

A vibrant cosmic nebula with shades of blue, purple, and pink, set against a dark starry background. The nebula is the central focus of the top half of the page.

LES NOTES DE POSITION DU CERCLE ORION

Contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

Analyse et préconisations constructives pour un débat
politique de qualité

THIBAUT HERRMANN

JUIN 2023



CERCLE ORION
Forum politique & d'influence
nouvelle génération

Cercle Orion

Forum politique et d'influence nouvelle génération

Le Cercle Orion est un **forum politique et d'influence** créé par [Alexandre MANCINO](#) en janvier 2017 et situé au croisement du SAVOIR et du POUVOIR.

Sa raison d'être consiste à réunir et promouvoir une nouvelle génération de décideurs *libres* et *audacieux*, soucieux de réfléchir aux grands sujets structurants du monde contemporain et d'y apporter des solutions *innovantes* et *impactantes* selon un langage de vérité.

Le but du Cercle Orion est d'être acteur du débat public en contribuant à la compréhension des enjeux et transformations du XXI^e siècle, ancré dans des **valeurs fortes d'orientation libérale-républicaine**. Son fil conducteur passe par un questionnement permanent sur la responsabilité des *élites dirigeantes* au XXI^e siècle, sur leur leadership face aux grands bouleversements du monde et sur les qualités qu'elles doivent adopter pour s'adapter aux défis de l'époque contemporaine.

Il s'organise autour d'un [Pôle Études](#) - à travers une activité de Recherche & Prospective différenciante par le fond et par la méthode - et d'un [Pôle Influence](#) - à travers des rencontres de très haute qualité avec des décideurs publics ou privés.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : www.cercleorion.com

Sommaire

Introduction	3
I. Les apports du projet gouvernemental à la politique d'immigration et d'intégration	4
<i>A. Des mesures favorisant l'efficacité des procédures administratives</i>	4
<i>B. Une intégration renforcée à l'aune des principes républicains</i>	6
II. Les apports des propositions portées par Les Républicains	7
<i>A. Une réforme constitutionnelle ambitieuse</i>	7
<i>B. Des mesures législatives complémentaires au projet gouvernemental pour assurer la crédibilité de la politique d'immigration et d'intégration</i>	8
III. Les préconisations du Cercle Orion	9
<i>A. Sur le droit d'asile</i>	9
<i>B. Sur l'intégration des étrangers</i>	9
<i>C. Sur le contentieux administratif</i>	10
Synthèse des recommandations	11

Introduction

La politique migratoire constitue un sujet politique depuis le début du XIX^{ème} siècle avec la venue d'une immigration de travail italienne, polonaise, espagnole, tchèque et slovaque compte tenu de la pénurie de main d'œuvre dans l'industrie. Entre 1920 et 1930, la part de la population étrangère passe de 4 à 7%. Depuis les années 1960, la France accueille pour la première fois une immigration de travail puis familiale extra-européenne (maghrébine, africaine, asiatique). Si la part d'étrangers dans la population fluctue, celle-ci connaît un accroissement notable au tournant des années 2010.

Une politique de l'immigration est définie par des objectifs portant sur la part de la population étrangère à conserver sur le territoire national et sur le nombre d'étrangers à accueillir. Dans le premier cas, il s'agit d'agir sur le régime du maintien du droit de séjour en France, sur la rigueur des mesures administratives visant à reconduire l'étranger dans son pays d'origine et sur l'aide au départ volontaire. A ce titre, le directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration Didier LESCHI constate que le dispositif est un « bon investissement pour la France » car son coût est bien moins élevé que celui d'un retour contraint. Dans le second cas, il s'agit d'agir notamment sur le régime des naturalisations et sur le régime d'octroi des titres de séjour.

