

La critique en règle du Défenseur des droits contre la politique migratoire de la France

PAR CARINE FOUTEAU
ARTICLE PUBLIÉ LE SAMEDI 14 MAI 2016



Dans le bidonville de Calais, le 30 décembre 2015. © Reuters

Accueil des demandeurs d'asile, droit au séjour, accès aux soins, accompagnement des mineurs : Jacques Toubon vient de dresser un bilan accablant de la manière dont l'État français traite les étrangers vivant dans le pays depuis trente ans. Mediapart détaille les conclusions les plus éclairantes de ce rapport de plus de 300 pages au regard de l'exode que connaît l'Europe depuis un an.

C'est une somme de plus de 300 pages apparemment techniques et juridiques (**ici dans son intégralité**) que vient de rendre publique le Défenseur des droits, Jacques Toubon. Derrière des considérations générales sur une France qui discrimine, il s'agit d'une critique hautement politique de tous les aspects de l'action menée dans ce pays depuis trente ans à l'égard des étrangers.

Mis en ligne le 9 mai 2016, ce rapport exhaustif sur « *Les droits fondamentaux des étrangers en France* » n'a fait l'objet d'aucune réaction de la part du ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve, pourtant comptable des décisions de l'exécutif en matière d'asile et d'immigration. Mais pourraient tout autant être appelés à la barre ses prédécesseurs, de Manuel Valls, sous le même quinquennat, à Brice Hortefeux en passant par Nicolas Sarkozy, Éric Besson et Claude Guéant, pour ne parler que de la décennie passée.

« *Les différentes lois relatives aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers ayant succédé à l'ordonnance du 2 novembre 1945 ont, à de rares*

exceptions près, conduit à une régression de la situation des étrangers, les textes les plus favorables ne revenant jamais complètement sur la situation prévue par la législation antérieure », observe dans le préambule du rapport le Défenseur des droits, qui rassemble depuis juin 2011 les fonctions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et de la Haute autorité de lutte contre les discriminations.



Dans le bidonville de Calais, le 30 décembre 2015. © Reuters

Malgré les promesses de campagne de François Hollande de rompre avec dix années de politique sarkozyste, l'amélioration attendue n'arrive pas. Au contraire, la dégradation est telle, indique Jacques Toubon, qu'elle se traduit par une « *banalisation, dans les esprits et dans le droit, du traitement différencié des individus en raison de leur nationalité* ». Autrement dit, les discriminations sont si ancrées dans le fonctionnement de l'État que les Français finissent par s'y habituer. Telle est l'une des principales conclusions du rapport : les étrangers ne sont pas victimes de quelques mesures défavorables à leur rencontre, mais d'un dispositif législatif restreignant systématiquement leurs droits, jusqu'à provoquer une forme d'indifférence à leur sort.

Afin de rendre compte de ce travail, Mediapart a choisi de détailler les dysfonctionnements ayant le plus de résonance avec les déplacements majeurs de population auxquels l'Europe est confrontée depuis plus d'un an.

Par ce rapport, le Défenseur des droits confirme – il a déjà eu l'occasion d'en faire la démonstration depuis sa **nomination contestée** en juillet 2014 – qu'il a pleinement investi sa fonction. Les plus réticents sont désormais convaincus, tant ses analyses rejoignent – ou tout du moins complètent –

celles d'autres autorités indépendantes comme la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et des ONG engagées dans la défense des droits des étrangers.

« Identité », « appel d'air », « migrants économiques » : un espace public saturé de contrevérités

Avant de passer en revue les failles du droit français, le Défenseur rappelle que les évolutions législatives s'inscrivent dans un espace public saturé de présupposés entretenus, en grande partie, par les responsables politiques et médiatiques du pays. Attirés par les prestations sociales, les immigrés seraient trop nombreux et inintégrables dans la société française : telle est en substance l'une des idées reçues les plus véhiculées à droite, mais parfois aussi – de plus en plus fréquemment – à gauche.

Dans le sillage de la CNCDH, qui vient d'affirmer, dans son **rapport annuel**, la nécessité d'arrêter d'alimenter les fantasmes, Jacques Toubon prend indirectement le contre-pied du premier ministre **Manuel Valls** qui a récemment déclaré, en vue de l'élection présidentielle de 2017, que « *bien sûr, il y a l'économie et le chômage, mais l'essentiel, c'est la bataille culturelle et identitaire* ».

