

I. CONTEXTE

Le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion ont présenté mercredi 1^{er} février 2023, un projet de loi (P JL) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Ce texte est composé de **27 articles**. Il comporte des mesures pour :

- renforcer, par la langue et le travail, l'intégration des immigrés ;
- lutter contre l'immigration clandestine et éloigner les étrangers dont la présence est une menace pour l'ordre public ;
- réduire les délais d'examen des demandes d'asile, en simplifiant le contentieux des étrangers.

II. PRINCIPALES DISPOSITIONS

TITRE IER - Assurer une meilleure intégration des étrangers par le travail et la langue

Article 1^{er} : Conditionner la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle (CSP) à la connaissance d'un **niveau minimal de français**.

Article 2 : Mettre à la charge de l'employeur une **obligation de formation à la langue française**.

Article 3 : Créer une **carte de séjour temporaire mention « travail dans des métiers en tension »**. Ce nouveau dispositif serait **expérimental et valable jusqu'au 31 décembre 2026**. La délivrance de cette carte de séjour temporaire (CST) serait assujettie à une double condition :

- justifier d'une **activité professionnelle** salariée dans un métier et zone géographique en tension durant **au moins 8 mois**, consécutifs ou non, sur les 24 derniers mois ;
- justifier d'une **résidence ininterrompue d'au moins 3 ans** sur le territoire français.

Dès lors, le ressortissant étranger pourrait se voir délivrer **une carte de séjour temporaire « travail dans des métiers en tension » d'une durée d'un an** valant autorisation de travail pour l'activité professionnelle ayant justifié sa délivrance.

Le but de cette nouvelle CST est de donner un titre de séjour à des travailleur en situation irrégulière¹ autrement dit, **régulariser des travailleurs sans papiers**. A priori, cette CST n'aurait donc pas vocation à s'appliquer à des personnes qui ne seraient pas déjà sur le territoire national.

Avant de s'intéresser au nouveau dispositif proposé par le P JL, on peut s'interroger sur **ce que permet le droit en vigueur**. L'étude d'impact du P JL nous apprend que « *La procédure d'admission exceptionnelle permet une régularisation par le travail des ressortissants étrangers présents irrégulièrement sur le territoire national dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels. Elle a donné lieu en 2021 à 9 496 décisions favorables, soit 17 % des titres de séjour temporaire délivrés sur un fondement professionnel* ».

Par cette procédure, les ressortissants étrangers peuvent notamment solliciter, sous une double condition de **durée de présence** et de **durée d'activité salariée** telle que précisée dans la circulaire du 12 novembre 2012 (dite circulaire « Valls », voir tableau ci-dessous), un titre de

¹ NB : ces travailleurs n'ont pas (ou n'ont plus) de titre de séjour valable mais ils travaillent « légalement » et sont

déclarés. Le plus souvent, leur employeur ignore leur situation administrative.

2

séjour « salarié » ou « travailleur temporaire » en fonction du contrat de travail détenu, sans avoir l'obligation de produire un visa d'entrée.

« Circulaire VALLS » (Critères de régularisation par le travail des ressortissants étrangers présents irrégulièrement sur le territoire national)	
5 ans de présence en France	3 ans de présence en France
Contrat de travail ou promesse d'embauche d'une durée = à 6 mois	Contrat de travail ou promesse d'embauche d'une durée = à 6 mois
+	+
8 mois d'activité sur les 24 derniers mois	24 mois d'activité dont 8 (consécutifs ou non) sur les 12 derniers mois
ou	
30 mois d'activité sur les 5 dernières années	

Source : étude d'impact du PJJ

Article 4 : Accélérer l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile ressortissant de pays bénéficiant d'un taux de protection internationale élevé.

Actuellement, les demandeurs d'asile n'ont accès au marché du travail qu'au bout d'un délai de 6 mois, sous réserve d'obtenir une autorisation préfectorale. Le gouvernement considère qu'une accélération de l'accès au marché du travail se justifie pour les demandeurs dont il est le plus probable qu'ils obtiendront ce statut, afin d'accélérer leur parcours d'intégration et de lutter contre l'emploi illégal d'étrangers sans autorisation de travail.

