



**PROJET DE LOI
POUR UNE IMMIGRATION MAÎTRISÉE, UN DROIT D'ASILE EFFECTIF
ET UNE INTÉGRATION RÉUSSIE**

Commission des lois

**Rapport n° 552 (2017-2018) de M. François-Noël Buffet (Les Républicains - Rhône),
déposé le 6 juin 2018**

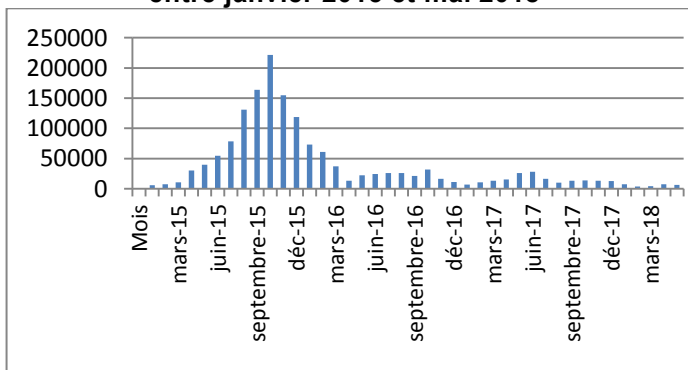
Réunie le mercredi 6 juin 2018, sous la **présidence de M. Philippe Bas**, la commission des lois a examiné le rapport de M. **François-Noël Buffet, rapporteur**, et établi son texte sur le **projet de loi**, adopté le 22 avril 2018 par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, pour une **immigration maîtrisée**, un **droit d'asile effectif** et une **intégration réussie**.

LE CONTEXTE MIGRATOIRE : LE CONTRE-CHOC DE LA CRISE EUROPÉENNE

L'Europe a connu de façon conjoncturelle depuis 2015 **une vague d'arrivées sur son territoire d'une ampleur inédite depuis la seconde guerre mondiale et le conflit en ex-Yougoslavie** : un peu plus d'un million de personnes sont arrivées en Europe en 2015 par la voie maritime en Méditerranée¹.

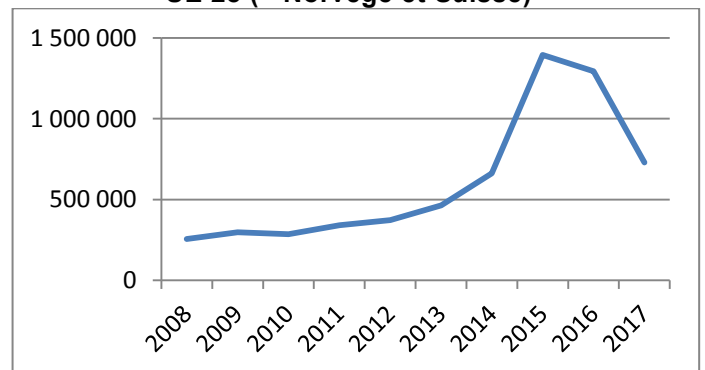
Depuis l'année 2016, la **pression migratoire s'est atténuée**, et le **nombre de migrants a diminué d'un facteur 5**, grâce notamment aux opérations coordonnées par Frontex en Méditerranée, à l'entrée en vigueur de la « déclaration UE – Turquie » du 18 mars 2016, à la mise en place de « hotspots » et aux programmes temporaires de relocalisations destinés à soulager l'Italie et la Grèce.

**Arrivées mensuelles de
réfugiés en Méditerranée
entre janvier 2015 et mai 2018**



Source : Haut-Commissariat
pour les Réfugiés (HCR)

**Demandeurs d'asile,
UE 28 (+ Norvège et Suisse)**



Source : Eurostat

À l'échelle de l'Europe, la demande de protection internationale suit une **baisse comparable** et s'établit en 2017 à **706 913 demandes d'asile**², soit une diminution de **- 43 % par rapport à 2016**.