« *L'immigration est un fait social consubstantiel à la construction de la France et d'une partie de l'Europe. Aucune période de l'histoire de l'immigration, aussi intense soit-elle, n'a modifié le socle des valeurs républicaines communes* », affirme le Défenseur des droits pour tenter de déconstruire le préjugé selon lequel « *la forte présence d'étrangers en France serait de nature à remettre en cause "l'identité nationale"* ». Il s'attaque ensuite à la notion, injustifiée selon lui, d'appel d'air selon laquelle une politique respectueuse des droits des étrangers favoriserait une immigration massive particulièrement coûteuse. Cela n'est pas le cas, martèle-t-il, rappelant que les étrangers sont plutôt concernés par le problème inverse qui consiste à ne pas recourir à leurs droits, par manque d'information et en raison des difficultés pour y accéder.

Migrants, réfugiés, clandestins, immigrés, sans papiers, exilés : le Défenseur souligne que ces mots sont rarement utilisés indifféremment. Et s'intéresse à l'actuelle évolution sémantique : « *Le terme de migrant a longtemps été vu comme le plus neutre, au regard notamment de celui de "clandestin", particulièrement utilisé par des mouvements anti-immigration. Il a néanmoins, depuis une période récente, tendance à être utilisé, en particulier dans l'expression inappropriée de "crise des migrants", pour disqualifier les personnes, leur dénier un droit à la protection en les assimilant à des migrants "économiques", dont l'objectif migratoire serait utilitariste et, partant, moins légitime que celui lié à la fuite de la guerre ou des persécutions, opéré par le réfugié.* » « Ainsi, poursuit-il, l'appellation de "réfugié" est à double tranchant en ce qu'elle peut inciter à distinguer, une fois de plus, les "bons" réfugiés, ceux qui pourraient prétendre à une protection au titre de l'asile, des "mauvais" migrants dits économiques, ce qui n'a pas de sens. » « Cette distinction, insiste-t-il, conduit à jeter le discrédit et la suspicion sur les exilés dont on cherche à déterminer si leur choix d'atteindre l'Europe est noble, "moral" et pas simplement utilitaire. Avec, à la clé, le risque de priver de protection les personnes en droit d'en bénéficier. Or, cette logique de suspicion irrigue l'ensemble du droit français applicable aux étrangers et va "contaminer" des droits aussi fondamentaux que ceux de la protection de l'enfance ou de la santé. »

Accès aux soins : de nouvelles régressions avec la réforme PUMa

Même parmi les plus modérés à droite, le projet de réduire les droits à la santé des étrangers tourne à l'obsession. Dans le programme économique qu'Alain Juppé vient de diffuser, le candidat à la primaire des Républicains pour 2017 indique vouloir réformer l'Aide médicale d'État permettant aux personnes en situation irrégulière de se soigner. « *Il est normal de soigner un accidenté ou en urgence, pas tous ceux qui viennent en France uniquement parce que c'est gratuit* », affirme-t-il dans **Les Échos**, se proposant de « *lutter contre ces abus* ». Les attaques contre ce dispositif sont récurrentes, comme en témoigne

la récente tentative du Sénat, où l'opposition est majoritaire, de limiter la prise en charge au traitement des maladies graves.

Pourtant, tous les rapports (y compris ceux de l'administration) en conviennent, les mesures de ce type sont contre-productives dans la mesure où elles comportent des risques sanitaires pour l'ensemble de la population et coûtent en définitive plus cher qu'elles ne rapportent (la prise en charge est plus onéreuse lorsque les personnes tardent à consulter, en général dans les services des urgences des hôpitaux). Par ailleurs, les étrangers ne sont pas des profiteurs-nés, insiste le rapport. *« Outre les situations de renoncement aux soins dont ils sont coutumiers, les étrangers sont particulièrement exposés au non-recours aux prestations sociales, en ce qu'ils appartiennent aux franges les plus fragiles du salariat, aux catégories les plus précaires et les moins susceptibles de se repérer dans les méandres de l'administration »,* écrit Jacques Toubon. *« Le non-recours à ces prestations est un signal du fait qu'un système de protection sociale jugé "généreux" à l'égard des étrangers n'est pas une source d'attractivité et un motif d'immigration »,* ajoute-t-il, soulignant que les différences de traitement selon l'appartenance ou non à la nationalité française, pas illégitimes en matière d'entrée et de séjour sur le territoire, le sont concernant les droits économiques et sociaux.

Alors que les étrangers doivent à la gauche les principales avancées dans l'accès aux soins, c'est désormais également de ce côté que viennent les régressions. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, la loi de financement de la sécurité sociale a instauré une « *protection universelle maladie* », dite PUMa, dans un objectif de simplification et d'universalisation du système. Or, cette réforme « *pérennise la marginalisation des étrangers en situation irrégulière* », note le Défenseur. Plusieurs associations parmi lesquelles **le Gisti, Médecins du Monde et la Cimade** sont récemment allées plus loin en dénonçant un projet de décret susceptible d'empêcher les étrangers en situation irrégulière de

bénéficier de l'assurance accident du travail et maladie professionnelle. Le Défenseur des droits, de même que ces associations, remarque également les dangers contenus dans cette réforme PUMa pour les étrangers en situation légale : en liant la durée de l'ouverture des droits à la durée des titres de séjour, elle risque de rompre l'accès aux droits au moment du renouvellement des papiers.

Calais ou le symbole de la faillite de l'État

À la fin de l'été 2015, jusqu'à 6 000 personnes ont vécu dans le campement de Calais, devenu l'expression de l'incapacité de la France à accueillir dignement les centaines de milliers d'exilés venus chercher refuge en Europe. Malgré les diverses stratégies mises en œuvre par l'État pour effacer les traces de cette honte nationale, les personnes résidant dans cette « jungle » restent nombreuses. Le dernier recensement des associations **Help Refugees et L'Auberge des migrants** évoque la présence de 5 188 migrants.

Au cours des dernières années, le Défenseur est intervenu plusieurs fois (voir la **décision n°MDS-2011-113** et le **rapport d'octobre 2015**) pour s'offusquer des conditions de vie sur place « *indignes* », des pratiques illégales visant à éloigner des personnes de leur lieu de vie à la suite des démantèlements à répétition et des contrôles au faciès irréguliers. À ce sujet, il note que les migrants continuent d'être interpellés pour des infractions-prétextes, comme un crachat, le jet d'un détrit sur le voie publique ou le franchissement d'une route en dehors des passages piétons, afin d'être poursuivis pour absence d'autorisation de séjour. Malgré des recommandations déjà formulées, le Défenseur, relayant les témoignages d'associations présentes sur le terrain, regrette que ces détournements de procédures persistent.

En réaction à l'engagement présidentiel d'abolir le délit de solidarité, le rapport s'étonne de ce que des personnes aidant des étrangers soient toujours condamnées. Une affaire, en particulier, a suscité l'émoi : elle concerne un homme ayant caché dans sa voiture une fillette de 4 ans vivant à Calais afin de la conduire auprès des membres de sa famille en

Grande-Bretagne. Plutôt que de le relaxer, le tribunal correctionnel de Boulogne-sur-Mer lui a infligé en janvier 2016 une amende de 1 000 euros avec sursis.



MAI 2016

Des mineurs insuffisamment accompagnés

À Calais, mais aussi en Île-de-France, le sort réservé aux mineurs non accompagnés – entre 8 000 et 10 000 – est particulièrement préoccupant. **Help Refugees et L'Auberge des migrants** en recensent 568 dans le bidonville, parmi lesquels 420 voyageant sans leurs proches. Le Défenseur dénonce les obstacles administratifs auxquels ces jeunes sont confrontés pour déposer une demande d'asile. À défaut de désignation d'un administrateur *ad hoc*, certains d'entre eux n'ont pas pu se prévaloir des dispositions de l'article 8 du règlement de Dublin III selon lesquelles leur demande d'asile aurait dû être examinée par l'État membre (en l'occurrence la Grande-Bretagne) dans lequel se trouve au moins quelqu'un de leur famille. Les pouvoirs publics sont intervenus tardivement, regrette le Défenseur. En outre, les difficultés n'ont pas disparu. La réunification familiale, lorsqu'elle est possible, doit être facilitée, insiste le rapport, qui demande au ministère de l'intérieur de mettre en place des procédures « *simplifiées, efficaces et rapides* ».

À Paris, depuis quelques jours, la file d'attente s'allonge devant le lieu d'accueil géré par l'association France terre d'asile. Les jeunes s'y retrouvent par dizaines au petit matin, dans le froid, dans l'espoir d'être pris en charge. Pour la détermination de l'âge des enfants, le Défenseur fustige le recours aux tests osseux, non fiables selon les nombreuses études disponibles. Pourtant, la loi du 14 mars 2016, tout

en défendant la méthode du « *faisceau d'indices* », a légalisé ces examens radiologiques. S'il salue la prohibition par le législateur des examens des organes génitaux, le rapport réitère son opposition à ce dispositif qu'il juge « *inadapté, inefficace et portant atteinte à la dignité de l'enfant* ».

Un droit au séjour marqué par la précarisation

Concernant les droits attachés à la présence sur le territoire, les conclusions du Défenseur sont sans appel : « *Depuis de nombreuses années se dégage une tendance à la précarisation du séjour des étrangers, prévue directement par les textes mais également relayée par les pratiques illégales de certaines administrations (...). Cette fragilisation est susceptible d'emporter des atteintes aux droits fondamentaux des étrangers, atteintes qui s'avèrent d'autant plus graves qu'elles affectent parfois des catégories de personnes particulièrement vulnérables.* » La carte de résident de dix ans, créée en 1984, n'est plus qu'un vieux souvenir, regrette le rapport, qui observe la manière dont ses conditions d'octroi n'ont cessé de se durcir par la suite. Cette dégradation, insiste-t-il, a eu pour effet de rendre plus difficile l'intégration des étrangers, alors même que cette intégration est devenue la condition de la délivrance d'une carte de longue durée.

Le gouvernement a répondu à cette critique en mettant en place un titre pluriannuel de quatre ans dans sa loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers. Mais le Défenseur estime que le législateur s'est arrêté en chemin, en conservant une durée initiale d'un an, en établissant un niveau de ressources trop élevé et en limitant la délivrance de la carte de dix ans.

Des carences dans l'accueil des demandeurs d'asile

En la matière, le ministre de l'intérieur met en avant sa loi du 29 juillet 2015, visant notamment à réduire de deux ans à neuf mois les délais d'attente des demandeurs d'asile. Malgré des avancées, ce texte comporte plusieurs insuffisances, estime le Défenseur qui regrette que les personnes ne puissent accéder au marché du travail avant neuf mois de présence en France. Le rapport relève par ailleurs des dysfonctionnements liés à l'allocation

pour demandeurs d'asile (ADA), qui remplace depuis le 1^{er} novembre 2015 l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) et l'allocation temporaire d'attente (ATA), respectivement versées auparavant aux demandeurs d'asile selon qu'ils étaient ou non logés en centre d'hébergement. En passant d'un dispositif à un autre, un nombre non négligeable d'allocataires auraient vu le montant de leur aide baisser.

De leur côté, les associations membres du **Collectif asile en Île-de-France** ont récemment dénoncé les conditions du dépôt des demandes d'asile. La réforme oblige désormais toute personne sollicitant l'asile à se préenregistrer auprès d'une plateforme d'accueil pour obtenir une convocation préfectorale en vue de déposer effectivement sa demande. Or ces structures, gérées par des opérateurs associatifs ou des sociétés privées, disposent d'un quota de rendez-vous attribué « *parcimonieusement* » par l'autorité préfectorale, « *ce qui les conduit à refuser de nombreuses personnes qui se présentent chaque jour à leurs portes* ». En attendant, les étrangers se retrouvent en situation irrégulière et risquent à tout moment d'être placés en centre de rétention en vue d'une reconduite à la frontière. Comme la loi de 2015 impose au préfet d'enregistrer les demandes dans un délai maximal de trois jours, les associations ont décidé de poursuivre l'État devant le tribunal administratif de Paris. En deux semaines, selon leur décompte, plus de 135 requêtes ont abouti positivement, signe du manque criant de moyens attribués à la mise en œuvre de la nouvelle procédure.

Des Syriens confrontés à l'hypocrisie réglementaire

Sans épiloguer sur la faible participation de la France dans l'accueil des réfugiés en Europe, notamment au regard de l'effort consenti par l'Allemagne, le

Défenseur fustige la politique des visas concernant les Syriens. Alors que la « *légitimité* » de leur demande de protection est « *évidente* » compte tenu des exactions commises sur la population civile de ce pays, le gouvernement, après le début de la guerre, a mis en place un dispositif empêchant l'accès incident de ces ressortissants sur le sol français.

Moins d'un an après l'élection de François Hollande à la présidence de la République, la France a en effet imposé aux ressortissants syriens un visa de transit aéroportuaire (VTA), leur interdisant d'entrer librement sur le territoire à l'occasion d'une escale. Dans les faits, s'indigne le rapport, cette politique « *contraint nombre des intéressés à opter nécessairement pour d'autres moyens de circulation, illégaux et périlleux, alors même que le droit de quitter son pays – le droit d'émigrer – constitue un droit fondamental. Or ce sont ces mêmes personnes qui, au cours de leur parcours migratoire, et à défaut d'avoir emprunté les voies légales d'arrivée sur le territoire français, vont se retrouver dans une situation de très grande vulnérabilité et souvent contraintes de vivre dans des conditions indignes, à Calais ou dans d'autres lieux frontaliers tout aussi précaires* ». Aussi le Défenseur demande-t-il la suppression de ce visa.

Comme la plupart des ONG, il exige également que des voies légales – et par conséquent non meurtrières – soient offertes à ces exilés. Ce qui passe par l'attribution, de la part des services consulaires français installés dans les pays limitrophes de la Syrie, comme le Liban, la Turquie, la Jordanie et l'Égypte, de visas humanitaires, jusqu'à présent délivrés au compte-gouttes dans l'hypocrisie la plus totale. Cette solution, insiste le rapport, « *aurait le mérite d'aboutir à ce que le respect des droits fondamentaux prime enfin sur la logique de blocage et que des parcours maîtrisés se substituent aux voies de passage privilégiées par les trafiquants* ».

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 28 501,20€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Gérard Cicurel, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 28 501,20€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.