Article 5 : Conditionner le statut d'auto-entrepreneur à la preuve de la régularité du séjour.

Articles 6 et 7 : Réformer les **passports « talent »** et création d'une carte de séjour « talent professions médicales et de la pharmacie ». L'article 7 vise en particulier à répondre au besoin de recrutement de personnels qualifiés de santé dans les établissements de santé, les établissements médico-sociaux ainsi que les établissements sociaux.

Article 8 : Prévoir une **amende administrative sanctionnant les employeurs d'étrangers ne détenant pas un titre les autorisant à travailler**. Cette nouvelle amende, prononcée par le préfet de département, s'ajoute aux sanctions pénales et administratives existantes et permettra de sanctionner de manière simplifiée les employeurs abusifs. Le montant maximum de l'amende serait fixé à 4 000 € par salarié concerné (porté au double, soit 8 000 € par salarié, en cas de nouveau manquement dans un délai de deux ans).

TITRE II - Améliorer le dispositif d'éloignement des étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public

CHAPITRE IER - Rendre possible l'éloignement d'étrangers constituant une menace grave pour l'ordre public

Article 9 : Assouplir la protection quasi-absolue pour permettre l'expulsion d'étrangers en situation régulière ayant commis des infractions graves et extension des peines d'interdiction du territoire français (ITF). Le PJJ permettra ainsi de prononcer des interdictions du territoire français (peine complémentaire) en cas de :

- violences graves contre les forces de sécurité intérieure ;
- violences conjugales dont l'incapacité temporaire de travail (ITT) n'atteindrait pas neuf jours ;

3

- vols aggravés.

Article 10 : Réduire le champ des protections contre les décisions d'OQTF en cas de menace grave pour l'ordre public.

Article 11 : Autoriser le recours à la coercition pour le relevé des empreintes digitales et la prise de photographie des étrangers en séjour irrégulier ou contrôlés à l'occasion de leur franchissement de la frontière alors qu'ils ne satisfont pas aux conditions d'entrée sur le territoire.

Article 12 : Mettre fin à la présence de mineurs de 16 ans dans les centres de rétention administrative. Actuellement, dans certaines conditions, il est possible de placer en rétention un étranger majeur avec l'étranger mineur qui l'accompagne. Les étrangers mineurs de 16 à 18 ans pourront toujours être placés en centre de rétention dès lors qu'ils sont accompagnés d'un étranger majeur.

CHAPITRE II - Mieux tirer les conséquences des actes des étrangers en matière de droit au séjour

Article 13 :

- Fonder le refus ou le retrait d'un document de séjour détenu par un étranger dont le comportement manifeste le rejet des principes et valeurs de la République française ;
- Conditionner la délivrance de tout document de séjour à la signature, par l'étranger, d'un acte d'engagement aux principes et valeurs de la République française ;
- Permettre le retrait ou le non-renouvellement de la carte de résident en cas de menace grave pour l'ordre public ;
- Condition de séjour effectif de six mois par an pour obtenir le renouvellement d'un titre de séjour.

TITRE III - Sanctionner l'exploitation des migrants et contrôler les frontières

Article 14 : Renforcer la **répression contre les passeurs**. Le PJJ entend consolider l'arsenal juridique en vigueur, pour décourager l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers d'étrangers en bande organisée ainsi que les atteintes à la dignité qui l'accompagnent. Il a pour objet de **criminaliser ces actes** par l'aggravation des peines encourues.

Article 15 : Durcir les **sanctions contre les « marchands de sommeil »** en créant des aggravations pour les peines encourues lorsque l'occupant d'un appartement insalubre est une personne vulnérable, en particulier un étranger en situation irrégulière.

Article 16 : Mise en cohérence avec l'entrée en vigueur prochaine de « l'autorisation de voyage » telle que prévue par le règlement UE 2018/1240 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS).

Article 17 : Permettre à la police aux frontières **d'inspecter visuellement des véhicules particuliers** en « zone-frontière ». Actuellement, la police aux frontières ne pouvait procéder à des opérations de visite sommaire que pour des véhicules de plus de neuf places.

