindre un recours fréquent à des interprètes par téléphone, ce qui aurait pour effet d'éloigner le justiciable de la justice, contrairement à l'objectif présenté. Ce recul des garanties procédurales est à mettre en parallèle avec le recours à la visio-conférence qui primerait sur la tenue de l'audience au tribunal (cf § 103 à 107).

112. Le Conseil d'État avait précisé qu'une spécialisation est particulièrement utile dans le domaine de l'asile¹⁴¹, où une connaissance fine de la géopolitique et de l'histoire des conflits mais aussi des aspects juridiques est essentielle. Or, rien n'est précisé quant à la formation qui devra être suivie par les juges. La CNCDH rappelle, à l'instar d'un récent rapport sénatorial¹⁴², la nécessité de former les membres des formations de jugement aux spécificités du contentieux de l'asile afin d'assurer une qualité uniforme sur tout le territoire et de ne pas créer une rupture d'égalité entre demandeurs.

Recommandation n°16 : La CNCDH préconise la réalisation d'un bilan de la territorialisation de la CNDA au terme de la première année de mise en œuvre de la réforme, afin de veiller à ce que les droits procéduraux des demandeurs d'asile soient garantis.

II. La généralisation du juge unique à la CNDA

113. La réforme du fonctionnement de la Cour passe également par un changement de paradigme : le recours au juge unique devient la règle et une affaire pourra être renvoyée en formation collégiale si le juge estime que l'affaire « *pose une question qui le justifie* »¹⁴³, les critères du renvoi en formation collégiale n'étant pas prévus par le texte. Pour la CNCDH, les situations suivantes justifieraient le renvoi en formation collégiale : problématiques géopolitiques particulières (Afghanistan par exemple), problématiques juridiques complexes (exclusion, définition d'un groupe social, asile interne, etc.), vulnérabilités spécifiques (santé mentale, femmes et filles, personnes LGBTI, MNA, etc.). Or, les critères devant justifier d'un renvoi en formation collégiale ne sont pas prévus par le texte ce qui, au demeurant, laisse une marge de manœuvre non négligeable au juge. Pour le moment, le renvoi en formation collégiale n'apparaît pas restrictif mais pourrait le devenir en fonction de la gestion de la Cour, dans la mesure où les juges disposent d'une large marge de manœuvre. C'est pourquoi, la CNCDH trouve intéressante la recommandation de la mission d'information du Sénat qui préconise « *d'édicter des lignes directrices d'application de l'article L. 131-7 du Ceseda par le président de la Cour, à destination en particulier des présidents, permanents comme vacataires, afin de définir une jurisprudence claire en matière de renvois en formation collégiale* »¹⁴⁴.

114. Cette nouvelle disposition sur le juge unique induit une transformation profonde de la justice de l'asile. Auparavant, la Cour nationale du droit d'asile siégeait en principe en formation collégiale composée notamment d'un assesseur nommé par le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR). Elle pouvait statuer avec un juge unique dans certains cas définis par la loi, et celui-ci statuait en procédure accélérée dans les cinq

140. L'art. R. 131-5-2 du Ceseda dispose que l'information relative au ressort territorial des chambres de la Cour nationale du droit d'asile et la décision du président de la Cour, mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 131-3, fixant les pays d'origine et les langues utilisées relevant des chambres spécialisées situées à Montreuil sont publiées sur le site internet de la Cour nationale du droit d'asile.

141. Avis consultatif sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, Conseil d'État, N°406543, 26 janvier 2023, p.2.

142. Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la Cour nationale du droit d'asile, par M. C. Bilhac, 15 mai 2024.

143. Art. L 131-7 du Ceseda.

144. Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la Cour nationale du droit d'asile (cnda), par M. C. Bilhac, 15 mai 2024 ; v. recommandation n° 1.

semaines¹⁴⁵ (cinq mois en procédure normale). Les réformes de 2015 et 2018 ont accru le recours au juge unique¹⁴⁶, laquelle procédure représente environ 20 % des affaires traitées à la Cour¹⁴⁷. Bien qu'il s'agisse d'une spécificité française, la CNCDH a toujours affirmé son attachement à la collégialité¹⁴⁸, adaptée au cadre français, et le Conseil d'État a encore récemment reconnu que la collégialité était une garantie fondamentale pour les justiciables¹⁴⁹ pour assurer une cohérence et une prévisibilité des décisions, et in fine une harmonisation de la jurisprudence. Elle permet d'assurer une justice de qualité en comparant les points de vue sur des dossiers complexes.

115. La CNCDH rappelle que la collégialité est essentielle à une bonne administration de la justice, dans un contentieux à forts enjeux humains, face à un public vulnérable ou plus exposé aux violences, comme les femmes (§137 et suivants), dans un contexte géopolitique particulier. La fin de la collégialité soulève des inquiétudes en termes d'objectivité, d'impartialité et d'expertise des juges, certains n'étant pas toujours suffisamment formés aux spécificités du contentieux de l'asile, alors que les assesseurs du HCR sont recrutés pour leur expertise et leurs connaissances géopolitiques du contexte. Ils ont également une obligation de formation pour intégrer la CNDA et doivent ensuite en suivre plusieurs dans l'année. En inversant le principe, le demandeur d'asile ne fera plus face qu'à deux interlocuteurs dans le cadre de sa demande d'asile : il sera entendu par un seul officier de protection de l'Office français de protection des apatrides (Ofpra), puis par un seul juge devant la CNDA. Ainsi, la perte du regard de la formation collégiale aura un impact sur les droits des requérants et sur la qualité de la justice rendue.

116. Cette réforme avait été présentée avec l'objectif de réduire les délais, lesquels expliqueraient un taux de renvoi très élevé, étant rappelé que le contentieux devant la CNDA est contraint par des délais fixés par la loi¹⁵⁰. La CNCDH rappelle que raccourcir les délais à tout prix ne doit pas se faire au détriment de la qualité des décisions rendues ou des droits des requérants et regrette que la loi ait poursuivi une logique de rationalisation de la juridiction, avec un risque que les considérations budgétaires et organisationnelles priment sur les garanties et droits des demandeurs d'asile, particulièrement vulnérables.

117. En outre, il est ressorti des auditions menées à la CNCDH que les réformes et les moyens investis depuis 2015 ont eu un effet sur les délais et l'encombrement des rôles et ont permis de diminuer le stock d'affaires, permettant à la Cour d'atteindre les objectifs fixés par le législateur. Pourtant, ce n'est pas en instaurant le juge unique comme principe que l'on peut réduire encore davantage les délais. Les statistiques présentées par l'étude d'impact ne sont pas suffisantes pour justifier l'instauration du juge unique : en réalité, de nombreux renvois sont liés à des erreurs de procédure, notamment la réorientation de procédures accélérées vers des procédures normales, et à l'absence de membres de formation de jugement. D'autres renvois, surtout les trois dernières années, sont liés à des éléments conjoncturels (crise sanitaire, grèves des avocats et /ou des magistrats...). La CNCDH regrette que ne soient traités que les dysfonctionnements sans qu'il y ait d'interrogation sur le fonctionnement des procédures et les vrais motifs des renvois.

