

# LES CONSÉQUENCES DE LA LOI DU 9 SEPTEMBRE 1986 SUR LES CONDITIONS D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE

Nous avons interrogé le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale sur les intentions du gouvernement concernant une éventuelle révision de la "loi Pasqua". M. Evin nous avait alors répondu que son collègue Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, "directement compétent dans cette affaire", avait donné des instructions aux préfets pour que les textes actuels soient appliqués de manière bienveillante. (Cf. Hommes & Migrations - n° 1115 - octobre 1988).

S'adressant le 22 novembre dernier aux administrateurs du F.A.S., M. Evin revenait sur cette question en rappelant que la loi dite Pasqua "avait été inspirée par une volonté politique qui n'est pas la notre". "Dans l'immédiat, déclarait-il, des mesures ont été prises pour un traitement bienveillant des situations particulières les plus justifiables d'une régularisation mais il faudra sans doute aller plus loin. Toute réglementation est perfectible et tout texte qui ne répond plus à son objet doit être modifié. Rien ne s'oppose à ce que la réglementation relative au séjour des immigrés soit réexaminée..."

Comme on le voit, il semble bien que le gouvernement penche maintenant - même si une décision qui supposerait un réexamen par le parlement n'est pas encore prise - vers une modification de la loi.

C'est que les effets de la loi du 9 septembre 1986 semblent plus pervers qu'il n'était d'abord apparu, même si la volonté de juguler l'immigration clandestine demeure la même. C'est ce qu'ont souligné avec beaucoup de vigueur un grand nombre d'organisations syndicales, politiques, sociales et religieuses<sup>(1)</sup> qui réclament l'abrogation des dispositions de la loi qui s'opposent au respect des droits de l'homme concernant l'entrée et le séjour des étrangers, le regroupement familial, le droit d'asile.

Nous reprenons ci-après l'essentiel du dossier qui a été établi par ces associations afin d'explicitier leur position dans cette affaire.

(1) Parmi lesquelles en premier lieu la Ligue des Droits de l'Homme coordinatrice du dossier, ainsi que Accueil et Promotion, le CAIF (conseil des associations d'immigrés en France), le CEDEP (collectif d'études et de dynamisation de l'émigration portugaise), la CFDT, la CIMADE, la CSF (confédération syndicale des familles), le CLAP, le CNAL, la FASTI, la fédération des clubs UNESCO, la FEN, la Fédération des conseils de parents d'élèves, France Terre d'Asile, la FNARS, le GERMAE, le GISTI, la JOC et la JOCF, la fédération Léo Lagrange, la Ligue de l'Enseignement, le MRAP, le MRJC (mouvement rural des jeunes chrétiens), la Nouvelle Action Royaliste, le PCF, le PSU, le syndicat des avocats de France, le Service national de la Pastorale des Migrants, le Syndicat de la Magistrature, le SNES et le SNESUP, le syndicat national des instituteurs PEGC, le syndicat national des journalistes, SOS Racisme, l'UNEF et l'UNEF-ID, la Vie Nouvelle et de nombreuses associations représentant les communautés immigrées.

## INTRODUCTION

Les organisations signataires de l'appel ont, dès l'adoption de la loi du 9 septembre 1986 modifiant l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, dite *Loi Pasqua*, dénoncé la grave régression qu'elle instaurait et attiré l'attention sur les menaces qu'elle faisait peser sur la population immigrée. L'expérience des deux années écoulées a confirmé, et au-delà, les craintes exprimées à l'époque. Ces mêmes organisations réclament donc aujourd'hui l'abrogation d'une loi intrinsèquement répressive et génératrice d'arbitraire, qui consacre un recul inquiétant de l'Etat de droit.

