

N° 208

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} décembre 2015

PROPOSITION DE LOI

relative à la lutte contre l'immigration irrégulière et clandestine,

PRÉSENTÉE

Par Mme Natacha BOUCHART, M. François-Noël BUFFET, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Charles REVET, Daniel LAURENT, Gérard CÉSAR, Patrick MASCLÉ, Robert LAUFOAULU, Mme Marie-Annick DUCHÊNE, M. Patrick CHAIZE, Mme Nicole DURANTON, MM. Alain DUFAUT, Alain JOYANDET, Louis NÈGRE, René DANESI, Michel HOUEL, Christophe BÉCHU, Rémy POINTÉ, Jean-Pierre VIAL, Antoine LEFÈVRE, Jean-Claude LENOIR, Mme Élisabeth LAMURE, M. Bernard FOURNIER, Mmes Marie MERCIER, Isabelle DEBRÉ, M. Jean-Marie MORISSET, Mme Catherine DEROCHE, MM. Philippe LEROY, Guy-Dominique KENNEL, Gérard BAILLY et Jean-François RAPIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les événements qui ont endeuillé notre pays nous imposent de prendre des mesures à la hauteur du péril qui nous frappe.

La France connaît depuis plusieurs mois un afflux de migrants sans précédent. Des dizaines de milliers de personnes attendant de passer en Europe depuis l’Afrique et le Moyen-Orient. La situation dramatique qui pousse les réfugiés à fuir leur pays est une réalité et il ne peut être question de fermer la porte aux personnes demandant légitimement l’asile. Mais la problématique de l’asile ne doit pas être confondue avec celle de l’immigration. En outre, le respect du droit à la sûreté - constitutionnellement et conventionnellement garanti – de nos concitoyens est lui aussi à considérer. Il est urgent de redessiner la politique migratoire nationale, en tenant compte à la fois de nos capacités d’accueil, de la situation nationale et des valeurs que nous défendons.

La politique d’asile représente un flux de dépenses de 550 millions d’euros par an environ. Les crédits ont augmenté de 73 % entre 2009 et 2013. En sus de l’hébergement (320 millions d’euros), l’accompagnement des demandeurs est conséquent à travers deux aides financières versées selon le mode d’hébergement (220 millions d’euros), qui s’ajoutent aux aides matérielles fournies par les associations et des aides financières des collectivités territoriales¹.

Le système d’asile est à bout de souffle ; cela se traduit par un accueil dégradé des demandeurs d’asile, de longues files d’attente devant les préfectures et les plateformes d’accueil et l’incapacité à proposer un hébergement adapté à chaque personne. Les raisons de cette situation, dont le constat est unanimement partagé, sont multiples : une hausse de la demande d’asile, des délais de la procédure vont de deux ans à cinq ans et une concentration des demandes sur certains territoires, en particulier le Pas-de-Calais et l’Ile-de-France.

¹ *Relevé d’observations provisoires de la Cour des comptes, février 2015, cité par le Figaro du 13 avril 2015*

In fine, 75 % des demandes d'asile sont rejetées ; c'est donc qu'elles sont majoritairement infondées. Malgré l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) qui leur est notifiée, seul 1 % des déboutés sont effectivement éloignés. La plupart d'entre eux restent sur le territoire français, grâce à d'autres procédures telles que « étranger malade » afin d'obtenir un titre de séjour et ce, dans l'attente du délai de cinq ans de présence pour demander une régularisation au préfet de département. Compte tenu des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge, les personnes déboutées du droit d'asile bénéficient toujours de l'hébergement dans les structures d'urgence de droit commun. Ils profitent également de l'aide des associations.

La politique d'asile, aujourd'hui détournée de ses finalités, doit être réformée afin de s'assurer de sa soutenabilité et de redonner du sens au droit d'asile. L'exemple de Calais doit être pris au sérieux car ce qui s'y passe aujourd'hui se passera ailleurs demain sur l'ensemble du territoire national. Dans cette installation sauvage, cette jungle, nul ne peut dire qui sont les migrants, d'où ils viennent, par où ils sont passés ni même comment les aider, parce qu'ils ne sont pas identifiés. De plus, pour beaucoup, ils génèrent de la violence et développent des trafics en tout genre, soutenus par des extrémistes *No Borders* que la justice a du mal à combattre.

Le rapport annuel 2014 de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) livre une analyse on ne peut plus claire de l'implication des étrangers dans la commission d'actes délictueux. En 2013, 684 136 personnes ont été mises en cause par la police nationale pour crimes et délits, exclusion faite des délits routiers et des infractions à la législation sur les étrangers (ILE). Parmi elles, 545 709 sont de nationalité française et 138 427 de nationalité étrangère. Ainsi, les étrangers représentent 20,2 % des mis en cause par la police nationale pour crimes et délits non routiers hors ILE, alors que leur part dans la population française ne dépasse pas 4,5 %. Le nombre d'étrangers mis en cause par la police nationale pour atteintes aux biens est passé de 30 243 à 48 585, soit une augmentation de près de 60 %. Dans le même temps, le nombre de français mis en cause pour les mêmes infractions a baissé de 21,5 % (soit – 39 171 personnes). Ainsi, la part des étrangers s'est élevée de 11 points en cinq ans.

