

N° 392

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 février 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, relatif au **droit des étrangers en France**,*

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : Première lecture : **2183, 2916, 2919, 2923** et T.A. **578**
Commission mixte paritaire : **3244**
Nouvelle lecture : **3128, 3423** et T.A. **664**

Sénat : Première lecture : **655, 716, 717** (2014-2015), **2** et T.A. **8** (2015-2016)
Commission mixte paritaire : **183** et **184** (2015-2016)
Nouvelle lecture : **339** et **393** (2015-2016)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS | 5 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 7 |
| I. EN PREMIÈRE LECTURE, LE CHOIX DU SÉNAT DE S'INSCRIRE DANS L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI | 8 |
| A. LE CHOIX DE SOLUTIONS ALTERNATIVES À CELLES PROPOSÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 8 |
| 1. <i>Le maintien du régime contentieux actuel des décisions de placement en rétention</i> | 8 |
| 2. <i>Les conditions de délivrance des titres de séjour</i> | 9 |
| a) Le maintien du pouvoir d'appréciation du préfet pour délivrer les titres de séjour | 9 |
| b) Le maintien des conditions actuelles pour délivrer le titre de séjour « étrangers malades » | 9 |
| c) Un encadrement plus strict de la carte de séjour pluriannuelle | 10 |
| d) Les conditions du regroupement familial | 10 |
| B. LA RECHERCHE D'UNE AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS PROPOSÉS | 10 |
| 1. <i>L'amélioration de l'efficacité des mesures d'éloignement</i> | 10 |
| a) Limiter la procédure accélérée pour contester certaines OQTF | 10 |
| b) Raccourcir les délais, en conformité avec la directive « Retour », pour permettre l'efficacité des dispositifs d'éloignement | 11 |
| 2. <i>Le renforcement des modalités de l'assignation à résidence</i> | 12 |
| 3. <i>La nécessaire clarification de certaines dispositions</i> | 12 |
| a) La précision des dispositions relatives au titre pluriannuel de séjour | 12 |
| b) La revalorisation du contrat d'accueil et d'intégration | 13 |
| c) L'encadrement de la procédure d'accès des journalistes aux centres de rétention administrative | 13 |
| d) La suppression des dispositions relatives à la nationalité | 13 |
| II. UN CONSTAT : LE RÉTABLISSEMENT PUR ET SIMPLE DE SON TEXTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 14 |
| A. LE CHOIX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE REVENIR À SON TEXTE ADOPTÉ EN PREMIÈRE LECTURE | 14 |
| B. L'AJOUT DE PLUSIEURS DISPOSITIONS NOUVELLES LORS DE LA NOUVELLE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 15 |
| 1. <i>L'ouverture aux étrangers du service civique</i> | 16 |
| 2. <i>La suppression de l'assignation à résidence sous surveillance électronique</i> | 16 |
| 3. <i>Des dispositions nouvelles relatives à l'asile</i> | 17 |
| C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE À UN TEXTE NE PRENANT EN COMPTE AUCUNE AMÉLIORATION PROPOSÉE | 17 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 19 |
| TABLEAU COMPARATIF | 25 |
| AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION | 139 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 10 février 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, puis de **M. François Pillet, vice-président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. François-Noël Buffet** sur le projet de loi n° 339 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif au **droit des étrangers**.

Le rapporteur a rappelé que ce projet de loi vise à revoir l'architecture des titres de séjour, en créant notamment un titre de séjour pluriannuel, et à améliorer les procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Puis il a retracé les principaux points du texte adopté en première lecture par le Sénat qui avait fait le choix, pour certaines dispositions, de s'inscrire dans la logique du texte, en poursuivant les efforts de simplification entrepris et en améliorant les mécanismes votés. Ainsi, sans remettre en cause le principe d'une procédure accélérée de contestation des obligations de quitter le territoire français (OQTF) prises sur certains motifs, le Sénat avait circonscrit cette procédure aux seuls étrangers déboutés du droit d'asile, cette catégorie d'étrangers en situation irrégulière posant les difficultés les plus grandes en matière d'éloignement.

Le Sénat avait par ailleurs étendu la durée maximale des mesures d'interdiction de retour à cinq ans, sans durée maximale en cas de menace grave à l'ordre public. Au regard du contexte de menace actuelle, cette dernière mesure avait toute sa justification.

Enfin, constatant la volonté du Gouvernement de promouvoir l'assignation à résidence, le Sénat avait créé deux mécanismes permettant d'accroître les exigences en matière de garanties de représentation : la validation par le maire de l'attestation d'hébergement et la possibilité d'un cautionnement par l'étranger.

Le rapporteur a regretté qu'en nouvelle lecture, le texte adopté par l'Assemblée nationale ne prenne en compte aucune des préoccupations majeures exprimées par le Sénat ni même, de manière plus surprenante, des dispositions ayant pour objet de garantir l'efficacité de certaines mesures proposées par le texte.

En outre, des dispositions nouvelles, ayant notamment des effets importants sur le droit d'asile mais aussi sur le service civique, sans relation directe avec les dispositions restant en discussion ont été introduites par les députés.

Le rapporteur a déploré que les échanges constructifs qui avaient précédé l'examen de ce texte en commission mixte paritaire n'aient été suivis d'aucun effet.

À l'issue de ses travaux, la commission des lois a décidé de déposer une motion tendant à opposer au projet de loi la question préalable. En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, la commission des lois souhaite que cette motion soit examinée, à l'issue de la discussion générale, avant la discussion des articles.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera donc en séance sur le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en nouvelle lecture du projet de loi relatif au droit des étrangers (n° 339, 2015-2016).

Le texte transmis a été adopté par l'Assemblée nationale le 26 janvier dernier, à la suite de l'échec de la commission mixte paritaire constaté le 24 novembre 2015.

Ce projet de loi a deux objets : en premier lieu, il vise à simplifier l'architecture des titres de séjour, en créant notamment **un titre de séjour pluriannuel**. En second lieu, il tend à **améliorer les procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière**, en particulier en réformant le cadre juridique de l'assignation à résidence.

Lors de l'examen de ce texte en première lecture, le Sénat a fait le choix, à l'initiative de son rapporteur, de s'inscrire dans la logique du texte, en poursuivant les efforts de clarification et de simplification entrepris et en proposant des améliorations des mécanismes proposés.

Le Sénat a toutefois adopté des solutions différentes de celles de l'Assemblée nationale, en particulier en maintenant la plupart des équilibres de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Par ailleurs, il a marqué son opposition de principe à un élargissement excessif de certains dispositifs proposés, en particulier le titre pluriannuel de séjour et a affirmé la nécessité de préserver le pouvoir d'appréciation du représentant de l'État, en supprimant les cas de délivrance de plein droit de certains titres introduits par les députés en première lecture.

Si de nombreux désaccords entre l'Assemblée nationale et le Sénat ont conduit les députés à revenir sur un grand nombre de choix opérés par le Sénat, plusieurs dispositions adoptées par celui-ci, qui auraient sans doute pu donner lieu à un accord, n'ont aucunement été prises en compte.

I. EN PREMIÈRE LECTURE, LE CHOIX DU SÉNAT DE S'INSCRIRE DANS L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI

Il existe d'importantes divergences d'appréciation entre les deux assemblées relatives en particulier au choix du régime contentieux des assignations à résidence ou aux principes de délivrance des titres de séjour, notamment le titre de séjour « *étranger malade* ».

Toutefois, le Sénat avait aussi choisi de renforcer et d'améliorer les dispositifs proposés.

A. LE CHOIX DE SOLUTIONS ALTERNATIVES À CELLES PROPOSÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Le maintien du régime contentieux actuel des décisions de placement en rétention

Le projet de loi transmis en première lecture prévoyait de modifier le régime applicable aux mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, en confiant au **juge judiciaire** la compétence pour apprécier la **légalité de la mesure de placement en rétention** et en **raccourcissant de cinq jours à quarante-huit heures le délai d'intervention du juge des libertés et de la détention**.

Au regard de l'instabilité chronique du droit applicable en matière d'éloignement, le Sénat avait rétabli le délai de cinq jours à compter du placement en rétention à partir duquel le juge des libertés et de la détention doit intervenir et a maintenu la compétence du juge administratif pour apprécier la légalité de la décision de placement en rétention. Il avait néanmoins innové en lui attribuant une **compétence de pleine juridiction** afin de lui permettre de réformer cette décision (**articles 14, 18 A et 19**).

En effet, la solution proposée par les députés ne permet pas d'unifier totalement ce contentieux en le confiant au juge judiciaire, puisque demeure au juge administratif l'appréciation de la légalité de la mesure d'éloignement¹, alors même que cette décision a un effet direct sur la légalité de la décision de placement en rétention.

¹ En effet, dans une décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition qui aurait confié au juge judiciaire la compétence pour apprécier la légalité des mesures d'éloignement.