¹ Données disponibles sur le site du Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR), à l'adresse : <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

² Source : Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

Ces évolutions numériques s'accompagnent d'une **reconfiguration géographique des principales routes de migration** vers l'Europe (les flux en Méditerranée centrale ont connu une baisse notable (- 32 % entre 2016 et 2017) comme ceux en Méditerranée orientale. En revanche, **le flux par la Méditerranée occidentale est en nette augmentation**

Fortement exposée, par sa situation géographique, aux **flux de secondaires ou de « rebond »** internes à l'Union européenne, **la France connaît désormais une demande d'asile à la hausse alors même qu'elle tend à se stabiliser chez ses voisins : 100 412 demandes en 2017**, soit une augmentation de **+ 17,1 % depuis 2016**.

De même, la délivrance de premiers **titres de séjour** a connu une **hausse ininterrompue** depuis 2012, et **particulièrement forte entre 2016 et 2017 (+ 13,7 %)**.

Asile : Demandes et attribution en France (entre 2016 et 2017)

	2016	2017	Évolution 2017 / 2016
Demandes (yc réexamens)	85 726	100 412	+ 17,1 %
<i>dont premières demandes</i>	63 935	73 689	+ 15,3 %
<i>dont mineurs accompagnants</i>	14 436	19 141	+ 32,6 %
Décisions OFPRA	70 319	89 307	+ 27,0 %
Attribution de l'asile (Ofpra, CNDA)	26 499	32 011	+ 20,8 %

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Admission au séjour : premiers titres de séjour délivrés (métropole, pays tiers)

Motifs d'admission	2016	2017 (estimé)	Évolution 2017 / 2016
Economique	22 982	27 690	+ 20,5 %
Familial	89 124	91 070	+ 2,2 %
Etudiants	73 644	88 095	+ 19,6 %
Divers	14 741	14 840	+ 0,7 %
Humanitaire	29 862	40 305	+ 35,0 %
Total	230 353	262 000	+ 13,7 %

Source : Direction générale des étrangers en France (DGEF)

UNE SOLLICITATION TRES IMPORTANTE DE NOS INFRASTRUCTURES D'ACCUEIL ET DES DISPOSITIFS D'ÉLOIGNEMENT

a) Hébergement : des dispositifs empilés et au bord de l'embolie

Seuls 60 % des demandeurs d'asile sont accueillis dans des structures dédiées, dispositifs qui se sont empilés sans cohérence ni lisibilité. Faute de solution, nombre d'entre eux finissent en hébergement d'urgence, à l'hôtel, voire dans des **campements** insalubres (35 ont été démantelés depuis trois ans à Paris, symboles de l'échec de notre politique d'hébergement).

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est débordé par ses nouvelles missions en matière d'asile (hébergement, allocation, étrangers malades), fragilisant sa fonction historique d'intégration des primo-arrivants.

b) Asile : Des procédures encore insatisfaisantes et trop longues

Les **délais d'examen des demandes d'asile** demeurent **excessifs** au regard des objectifs :

Traitement des demandes d'asile : Retard entre délai cible et délai réalisé

(en jours)	Procédure accélérée	Procédure normale
Délai cible (fixé en 2015)	240	50
Délai réalisé (2017)	449	228
Retard	+ 209 (~ 7 mois)	+ 178 (~ 6 mois)

Source : Commission des lois, avis budgétaire asile immigration PLF 2018

Si la situation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) s'est nettement améliorée (+ 28 % de décisions rendues par rapport à 2016 grâce aux 250 postes créés), celle de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est plus préoccupante (+ 34 % de recours et + 29 % d'affaires en attente entre 2016 et 2017). Avec une moyenne de traitement de 11 jours (alors que le CESEDA en prévoit 3), les délais d'enregistrement des demandes d'asile en préfecture ne sont toujours pas respectés.

c) Éloignement : des centres de rétention en surchauffe pour un résultat dérisoire

Nos dispositifs d'éloignement sont sur-sollicités (le taux d'occupation des centres de rétention administrative s'établit début 2018 à un record de 81 %, contre à peine 55 % en 2017, et s'accompagne d'une gestion des escortes et transferts à flux tendu¹), sous-financés (baisse de 7 % en 2018 des crédits dédiés à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière), pour un résultat dérisoire (la proportion d'éloignements forcés exécutés par rapport à ceux prononcés oscille entre 10 et 15 %).

LE PROJET DE LOI TRANSMIS : UN TEXTE TECHNIQUE, INCOMPLET ET SANS AMBITION

Vingt-neuvième texte relatif à l'immigration soumis au Parlement depuis 1980 (soit **une réforme tous les seize mois**), le projet de loi transmis au Sénat n'est pas à la hauteur des enjeux migratoires auxquels la France est confrontée.

Les mesures relatives à l'**asile** (titre I^{er}) se résument à une longue succession d'ajustements techniques (**titres de séjour pluriannuels, réunification familiale**) et procéduraux (réduction de 120 à 90 jours du délai de dépôt de la demande d'asile avant tardiveté, **réduction de 30 à 15 jours du délai de recours devant la CNDA**).

Les dispositions relatives à la **lutte contre l'immigration irrégulière** (titre II) proposent quelques adaptations bienvenues (**video-audiences**, durcissement des assignations à résidence) au prix de nombreuses autres complexifications (nouveau séquençage de la **rétention augmenté de 45 à 90 jours**).

Réduit au minimum, le volet « **intégration** » (titre III) se résume à de l'affichage et dépendra en fait du sort que le Gouvernement réservera, loin du Parlement, aux conclusions du rapport d'un député en mission...

Sur la méthode, est-il pertinent de lancer une nouvelle réforme alors même que **les deux précédentes datent de 2015 et de 2016 et n'ont pas encore été sérieusement évaluées** ? À peine les personnels ont-ils le temps de s'approprier une réforme et d'être formés à son application que celle-ci est suivie d'une autre... En outre, l'ensemble des textes de l'**Union européenne** régissant l'asile va être complètement revu², et **il faudra donc bientôt tout recommencer !**

Sur le fond, certains grands sujets ne sont pas traités.

Les **enjeux européens et internationaux** des politiques migratoires sont ignorés. **Aucune mesure n'est prévue pour faire pression sur certains de nos partenaires**, notamment pour l'obtention de laissez-passer consulaires, ni pour encourager la participation de la France aux mécanismes de solidarité européenne (par exemple au titre de l'action menée à l'international par l'OFPRA). La dimension migratoire de la crise de **Mayotte** est éludée.

¹ Le taux d'occupation des CRA a très fortement progressé depuis un an, particulièrement depuis l'attaque commise à Marseille, gare Saint-Charles, par un étranger en situation irrégulière, après les instructions d'extrême fermeté diffusées par le ministre de l'intérieur.

² En mai et juillet 2016, la Commission européenne a soumis **sept propositions de textes portant refonte de l'intégralité du régime d'asile européen commun (RAEC)**. La directive dite « qualification », (relative aux conditions et au contenu de la protection internationale) et la directive dite « procédures ») deviendront des règlements, tandis qu'est créé un instrument nouveau concernant la réinstallation.

Les **mineurs étrangers** sont les grands absents du texte : rien ne répond aux problématiques posées par la prise en charge des mineurs non accompagnés, alors que les départements sont en première ligne et qu'ils ont besoin d'une action forte de l'État. De même, **ni le Gouvernement ni les députés de la majorité n'ont eu le courage de traiter la situation des mineurs placés en centre de rétention avec leur famille, ouvrant même la possibilité de les retenir trois mois dans des lieux totalement inadaptés.**

L'intégration est le parent pauvre de ce texte. La **formation linguistique** à destination des étrangers en situation régulière est en moyenne de 148 heures, contre 240 heures en 2012. Même si le Gouvernement doublait le nombre d'heures de français, nous resterions très loin de l'Allemagne qui dispense 600 heures de formation linguistique aux étrangers primo-arrivants et jusqu'à 900 heures pour les réfugiés. Enfin, le nombre de **visites médicales dispensées** par l'OFII a baissé de plus de 76 % entre 2016 et 2017, ce qui soulève un grave problème de santé publique, notamment dans les universités.

LE CONTRE-PROJET DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT : ASSUMER DES CHOIX COHÉRENTS POUR NOTRE POLITIQUE MIGRATOIRE

I. Sur l'immigration régulière : accueillir moins et maîtriser enfin les flux migratoires

A. Pour une véritable stratégie migratoire

- **Débattre** chaque année, au Parlement, de la **politique migratoire**, en définissant des objectifs chiffrés et des indicateurs rendant compte des flux d'entrée, de séjour et d'éloignement (amendement COM-216 de M. Roger Karoutchi)
- **Resserrer** les conditions du **regroupement familial** en exigeant une durée de séjour en France de 24 mois, contre 18 mois aujourd'hui (amendement COM-217 de M. Bruno Retailleau)
- **Transformer** l'**aide médicale d'État (AME)** en aide médicale d'urgence (AMU), concentrée sur les maladies graves ou douloureuses, la médecine préventive et les soins liés à la grossesse (amendement COM-218 de M. Roger Karoutchi)
- Mieux **identifier** les **secteurs économiques en manque de main d'œuvre**, en prévoyant une actualisation tous les deux ans de la liste des « métiers sous tension » (amendement COM-262 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- Notifier systématiquement les mesures d'éloignement aux organismes de sécurité sociale, pour **lutter contre les fraudes** et les effets d'aubaine (amendement COM-275 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)

B. Pour un meilleur accueil des réfugiés bénéficiant de la protection de la France

- **Maintenir** à 30 jours le **délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, eu égard au manque d'efficacité de la réduction proposée du délai à 15 jours, voire à ses effets fortement contre-productifs, au prix d'une réduction sévère de la garantie des droits (amendement COM-287 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Consacrer** dans la loi, et donc pérenniser, les **missions de réinstallation** menées par l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (**OFPRA**), pour permettre aux personnes persécutées de quitter leur pays en toute sécurité (amendement COM-286 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Compléter** la **définition des pays d'origine sûrs** pour garantir qu'un pays ne puisse figurer sur cette liste lorsque les personnes transgenres y subissent persécution, torture ou traitements inhumains (amendement COM-85 Mme Marie-Pierre de la Gontrie)
- **Refuser** l'extension de la **réunification familiale** aux frères et aux sœurs des réfugiés mineurs (amendements COM-7 de Mme Jacqueline Eustache-Brinio et COM-31 de M. Roger Karoutchi)

- **Imposer** à l'État de **délivrer le titre de séjour d'un réfugié** dans un délai maximal de 10 jours pour faciliter son intégration et ses démarches administratives (amendement COM-63 de M. Jean-Yves Leconte)
- Mieux **protéger** les mineurs de sexe masculin contre les **risques de mutilation sexuelle** (amendement COM-238 de M. François-Noël Buffet, rapporteur), les femmes menacées d'un **mariage forcé** (amendement COM-23 de Mme Martine Berthet), les victimes de **traite des êtres humains** (amendement COM-185 du Gouvernement) et les **apatrides** (amendement COM-271 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- Obliger l'État à conclure une convention avec les gestionnaires des lieux d'hébergement des demandeurs d'asile pour **harmoniser les dispositifs d'accueil** (amendement COM-244 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Autoriser l'orientation directive des demandeurs d'asile** uniquement lorsqu'un hébergement leur a été proposé dans la région d'accueil (amendement COM-128 de M. Jean-Yves Leconte)
- **Accompagner et soutenir les collectivités territoriales** en :
 - . les consultant pour l'**élaboration des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile** (amendement COM-244 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
 - . prévoyant leur **présence au sein du conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** (amendement COM-272 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
 - . intégrant les dispositifs de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et les centres provisoires d'hébergement (CPH) dans le **décompte des logements sociaux de la « loi SRU »** (amendement COM-273 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)

II. Sur l'intégration : accueillir mieux et donner toutes leurs chances aux étrangers qui ont vocation à s'installer durablement en France

- **Redonner du sens au contrat d'intégration républicaine (CIR)** en :
 - . associant **Pôle emploi** à l'orientation professionnelle des étrangers primo-arrivants (amendement COM-258 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
 - . subordonnant cet accompagnement professionnel au **suivi** sérieux, par l'étranger, de son contrat d'intégration républicaine (amendement COM-24 de Mme Agnès Canayer)
 - . certifiant le **niveau de langue** obtenu par les étrangers **à la fin du CIR** (amendement COM-259 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
 - . élevant le **niveau de langue requis** pour la délivrance des **titres de séjour** pluriannuels et l'acquisition de la **nationalité française** (amendement COM-277 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Réaffirmer la compétence de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** pour les **visites médicales des étudiants étrangers**, afin de répondre à un grave enjeu de santé publique (sur proposition conjointe du rapporteur et de M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis de la commission de la culture)
- **Ouvrir le « passeport talent »** aux étrangers qui participent au développement « patrimonial et culturel » de la France (amendement COM-128 de M. Jean-Yves Leconte)

III. Sur la lutte contre l'immigration irrégulière : éloigner plus efficacement et sanctionner plus sévèrement

A. Éloigner plus efficacement

- **Prévoir** que toute décision définitive de rejet d'une demande d'asile vaut obligation de quitter le territoire français, pour éloigner effectivement les déboutés du droit d'asile (amendement COM-289 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Maintenir** le droit en vigueur s'agissant de l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile (accès au bout de 9 mois, et non 6), en raison des risques que le demandeur soit débouté après avoir été embauché dans une entreprise et se retrouve en situation illégale d'étranger employé sans titre (amendement COM-200 de Mme Jacky Deromedi)
- **Réduire** le nombre de visas accordés aux pays les moins coopératifs pour délivrer les laissez-passer consulaires nécessaires à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (amendement COM-274 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Réorganiser la rétention administrative** pour la rendre plus efficace tout en maintenant la durée de rétention à 45 jours, sauf exceptions pour les étrangers se livrant à des manœuvres dilatoires ou coupables de terrorisme (amendement COM-226 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Abaisser** de 30 à 7 jours le délai de départ volontaire laissé aux étrangers visés par une obligation de quitter le territoire français (OQTF) et porter de 3 à 5 ans la durée des mesures administratives d'interdiction de retour (amendements COM-221 et COM-222 de M. Bruno Retailleau)

B. Sanctionner plus sévèrement

- **Refuser**, dans une logique de fermeté, d'affaiblir le délit d'aide à l'entrée ou au séjour irrégulier (amendement COM-224 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Sanctionner** plus sévèrement les étrangers délinquants en généralisant et en systématisant les peines complémentaires d'interdiction judiciaire du territoire (amendement COM-223 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Sanctionner** les fausses attestations de domiciliation réalisées en vue de l'obtention d'un titre de séjour ou pour éviter un éloignement (amendement COM-214 de M. Alain Richard)

IV. Sur les mineurs étrangers : faire preuve de responsabilité

- **Interdire** explicitement le placement en rétention des mineurs isolés (amendement COM-47 de Mme Frédérique Puissat)
- **Limiter** à cinq jours la durée de la rétention des mineurs accompagnants (amendement COM-227 de M. François-Noël Buffet, rapporteur)
- **Créer un fichier national biométrique des personnes évaluées majeures**, pour éviter les demandes de réévaluation abusives, lutter contre la fraude au système de protection de l'enfance et préserver l'action des départements (amendement COM-293 de M. François-Noël Buffet, rapporteur).

La commission des lois a adopté le projet de loi ainsi modifié.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l17-552-1/l17-552-11.pdf>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37