Une étude statistique menée par ce même observatoire en 2013 a montré que les étrangers représentent un tiers des multi mis en cause dans l'agglomération parisienne. Elle souligne également que les Français sont davantage mis en cause pour les infractions révélées par l'action des services, comme les affaires de drogue, de recel, de port d'armes prohibées.

Ce qui contribue à relativiser les accusations récurrentes de "chasse au faciès" de la part des forces de l'ordre.

Alors, oui nous devons faire preuve d'humanité, mais nous devons aussi faire preuve de réalisme. Il ne s'agit pas même de fermeté, simplement de revenir à l'équilibre, du moins de le rechercher.

Il faut refonder la politique en matière d'asile et redonner de la cohérence à l'action de l'État. La **création d'un haut-commissaire à l'immigration, chargé de conseiller le Gouvernement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration** semble aujourd'hui plus que jamais impérative (**article 1**).

Le passeport syrien, découvert près du corps d'un des auteurs des attaques du 13 novembre 2015 à Paris, appartenait à un migrant passé par la Grèce un mois auparavant. **Rendre systématique, et non plus occasionnelle, la prise des empreintes digitales et la photographie de tous les migrants, lors de leur première entrée en Europe via le sol français** est une impérieuse nécessité (**article 2**).

En abrogeant le délit de séjour irrégulier, la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 a porté un coup d'arrêt brutal à la lutte contre les réseaux de passeurs clandestins. Comment poursuivre les têtes de files si l'on ne peut procéder à l'audition des étrangers ayant recours à leurs services ? Sans moyen de les identifier, ils ne peuvent rester qu'impunis. Pourtant, contrairement à ce qui a parfois été affirmé, la législation européenne n'imposait pas cette abrogation : la directive "retour" ne s'oppose, dans le principe, ni à une pénalisation du séjour irrégulier, ni à la garde à vue des personnes soupçonnées de le commettre. **L'article 3 rétablit donc le délit de séjour irrégulier sur le territoire national**, sans contrevenir pour autant aux engagements européens de la France.

Force est de reconnaître également que les "fraudes à la minorité" sont nombreuses et les foyers de l'aide sociale à l'enfance surchargés ; la prise en charge des "vrais mineurs" en pâtit quotidiennement. Prétendant avoir perdu leurs papiers d'identité au cours d'un tumultueux transport par mer ou dans un camion frigorifique, nombreux sont ceux qui livrent des identités tout aussi imaginaires qu'invérifiables. Outre la prise en charge dans les foyers pour mineurs, ils bénéficient également du régime pénal favorable réservé aux mineurs en France. C'est pourquoi, **lorsque la personne se déclarant mineure ne peut justifier de son identité, la détermination de la minorité doit être opérée à partir de données radiologiques de maturité osseuse. À défaut de se soumettre à cette procédure, elle doit être considérée comme majeure (article 4)**.

Bien trop souvent, l'étranger fait obstacle par son comportement ou son inaction à l'examen rapide de sa demande d'asile – il tarde pour introduire sa demande après la remise de son attestation de demande d'asile ou ne se présente pas à l'entretien, il refuse de fournir des informations essentielles à l'examen de sa demande, n'informe pas l'office de son lieu de résidence... De tels comportements interdisent toute vérification sérieuse de sa situation et constituent une entrave à l'action des services de l'État, en même temps qu'ils limitent les possibilités de contrôler ses activités. Ils **doivent donc entraîner la clôture immédiate de son dossier de demande d'asile (article 5).**

Si l'on veut que les déboutés ne puissent se maintenir sur le territoire, il est impératif de raccourcir les délais de procédure. Aujourd'hui, quand une personne a épuisé toutes les voies de recours auprès de l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), elle peut demander un réexamen, lequel rallonge les délais. Aux termes de ce parcours déjà long, si la personne est déboutée, il appartient alors au préfet de prendre un arrêté qui vaut obligation de quitter le territoire français (OQTF), lequel peut être contesté devant le tribunal administratif, puis la cour administrative d'appel et enfin devant le Conseil d'État. Entre l'OFPRA, la CNDA, le Tribunal administratif, la cour d'appel et le Conseil d'État, il n'y a pas moins de cinq niveaux d'examen ! C'est plus que pour un citoyen mis en cause devant l'une des quelque juridictions françaises. Il est donc proposé de limiter le nombre de recours possibles : **à partir du moment où la CNDA a prononcé un refus d'admission, celui-ci doit valoir obligation de quitter le territoire français (article 6). Par ailleurs, les demandes de réexamen par la CNDA pourraient s'effectuer depuis le pays d'origine (article 7).** Qui plus est, **le Conseil d'État devrait avoir compétence pour connaître de la contestation d'une OQTF en premier et dernier ressort.** On réduirait ainsi de moitié les délais **(article 8).**