En revenant sur un certain nombre de droits reconnus aux immigrés entre 1981 et 1984 et en supprimant la plupart des garanties dont ils bénéficiaient dans leurs rapports avec l'administration - qui étaient pourtant loin d'être excessive -, la loi Pasqua a entraîné la précarisation générale de la population immigrée résidant en France. En limitant, en particulier, la garantie de stabilité reconnue par les lois de 1981 et 1984 aux jeunes élevés en France, aux parents d'enfants Français, ou aux conjoints de Français - pour ne citer que ceux-là - elle a compromis le droit des immigrés de vivre en famille, déjà fortement mis à mal par les restrictions apportées à l'immigration familiale par le gouvernement précédent.

Les rigueurs de la loi n'ont donc pas atteint seulement ces fameux *clandestins* que les pouvoirs publics mettent toujours au premier plan pour justifier leur politique répressive, ni les seuls auteurs de crimes et délits graves : c'est l'ensemble des étrangers établis en France qui ont été les victimes de la politique Pasqua-Pandraud, dont beaucoup, y compris parmi ceux qui avaient des attaches personnelles ou familiales dans notre pays, se sont retrouvés du jour au lendemain dans la situation de *clandestins* sous l'effet du nouveau dispositif législatif et des directives données à l'administration pour son application.

Ce constat, la gauche l'avait fait lorsqu'elle était dans l'opposition. Au moment du vote de la loi Pasqua, elle en avait vigoureusement contesté le contenu : un texte *profondément pervers*, avait affirmé Jean-Marie Bockel à l'Assemblée nationale, en dénonçant la porte ouverte à tous les arbitraires et la précarisation des catégories d'étrangers qui obtenaient jusque là de plein droit la carte de résident. Et les députés socialistes avaient demandé au Conseil Constitutionnel d'invalider les dispositions de la loi qui selon eux remettaient en cause un certain nombre de principes à valeur constitutionnelle.

On s'attendait donc à ce que le nouveau gouvernement dépose rapidement un projet de loi visant au moins à abroger les dispositions les plus choquantes de la loi Pasqua - quitte à remettre à plus tard la refonte générale de l'ordonnance de 1945. Le président de la République lui-même, au cours de sa campagne électorale, tout en exprimant son souci de ne pas voir bouleverser sans cesse la législation, avait reconnu qu'il convenait de rétablir les garanties de procédures supprimées par la loi Pasqua pour les mesures d'éloignement du territoire. On pouvait également penser que, sans attendre la mise en chantier d'une réforme de la loi, la gauche mettrait immédiatement un terme aux pratiques qu'elle avait dénoncées lorsqu'elle était dans l'opposition.

Or, sur ces deux points, les attentes ont été déçues. Aucun projet de loi n'est en préparation. Le gouvernement garde obstinément le silence sur ses intentions, au point qu'on en arrive à se demander s'il a seulement une politique de l'immigration. On n'a entendu, à ce sujet, aucune déclaration publique, aucune prise de position claire : rien. Sinon l'assurance donnée oralement aux responsables de différentes organisations, d'une application moins rigoureuse de la loi, ainsi qu'une invitation à saisir les directions centrales ou les cabinets ministériels des cas individuels litigieux.

A l'actif du gouvernement actuel, on peut porter l'arrêt, que l'on espère durable, de la pratique abusive des expulsions selon la procédure d'urgence absolue, une meilleure prise en compte des avis des commissions d'expulsion, qui sont, semble-t-il, le plus souvent suivis, l'abrogation d'arrêtés d'expulsion pris avant

mai 1988 à l'encontre de personnes qui n'auraient pas été expulsables sous l'empire de la loi de 1981, et notamment de jeunes entrés en France avant l'âge de dix ans.

Mais les expulsions ne concernent qu'une infime minorité des étrangers. Or sur tous les autres aspects du droit au séjour, rien de concret n'a été obtenu. Des démarches insistantes auprès des ministères concernés permettent le règlement de cas individuels particulièrement dignes d'intérêt. Mais l'efficacité de ces démarches est limitée par la longueur des délais de traitement des dossiers au niveau central. Pour justifier cette lenteur, on explique que les ministères sont actuellement submergés de recours hiérarchiques. Il suffirait pourtant de donner des instructions claires aux services compétents pour éviter cet engorgement et permettre de résoudre les problèmes au niveau des préfectures, ce qui serait de beaucoup préférable, tant pour les intéressés que pour un bon fonctionnement de l'administration.

Or c'est manifestement ce que l'on ne veut pas : comme si l'on craignait en prenant des positions claires, de s'exposer aux critiques, comme si c'était là la préoccupation principale du gouvernement à l'heure actuelle.

De sorte que le changement de gouvernement ne s'est traduit par aucun changement notable pour les immigrés, toujours aux prises avec les mêmes problèmes et les mêmes difficultés. Aujourd'hui comme hier, on continue à fabriquer des clandestins, à déstabiliser les jeunes et les familles, et les pratiques abusives se perpétuent dans les Préfectures et aux frontières.

Une telle politique, si cela en est une, est intolérable. Le sort des immigrés ne saurait dépendre du succès d'éventuels recours hiérarchiques, qui ont de surcroît toutes les chances de s'enliser : le cas par cas, ici, n'est pas acceptable. Et l'on ne peut admettre que le gouvernement laisse planer un doute sur sa volonté de mettre fin aux violations des droits de l'homme dont sont victimes chaque jour des étrangers.

**Une telle situation ne doit pas durer. Plus que jamais, il convient de changer la loi.**

#### I - COMMENT ON FABRIQUE DES CLANDESTINS

Aujourd'hui, l'administration refuse systématiquement d'examiner une demande de titre de séjour et, à fortiori, de délivrer le titre de séjour lui-même - lorsque l'intéressé se trouve en situation irrégulière au moment du dépôt de son dossier, même lorsque cette situation est due à des négligences ou des retards de l'administration.

Une telle attitude conduit à transformer en *clandestins* des personnes dont le droit à s'établir en France est pourtant reconnu par la loi : parents d'enfants Français, conjoints de Français, résidents depuis dix ans.

Le refus d'attribuer la demande est opposé, non seulement à ceux qui sollicitent un titre de séjour temporaire, mais aussi à ceux qui bénéficient normalement de plein droit de la carte de résident (carte de 10 ans créée par la loi du 17 juillet 1984).

#### LES ÉTRANGERS RÉSIDANT EN FRANCE DEPUIS PLUS DE DIX ANS (ou les effets pervers d'une disposition législative à priori favorable)

Pour éviter que les intéressés - souvent des étudiants - n'accèdent de plein droit à la carte de résident au bout de dix années de séjour régulier en France, les Préfectures leur font des difficultés pour renouveler leurs titres lorsque leur durée de résidence en France approche de ce chiffre fatidique.

#### II - DES JEUNES ET DES FAMILLES DÉSTABILISÉS

Les jeunes de moins de vingt ans représentent aujourd'hui près du tiers de la population d'origine étrangère. Leur situation administrative, fondée sur des textes divers et parfois contradictoires, donne lieu à des pratiques tout aussi variables, souvent faites d'abus, en dépit de certaines dispositions protectrices.

A partir de seize ans, tout étranger doit être titulaire d'un titre de séjour. Car tous ceux qui sont venus rejoindre leurs parents, entre l'âge de dix ans et de seize ans, sans avoir accompli leurs formalités administratives prévues pour le regroupement familial (ce qui ne veut pas dire en fraude), tous ceux également qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale, même légère, les excluant de l'accès de plein droit à la carte de résident, risquent de rencontrer de sérieuses difficultés à obtenir un titre de séjour.

Trop souvent, l'administration se borne en fait à attendre que ces jeunes soient devenus majeurs (les mineurs n'étant pas reconductibles à la frontière) pour les contraindre à partir, alors même qu'ils sont en France depuis longtemps, avec leur famille, et qu'ils n'ont plus d'attache dans leur pays d'origine.

La loi du 9 septembre 1986 contient cependant une disposition visant à remédier partiellement à cette situation. Son article 17 prévoit en effet que les mineurs étrangers, entrés en France avant le 7 décembre 1984, alors qu'ils avaient moins de seize ans, et justifiant d'une scolarité régulière en France depuis cette date, reçoivent de plein droit un titre de séjour de même nature que celui de leur père et mère.

Mais l'administration refuse obstinément d'appliquer ces dispositions aux étrangers, aujourd'hui majeurs, mais qui étaient mineurs au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Cette attitude est en totale contradiction avec l'esprit de la loi qui visait à régulariser, sans discrimination, les jeunes étrangers vivant en France avec leur famille avant le 7 décembre 1984.

De plus, les jeunes algériens se voient refuser le bénéfice de cette mesure protectrice sous prétexte qu'elle ne figure pas dans l'accord franco-algérien.

#### DES MINEURS DE MOINS DE SEIZE ANS entrés en France avant l'âge de dix ans sont soumis à des conditions illégales de réadmission sur le territoire

#### III - DES PRATIQUES ABUSIVES

Le climat d'arbitraire engendré par l'application de la loi Pasqua ne concerne pas seulement les situations décrites précédemment. Il aboutit à une dégradation généralisée des rapports entre les immigrés et l'administration.

A cet égard, les conditions d'accueil des étrangers dans les Préfectures restent cruellement révélatrices, symbolisées par les interminables files d'attente. Ces situations scandaleuses qui obligent les intéressés à un véritable parcours du combattant mettent aussi bien les conditions matérielles d'accueil des personnes que l'organisation des services et la formation des agents. Elles ont été maintes fois dénoncées, y compris dans le rapport Hannoun qui est resté, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, lettre morte.

Par ailleurs, la délivrance des visas donne lieu à de nombreux abus, voire à des pratiques illégales. Rappelons que c'est en septembre 1986 que le gouvernement a instauré le visa d'entrée pour tous les visiteurs étrangers désirant venir en France (à l'exception des ressortissants de la CEE et de quelques pays frontaliers). Ces

mesures présentées comme exceptionnelles et de courte durée, étaient en réalité faites pour durer : plus de deux ans après, elles sont toujours en vigueur...

#### IV - LE PROBLÈME DES DEMANDEURS D'ASILE

Les personnes qui quittent leur territoire, par crainte de persécutions ou en raison de celles-ci, se trouvent confrontées aux difficultés suivantes :

- la politique des visas,
- l'arrivée aux zones frontalières,
- le dépôt du dossier à la Préfecture et son instruction par l'O.F.P.R.A.

La politique des visas, mise en place par le précédent gouvernement et qui n'a pas été modifiée constitue une difficulté majeure pour des personnes qui doivent quitter leur territoire dans des conditions souvent difficiles.

En particulier, l'impossibilité d'obtenir un visa pour la France, conduit à utiliser des chemins détournés pour arriver sur notre territoire et, par conséquent, accroît considérablement les difficultés et les risques de ne pas voir la demande d'asile entendue.

#### L'ARRIVÉE AUX ZONES FRONTIÈRES

Le premier problème, pour un demandeur d'asile, est de faire entendre sa demande.

En effet, l'on a constaté à plusieurs reprises que les services de la P.A.F. "n'entendaient pas" la demande d'asile.

Le demandeur d'asile fait alors l'objet d'un contrôle par les fonctionnaires de la P.A.F. qui jugent du parcours de l'intéressé et de la véracité de son propos.

Au regard de la Loi, cette pratique paraît contestable dès lors que le contrôle du Ministère de l'Intérieur s'exerce sur le bien fondé de la demande d'asile elle-même et non sur les simples conditions de voyage du demandeur. Seul l'O.F.P.R.A. est compétent pour déterminer si la personne relève ou non des dispositions de la Convention de Genève.

Certes le Ministère de l'Intérieur fait appel aux avis du H.C.R. et de l'O.F.P.R.A. Mais les conditions matérielles de ces interventions sont telles qu'elles n'offrent aucune garantie aux intéressés.

C'est ainsi que l'on a pu constater des rétentions en zone internationale sans aucune base légale.

#### LE DÉPÔT DU DOSSIER À LA PRÉFECTURE ET SON INSTRUCTION PAR L'O.F.P.R.A.

#### LE PREMIER CONTACT AVEC LES PRÉFECTURES

Lors de leur premier contact avec les Préfectures, les demandeurs d'asile sont d'abord confrontés à une pratique assez comparable à celle de la P.A.F. : le contrôle de la crédibilité de leur récit.

Cette pratique est totalement illégale. Les Préfectures n'ont aucun pouvoir d'enquête en ce domaine. Seul l'O.F.P.R.A. est compétent.

Par ailleurs, de nombreuses Préfectures exercent un contrôle sur le caractère des documents d'identité présentés (faux ou non) et sur les conditions d'entrée sur le territoire Français.

Des poursuites ont été engagées et des demandeurs d'asile condamnés pour usage de faux documents voire pour entrée irrégulière sur le territoire.

Ces poursuites paraissent illégales au regard des dispositions de la Convention de Genève dont la France est signataire qui prohibent toutes poursuites à l'encontre des personnes sollicitant le bénéfice du statut de Réfugié en raison de leur condition d'entrée sur le Territoire.

Certes, dans un Arrêt récent, la Cour de Cassation a confirmé l'impossibilité d'exercer des poursuites pour entrée irrégulière mais elle a, par contre, validé des poursuites pour usage de faux.

Or il s'avère difficile, pour les demandeurs d'asile, de savoir si les papiers qu'ils détiennent sont exacts ou non. Bien souvent, il s'agit de documents obtenus grâce à des complicités familiales et qui ont l'apparence de vrais papiers.

La Préfecture de Police de PARIS indique qu'elle ne poursuit pas les demandeurs d'asile faisant état dès le départ de la fausseté de leurs documents administratifs.

On imagine assez bien la limite du propos qui consiste à demander à une personne ayant quitté son pays dans les pires conditions qui soient de se confesser à des services de police...

Enfin, il reste à analyser les pratiques des Préfectures quant à la délivrance des autorisations provisoires de séjour.

Normalement celle-ci est délivrée dès que le demandeur d'asile se présente à la Préfecture.

En fait, la pratique des Préfectures est tout autre. Le plus souvent, le demandeur d'asile est convoqué à une date ultérieure pour se voir remettre l'A.P.S.

Les délais moyens constatés sont les suivants :

- PARIS : 2 mois
- CRÉTEIL : 3 mois
- CERGY : 1 mois
- LYON : 1 mois
- ROUEN : 1 mois
- CAEN : 10 jours
- STRASBOURG : 3 mois
- MARSEILLE : 2 mois

Quelles sont les raisons de ces délais ? Elles sont de trois ordres :

- soit les Préfectures sont confrontées à des problèmes d'effectif,
- soit les Préfectures ont recours à des délais pour "vérifier" la crédibilité des dires du demandeur ce qui est totalement illégal,
- soit les Préfectures outrepassent leur pouvoir en demandant des documents qui ne sont pas prévus par la circulaire FABIUS du 17 mai 1985 et font ainsi traîner les demandeurs d'asile.

Quoiqu'il en soit, ces pratiques ont pour effet de mettre les demandeurs d'asile dans une situation d'attente insupportable.

En effet l'A.P.S. est exigée par l'O.F.P.R.A. pour régulariser le dossier du demandeur d'asile. En son absence, l'O.F.P.R.A. considère que le dossier n'est pas en règle et ne peut être instruit.

De plus, aucune démarche sociale ou en vue de rechercher du travail n'est possible en l'absence de l'A.P.S.

Enfin, dans de nombreux cas, ces convocations pour remise d'A.P.S. ne comportent même pas d'autorisation de séjour provisoire. Il n'est pas rare de voir un demandeur d'asile poursuivi pour séjour irrégulier de ce chef.

#### LE DÉPÔT DU DOSSIER AUPRÈS DE L'O.F.P.R.A.

Le récépissé du dépôt du dossier auprès de l'O.F.P.R.A. est essentiel pour obtenir le renouvellement de l'A.P.S. Or, à de nombreuses reprises, l'O.F.P.R.A. n'envoie qu'avec beaucoup de retard ce récépissé.

On en imagine les conséquences auprès des Préfectures.

Si, de plus, le demandeur d'asile n'a pas obtenu la délivrance de son A.P.S. laquelle est nécessaire pour que le dossier suive son cours auprès de l'O.F.P.R.A.,

sa situation devient intenable, pris entre une Préfecture qui réclame le récépissé de l'O.F.P.R.A. et l'O.F.P.R.A. qui réclame l'A.P.S. ...

#### LE PROBLÈME DES DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS

A la suite des délais particulièrement longs (parfois plus de 4 ans) que prend la détermination du statut de Réfugié par l'O.F.P.R.A. et la Commission de Recours et en raison de certaines situations (le Sri Lanka par exemple), il s'est vite révélé injuste voire périlleux de tirer toutes les conséquences de l'absence de statut.

En effet, d'une part les intéressés ne sont pas responsables des délais de procédure, d'autre part leur retour dans leur pays d'origine peut mettre leur vie en danger.

Par circulaire en date du 5 août 1987, il a été possible de régulariser, de manière sélective, certaines situations.

Les Préfectures ont une lecture extrêmement restrictive de cette circulaire.

## L'INSERTION DES IMMIGRÉS passe par leurs conditions de logement

par Jacques Barou

Le logement n'est que l'un des aspects de la vie urbaine. Il est un facteur parmi d'autres de l'insertion dans la ville des populations qui lui sont étrangères. Le fait d'être bien ou mal logé, s'il est révélateur d'un certain degré d'insertion à la vie locale, ne préjuge pas pour autant de la réalité de cette insertion.

Toutefois, le logement est peut-être plus que d'autres facteurs, le signe d'un certain marquage social. Selon les divers sondages effectués au cours de ces dernières années sur la perception de la pauvreté par la population française, le logement apparaît comme le signe le plus évident d'une situation de pauvreté. Il est, comme le titre un numéro récent du *Monde diplomatique*, la vitrine des inégalités sociales.

Au niveau de la population dite immigrée (avec toute la diversité et l'hétérogénéité que recouvre ce terme), le logement pourra donc être interprété comme le révélateur de certaines situations d'insertion ou d'exclusion par rapport à la vie locale. Si la situation du logement des immigrés s'est considérablement améliorée, peut-on en conclure toutefois que cela traduit une évolution positive au niveau de leur ancrage dans les communes où ils vivent ou que cela reflète une augmentation de leur participation à la vie locale ?

L'accès des ménages immigrés au parc HLM s'étant fait parallèlement à la dévalorisation sociale de ce parc aux yeux de l'opinion publique, on ne peut pas conclure que le fait de disposer de logements confortables et "modernes" qui constituaient encore il y a peu pour de nombreuses familles françaises des classes moyennes et de la classe ouvrière le "nec plus ultra" de la promotion sociale immédiate, soit enfin de compte un facteur d'intégration.

L'accentuation des signes d'inégalité sociale va malheureusement plus vite que l'amélioration des conditions d'habitat des immigrés.

Cependant, les chiffres traduisent, derrière la diversité des situations, une incontestable amélioration du cadre de vie quotidien et cette amélioration ne peut pas être sans retombées sur les possibilités de participation à la vie locale ni sur les possibilités à terme d'intégration par le biais d'une mobilité sociale ascendante qui aura nécessairement son pendant sur le plan résidentiel. Le danger vient plutôt des facteurs qui freinent ou même bloquent l'évolution de ce processus d'amélioration des conditions de logement, facteurs qui sont d'ordre économique mais aussi d'ordre politique.

Le marché du logement privé étant dans l'ensemble défavorable aux ménages immigrés, si le parc social leur devient totalement fermé, il n'y aura alors plus de possibilité à terme d'intégration.

Certes, l'entrée des immigrés dans le logement HLM provoque des difficultés