2. Les conditions de délivrance des titres de séjour

a) Le maintien du pouvoir d'appréciation du préfet pour délivrer les titres de séjour

En première lecture, les députés avaient prévu de nombreux cas de **délivrance de plein droit** des titres de séjour par les représentants de l'État¹.

Ces dispositions supprimaient le pouvoir d'appréciation du préfet lors de la délivrance des titres, ce que le Sénat n'avait pas jugé souhaitable.

À titre d'exemple, l'Assemblée avait prévu une délivrance de plein droit d'un titre de séjour à une personne alléguant des « *violences familiales* » sans définir cette notion² et sans préciser les moyens à la disposition du préfet pour vérifier l'existence de ces violences (**article 10 quater**).

b) Le maintien des conditions actuelles pour délivrer le titre de séjour « étrangers malades »

Le texte initial tendait à **revoir les critères d'admission à la procédure des « étrangers malades »** qui permet la délivrance d'une carte de séjour aux étrangers nécessitant une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir des conséquences « *d'une gravité exceptionnelle* » sur leur état de santé.

En l'état du droit, les étrangers peuvent bénéficier de ce titre si le traitement médical approprié n'est pas disponible dans leur pays d'origine (**appréciation in abstracto**). L'**article 10** du projet de loi proposait d'assouplir ce critère en prévoyant la délivrance du titre si les étrangers ne bénéficient pas « *effectivement* » de ce traitement dans ce même pays (**appréciation in concreto**).

Le Sénat avait maintenu le critère actuellement en vigueur, en considérant que **l'appréciation in concreto** de « *l'effectivité des soins* » était inapplicable, car elle recouvre des aspects économiques (pouvoir financer ses soins dans son pays d'origine) et géographiques (pouvoir se rendre dans un établissement de soins) impossibles à apprécier pour les médecins de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

¹ Cf. notamment les articles 8 bis (travailleurs intragroupes ICT), 10 bis (parents d'enfants malades), 10 ter (violences conjugales sans ordonnance de protection), 13 bis (cartes de résident longue durée-UE) et 13 ter (personnes admises au regroupement familial, conjoints de Français et parents d'un enfant français).

² Ce terme ne précise par exemple pas le degré de parenté correspondant ni s'il s'agit de violences commises sur une personne de ligne directe (ascendants et descendants) ou collatérale (frères, sœurs, cousins, etc.).

c) Un encadrement plus strict de la carte de séjour pluriannuelle

Le Sénat avait souhaité **circonscrire le titre pluriannuel de quatre ans**¹, créé par l'**article 11** du projet de loi, en ne le considérant pas comme un principe mais comme une **exception** réservée aux titulaires d'un contrat à durée indéterminée, aux entrepreneurs, aux étrangers exerçant une profession libérale et aux étudiants inscrits en master.

Le **dispositif voté par le Sénat permettait à l'autorité administrative de poursuivre effectivement ses contrôles annuels sur les autres titres de séjour**, de lutter plus efficacement contre les tentatives de fraude et d'avoir une meilleure connaissance des situations justifiant un retrait du titre.

Considérant que la maîtrise de la langue française constitue un préalable nécessaire à l'intégration, le Sénat avait ajouté une condition supplémentaire pour la délivrance du titre pluriannuel : **l'obtention du niveau de langue prescrit par le contrat d'intégration républicaine**.

d) Les conditions du regroupement familial

Le Sénat avait également souhaité **mieux encadrer l'entrée sur le territoire français au titre du regroupement familial (article 13 septies)**.

En première lecture et conformément au droit communautaire², il a ainsi proposé qu'un étranger puisse demander un regroupement familial après **vingt-quatre mois** de résidence en France, contre **dix-huit mois** en l'état du droit.

B. LA RECHERCHE D'UNE AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS PROPOSÉS

1. L'amélioration de l'efficacité des mesures d'éloignement

a) Limiter la procédure accélérée pour contester certaines OQTF

Une procédure accélérée de contestation des OQTF prises sur certains motifs³ a été instituée à l'initiative du Gouvernement. Cette procédure à juge unique et sans conclusions du rapporteur public est enserrée dans des délais très courts puisque le requérant disposerait de quinze jours pour contester la décision d'éloignement, le juge ayant alors six semaines pour statuer⁴.

¹ Alors que la majorité des titres de séjour ont une durée de validité d'un an.

² Cf. l'article 8 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

³ Cette mesure serait applicable à un étranger ne pouvant justifier être entré régulièrement sur le territoire français (1°), s'il s'est maintenu sur le territoire à l'expiration de son visa (2°) ou de son titre (3°), ou s'il a été débouté de sa demande d'asile (nouveau 6°, créé par le projet de loi).

⁴ Le non-respect de ce délai n'entraîne cependant aucune conséquence.

Si le principe d'une procédure accélérée pour juger de la contestation de certaines OQTF a paru parfaitement justifié, son périmètre relativement large a fait craindre les erreurs d'orientation des dossiers par les greffes et le risque général d'une fragilisation des procédures.

Par ailleurs, les garanties limitées de ce recours justifiaient de circonscrire cette mesure à des cas considérés comme posant une difficulté incontestable : les déboutés du droit d'asile se caractérisent par leur taux d'éloignement très faible en raison des délais d'instruction de la demande, ce qui en fait une procédure parfois instrumentalisée et contribue à l'embolie du système. En cohérence avec la réforme du droit d'asile, il a semblé que se concentrer sur cette catégorie d'étrangers en situation irrégulière était un gage d'efficacité.

Ainsi, à l'initiative de son rapporteur, le Sénat avait circonscrit cette procédure accélérée aux seuls étrangers **déboutés du droit d'asile** faisant l'objet d'une mesure d'éloignement (**article 14**).

L'interrogation sur le dispositif, en particulier son périmètre, avait été d'ailleurs partagée par l'Assemblée nationale qui, en première lecture, avait même supprimé ces dispositions en commission avant de les rétablir en séance publique, avec une rédaction remaniée.

b) Raccourcir les délais, en conformité avec la directive « Retour », pour permettre l'efficacité des dispositifs d'éloignement

En cohérence avec le projet de loi, qui entend utiliser l'ensemble des moyens offerts par le droit communautaire pour lutter contre l'immigration irrégulière, le Sénat avait souhaité transposer dans la loi les délais minimum permis par les directives communautaires, en particulier la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite directive « Retour ».

Ainsi, la durée maximale du **délai de départ volontaire** qui peut assortir une obligation de quitter le territoire français avait été ramenée de trente à **sept jours (article 14)**, ce délai étant maintenu à trente jours pour les ressortissants communautaires.

Surtout, la durée maximale des **mesures d'interdiction de retour** avait été étendue à **cinq ans** au lieu des trois ans proposés par le texte, **sans durée maximale en cas de menace grave à l'ordre public**, comme le permet la directive.

Au regard du contexte de menace actuelle, cette dernière mesure avait pourtant toute sa justification.

2. Le renforcement des modalités de l'assignation à résidence

L'assignation à résidence des étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une mesure d'éloignement devrait être la mesure de principe et la rétention administrative, l'exception, conformément à la directive « Retour ».

Pourtant, cette mesure est aujourd'hui très faiblement mise en œuvre, en raison des risques importants que la personne en faisant l'objet s'y soustraie. De fait, le nombre de personnes assignées à résidence faisant l'objet d'un éloignement effectif est sensiblement moins élevé que le nombre d'étrangers éloignés ayant fait l'objet d'une mesure de rétention administrative.

Le Gouvernement a donc souhaité renforcer l'efficacité du cadre juridique de l'assignation à résidence en prévoyant en particulier une procédure d'escorte au consulat et une procédure d'interpellation à domicile pour procéder à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (**article 18**).

Partageant le souhait d'améliorer l'efficacité de l'assignation à résidence, tout en garantissant les droits des personnes, le Sénat avait adopté à l'initiative de son rapporteur, deux mécanismes permettant d'accroître les exigences en matière de garanties de représentation : la validation par le maire de l'attestation d'hébergement (**article 14 bis**) et le cautionnement, valant garantie de représentation effective (**article 14 ter**).

Il avait également renforcé les sanctions pénales prévues en cas de non-respect des prescriptions de l'assignation à résidence (**article 27**).

3. La nécessaire clarification de certaines dispositions

D'une manière générale, le Sénat avait veillé à supprimer du texte les dispositions de nature réglementaire ou dépourvues de caractère normatif.

a) La précision des dispositions relatives au titre pluriannuel de séjour

Outre les changements de fond opérés à l'**article 11** (voir *supra*), relatif au titre pluriannuel de séjour, plusieurs dispositions de cet article avaient été précisées par le Sénat : en particulier, la notion de « *renommée internationale* » pouvant justifier la délivrance d'un tel titre a semblé porteuse d'ambiguïtés et avait été remplacée par la notion en vigueur dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) de « *compétences et talents* ». La consultation de l'observatoire de l'outre-mer concernant les conditions de délivrance du « *passport talent* » avait par ailleurs été jugée inutile ; enfin, pour plus de lisibilité, la durée de la carte « *travailleur saisonnier* » avait été augmentée de trois à **quatre ans**.