Article 18 : Encadrer le refus de visa aux étrangers ayant fait l'objet d'une OQTF au cours d'un séjour antérieur sur le territoire français. Lorsqu'un étranger a fait l'objet d'une OQTF exécutée

au cours des cinq années qui précèdent sa demande de visa, et qu'il ne démontre pas s'y être effectivement conformé dans les délais fixés, le visa pourrait lui être refusé.

4

TITRE IV - Engager une réforme structurelle du système de l'asile

Article 19 : Création de **pôles territoriaux « France asile »**. la création de ces pôles devrait offrir aux demandeurs d'asile un parcours administratif simplifié entre les différentes administrations compétentes (préfecture, Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)). L'enregistrement de la demande d'asile, l'octroi des conditions matérielles d'accueil et l'introduction de la demande d'asile pourront ainsi être effectués au sein d'un même pôle. Le gouvernement espère que dispositif permettra « de raccourcir de plusieurs semaines les délais de la procédure, grâce à l'introduction immédiate de la demande d'asile ».

Article 20 : Organisation de la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en chambres territoriales**. La création de celles-ci serait gage de proximité et d'accessibilité pour les demandeurs et de maîtrise des coûts que génère l'implantation aujourd'hui exclusivement francilienne de la CNDA (coûts de déplacements, hébergement, etc.), elles permettront d'engager un rééquilibrage du contentieux de l'asile sur territoire.

D'autre part, il est prévu que la cour statue, en principe, par décision d'un juge unique, sans préjudice de la possibilité de renvoyer à une formation collégiale lorsque la complexité de l'affaire le justifiera.

TITRE V - Simplifier les règles du contentieux des étrangers

Articles 21 à 23 : Réformer le **contentieux administratif des étrangers**.

À la douzaine de procédures existantes, est substituée une **architecture contentieuse simplifiée**, organisée en **quatre catégories de recours** :

- Une **procédure ordinaire** applicable aux décisions portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) assorties d'un délai de départ volontaire. Le délai de recours est d'un mois et le délai de jugement de six mois, conformément aux préconisations du Conseil d'Etat, afin de desserrer la pression exercée sur les juridictions administratives ;
- Une **procédure prioritaire**, applicable au contentieux des OQTF lorsque le délai de départ volontaire est refusé. Dans ce cas, les délais de recours et de jugement sont respectivement réduits à 72 heures et six semaines.

[Les procédures ordinaire et prioritaire ne s'appliquent pas aux OQTF faisant suite à un rejet de la demande d'asile, qui relèvent de la procédure spéciale]

- Une **procédure spéciale** dédiée aux contentieux des décisions liées à la procédure d'asile (contentieux de l'enregistrement de la demande d'asile et des conditions matérielles d'accueil, des décisions de transfert et des OQTF faisant suite au rejet de la demande d'asile). Le délai de recours est de sept jours et le délai de jugement est de quinze jours. Cette procédure spéciale s'applique également aux contentieux relevant des procédures ordinaires et prioritaires, lorsque le requérant est assigné à résidence aux fins d'exécution de la décision d'éloignement ;
- Une **procédure d'urgence** prévoyant un délai de recours de 48 heures et un délai de jugement de 96 heures, applicable dans tous les cas dans lesquels l'étranger est placé en

rétenion, ainsi qu'aux décisions de refus d'asile à la frontière et aux décisions de transfert prises dans ce cadre.

Articles 21 et 24 : Limiter les déplacements au tribunal des étrangers maintenus en zone d'attente ou en rétenion administrative.

5

Article 25 : Porter le délai de jugement de la requête aux fins de maintien en zone d'attente de 24h à 48h en cas de placement simultané dans une même zone d'un nombre important d'étrangers.

***NB** : Les articles 21 à 25 font échos aux dysfonctionnements observés lors du débarquement de l'Océan viking en novembre 2022.*

III. BILAN DE L'EXAMEN EN COMMISSION DES LOIS (MARS 2023)

*Tout en partageant le constat opéré par le Gouvernement d'une **reprise des flux migratoires, réguliers comme irréguliers**, et la nécessité en réformer notre droit en conséquence, la commission des lois a **déploré le « manque d'ambition du texte du Gouvernement et ses nombreux angles morts »**. Elle a donc entrepris de :*

- renforcer les dispositions du texte allant dans le bon sens ;*
- supprimer celles relevant « d'une pure logique d'affichage » ;*
- combler les manques du projet de loi.*

Le renvoi à la séance publique des articles 3 (« métiers en tension ») et 4 (accès immédiat au marché du travail à certains demandeurs d'asile)

Sur les **articles 3 et 4 du PJJ**, les deux corapporteurs, **Mme JOURDA (LR) et M. BONNECARRERE sont en désaccord**. Ils ont exprimé leurs visions respectives puis la **commission a réservé son jugement sur ces articles, renvoyant le débat à la séance publique** (Pour les articles 3 et 4, le texte adopté par la commission est donc le texte initial déposé par le Gouvernement).

➤ *Concernant l'**article 3** (titre de séjour « travail dans des métiers en tension ») :*

- D'un côté, M. BONNECARRERE considère que ce dispositif pourrait avoir le mérite de **tenir compte d'une réalité économique difficilement contestable et de s'inscrire dans une démarche pragmatique** : ouvrir une voie d'accès au séjour qui ne procède pas du seul bon-vouloir de l'administration au bénéfice d'étrangers, certes en situation irrégulière, mais qui travaillent, payent des cotisations et sont, pour une part importante d'entre eux, intégrés dans notre société. De ce point de vue, l'enjeu est moins celui la régularité du séjour de personnes qui sont de toute façon déjà présentes notre territoire et dont l'éloignement n'est pas une perspective crédible, que celui de l'attractivité des métiers en tension. Le **risque principal de ce dispositif serait toutefois d'alimenter une trappe à bas salaires** qui perpétuerait une situation où certains métiers mal payés et peu considérés sont exercés quasi-exclusivement par des étrangers ;
- D'un autre côté, Mme JOURDA estime que l'on peut craindre que ce nouveau titre ne crée **une incitation à l'immigration clandestine**, le nombre d'étrangers potentiellement éligibles n'étant d'ailleurs pas connu. Quand bien même les étrangers concernés travailleraient dans des secteurs en tension, leur accorder de plein droit un titre de séjour pourrait conduire à créer une prime à la fraude, où le maintien irrégulier sur le territoire national pendant une durée suffisamment longue serait *in fine* récompensé par l'acquisition d'un droit opposable à l'administration.

➤ *Concernant l'**article 4** qui tend à donner un accès immédiat au marché du travail aux demandeurs d'asile ayant de très fortes chances de se voir accorder la protection de la France :*

- M. BONNECARRERE parie sur une **intégration des demandeurs d'asile facilitée**

6

par un accès le plus rapide possible par le travail, considérant comme marginal le risque de rejet de leur demande d'asile ;

- De son côté, Mme JOURDA postule que ce dispositif comporte, en lui-même, le **risque d'un appel d'air**. Le délai d'accès au marché du travail a déjà été réduit en 2018, passant de neuf à six mois à compter de l'introduction de la demande. Le Sénat s'y était opposé pour des motifs toujours d'actualité : si le demandeur est débouté, il est alors en situation irrégulière et l'État aura des difficultés à procéder à son éloignement.

243 amendements avaient été déposés, dont 44 par les co-rapporteurs pour l'examen du PJJ en commission.

TITRE Ier A (nouveau) - Articles 1^{er} A à J

La commission des lois a tout d'abord **créé un nouveau titre dans le projet de loi**, intitulé « **Maîtriser les voies d'accès au séjour et lutter contre l'immigration irrégulière** », rassemblant plusieurs dispositions additionnelles visant à :

- **établir des quotas en matière migratoire** : déplorant le défaut de vision d'ensemble de la stratégie migratoire de la France, la commission a souhaité permettre au Parlement de déterminer, dans le cadre d'un débat annuel et pour chacune des catégories de séjour à l'exception de l'asile, le nombre d'étrangers admis à s'installer en France ;
- **resserrer les critères du regroupement familial et de la procédure dite « étranger malade »** : la commission a voulu encadrer le droit au regroupement familial, en renforçant les conditions de séjour préalable et de ressources, et en prévoyant la détention par l'intéressé d'une assurance maladie. Elle a aussi adopté un amendement visant à garantir un contrôle effectif par les communes du respect des conditions de ressource et de résidence. Elle a également souhaité resserrer le bénéfice du titre dit « étranger malade » en exigeant un critère plus restrictif : « l'absence de traitement dans le pays d'origine » (et non plus « le défaut d'accès effectif aux soins ») ;
- assurer un réel **contrôle de l'immigration étudiante**, en conditionnant la validité d'une carte de séjour pluriannuelle étudiante à la transmission annuelle à l'administration de pièces justifiant du caractère réel et sérieux du suivi des études ;
- expérimenter **l'instruction à « 360° » des demandes de titre de séjour**, permettant d'examiner dès la première demande et une fois pour toutes, l'ensemble des motifs qui pourraient fonder la délivrance d'un titre de séjour, dans les seuls cas où l'administration s'oriente vers un refus de titre ;
- **réformer l'AME²** : l'AME serait transformée en une **aide médicale d'urgence (AMU)** centrée sur la prise en charge des pathologies les plus graves ;
- restreindre les conditions d'acquisition de la nationalité pour les étrangers mineurs nés en France.

Concernant la politique d'intégration (TITRE Ier (articles 1^{er} à 8))

Favorable au dispositif de **l'article 1^{er}**, la commission l'a enrichi et prolongé en :

- prévoyant dans la loi la **fixation du seuil minimal de connaissance du français au niveau A2** du cadre européen commun de référence pour les langues ;

² L'**aide médicale de l'État (AME)** est un dispositif permettant aux étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins. Une fois attribuée, l'AME est accordée pour 1 an.

- prévoyant, sur le modèle d'autres États européens, que les bénéficiaires du **regroupement familial** justifient, sur le territoire de leur pays d'origine, d'un **niveau de langue minimal** garantissant leur pleine intégration à leur arrivée en France ;
- conditionnant la délivrance d'une CSP à la réussite d'un **examen civique**.

En revanche, la commission a **supprimé la majeure partie de l'article 7**, ne conservant que la création d'une CSP de quatre ans pour les seuls praticiens à diplôme hors Union européenne (PADHUE) ayant réussi les épreuves de vérification des connaissances (EVC).

Enfin, la commission a supprimé plusieurs dispositions du PJJ. Elle a ainsi :

- **supprimé l'article 2**, qui mettait à la charge des employeurs une obligation de formation à la langue française (la commission a considéré que cette obligation aurait été trop lourde et pénalisante pour les employeurs visés) ;
- **supprimé l'article 5**, qui conditionne l'accès au statut d'entrepreneur individuel à la détention d'un titre de séjour valide, dont le Conseil d'État a relevé l'inutilité.

Concernant les dispositions en matière d'éloignement (TITRE II – articles 9 à 13)

La commission des lois a entendu maximiser la portée **l'article 9** en autorisant systématiquement la levée des protections envers les **étrangers responsables de violences intrafamiliales** et en généralisant la possibilité pour le juge de prononcer une peine complémentaire d'ITF en cas de condamnation pour un crime ou pour un délit passible de plus de cinq ans d'emprisonnement.

Consciente de l'intérêt opérationnel pour la police aux frontières (PAF) de **l'article 11** (Permettre la prise d'empreintes par coercition), la commission a souhaité renforcer les garanties de ce dispositif (autorisation préalable d'un magistrat, présence de l'avocat et exclusion des mineurs) pour tirer toutes les conséquences d'une décision récente du Conseil constitutionnel sur un sujet similaire.

La commission a également accepté le principe de l'interdiction du placement en centre de rétention administrative des mineurs de seize ans prévue à **l'article 12**, tout en préservant la possibilité de les placer, lorsqu'ils accompagnent un adulte, en local de rétention administrative ou en zone d'attente.

TITRE II BIS (nouveau) - articles 14 A à C

La commission des lois a **ensuite introduit un nouveau titre au projet de loi intitulé « Agir pour la mise en œuvre effective des décisions d'éloignement »**, visant à regrouper les dispositions additionnelles introduites afin de favoriser l'exécution de décisions d'éloignement.

La première d'entre elles autorise explicitement les **restrictions de visas et la modulation de l'aide au développement à l'encontre des pays peu coopératifs en matière de délivrance de laissez-passer consulaires**. La commission a également souhaité que les organismes de sécurité sociale et Pôle emploi soient informés sans délai des OQTF et la radiation automatique des intéressés à l'expiration du délai de recours ou dès le rejet définitif d'un éventuel recours contre la mesure d'éloignement. Elle a par ailleurs souhaité que les déboutés du droit d'asile ne puissent se maintenir sans décision motivée de l'administration dans le logement qui leur a été attribué au titre du dispositif national d'accueil.

Concernant la réforme de l'asile (TITRE IV - articles 19 et 20)

Avant d'envisager sa généralisation, la commission a souhaité **encadrer le dispositif de guichets territoriaux « France asile »**, prévu à l'article 19, par la voie d'une **expérimentation de l'article 37-1 de la Constitution, d'une durée de quatre ans**, dans au moins dix, dont au moins un situé en outre-mer.

8

Concernant la simplification du contentieux des étrangers (TITRE V - articles 21 à 25)

La commission a d'abord rappelé que le projet présenté par le Gouvernement ne reprend que partiellement les préconisations sur la simplification du contentieux des étrangers issues des rapports du Conseil d'État³ et de François-Noël BUFFET⁴, notamment en ce qu'il retient **quatre procédures distinctes au lieu de trois**.

La commission des lois est revenue sur l'architecture à trois procédures dont la mise en œuvre serait conditionnée au degré d'urgence réel de la situation de l'étranger. Concrètement, les trois modifications principales sont les suivantes :

- la **suppression de la procédure avec délai de recours à 72h et délai de jugement à 6 semaines**, dans la mesure où les OQTF édictées sans délai de départ volontaire et qui ne sont pas assorties d'une mesure d'éloignement ne sont que trop rarement suivies d'un éloignement effectif et ne justifient donc pas des délais aussi contraints ;
- l'application des **procédures de droit commun aux OQTF prises à l'encontre des déboutés du droit d'asile** afin de préserver la lisibilité du nouveau régime ;
- l'application de la **procédure avec délai de recours de 7 jours et délai de jugement de 15 jours aux OQTF émises contre des étrangers détenus**, afin d'éviter que des dysfonctionnements dans la communication entre les administrations ne conduisent au placement en rétention de sortants de prison.

Afin de tenir compte du nombre réduit d'interprètes pour certaines langues ou dans certains territoires, et dans la mesure où cela ne remet pas en cause le droit du requérant à bénéficier de leurs services, la **commission des lois est enfin revenue sur l'obligation de présence physique de l'interprète aux côtés du requérant**, du juge ou, à défaut, dans toute autre salle d'audience.

Enfin, saluant la possibilité ouverte à l'article 25 de rehausser de 24 à 48 heures le délai dont dispose le juge des libertés et de la détention (JLD) pour statuer sur une requête aux fins de maintien en zone d'attente dans le cas de placement simultané d'un nombre important d'étrangers, la commission a souhaité préciser la procédure applicable et **permettre la mobilisation de magistrats à l'échelle du ressort de la cour d'appel pour faire face à un flux important de requêtes à traiter.**

NB:

Le présent projet de loi, qui devait initialement être examiné au cours de la semaine du 27 mars 2023, a été retiré de l'ordre du jour par le Gouvernement alors que la commission des lois avait déjà établi son texte et après que les sénateurs ont déposé leurs amendements en vue de la séance publique.

La Conférence des présidents, réunie le 5 octobre 2023, a rouvert un délai limite de dépôt des amendements de séance : lundi 30 octobre à 12 heures.

³ « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous », rapport du Conseil d'Etat, 2020 (dit également « rapport STAHL »).

⁴ « Services de l'État et immigration, retrouver sens et efficacité », Rapport d'information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, 10 mai 2022.