L'État s'est de tout temps reconnu des prérogatives de haute police permettant de mettre fin au séjour d'un étranger sur le territoire national, notamment pour des raisons d'ordre public, mais également de retenir ou détenir cet étranger, quelques jours, le temps de préparer matériellement son départ. Le juge judiciaire intervient, alors, pour contrôler la légalité et la proportionnalité des mesures de maintien en zone d'attente ou en centre de rétention. Or, en cette matière, tout ou presque est sujet à nullité : l'étranger n'a pas eu accès à un téléphone dans le temps de son transfert au centre de rétention, nullité ! L'étranger est contrôlé alors qu'il mendie auprès d'un automobiliste arrêté devant un feu rouge, alors que la mendicité n'est plus une infraction : nullité ! Contrôle d'un groupe d'individus au

motif qu'ils ne s'expriment pas en français : nullité ! Immédiatement remis en liberté par le juge des libertés et de la détention, l'étranger reste sur le territoire national, échappant à tout contrôle de l'autorité administrative.

C'est parce que le contrôle de l'autorité judiciaire pêche par excès de rigueur qu'il faut le faire évoluer. La Cour européenne des droits de l'Homme, par une décision de principe rendue en Grande Chambre le 5 octobre 2000, a rappelé que le contentieux des mesures d'éloignement des étrangers échappe au champ d'application de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Elle a ainsi consacré le caractère de "mesure de police" des reconduites à la frontière.

L'article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile autorise le préfet, à maintenir dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps nécessaire à leur départ, les étrangers faisant l'objet de l'une des mesures d'éloignement. Passé ce délai et si l'étranger n'a pu être reconduit, le juge des libertés et de la détention est saisi aux fins de prolongation de la rétention.

L'afflux récent de migrants a changé la donne. Les préfetures ne peuvent procéder à la reconduite d'un si grand nombre d'étrangers dans un délai aussi bref. C'est pourquoi, il est proposé de porter le délai de cinq jours à vingt jours (article 9).

Tel est le sens de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le chapitre unique du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est complété par un article L. 111-12 ainsi rédigé :
- ② « Un haut-commissaire à l'immigration est chargé de conseiller le Gouvernement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration. Il propose des mesures tendant au renforcement des contrôles aux frontières extérieures pour assurer le bon fonctionnement de l'espace Schengen, à la lutte contre les trafics de migrants et les filières d'immigration clandestine, au renforcement de la coopération et de l'aide au développement avec les pays source et les pays de transit, pour prévenir ces mouvements irréguliers. »

Article 2

Au premier alinéa de l'article L. 611-3 du même code, le mot : « peuvent » est remplacé par le mot : « doivent ».

Article 3

- ① L'article L. 621-1 du même code est ainsi rétabli :
- ② « *Art. L. 621-1.* – L'étranger qui séjourne en France sans se conformer aux articles L. 211-1 et L. 311-1 ou qui se maintient en France au-delà de la durée autorisée par son visa est puni d'une amende de 15 000 €.
- ③ La juridiction interdit, en outre, à l'étranger condamné de pénétrer ou de séjourner en France pendant une durée qui ne peut être inférieure à un an ni supérieure à cinq ans. L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière. »

Article 4

- ① L'article 388 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Si la personne se déclarant mineure ne peut justifier de son identité ou ne peut apporter de preuves documentaires suffisantes, la détermination de la minorité est effectuée à partir de données radiologiques de maturité

osseuse. À défaut de se soumettre à cette procédure, elle doit être considérée comme majeure. »

Article 5

Au premier alinéa de l'article L. 723-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les mots : « peut prendre » sont remplacés par le mot : « prend ».

Article 6

- ① Après le premier alinéa de l'article L. 723-8 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Toute décision de rejet emporte obligation de quitter le territoire français. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides et la Cour nationale du droit d'asile mentionnent, à la suite de leur décision de rejet et par acte distinct, l'obligation faite à l'étranger de quitter le territoire français dans le délai de trente jours. L'office et la cour tiennent lieu d'autorité administrative au sens du titre I^{er} du livre V du présent code. »

Article 7

- ① L'article L. 723-15 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les demandes de réexamen peuvent être examinées alors même que l'étranger a rejoint son pays d'origine. »

Article 8

- ① L'article L. 311-2 du code de justice administrative est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le Conseil d'État est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des contestations dirigées à l'encontre des obligations de quitter le territoire français mentionnées au titre I^{er} du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».

Article 9

A la première phrase de l'article L. 552-1 et à l'article L 552-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « vingt ».

Article 10

La perte éventuelles de recettes pour l'État résultant de la présente loi est compensée à due concurrence par une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts.