

## FRANCIA

### **INFORME SOBRE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN** <sup>22</sup>

---

El Ministro de Inmigración, Brice Hortefeux, creó en febrero de 2008 una comisión presidida por el ex Presidente del Consejo Constitucional, Pierre Mazaud, para que estudiara y diera su opinión sobre dos cuestiones precisas de la política de inmigración francesa: “la instauración de contingentes anuales y la unificación de los problemas contenciosos relativos a los extranjeros”. Esta instancia, integrada por parlamentarios, juristas y economistas, ha presentado el 11 de julio pasado el informe solicitado.

En una primera consideración, las conclusiones de esta llamada Comisión Mazeaud no han sido favorables a la manera de orientar los dos proyectos de reforma en materia de derecho de los extranjeros, tanto sobre la creación de contingentes migratorios anuales, como respecto al hecho de unificar jurisdiccionalmente el contencioso relativo a la entrada y permanencia de los extranjeros en Francia. La Comisión aconseja al Ministro una orientación positiva de estos problemas, respetando los principios constitucionales.

#### **Objetivos cifrados indicativos en vez de contingentes.**

La Comisión no considera pertinente la instauración de contingentes migratorios, pues según los especialistas, una política de contingentes migratorios limitativos sería, según sus propios términos, “irrealizable” e “ineficaz” e incluso, en el mejor de los casos, carecería del más mínimo “interés”. Además, los expertos consultados en esta materia juzgan esta política inaplicable en lo que se refiere a los extranjeros que llegan a Francia solicitando la reagrupación familiar o la demanda de asilo que, además, sería “incompatible con los principios constitucionales franceses e incluso contrarios a los derechos europeos e internacionales”.

Por otra parte, los miembros de la Comisión opinan también que, por definición, una política de contingentes sería “ineficaz” contra la inmigración irregular o clandestina, pues el simple hecho de fijar cifras podría llegar a tener un efecto “incitativo”. Además, aunque aparentemente, respecto a la llamada inmigración de trabajo, sí podrían fijarse contingentes según las necesidades, la citada Comisión concluye que si se fijaran de manera unilateral esos contingentes, para cubrir las necesidades de mano de obra no satisfechas, ello podría no satisfacer los objetivos, pues ya existen dispositivos tales como los acuerdos con diferentes países y ciertos títulos de residencia tales como el llamado “competencias y talentos”, que permiten una cierta regulación de la inmigración.

---

<sup>22</sup> “Actualités Sociales Hebdomadaires” n° 2567-2568 de 18 de julio de 2008.

La Comisión realiza una serie de propuestas sobre el control de los flujos migratorios, entre las que aboga por la creación en Francia de un instrumento estadístico fiable en materia migratoria, con el fin de conocer mejor “las características de la población de nuestro país y adaptar en consecuencia las políticas para favorecer la integración”. También propone al Parlamento que se pronuncie sobre todo el conjunto de la política migratoria, mediante un informe anual más completo que pueda ser sometido al debate parlamentario y que se examine un “proyecto de ley de programa”, que podría abordar las migraciones “sobre la base de objetivos cifrados indicativos”.

Estos objetivos permitirían “especificar y cuantificar las necesidades” de manera real, concluye este informe, pues podrían contener un cierto número de “indicadores destinados a los principales actores de la política de inmigración”, constituyendo una guía única para las Embajadas, Consulados y Prefecturas.

El Ministro de Inmigración anunció ese mismo día, al recibir el informe, la preparación de un “Proyecto de Ley de Programa 2009-2012”, con el fin de fijar objetivos cifrados de inmigración, que se referirán a la vez al número global de inmigrantes, así como a las distintas categorías a las que pertenezcan y los motivos de entrada a Francia. Aunque estas nociones puedan parecer similares, existe una gran diferencia entre contingentes o cifras máximas imperativas y objetivos puramente indicativos. Los primeros son normativos y obligatorios, pero no los segundos, introduciendo una cierta flexibilidad según las circunstancias.

Otra recomendación de la Comisión ha sido que se generalicen -de ahora a 2012- al conjunto de todos los países de origen con gran potencial migratorio hacia Francia, los acuerdos bilaterales relativos a la gestión concertada de los flujos migratorios, que prevean precisamente cifras máximas indicativas de aceptación y acogida de inmigración regular. Actualmente, de los cinco países con los que se han firmado acuerdos en este sentido –Benin, Congo, Túnez, Gabón y Senegal-, solo el de Gabón ha sido ratificado. Los firmados con Benín y Congo deberían serlo próximamente.

### **La Comisión excluye la posibilidad de unificar el contencioso relativo a los extranjeros.**

La Comisión Mazaud debía también considerar la posibilidad de simplificar e incluso unificar el contencioso que se produce sobre la entrada, permanencia y expulsión de los extranjeros, ya que según la demanda del Ministro de Inmigración: “La organización actual –que remite a dos órganos de jurisdicción y a veces, en el seno de estos últimos, a jurisdicciones especializadas, la labor de controlar las decisiones administrativas en esas materias- lleva consigo, por su complejidad, ciertos inconvenientes tanto para los extranjeros interesados como para la correcta ejecución de las medidas de expulsión que les afectan”.

En ese sentido, la Comisión no niega que la dualidad de jurisdicción -en materia de contencioso de los extranjeros- plantea problemas y contribuye a sobrecargar o incluso a colapsar los tribunales. Pero, a pesar de ello, piensa que una unificación jurisdiccional -en el seno del orden administrativo, del orden judicial o ubicada en una jurisdicción especializada- presentaría numerosos inconvenientes y desventajas demasiado aleatorias como para justificar una reforma tan importante, que sin duda suscitaría grandes polémicas. Y, además de ser difícilmente realizable, tampoco podría responder a las esperanzas suscitadas, tanto respecto a la carga de trabajo de las jurisdicciones como desde el punto de vista de la efectividad de las medidas de expulsión de los extranjeros en situación irregular.

La Comisión concluye, en esta materia, que se podrían encontrar soluciones más eficaces, mediante una simplificación de los procedimientos y un reforzamiento de los medios en los servicios de las Prefecturas. Los agentes de estas últimas -según este informe- “si estuvieran mejor formados, más cualificados y dispusieran de más tiempo, podrían agilizar los procedimientos y descubrir más fácilmente los casos dignos de una cierta tolerancia o, al contrario, aquellos que exigen una mayor severidad. E incluso podrían tratar más rápidamente los expedientes sencillos y consagrar más tiempo a aquellos que presenten más dificultades”.

La Comisión recomienda igualmente la creación, a nivel departamental, de un mecanismo que funcione como un filtro previo a la presentación del caso al juez. “Ese filtro podría ser una instancia colegial donde presentar todos los aspectos del dossier del interesado (lazos familiares en Francia, calidad de la integración en el país, etc.), después de haberse entrevistado con él”. Además, “esta instancia sería competente respecto a todo el conjunto de las decisiones administrativas relativas a la supresión, negación de la concesión o de la renovación de la tarjeta de residencia, cuando el extranjero reside en Francia y presenta la demanda para sí mismo”. El hecho de presentarse a esta instancia no tendría así ningún efecto de suspensión.

Otra de las propuestas del Informe se refiere a la inserción, en la parte legislativa del Código de Entrada y Residencia de los Extranjeros y del Derecho de Asilo, de una disposición que proponga al Juez no considerar toda irregularidad automáticamente como un hecho que implique la supresión de derechos del extranjero, haciendo la distinción de las reglas que presentan un carácter sustancial y aquellas cuyo desconocimiento no conduzca en sí a la puesta en libertad. Efectivamente, según este informe, “es conveniente evitar los vicios de procedimiento que conducen a la liberación automática de extranjeros cuya situación, en el fondo, justifica la expulsión”.

El Ministro de Inmigración ha indicado haber pedido a sus servicios que estudien las propuestas de simplificación de los procedimientos contenciosos, “para preparar, de ahora a finales de año, un proyecto de ley y los decretos correspondientes”.

Respecto a la posición de la organización de defensa de los inmigrantes, CIMADE, única organización habilitada para asistir a los inmigrantes en los centros de retención administrativa, el

Ministro ha anunciado que presentará en los próximos días un decreto para introducir más diversidad respecto a las organizaciones que se encargan de la misión de asistencia jurídica de los extranjeros retenidos en los citados centros, que será próximamente presentado al Consejo de Estado.