Depuis 1986 et la loi Pasqua, vingt-et-une lois traitant de l'immigration ont été votées en trente-deux ans. Le sujet étant traditionnellement polarisé par l'opposition droite-gauche, un certain nombre de mesures adoptées sous une majorité de droite étaient atténuées ou supprimées par un gouvernement de gauche. Les mesures relatives à l'immigrations sont codifiées dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Pour autant, des textes de valeur supra légale s'imposent à la France dans ce domaine (surtout le droit de l'Union européenne et celui de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales), au point que la question de la sortie ou de l'affranchissement unilatéral de ces textes est désormais posée dans le débat public français par les partis situés à droite de la majorité présidentielle.

En outre, la question de l'immigration ne saurait être traitée sans celle de l'intégration qui doit répondre à l'exigence de la vie commune, sur un même territoire, de populations aux mœurs, aux cultures et aux traditions différentes. A ce titre, le respect des lois de la République, de ses principes ainsi que, dans le cas de la naturalisation, l'exigence civique, font pleinement partie des dispositions que le législateur se doit d'assurer afin de maintenir la paix civile.

Le débat actuel sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, initialement déposé en février 2023, illustre la tension entre des aspirations politiques qui procèdent d'une même matrice républicaine mais qui ne souhaitent pas agir avec la même intensité. Le contexte d'une Assemblée nationale diverse implique de trouver les chemins d'une œuvre commune, raison pour laquelle le Cercle Orion souhaite rendre publique sa position.

I. Les apports du projet gouvernemental à la politique d'immigration et d'intégration

Le 1er février, Gérald DARMANIN, Eric DUPOND-MORETTI et Olivier DUSSOPT ont présenté un projet de loi pour « contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » qui comprenait tant des mesures restrictives en droit du séjour des étrangers que l'opportunité d'une régularisation des clandestins travaillant dans des métiers « en tension ».

Compte tenu de la diversité de la composition de l'Assemblée nationale, une scission en deux textes a été envisagée pour permettre au groupe Les Républicains de porter une initiative. Finalement, le porte-parole du Gouvernement annonce que le texte gouvernemental sera présenté en Conseil des ministres en juillet après des concertations, pour une discussion parlementaire à l'automne. Il convient d'étudier les mesures que vise à introduire ce projet de loi dans la politique d'immigration et d'intégration.

A. Des mesures favorisant l'efficacité des procédures administratives

Le contentieux des étrangers représentant un volume important des procédures pendantes devant les juridictions administratives et dans les préfectures, compte tenu de surcroît de la difficulté rencontrée pour exécuter des retours contraints vers des Etats étrangers qui ne désirent pas accueillir leurs ressortissants et refusent de délivrer des laissez-passer consulaires, le projet de loi apporte un certain nombre de réponses.

1. Un contentieux du droit d'asile plus efficace

Afin de désengorger les services préfectoraux de l'immigration, le projet de loi propose une réorganisation autour de « pôles France Asile » de l'ensemble des administrations jouant un rôle dans l'accueil des demandeurs d'asile au niveau préfectoral. Ce pôle prend la forme d'un guichet unique visant à réduire la complexité de la procédure dans l'intérêt de l'efficacité de l'instruction de la demande.

De plus, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juridiction compétente pour connaître des appels formés contre les décisions en matière d'octroi du droit d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), verra son fonctionnement modifié dans le sens d'une célérité accrue afin de limiter l'installation durable des déboutés du droit d'asile. Ainsi, la CNDA ne sera plus exclusivement présente à Montreuil (Seine-Saint-Denis) mais se verra dotée de chambres territoriales afin de répartir le contentieux. Les différentes chambres de la CNDA seront spécialisées par aires culturelles afin de garantir une appréciation par le juge plus fine et adéquate à la situation des requérants. Le désignation des juges de cette cour sera également modifiée. Le recours au juge unique sera généralisé, le jugement en formation collégiale ne sera pratiqué que lorsqu'une question technique ou nouvelle se pose à la juridiction.

Ces mesures permettent tant aux demandeurs d'asile d'être fixé sur leur sort dans un délai plus raisonnable qu'à l'Etat de limiter la saturation de ses services publics.

2. Un règlement facilité des procédures contre les étrangers n'ayant pas vocation à rester en France

Tandis que le Ministre de l'Intérieur Gérald DARMANIN a déclaré que l'objectif de cette initiative gouvernementale était d'être plus « gentils avec les gentils, méchants avec les méchants », le contentieux des titres de séjour, de l'expulsion et de l'éloignement constitue un sujet prioritaire compte tenu de la faible proportion de mesures d'éloignement exécutées et du maintien sur notre

territoire qui en résulte d'étrangers susceptibles de troubler l'ordre public en particulier en termes de sécurité publique.

a) Le contentieux de l'obligation de quitter le territoire (OQTF)

La complexité et la multiplicité (douze) des procédures d'éloignement actuelles étant un obstacle à l'efficacité du traitement des situations les plus urgentes et les plus graves, le projet de loi vise à établir seulement quatre procédures :

- Une procédure applicable aux obligations de quitter le territoire (OQTF) avec un délai de départ volontaire accordé à l'étranger (pas de renvoi contraint). Cette procédure qui durera sept mois maximum avant la décision juridictionnelle finale relèvera de la compétence d'une formation collégiale du tribunal administratif ;
- Une procédure applicable aux OQTF sans délai de départ volontaire. A juge unique, cette procédure sera activée par un recours de l'étranger dans un délai de 72 heures et devra faire l'objet d'une décision juridictionnelle sous six semaines ;
- Une procédure applicable aux OQTF avec assignation à résidence dans l'attente du renvoi, à juge unique, recours sous sept jours et décision juridictionnelle sous quinze jours ;
- Une procédure applicable aux OQTF avec placement en rétention administrative, à juge unique, recours sous quarante-huit heures et jugement sous quatre jours.

b) Le contentieux de l'expulsion des étrangers

Par expulsion des étrangers, on entend la mesure de renvoi décidée à l'égard d'un étranger, en situation régulière ou non, pour des raisons autres que sa situation administrative, notamment en cas de trouble grave à l'ordre public ou de cumul de condamnations pénales.

Le projet de loi vise à lever un certain nombre d'obstacles juridiques pour expulser un étranger relevant de pareille situation. Là où l'existence d'une vie familiale ou professionnelle pouvait empêcher l'expulsion de personnes représentant un danger, le projet de loi crée deux catégories d'atteintes prévisibles à l'ordre public qui permettent l'expulsion de l'étranger durablement installé en France :

- l'étranger résidant depuis 10 ans, parent d'un enfant français ou conjoint français, sera expulsable en cas de menace pour la **sûreté de l'Etat ou la sécurité publique**, sauf en cas de polygamie ou de condamnation à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans ;
- en cas de résidence en France depuis plus de 20 ans, de présence sur le territoire depuis l'âge de treize ans, si l'étranger est marié avec un Français depuis plus de quatre ans, notamment, l'expulsion devra cette fois être motivée « des comportements de nature à porter atteinte aux **intérêts fondamentaux de l'Etat**, ou liés à des activités à caractère **terroriste**, ou constituant des actes de **provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence**. »

Le projet de loi crée ainsi des catégories plus exigeantes que le critère simple de l'ordre public (qui comprend la sécurité, la santé, la tranquillité et la moralité publiques ainsi que la sauvegarde de la dignité humaine) pour engager la procédure d'expulsion. En effet, le droit de mener une vie familiale normale posé par la Convention européenne des droits de l'Homme impose que les atteintes à ce droit portées par les Etats soient nécessaires, adaptées et proportionnées. Ainsi, le critère de sûreté de l'Etat et des intérêts fondamentaux de l'Etat ou de la menace terroriste sont, selon le Gouvernement, seuls susceptibles de fonder une telle mesure d'expulsion en cas d'attache durable de l'étranger avec la France.

B. Une intégration renforcée à l'aune des principes républicains

Si la question de l'efficacité des procédures juridictionnelles et du désengorgement des services publics est importante dans la politique de l'immigration, la question de l'intégration des personnes accueillies sur le territoire national l'est tout autant. Le projet de loi vise donc à renforcer l'exigence de compatibilité avec les mœurs françaises afin de limiter les situations pouvant entraîner des infractions ou des atteintes à l'autorité de l'Etat par l'étranger.

Au cœur de l'intégration de l'étranger avec la société française se trouve l'exigence civique, même en cas de séjour régulier sans recherche de naturalisation. Cette exigence sera étendue aux titres de séjours annuels et non plus seulement pluriannuels. En cas de non-respect de cette exigence matérialisée par les principes républicains, l'étranger pourra se voir refuser le renouvellement dudit titre, voire se le voir retiré, en tenant compte de la gravité et du caractère répété des transgressions des principes républicains.

Il est à noter que l'Allemagne a récemment annoncé une réforme de sa naturalisation dans laquelle il est prévu d'insérer des exigences civiques similaires. Bien qu'en France, cette exigence soit posée au niveau du titre de séjour et non de la naturalisation compte tenu du déficit d'acculturation et d'intégration révélé par différents attentats et autres infractions commis par des étrangers, il est à noter que les Etats européens relèvent actuellement leurs exigences civiques afin d'assurer une meilleure cohésion de la population sur leur territoire. Si l'Allemagne inclut dans ses critères l'intégration économique, c'est-à-dire le fait de ne pas représenter une charge déraisonnable pour le système de protection sociale, l'importance des principes républicains en France peuvent constituer un repère pour des Etats n'ayant pas à l'origine la même conception politique de la citoyenneté.

Comparaison des critères civiques pour l'octroi du titre de séjour en France et de la nationalité allemande.

Principes républicains français (Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration)	Principes démocratiques allemands (Projet actuellement à l'étude en Allemagne)
Respect de la liberté personnelle, de la liberté d'expression et de conscience, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la dignité de la personne humaine, de la devise et des symboles de la République, et du fait de ne pas se prévaloir de ses croyances ou convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers	Respect des valeurs d'une société libre, en particulier, la dignité et l'égalité de tous les êtres humains, absence de condamnation pour tout acte antisémite, raciste, xénophobe ou à motivation inhumaine

II. Les apports des propositions portées par Les Républicains

Le groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale constitue la charnière dont le Gouvernement a besoin pour voter à la majorité absolue le texte présenté. En conséquence, les propositions de LR, dévoilées fin mai, en matière de renforcement de la lutte contre l'immigration illégale, d'expulsion des étrangers représentant une menace et d'intégration républicaine doivent faire l'objet de discussion approfondies avec le Gouvernement.

A. Une réforme constitutionnelle ambitieuse

Eric CIOTTI, Bruno RETAILLEAU et Olivier MARLEIX souhaitent que la Constitution soit modifiée pour permettre pouvoir organiser un référendum sur la politique migratoire au titre du référendum d'initiative présidentielle ou d'initiative partagée. Cette exigence de réappropriation du sujet de l'immigration par la souveraineté populaire est une proposition portée par la droite depuis de nombreuses années.

Ils souhaitent également que la Constitution permette de déroger à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'Homme pour protéger les intérêts fondamentaux de la Nation contre d'autres exigences issues de ces juridictions, notamment le principe du respect de la vie privée et du droit de mener une vie familiale normale, lequel s'oppose souvent dans les juridictions aux demandes d'expulsion pour cause de menace à l'ordre public.

La réforme constitutionnelle proposée par LR vise enfin à intégrer dans la Constitution une partie des exigences civiques fondées sur les principes républicains afin de lutter contre les communautarismes, ainsi que l'assimilation et le vote par le Parlement de quotas d'immigration annuels. Les demandes d'asile pourraient de plus être traitées exclusivement dans les représentations de la France à l'étranger, ce qui rendraient de fait inéligibles au droit d'asile l'ensemble des personnes arrivées en France de manière clandestine.

Si cette proposition de loi constitutionnelle a peu de chances d'être examinée compte tenu de la maîtrise du Gouvernement sur l'ordre du jour des assemblées, la position assumée des Républicains permet d'établir une ambition claire pour limiter l'immigration anarchique et renforcer la cohésion de la société de manière plus exigeante que ce qui est actuellement proposé par le Gouvernement.

B. Des mesures législatives complémentaires au projet gouvernemental pour assurer la crédibilité de la politique d'immigration et d'intégration

Les Républicains proposent en outre une loi, qui pourra être examinée par le Sénat en même temps que le projet gouvernemental, visant à établir les mesures législatives correspondant à la nouvelle politique migratoire voulue. Le télescopage potentiel de l'examen au Parlement des textes gouvernemental et parlementaire des Républicains étant susceptible de produire un choc politique, il peut être préférable que le Gouvernement enrichisse son texte d'un certain nombre des mesures proposées par les Républicains.

Là où le Gouvernement propose de mieux lutter contre l'aide au séjour clandestin d'étrangers et le trafic d'êtres humains, les Républicains souhaitent rétablir le délit de séjour clandestin. En ce qui concerne les expulsions des étrangers condamnés à une peine de prison, les Républicains souhaitent rétablir la « double peine », c'est-à-dire qu'une condamnation à une peine dépassant un certain seuil entraîne automatiquement le prononcé de l'expulsion. Au contraire, le Gouvernement souhaite limiter les expulsions après condamnation pénale, décidées par les préfets, aux étrangers condamnés à cinq ans d'emprisonnement ou plus.

III. Les préconisations du Cercle Orion

Dans une démarche constructive, le Cercle Orion souhaite promouvoir des mesures qui vont dans la direction souhaitée par le Gouvernement tout en garantissant l'effectivité des dispositions annoncées en les renforçant.

A. Sur le droit d'asile

La question du lieu de dépôt et d'instruction des demandes d'asile a été comprise dans les débats sur l'immigration au Royaume-Uni et au Danemark. La France dispose dans son bloc de constitutionnalité de dispositions protégeant les personnes « persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté ». La question de savoir si les demandes d'asile (et non d'admission au séjour au titre de l'immigration légale) doivent être instruites à l'étranger dépend par conséquent de la situation politique sur place. Il n'est pas possible d'exiger des déplacements à l'ambassade de France dans un Etat en guerre ou en proie à des tensions qui mettraient l'individu concerné en danger. Toutefois, compte tenu du fait que le nombre important de demandes d'asile s'explique par un détournement de procédure de ressortissants de pays en proie à des difficultés de développement économique, l'instruction sur place des demandes d'asile est envisageable en l'absence d'une situation sécuritaire qui nécessiterait des précautions pour les agents diplomatiques et consulaires français sur place.

En ce qui concerne les droits d'option consentis au Danemark lors des négociations des traités européens, permettant à ce pays de déroger aux dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, la question est présentée en France comme l'exigence de la supériorité du droit national sur le droit européen. Néanmoins, dans le cas du Danemark, il s'agit d'une dérogation au traité consentie par les autres Etats membres de l'Union européenne. Une telle solution pourrait être envisagée à l'occasion d'une révision future des traités, ce qui ne peut se faire qu'avec l'accord des chefs d'Etat et de gouvernement. Le diplomate Maurice GOURDAULT-MONTAGNE, ancien secrétaire général du Quai d'Orsay et directeur de cabinet du Premier ministre, considère à ce titre que « si la suprématie du droit européen est incontestable en ce qui concerne le marché intérieur, on peut s'interroger sur la pertinence de celle-ci dans certains domaines de l'Union politique » (*Les Autres ne pensent pas comme nous*, 2022).

B. Sur l'intégration des étrangers

Le Cercle Orion souscrit aussi au renforcement de l'exigence civique à l'égard de toute personne sollicitant un titre de séjour par l'engagement à respecter la liberté personnelle, la liberté d'expression, l'égalité républicaine et le refus de se prévaloir de ses convictions pour déroger aux règles régissant les rapports entre les particuliers et l'administration. Il souhaite que les titres de séjour puissent être rapidement retirés en cas de manquement pour se prémunir en amont contre de potentielles atteintes à l'ordre public ou menaces de crimes ayant des motivations politiques.

C. Sur le contentieux administratif

Le Cercle Orion souscrit au constat selon lequel il est nécessaire de ne plus conditionner l'expulsion des étrangers présents depuis plus de dix ans à une menace particulière pour la sécurité de l'Etat ou la sécurité publique. En effet, cela restreint la possibilité de procéder ainsi à l'égard des personnes qui compromettent la santé, la moralité, la tranquillité publiques et la sauvegarde de la dignité humaine. Le critère de la menace grave à l'ordre public doit être suffisant.

En ce qui concerne les étrangers présents depuis vingt ans et assimilés (présent en France depuis l'âge de treize ans, marié avec un Français depuis plus de quatre ans...), il est également nécessaire de ne pas se limiter à la commission d'actes de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, de nature terroriste ou de provocation à la haine, à la discrimination ou à la violence. Si l'intention du Gouvernement de ne pas laisser se reproduire des contentieux administratifs médiatisés en partie à cause de l'insuffisance de la législation actuellement en vigueur est louable, il serait préférable de laisser une plus grande liberté aux préfets dès lors que les principes républicains seraient combattus même sans violence avérée de l'étranger concerné.

Enfin, si la simplification des procédures engagée par le Gouvernement est louable, le Cercle Orion préconise de restreindre la possibilité de délivrer une OQTF avec assignation à résidence aux seuls cas où une telle mesure serait manifestement disproportionnée avec la situation de l'étranger concerné. Le recours à la rétention administrative pourrait donc être facilité. De plus, l'interdiction de retour sur le territoire, qui n'est pas systématiquement prononcée, pourrait être fusionnée avec l'OQTF pour éviter les demandes répétées d'admission au séjour.

Synthèse des recommandations

Favoriser le dépôt des demandes d'asile dans les représentations de la France à l'étranger et leur instruction sur place

Afin de limiter l'octroi du statut de réfugié suite à une entrée illégale sur le territoire

Retirer tout titre de séjour en cas de manquement caractérisé au respect des principes républicains que l'étranger s'est engagé à respecter lors de son admission au séjour

Pour s'assurer d'une réelle exigence de compatibilité à l'égard de la société politique française et se prémunir de faits de violence motivée politiquement contre ce que représente la France

Assouplir les conditions dans lesquelles un étranger ayant séjourné plus de 10 ans en France peut être expulsé

En ne restreignant pas le fondement d'une telle expulsion à des critères plus exigeants que la menace grave à l'ordre public

Rétablir le délit de séjour irrégulier sur le territoire

Afin de créer un antécédent judiciaire pour les personnes qui viendraient à être expulsables par la suite

Simplifier davantage le contentieux de l'obligation de quitter le territoire (OQTF)

En limitant à des cas stricts l'OQTF avec assignation à résidence et en facilitant le placement en rétention administrative lorsque cela est rendu nécessaire par le risque que l'étranger se soustraie à la mesure d'éloignement

Fusionner l'OQTF avec l'interdiction de retour sur le territoire

Pour faciliter le traitement de la situation des étrangers tentant de manière répétée d'être admis au séjour en France

Pour lire nos dernières publications et faire acte de candidature :

Contact : contact@cercleorion.com
Site Web : www.cercleorion.com



© Tous droits réservés, Cercle Orion, Paris, 2023.