145. Le recours à la procédure à juge unique est possible de manière dérogatoire depuis 2016 lorsque les dossiers sont placés en procédure accélérée – notamment lorsque les demandeurs d'asile proviennent de pays considérés comme sûrs, ou lorsque les dossiers ont été jugés irrecevables par l'Ofpra. Lorsque la décision de l'office a été prise en application des articles [L. 531-24](#), [L. 531-26](#) ou [L. 531-27](#) (procédure accélérée) et [L. 531-32](#) (décision d'irrecevabilité de l'Ofpra) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le président de la Cour, ou un président de formation désigné par le président, statue dans un délai de cinq semaines à compter de sa saisine ([art. L. 532-6](#)).

146. CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018*, Assemblée plénière du 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28 ; *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, Assemblée plénière du 20 novembre 2014, JORF n°0005 du 7 janvier 2015, texte n° 57.

147. « Sur les 67 142 affaires jugées en 2022, 48 752 l'ont été au cours d'une audience, ce qui représente 73 % du nombre total de décisions. 79 % de ces 48 752 décisions ont été prises par une formation collégiale et 21 % par une formation à juge unique. La part des décisions prises par ordonnance a légèrement baissé, représentant 27 % du nombre total de décisions contre 31 % 2021 et 33 % en 2020. », Rapport d'activité 2022 de la CNDA.

148. CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018*, Assemblée plénière du 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28. *Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice tel que présenté en conseil des ministres le 20 avril 2018 - analyse des dispositions relatives à la procédure pénale et au droit des peines*, Assemblée plénière du 20 novembre 2018, JORF n°0273 du 25 novembre 2018, texte n° 67.

149. CE 8 juin 2020, n° 440717, 440812, 440867.

150. Articles L. 531-24 et suivants du Ceseda.

Recommandation n°17 : La CNCDH s'inquiète que la généralisation du juge unique n'entraîne, à terme, la marginalisation voire la suppression de la collégialité à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Elle réitère donc, avec force, sa recommandation de ne pas faire du juge unique la règle en matière de contentieux de l'asile et de conserver la collégialité comme principe.

III. La mise en place des pôles France asile et la réduction du temps de la procédure

118. L'article 62 de la loi du 26 janvier 2024 rend possible la création de pôles territoriaux « France asile », avec l'objectif de simplifier et raccourcir le parcours administratif des demandeurs d'asile (modification de l'art L. 521-6 du Ceseda). Conformément à l'article L. 121-17 du Ceseda, ces pôles seront progressivement déployés sur l'ensemble du territoire français après la mise en place de trois sites pilote. Le décret du 16 juillet 2024 en a précisé les modalités¹⁵¹.

119. Au sein de ces pôles, l'Ofpra prendra connaissance de la demande d'asile et de la situation du requérant juste après l'enregistrement par les services de la préfecture et le passage par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). La CNCDH considère que l'organisation proposée peut être un moyen de stabiliser les informations de la personne requérante dès son premier passage en préfecture et éventuellement d'accélérer la reconstitution et la délivrance de l'état civil par l'Ofpra¹⁵² (d'une durée d'environ dix mois actuellement¹⁵³) ainsi que la répartition des demandeurs d'asile et leur prise en charge sur le territoire, à l'image des guichets uniques mis en place dans certaines villes pour accueillir les réfugiés ukrainiens¹⁵⁴. Toutefois, la commission rappelle que l'enjeu en termes de droit d'asile est surtout d'avoir une procédure de qualité et non d'être guidé par la seule volonté de réduire les délais.

120. C'est pourquoi la CNCDH souhaite alerter sur certains points afin que la mise en place de ces pôles s'accompagne de garanties face à un public particulièrement vulnérable. En l'état, de nombreuses incertitudes demeurent.

121. En premier lieu la CNCDH appelle à une vigilance sur l'indépendance de l'Ofpra : le statut de ces pôles ainsi que le lien hiérarchique entre leurs agents et ceux de la préfecture devront être précisés, dès lors qu'ils vont tous se trouver dans les mêmes locaux. Les missions dévolues aux agents, de même que leurs statuts, devront être précisés. S'agissant de l'introduction et de l'enregistrement du « *formulaire de demande d'asile numérique* » (état civil, langue, vulnérabilité, trajet), cette mission peut être exercée par des agents de catégorie B dans des conditions normales. En revanche, s'agissant du recueil du motif de la demande d'asile, voire du récit du demandeur, cette mission ne relève pas statutairement des personnels de catégorie B et nécessite une formation particulière. De même, se pose la question de l'information qui sera donnée aux demandeurs d'asile sur la procédure et dans quelle langue. Comme l'avait souligné le Conseil d'État dans son avis¹⁵⁵, d'importants moyens sont à déployer pour ces centres, de la formation des agents de l'Ofpra et de l'interprétariat.

122. Ensuite, une fois les pôles répartis sur l'ensemble du territoire selon la cartographie actuelle des guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA), la CNCDH s'interroge sur la manière dont seront harmonisées les pratiques entre tous les pôles et s'inquiète des conséquences sur l'égalité de traitement des demandes, sachant que plus de la moitié des demandeurs d'asile sont en Ile-de-France.

151. Décret n° 2024-828 du 16 juillet 2024 relatif aux pôles territoriaux « France asile » et modifiant la procédure de demande d'asile (rectificatif).

152. Après avoir reçu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, le requérant doit remplir la fiche familiale de référence, « attestation sur l'honneur », relative aux informations données par le demandeur d'asile. Elle permet à l'Ofpra de faire l'état civil et de confirmer la situation familiale en cas de demande de réunification familiale.

153. https://Ofpra.gouv.fr/sites/default/files/2023-07/Ofpra_RA_2022_WEB.pdf

154. Voir par exemple les cas de la Haute-Corse : [Réfugiés d'Ukraine : un guichet unique, en Haute-Corse, pour centraliser les besoins et les offres \(francetvinfo.fr\)](#) ; et de la ville de Lyon : [Accueil des réfugiés ukrainiens : un « guichet unique » à Lyon | Euronews](#).

155. Avis consultatif sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, Conseil d'État, N°406543, 26 janvier 2023, p.2

123. Par ailleurs, la CNCDH s'inquiète de la faisabilité de la procédure, les demandeurs d'asile risquant de se retrouver dans une situation de confusion, face à des agents en uniforme dans les locaux de la préfecture. De plus, il leur sera demandé d'effectuer le même jour, les trois rendez-vous « France Asile » (enregistrement avec les services de la préfecture, conditions matérielles d'accueil avec l'Ofii et introduction de la demande lors d'un entretien d'au moins une heure avec un agent de l'Ofpra incluant l'organisation de son entretien futur), ce qui paraît difficilement réalisable.

124. En outre, cette pré-demande d'asile nécessitera pour le demandeur d'asile de commencer à évoquer son récit, ce qui soulève la question de la confidentialité des échanges et de l'organisation des locaux. Bien que soit prévue la faculté pour le demandeur de compléter son dossier en adressant des pièces complémentaires, la CNCDH s'interroge sur le contour des informations qui seront recueillies et rappelle la nécessité de pouvoir les modifier et les corriger. Elle recommande que celles-ci ne puissent pas être utilisées contre les demandeurs d'asile ultérieurement.

125. La CNCDH rappelle que la confidentialité est cruciale afin de permettre aux demandeurs d'asile de s'exprimer librement. En effet, de nombreux demandeurs d'asile comptent sur le soutien et la solidarité de leur communauté présente sur le territoire français et certains pourraient craindre de dévoiler les motifs de leur demande d'asile, comme leur orientation sexuelle, leur expression de genre ou encore des violences sexuelles subies dans leur pays, dans des locaux au sein desquels la confidentialité ne serait pas garantie.

126. L'évaluation des demandes manifestement infondées et la détection de certaines vulnérabilités devrait également être précisées : les vulnérabilités physiques sont mentionnées dans la loi, mais certaines vulnérabilités invisibles, plus difficiles à détecter, n'y figurent pas. La CNCDH recommande que l'évaluation des vulnérabilités faite par l'Ofii soit affinée et permette de détecter les vulnérabilités le plus en amont possible, par exemple avec un affinement du questionnaire et des procédures de signalement par les associations et les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), ce qui permettrait un accueil prioritaire pour ces personnes particulièrement vulnérables.

127. S'agissant du délai entre le dépôt de la demande et l'entretien, la loi prévoit que ce dernier ne pourra pas intervenir avant 21 jours, sauf exceptions prévues par le Ceseda¹⁵⁶. Si la CNCDH souscrit aux objectifs de simplification du parcours administratif et de réduction du délai qui sépare l'enregistrement de la demande d'asile et de l'entretien avec l'Ofpra, alors que les parcours peuvent être lourds pour les demandeurs d'asile, elle estime qu'il faut maintenir un délai raisonnable pour s'assurer que les besoins des demandeurs sont assurés et pour accompagner et préparer la délivrance du récit. En effet, la verbalisation du récit peut être très compliquée pour les demandeurs d'asile, en particulier pour ceux qui formulent des demandes pour des motifs de persécutions en raison de l'orientation sexuelle ou de l'expression de genre, ou encore pour violences sexuelles. Comme évoqué précédemment, de nombreuses personnes LGBTI n'oseront pas parler de leur orientation sexuelle à ce stade de la procédure, ce qui risque d'entraîner une invisibilisation de ce motif de demande d'asile. Par ailleurs, la CNCDH considère que le délai laissé aux demandeurs d'asile entre leur passage au Guichet France asile et leur entretien ne peut être inférieur à 21 jours pour les demandeurs placés en procédure normale ; celui-ci permettant la collecte, la traduction, si besoin, et la transmission de certains documents au service de l'Ofpra. S'agissant des demandeurs d'asile placés en procédure d'accélérée, qui représentaient plus d'un tiers des demandes en 2023, aucun délai minimal n'est prévu. La CNCDH s'inquiète de cette exception qui les place dans une situation difficile, le délai pour collecter, traduire et transmettre des documents difficiles à obtenir étant très court.

128. La CNCDH propose depuis longtemps une réforme de l'Ofpra. C'est pourquoi elle réitère sa préconisation¹⁵⁷ de créer un seul organisme dont la forme juridique serait celle d'une autorité publique

156. Hormis les cas où l'office prend une décision d'irrecevabilité en application des 10 ou 20 de l'article L. 531-32 ou statue dans le cadre des procédures prévues aux articles L. 531-24, L. 531-26 et L. 531-27 du Ceseda.

157. CNCDH, [Avis sur le régime d'asile européen commun](#), Assemblée plénière du 28 novembre 2013, JORF n°0287 du 11 décembre 2013, texte n° 82 ; [Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile](#), Assemblée plénière du 20 novembre 2014, JORF n°0005 du 7 janvier 2015, texte n° 57.

indépendante¹⁵⁸. Le principe d'autonomie et d'indépendance de l'Ofpra¹⁵⁹ se verrait ainsi clairement consacré.

IV. Un nouveau motif de clôture de la demande d'asile

129. L'article 63 de la loi du 26 janvier 2024, ajoute un motif de clôture de la demande d'asile lorsque l'intéressé, le demandeur a « *abandonné, sans motif légitime, le lieu où il était hébergé* »¹⁶⁰. Auparavant, la décision de clôture pouvait avoir lieu lorsque le demandeur ne respectait pas les délais d'instruction de sa demande d'asile ou qu'il ne se présentait pas à l'entretien.

130. La CNCDH s'inquiète de cette mesure qui risque d'impacter des milliers de personnes. Depuis la mise en place de l'orientation directive en application du schéma national d'accueil¹⁶¹, environ 10 000 personnes ne se sont pas présentées dans un centre d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) où elles ont été orientées par l'Ofii¹⁶². La mesure peut donc conduire à ce que des milliers de personnes voient leur demande d'examen interrompue et se voient notifier une obligation de quitter le territoire. Le demandeur d'asile pourra demander une réouverture de sa procédure dans un délai de 9 mois à compter de la date de clôture et l'examen devrait reprendre là où il avait été interrompu. Au-delà de ce délai, la demande d'asile sera clôturée si bien qu'une nouvelle demande serait considérée comme un réexamen. Bien que la décision de clôture ne constitue pas une décision définitive, elle permet à l'administration de se dispenser d'un examen au fond, alors que la notion de « motif légitime » n'a pas de définition légale et risque de dépendre des pratiques de chaque préfecture. La CNCDH estime que cette mesure risque d'être particulièrement préjudiciable aux personnes qui quittent leurs hébergements en raison d'un contexte de violence, comme les violences familiales par exemple. Dans les situations de violence ou d'emprise, les victimes ne sont pas toujours en mesure d'alerter les autorités et de démontrer un motif légitime. Au contraire, certaines d'entre elles pourraient renoncer à s'éloigner des auteurs de violence par crainte d'une clôture de leur demande¹⁶³.

Recommandation n° 18 : La CNCDH recommande la suppression du motif de clôture de la demande d'asile en cas d'abandon « sans motif légitime » de l'hébergement. Elle souligne que cette mesure risque de priver des milliers de personnes de la protection internationale, notamment les victimes de violences qui pourraient ne pas être en mesure de justifier un « motif légitime ». La CNCDH insiste sur l'importance de garantir que ces situations soient traitées avec humanité et équité, en évitant les effets injustes des conditions de clôture de la demande d'asile.

V. Durcissement de l'accès aux conditions matérielles d'accueil (CMA)

131. L'article 66 de la loi du 26 janvier 2024 rend obligatoire le retrait ou le refus, par l'Ofii, des conditions matérielles d'accueil dans les cas pour lesquels il ne s'agissait auparavant que d'une possibilité¹⁶⁴.

158. Voir CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018*, Assemblée plénière du 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28, *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, Assemblée plénière du 20 novembre 2014, JORF n°0005 du 7 janvier 2015, texte n° 57, CNCDH, *Avis sur l'asile en France*, adopté le 6 juillet 2001. Voir CNCDH, *Avis sur l'asile en France*, adopté le 6 juillet 2001.

159. Voir CE 30 juillet 2014, CIMADE, n° 375430, précisant que l'Ofpra est « un établissement public qui n'est pas au nombre des services placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur » (cons. 11).

160. Article L 531-38 du Ceseda.

161. Avis sur le projet de loi de 2018, *op. cit.*

162. La Cimade, [Dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : état des lieux 2024](#), 22 juillet 2024.

163. V. France Terre d'asile, [Décryptage loi asile et immigration](#), approche genrée, p.9 - février 2024.

164. V. art. L 551-15 et L. 551-16 du Ceseda : en cas de refus de la région d'orientation, de la proposition d'hébergement, de demande de réexamen de la demande d'asile, départ de demande d'asile au-delà de 90 jours, de départ de la région d'orientation ou du lieu d'hébergement, en cas de non-respect des exigences des autorités chargées de l'asile, notamment en se rendant aux entretiens, en se présentant aux autorités et en fournissant les informations utiles afin de faciliter l'instruction des demandes, de dissimulation des ressources financières, fourniture d'informations mensongères relatives à sa situation familiale, présentation de plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes.

132. Pour la CNCDH, cette disposition risque de se heurter au droit européen. En effet, en 2019, le Conseil d'État avait annulé, pour non-conformité au droit européen, le décret n°2018-1359 du 28 décembre 2018 relatif aux conditions matérielles d'accueil (CMA) pris en application de la loi « Collomb » du 10 septembre 2018 qui supprimait automatiquement toute condition matérielle d'accueil aux Dublinés dits « en fuite » au motif, notamment, qu'un examen individuel était indispensable¹⁶⁵. La même année, la grande chambre de la CJUE¹⁶⁶ a considéré que la disposition de la directive « Accueil » (2013)¹⁶⁷ relative aux mesures que les États sont susceptibles de prendre en cas de manquement grave au règlement du centre d'hébergement ou d'un comportement particulièrement violent d'un demandeur d'asile, ne permet pas à un État, au nom du respect de la dignité humaine, de prévoir une sanction qui aurait pour effet de retirer l'ensemble des conditions matérielles d'accueil. La Cour concluait en énonçant qu'une orientation vers un autre dispositif devait être proposée.

133. La CNCDH s'inquiète de ce nouveau durcissement à l'encontre des demandeurs d'asile et rappelle que le retrait total des conditions matérielles d'accueil ne doit se faire que dans des situations très exceptionnelles. En effet, selon l'article 20 de la directive « Accueil »¹⁶⁸, si l'État a la possibilité de limiter ou retirer totalement les CMA dans « des cas exceptionnels et dûment justifiés », il doit cependant prendre en considération la situation personnelle du demandeur, notamment sa situation de vulnérabilité, et garantir à tous les demandeurs, sans exception, un niveau de vie digne leur permettant de se loger, se nourrir, se vêtir et se laver. En outre, en cas de limitation ou retrait des CMA lorsque le demandeur quitte le lieu d'hébergement ou qu'il ne respecte pas les obligations et convocations concernant la demande d'asile, cette même disposition prévoit également qu'une décision est prise quant au rétablissement des CMA, « lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes ». La CNCDH estime qu'il convient de réfléchir à la mise en place d'un retrait partiel des CMA, qui permettrait de conserver l'hébergement, et de prévoir des possibilités de rétablissement des CMA.

134. Cette nouvelle disposition est particulièrement inquiétante en ce qui concerne l'hébergement des femmes migrantes. Face à un dispositif d'hébergement souvent saturé¹⁶⁹ certaines femmes sont hébergées dans des dispositifs d'urgence, ou dans des hôtels, avec leurs enfants et sans accompagnement adapté, que ce soit sur le plan social, médical ou psychologique¹⁷⁰. En l'absence de logement elles se retrouvent en situation de grande vulnérabilité, avec des risques de violences notamment sexuelles, de traite des êtres humains ou d'entrée dans la prostitution¹⁷¹. Les carences de l'État sont reconnues par les tribunaux qui enjoignent aux préfetures de trouver des logements¹⁷².

Recommandation n°19 : La CNCDH recommande une adaptation du parc du dispositif national d'accueil, afin que tous les demandeurs d'asile qui le souhaitent puissent être hébergés dans des conditions dignes. La CNCDH souhaiterait que ces hébergements prennent en compte les vulnérabilités du public accueilli (PMR, mère seule, femme victime de violence, public LGBT, etc.) et qu'un accompagnement adapté leur soit proposé.

165. CE, décision n° 428530, du 31 juillet 2019.

166. C.J.U.E. (G.C.), arrêt du 12 novembre 2019, HAQBIN / FEDASIL, C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956.

167. Article 20 § 4 de la directive 2013/33.

168. Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

169. Rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France, Rapport d'enquête n°4665, 10 novembre 2021.

170. Femmes exilées, une violence continue, Centre Primo Levi, novembre 2022.

171. Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2023.

172. Tribunal administratif de Bordeaux, 18 décembre 2023, 2306884 et CEDH, *N.T.P et autres c. France*, arrêt du 24 mai 2018, requête n°68862/13.

VI. De nouveaux cas de placement en rétention pour les demandeurs d'asile

135. L'article 41 de la loi du 26 janvier 2024 a élargi les possibilités de placement en rétention pour les demandeurs d'asile¹⁷³. En effet, selon le nouvel article L. 523-1 du Ceseda, « l'autorité administrative peut assigner à résidence ou (...) placer en rétention le demandeur d'asile dont le comportement constitue une menace à l'ordre public ». Les possibilités de placement en rétention face à un risque de fuite sont également élargies avec l'ajout de cas de risque de fuite et la possibilité de placer en rétention dès l'enregistrement de la demande d'asile¹⁷⁴. Cet élargissement est particulièrement inquiétant pour les personnes relevant de l'ancienne procédure Dublin¹⁷⁵. De plus, cela signifie que les demandeurs d'asile déposant une première demande pourraient être considérés, dans certains cas, comme présentant un risque de fuite et être placés en rétention sur ce fondement. La durée initiale de la rétention serait dans ce cas de 48h renouvelables pour une durée de 28 jours¹⁷⁶. La demande d'asile sera alors examinée selon les conditions applicables à la rétention : procédure accélérée, dans un délai de 96h après un entretien en visio-conférence. En cas de rejet de la demande, le recours devant la CNDA n'est pas suspensif et les requérants perdraient ainsi le droit de se maintenir sur le territoire.

136. La CNCDH est très inquiète de cette disposition qui risque d'accroître le placement en rétention de personnes qui n'avaient pas encore déposé de demande d'asile, soit car elles n'avaient pas été informées de ce droit, soit car elles souhaitaient attendre. Le placement en rétention à la suite d'une interpellation révèle une dérive grave qui consiste à priver une personne de liberté alors même qu'aucune mesure d'éloignement et de transfert n'a été ordonnée à son encontre, ce qui apparaît contraire au droit de l'Union européenne et aux normes internationales de protection des droits de l'homme¹⁷⁷. En outre, cela signifie que la demande d'asile est examinée dans des conditions beaucoup moins protectrices ce qui constitue une nouvelle atteinte à l'effectivité du droit d'asile, dérive continue que la CNCDH ne cesse de dénoncer depuis plusieurs années¹⁷⁸.

Recommandation n°20 : La CNCDH réitère son opposition au placement en rétention des demandeurs d'asile.

173. Le décret n° 2024-813 du 8 juillet 2024 relatif aux cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention des demandeurs d'asile prévus par l'article 41 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration précise les modalités d'application de ce nouveau dispositif.

174. Auparavant, les personnes demandeuses d'asile pouvaient être assignées à résidence et en « cas de risque de fuite », être placées en rétention si elles entraient dans les quatre catégories suivantes : les personnes « Dublinées », celles ressortissantes des pays considérés comme sûrs, ayant vu leur demande de réexamen rejetée, les personnes représentant une menace grave à l'ordre public et celles formulant une demande d'asile à partir d'un centre de rétention.

175. La CNCDH rappelle que le règlement « Dublin III », remplacé par le règlement relatif à la « gestion de l'asile et de la migration » du pacte européen de la migration et l'asile, posait le principe selon lequel une personne ne peut être placée en rétention au seul motif qu'elle fait l'objet d'une procédure « Dublin » (article 28.1). Le règlement autorise néanmoins exceptionnellement la rétention en cas de « risque non négligeable de fuite », sur la base d'une évaluation individuelle et « dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées » (article 28.2). La CNCDH a exposé à de nombreuses reprises ses réserves à l'égard de cette dérogation. La CNCDH rappelle son opposition de principe au placement en rétention de demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure « Dublin » et recommande de ne pas adopter de mesures visant à les priver quasi-systématiquement de liberté et à les considérer comme des demandeurs d'asile de « seconde zone ».

176. Article L. 523-3 du Ceseda.

177. CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, arrêt du 21 janvier 2011, n° 30696/09.

178. CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018*, Assemblée plénière du 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28 ; *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, Assemblée plénière du 20 novembre 2014, JORF n°0005 du 7 janvier 2015, texte n° 57

Partie 5. La situation particulière des femmes migrantes et demandeuses d'asile

137. En 2021, les femmes représentaient plus de 50 %¹⁷⁹ des personnes migrantes et des demandeurs d'asile en France. Or, un grand nombre d'entre elles sont victimes de toutes sortes de violences, que ce soit dans leur pays d'origine, lors du parcours migratoire ou après leur arrivée en France. C'est pourquoi, il est indispensable de leur accorder une attention particulière au moment de leur demande de droit au séjour et lors de leur prise en charge sur le territoire français. Notamment pour mieux identifier et prévenir les violences liées au genre et accompagner au mieux les éventuelles victimes, en particulier de traite des êtres humains. Selon de nombreux rapports¹⁸⁰, les violences subies par les femmes migrantes, autant physiques et sexuelles que morales, ont un caractère quasi systémique. Les femmes qui prennent le chemin de l'exil doivent quitter leur pays d'origine pour des raisons variées qui peuvent être politiques ou liées à des risques pour leur intégrité physique comme un mariage forcé, un risque de mutilation féminine ou encore en raison de violences conjugales... Au cours de leur parcours migratoire, elles sont souvent confrontées à des violences de la part des passeurs, de membres de la police ou de l'armée mais aussi d'autres migrants. À l'arrivée en France, ces violences et ces traumatismes spécifiques sont malheureusement peu ou mal pris en compte par les pouvoirs publics. Et nombre de ces femmes exilées se retrouvent en situation de vulnérabilité, de précarité et d'insécurité.

138. Si les dernières lois précédemment adoptées¹⁸¹ ont davantage traité de la situation des femmes, ce n'est pas le cas de la loi du 26 janvier 2024. Afin d'améliorer les conditions d'accueil des femmes étrangères ayant besoin de protection, il apparaît nécessaire de disposer d'informations plus précises sur les spécificités de leur situation. C'est pourquoi la CNCDH souligne l'importance d'améliorer le recueil des données relatives aux femmes. Le nouvel article L. 131-8 du Ceseda relatif à la publicité des rapports d'activité de la CNDA qui prévoit expressément de publier les données sur les persécutions « en raison du sexe » est une première avancée en ce sens.

139. Les violences liées au genre nécessitent une formation constante des agents de la préfecture (qui sont le premier contact entre les femmes demandeuses d'asile et l'administration) ou de l'Ofpra, notamment pour la prise en compte des violences subies et des éventuels traumatismes et pour la proposition d'un accompagnement psychologique, physique et médical adapté. Dans le cadre de la demande d'asile, les femmes qui ont fui leur pays d'origine pour des violences liées au genre doivent prouver l'existence de ces violences et le risque de les subir de nouveau en cas de retour. Elles doivent exposer ces motifs dans le formulaire Ofpra, expliquer ces raisons lors de leur entretien et de nouveau devant la CNDA en cas de recours. La réitération du récit devant différents acteurs n'est pas toujours évidente car cela oblige les femmes à revivre, à de nombreuses reprises, des moments traumatisants devant des personnels de l'administration. Il est donc indispensable que les agents soient mieux formés à recevoir des informations qui peuvent s'avérer douloureuses pour les intéressées.

140. Avec la généralisation du juge unique (voir *supra*), la CNCDH s'inquiète des risques encourus par ces femmes pour la reconnaissance de leur statut de réfugié. En effet, le juge unique conduit à un examen moins approfondi des dossiers ce qui peut notamment avoir des conséquences sur l'identification des victimes de traite des êtres humains ou de violences sexuelles. C'est pourquoi la CNCDH insiste sur l'importance de reconnaître, dans certains cas, les femmes comme appartenant à un « groupe social » tel que défini par la directive 2011/95. Ainsi, dès lors que : « *ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire*

179. V. Insee, *Femmes et hommes, l'égalité en question*, Ed. 2022 ; World Migration Report 2024, selon les chiffres du United Nations Department of Economic and Social Affairs 2021.

180. *Femmes exilées, une violence continue*, Centre Primo Levi, Novembre 2022 ; *Enquête Droits, santé et accès aux soins des femmes hébergées immigrées et réfugiées en Ile de France*, Institut de démographie de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et l'Observatoire du Samusocial de Paris, 2018.

181. La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile par laquelle l'Assemblée nationale reconnaît les violences faites aux femmes comme motif d'asile par exemple. La loi du 10 septembre 2018 comprend des dispositions visant à améliorer la situation des victimes de violences conjugales ou familiales qui sont en majorité des femmes.

commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante ».

141. Reconnaître l'appartenance d'une personne qui sollicite l'asile à un groupe social permet de lui accorder la protection si elle est persécutée ou menacée pour des raisons autres que son opinion politique, sa religion, sa nationalité ou son ethnie¹⁸². Pour accorder l'asile sur ce motif, il faut vérifier que le groupe social existe, déterminer si la personne requérante fait partie de ce groupe et si son appartenance à ce groupe la rend victime de discriminations ou de traitements inhumains et dégradants. Certains groupes sociaux concernent exclusivement ou majoritairement les femmes comme le groupe des femmes susceptibles de subir une excision, d'être mariées de force et de façon précoce et d'être victimes de traite des êtres humains ou de prostitution¹⁸³.

142. Récemment, la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu l'existence d'un groupe social des femmes dans la délivrance de la protection internationale. Dans un arrêt du 16 janvier 2024¹⁸⁴, elle a affirmé que les femmes dans leur ensemble appartenant à un groupe social peuvent bénéficier du statut de réfugié. Cela constitue une avancée dans la protection des femmes par le droit d'asile. C'est ainsi que, selon cette jurisprudence, les femmes victimes de violences liées au genre dans leur pays d'origine pourraient bénéficier du statut de réfugié, si elles prouvent l'existence de ces violences ou le risque qu'elles encourent : « *en fonction des conditions prévalant dans le pays d'origine, peuvent être considérées comme appartenant à "un certain groupe social", en tant que "motif de la persécution" susceptible de conduire à la reconnaissance du statut de réfugié, tant les femmes de ce pays dans leur ensemble que des groupes plus restreints de femmes partageant une caractéristique commune supplémentaire* ». En juin 2024, la CJUE a considéré, dans le cadre d'une question préjudicielle que les femmes, y compris mineures, qui partagent comme caractéristique commune l'identification effective à la valeur fondamentale de l'égalité entre les femmes et les hommes, peuvent être considérées comme appartenant à un certain groupe social, cette identification étant intervenue au cours de leur séjour dans un État membre¹⁸⁵. La CNCDH suivra avec attention la prise en compte de ces arrêts dans les décisions d'octroi d'une protection internationale, par l'Ofpra ou la CNDA.

Recommandation n°21 : La CNCDH réitère l'importance le principe de la formation collégiale à la CNDA. S'agissant des femmes, la CNCDH recommande d'améliorer leur accès à la demande d'asile en prenant en compte les violences liées au genre. Elle préconise, notamment, la formation des agents de préfecture et de l'Ofpra pour mieux appréhender les violences subies et offrir un accompagnement adapté, incluant le soutien psychologique et médical ; et de leur accorder aux femmes victimes de violences liées au genre une protection internationale, en les reconnaissant comme appartenant à un « groupe social » au sens de la directive 2011/95.

182. Selon l'art.10 para. 1, sous d) de la directive 2011/95 : « *Un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier :*

- *ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et*

- *ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.*

183. CNCDH, [Avis relatif à la création d'un « mécanisme national de référence » en France pour l'effectivité des droits des personnes victimes de traite des êtres humains](#) (A – 2020 – 5), Assemblée plénière du 28 avril 2020, JORF n°0108 du 3 mai 2020, texte n° 48.

184. Arrêt WS affaire C-621/21, CJUE, 16 janvier 2024.

185. CJUE C 646/21, 11 juin 2024 : Les requérantes soutenaient qu'en raison de leur séjour de longue durée aux Pays-Bas, elles avaient adopté les normes, les valeurs et le comportement des jeunes de leur âge et qu'elles se s'étaient ainsi « occidentalisées », ce qui les exposait à un risque de persécution en cas de retour dans leur pays d'origine.

Partie 6. La confirmation d'un régime dérogatoire dans les Outre-mer

143. La loi du 26 janvier 2024 confirme, dans ses articles 81 à 86, le régime d'exception en vigueur dans les Outre-mer, notamment à Mayotte et en Guyane¹⁸⁶. La CNCDH, comme elle l'a déjà souligné¹⁸⁷, s'inquiète de ces mesures dérogatoires qui affectent particulièrement les personnes plus vulnérables et isolées, s'agissant notamment du droit au séjour, de la retenue pour vérification du droit au séjour et de la rétention des enfants¹⁸⁸.

144. En matière de droit au séjour au titre de la vie privée et familiale et de regroupement familial, le régime dérogatoire est renforcé à Mayotte et des exceptions sont créées en Guyane. Désormais, en Guyane, comme à Mayotte, pour obtenir une carte de séjour de parent d'enfant français, les parents doivent justifier qu'ils contribuent à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis sa naissance ou depuis au moins trois ans (cette durée n'étant que deux ans sur le reste du territoire). L'allongement de cette durée rend plus difficile l'obtention d'un titre de séjour puisqu'il faut prouver une contribution sur une longue durée et conserver tous les justificatifs nécessaires, ce qui n'est pas toujours évident pour des personnes vivant dans un environnement souvent précaire. À Mayotte, pour les enfants nés hors mariage, le second parent doit justifier qu'il contribue à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis sa naissance ou depuis au moins trois ans (alors que sur le reste du territoire, la contribution doit être démontrée au moment de la demande, sans ancienneté). Cette disposition est discriminante envers les mères isolées étrangères pour lesquelles il est impossible de prouver la contribution d'un père absent.

145. À Mayotte, la loi durcit conditions du regroupement familial: pour déposer une demande, les personnes devront justifier d'un séjour régulier de trois ans (contre 18 mois auparavant) et disposer un titre de séjour valide d'au moins cinq ans, ce qui équivaut à une carte de résident de dix ans dans la mesure où aucun autre titre n'est valable cinq ans. La CNCDH déplore cette mesure qui s'inscrit dans la continuité des politiques de lutte contre la migration familiale à Mayotte et qui, contrairement à l'objectif affiché, contribue à aggraver la situation et à précariser la population.

146. En ce qui concerne la retenue pour vérification du droit au séjour, avant la loi du 26 janvier 2024, celle-ci ne pouvait excéder quatre heures, sauf à Mayotte où sa durée était de huit heures. La loi du 26 janvier 2024 a étendu à la Guyane¹⁸⁹ la durée maximale dérogatoire de huit heures aux fins de vérification d'identité. La CNCDH a déjà fait part de son opposition à cette mesure coercitive¹⁹⁰ et rappelle que nul ne doit être privé de liberté pour une durée excessive pour le seul confort de l'administration.

147. Comme exposé précédemment (§84 et suivants), la rétention des enfants est désormais interdite en France mais cette interdiction ne s'appliquera à Mayotte qu'à compter du 1^{er} janvier 2027, alors qu'en 2023, 3 262 enfants y ont été enfermés contre 87 en Métropole¹⁹¹. Pour la CNCDH, le report de l'application de la loi de trois ans revient à légitimer le placement d'environ 10 000 enfants sur le territoire français, alors que la

186. La CNCDH note toutefois avec intérêt l'instauration d'une commission du titre de séjour en Guyane (article L. 441-2 et L. 414-13 du Cesda) qui était jusqu'alors inexistante contrairement au reste du territoire. Cette Commission qui doit être consultée par l'autorité préfectorale lorsque celle-ci envisage de refuser un titre de séjour de plein droit oblige à un examen plus approfondi de la demande, même si son avis n'est que consultatif. Elle permet de mieux mettre en avant certains éléments, ce qui constitue une avancée dans l'accès aux droits des personnes qui demandent un titre de séjour en Guyane

187. CNCDH, *Avis sur les droits des étrangers et droit d'asile dans les Outre-mer – cas particulier de la Guyane et Mayotte*, Assemblée plénière du 26 septembre 2017, JORF n°0276 du 26 novembre 2017, texte n°41.

188. À cet égard, la CNCDH rappelle que le Comité des droits de l'enfant a de nouveau recommandé à la France de « réexaminer le régime spécial d'acquisition de la nationalité française pour les enfants qui vivent à Mayotte et d'envisager de ratifier la Convention européenne sur la nationalité et la Convention du Conseil », Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques, 4 déc. 2023, CRC/C/FRA/CO/6-7.

189. Art. 78-3 du code de procédure pénale.

190. Sur cette procédure, voir également CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour*, Assemblée plénière du 22 novembre 2012.

191. Cimade, rapport 2023 sur les centres et locaux de rétention administrative.

France a été condamnée onze fois à ce sujet par la Cour européenne des droits de l'homme.

148. La CNCDH réitère sa recommandation n°11. Elle condamne l'enfermement en rétention administrative de tous les enfants sur tout le territoire français, en métropole comme dans les territoires d'Outre-mer.

Synthèse des recommandations

Recommandation n°1 : La CNCDH insiste sur l'urgence d'une réforme de la procédure de régularisation des travailleurs sans papiers en France. Cette réforme consisterait à inscrire dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) le droit pour toute personne possédant un contrat de travail validé par la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) d'obtenir une carte de séjour temporaire. Cette démarche se ferait sans imposer de conditions supplémentaires, telles que l'exigence d'une activité au moins à mi-temps, la production de fiches de paie, ou l'ancienneté de présence en France.

Recommandation n°2 : La CNCDH alerte sur la tendance à faire de l'intégration une condition préalable à l'acquisition d'un titre de séjour et à multiplier les obstacles dans le processus d'intégration. C'est pourquoi elle recommande de supprimer la subordination du droit au séjour à des exigences accrues de compétences linguistiques.

Recommandation n°3 : La CNCDH recommande de permettre le dépôt d'une demande de titre de séjour sur la base de plusieurs fondements et de pouvoir demander à nouveau un titre de séjour après avoir fait l'objet d'un refus, sans devoir justifier de circonstances nouvelles et postérieures au rejet précédent.

Recommandation n°4 : La CNCDH alerte sur les graves conséquences de l'exclusion du bénéfice du « contrat jeune majeurs » des jeunes adultes placés sous obligation de quitter le territoire français (OQTF), faute d'accompagnement. Les concernant, elle recommande donc la mise en place d'un dispositif spécifique pour les jeunes majeurs afin d'éviter les « sorties sèches » et de permettre la régularisation des jeunes étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) dès qu'ils atteignent l'âge de la majorité. La CNCDH rappelle par ailleurs qu'elle est favorable à ce que tous les jeunes majeurs puissent bénéficier du « contrat jeunes majeurs », qui reste insuffisamment déployé aujourd'hui.

Recommandation n°5 : La CNCDH recommande de supprimer la disposition augmentant la durée de validité à trois années d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Elle propose, par ailleurs, de rendre la durée de validité modulable afin qu'elle tienne compte des circonstances de droit ou de fait qui viendraient à modifier la situation de l'intéressé après la date de notification de la décision.

Recommandation n°6 : La CNCDH recommande de supprimer l'extension des effets des OQTF et de rétablir le droit pour les personnes étrangères de déposer une nouvelle demande de titre de séjour en cas de circonstances nouvelles de fait ou de droit.

Recommandation n°7 : La CNCDH recommande la suppression des dispositions allongeant la durée des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF). Elle recommande également la suppression du conditionnement d'un visa à la nécessité de prouver son départ du territoire, dans le délai imparti, dans l'hypothèse d'une OQTF de moins de 5 ans.

Recommandation n°8 : La CNCDH s'alarme des conséquences de la suppression des protections spécifiques contre le prononcé des obligations de quitter le territoire français (OQTF), des arrêtés d'expulsion et des interdictions du territoire français (ITF). Elle appelle à rétablir ces protections et à les étendre à d'autres catégories de personnes étrangères, en particulier les personnes vulnérables, telles que les victimes de violences sexuelles et de traite des êtres humains sous toutes ses formes.

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande de supprimer la notion de « menace à l'ordre public » comme fondement du maintien en rétention. Elle propose également de supprimer la réduction du délai entre deux placements en rétention sur la base d'une même décision d'éloignement.

Recommandation n°10 : La CNCDH recommande d'inscrire une durée initiale de rétention de 24h maximum

(et non de quatre jours) avant l'intervention du juge judiciaire. Elle recommande également l'abrogation des dispositions spécifiques applicables à Mayotte, où la durée initiale de rétention administrative est actuellement fixée à cinq jours, pour l'aligner sur une durée de 24 heures.

Recommandation n°11 : La CNCDH réitère sa recommandation d'interdire la rétention administrative de tout enfant, mineur de 18 ans, accompagné ou non, dans tous les lieux d'enfermement et sur tout le territoire français, y compris dans les Outre-mer.

Recommandation n°12 : Si la CNCDH reconnaît la nécessité de lutter contre les organisations criminelles exploitant la vulnérabilité des personnes migrantes, souvent victimes de la traite des êtres humains, elle s'oppose fermement aux mesures dont l'efficacité n'est pas prouvée et qui alimentent les amalgames entre réseaux de trafiquants et personnes aidantes. La CNCDH recommande de revenir sur la criminalisation de l'aide à l'entrée lorsque celle-ci n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et a été apportée dans un but exclusivement humanitaire.

Recommandation n°13 : La CNCDH alerte sur la multiplication des fichiers concernant les mineurs non accompagnés (MNA), qui ne renforcent pas leur protection et, au contraire, accentuent la suspicion à leur égard. Elle préconise plutôt d'augmenter les moyens budgétaires alloués aux départements pour la protection de l'enfance.

Recommandation n°14 : La CNCDH recommande la suppression de toutes les procédures spécifiques (délai de recours de 7 jours) et le maintien des seules procédures ordinaires et d'urgence, cette dernière devant être réservée aux cas de privation de liberté.

- La CNCDH recommande que tous les refus de titres de séjour accompagnés d'une mesure d'éloignement, ainsi que toutes les obligations de quitter le territoire français (OQTF), indépendamment du motif de leur émission, soient traités via la procédure ordinaire.
- Elle recommande par ailleurs que le délai de la procédure ordinaire soit porté à deux mois, conformément au droit commun, au lieu des 30 jours francs actuel.

Recommandation n°15 : La CNCDH réitère ses recommandations en matière de recours à la vidéo-audience. Elle recommande que le recours à la vidéo-audience ne puisse être imposé au demandeur sauf pour des raisons impérieuses de sécurité ou en cas d'impossibilité matérielle.

Recommandation n°16 : La CNCDH préconise la réalisation d'un bilan de la territorialisation de la CNDA au terme de la première année de mise en œuvre de la réforme, afin de veiller à ce que les droits procéduraux des demandeurs d'asile soient garantis.

Recommandation n°17 : La CNCDH s'inquiète que la généralisation du juge unique n'entraîne, à terme, la marginalisation voire la suppression de la collégialité à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Elle réitère donc, avec force, sa recommandation de ne pas faire du juge unique la règle en matière de contentieux de l'asile et de conserver la collégialité comme principe.

Recommandation n°18 : La CNCDH recommande la suppression du motif de clôture de la demande d'asile en cas d'abandon « sans motif légitime » de l'hébergement. Elle souligne que cette mesure risque de priver des milliers de personnes de la protection internationale, notamment les victimes de violences qui pourraient ne pas être en mesure de justifier un « motif légitime ». La CNCDH insiste sur l'importance de garantir que ces situations soient traitées avec humanité et équité, en évitant les effets injustes des conditions de clôture de la demande d'asile.

Recommandation n°19 : La CNCDH recommande une adaptation du parc du dispositif national d'accueil, afin que tous les demandeurs d'asile qui le souhaitent puissent être hébergés dans des conditions dignes. La CNCDH souhaiterait que ces hébergements prennent en compte les vulnérabilités du public accueilli (PMR, mère seule, femme victime de violence, public LGBT, etc.) et qu'un accompagnement adapté leur soit proposé.

Recommandation n°20 : La CNCDH réitère son opposition au placement en rétention les demandeurs d'asile.

Recommandation n°21 : La CNCDH réitère l'importance le principe de la formation collégiale à la CNDA. S'agissant des femmes, la CNCDH recommande d'améliorer leur accès à la demande d'asile en prenant en compte les violences liées au genre. Elle préconise, notamment, la formation des agents de préfecture et de l'OFPRA pour mieux appréhender les violences subies et offrir un accompagnement adapté, incluant le soutien psychologique et médical ; et de leur accorder aux femmes victimes de violences liées au genre une protection internationale, en les reconnaissant comme appartenant à un « groupe social » au sens de la directive 2011/95.

Liste des personnes auditionnées ou ayant contribué à l'avis

Chercheuses et chercheurs

Julien FISCHMEISTER, membre de l'OIP et doctorant en droit des universités Libre de Bruxelles et Grenoble-Alpes

François HERAN, sociologue, anthropologue et démographe, professeur au Collège de France

Arthur JAN, doctorant en sociologie au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM)

Stefan Le Courant, Chargé de recherche au CNRS Centre d'étude des mouvements sociaux

Swanie POTOT, sociologue, directrice de l'unité de recherche Migrations et société (URMIS) au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Maryline POULAIN, ancienne dirigeante syndicale (CGT)

Avocats

Josquin LEGRAND, avocat, Conseil National des Barreaux

Zia OLOUMI, avocat au Barreau de Nice depuis 2003, spécialisé en droit des étrangers

Laurence ROQUES, avocate, présidente de la Commission Libertés et droits de l'Homme du Conseil National des Barreaux (CNB)

Institutions internationales et services de l'État

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) : Paolo ARTINI, représentant du HCR en France, Mathilde CREPIN, administratrice en charge de la protection, et Asceline NEYRAND, associée à la protection Police aux frontières des Alpes-Maritimes : Emmanuelle JOUBERT, commissaire divisionnaire, directrice départementale

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) : Didier LESCHI, directeur général

Associations et fédérations

Association des Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) : Patrick BERDUGO, avocat, vice-président, et Oumayma SELMI, avocate, membre du Bureau

Association des rapporteurs et anciens rapporteurs de la CNDA (ARC CNDA) : Sébastien BRISARD, président, Soraya MEHDAOUI, vice-présidente et secrétaire

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) : Laure PAULIN, directrice

Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (ARDHIS) : Aude LE MOULLEC-RIEU, président

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) : Pascal BRICE, ancien directeur général de l'Ofpra, président

Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) : Nathalie FERRE, présidente honoraire, et Anna SIBLEY, salariée

Projet Coordination d'actions aux frontières intérieures (CAFI) : Agnès LEROLLE, ancienne avocate, chargée de projet

Syndicats

CGT CE-CNDA : Alexandre BRUNO et Cédric LE PENNEDU, membres du Bureau

CGT Insertion – Probation (CGT SPIP) : Dorothee DORLEAC et Marion BONNEAUD, secrétaires nationales

CGT Ofpra : Sylvie CHARVIN et Anouk LERAIS, Co-secrétaires générales, et Jean-Charles LALLEMAND, membre

du Bureau

FO Ofpra : Ange RAGOT, Sonia DA CUNHA MOTA, Corinne SABAS et Christelle VALLON

Syndicat ASYL Ofpra : Amélie PEPIN, Juliette GUIOT et Emmanuel HOURCADE, membres

Syndicat de la juridiction administrative (SJA) : Virgile NEHRING, secrétaire général adjoint, magistrat (Tribunal administratif d'Orléans)

Syndicat national des praticiens à diplôme hors Union Européenne (SNPADHUE) : Nefissa LAKHDARA, gynécologue obstétricienne, secrétaire générale

Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) : Emmanuel LAFORÊT, président, et Hervé COZIC, trésorier

Union syndicale Solidaires, CGT et FO : Cybèle David (Solidaires), Aboubacar Dembélé (membre du Collectif des travailleurs sans-papiers de Vitry), Gérard Ré (CGT) et Corinne Mares (FO)

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations Unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'Homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).