Enfin, la précision selon laquelle un redoublement des étudiants étrangers ne remet pas en cause, par lui-même, le caractère sérieux de leur étude – et donc la délivrance de leur titre pluriannuel – avait été supprimée car relevant du pouvoir réglementaire.

b) La revalorisation du contrat d'accueil et d'intégration

La réforme du contrat d'accueil et d'intégration est nécessaire, au regard du bilan médiocre de cet instrument.

À juste titre, le texte a donc simplifié le mécanisme en le renommant « *contrat d'intégration républicaine* ».

Poursuivant cette logique, le Sénat avait souhaité concentrer cet instrument sur **l'apprentissage de la langue** et supprimer les dispositions qui l'alourdissaient, présentant d'ailleurs le plus souvent un caractère réglementaire (**article 1^{er}**). Ainsi, la notion de « parcours d'intégration » a-t-elle été, par exemple, supprimée.

Enfin, le Sénat avait souhaité rétablir la prise en compte logique du respect des obligations de ce contrat pour bénéficier d'une carte de résident, alors que ce principe avait été supprimé par le projet de loi initial (**article 2**).

c) L'encadrement de la procédure d'accès des journalistes aux centres de rétention administrative

Après avoir clarifié l'encadrement de la procédure d'autorisation d'accès des journalistes aux centres et locaux de rétention administrative, le Sénat avait supprimé la faculté donnée aux journalistes d'accompagner des parlementaires dans ces mêmes lieux, de façon à lever toute ambiguïté sur le régime applicable à ces visites (**article 23**).

d) La suppression des dispositions relatives à la nationalité

Lors de l'examen du texte par votre commission en première lecture, les deux articles relatifs à la **nationalité** introduits par les députés (**articles 30 bis et 30 ter**) avaient été **supprimés**.

Cette nouvelle procédure d'accès à la nationalité française, permettrait à **un enfant né à l'étranger de parents étrangers mais ayant au moins un frère ou une sœur français de réclamer la nationalité française à sa majorité**. Le dispositif proposé ne s'inscrit pas dans le schéma habituel des modes d'acquisition de la nationalité française et comporte des dispositions inédites en droit de la nationalité, imposant en particulier le suivi d'une scolarité au sein d'un établissement scolaire faisant l'objet d'un « contrôle » de l'État.

Par ailleurs, il n'existe pas d'évaluation précise du nombre de personnes susceptibles de bénéficier de ces dispositions.

Au regard des interrogations suscitées par ces articles et constatant l'absence de bénéfice réel apporté, ces dispositions avaient donc été supprimées.

II. UN CONSTAT : LE RÉTABLISSEMENT PUR ET SIMPLE DE SON TEXTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le texte soumis au Sénat en nouvelle lecture se caractérise par le rétablissement global des dispositions votées en première lecture par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, plusieurs dispositions nouvelles ont été insérées par les députés, relatives notamment au droit d'asile.

A. LE CHOIX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE REVENIR À SON TEXTE ADOPTÉ EN PREMIÈRE LECTURE

Votre rapporteur constate qu'à l'initiative de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a rétabli le texte qu'elle avait voté en première lecture, à l'exception de quelques mesures rédactionnelles ou à la portée très limitée.

Si les divergences importantes entre le texte voté par l'Assemblée nationale et le texte voté par le Sénat ont conduit à l'échec de la commission mixte paritaire, le texte issu du Sénat se caractérisait aussi par l'approfondissement de certains dispositifs et leur simplification dans le respect de leur économie générale.

En ce qui concerne les procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, les députés ont rétabli le principe d'une unification partielle du contentieux de l'éloignement au bénéfice du juge judiciaire, tout en raccourcissant les délais dans lesquels le juge des libertés et de la détention intervient après le placement en rétention.

Votre rapporteur regrette tout particulièrement la suppression de tous les dispositifs insérés par le Sénat pour améliorer les modalités de **l'assignation à résidence**, introduits justement pour répondre à l'objectif du texte de faire de l'assignation à résidence le principe.

Il en va de même de la limitation aux déboutés du droit d'asile de la **procédure accélérée pour contester certaines OQTF**, qui répondait à un objectif de bon fonctionnement pratique de cette procédure et aurait pu justifier qu'une solution de moyen terme soit trouvée.

Pour le **titre pluriannuel de séjour**, votre rapporteur observe qu'en pratique, aucune modification proposée par le Sénat n'a été retenue, à l'exception de quelques modifications marginales, comme l'appréciation du caractère sérieux des études qui, comme l'a précisé le Sénat, ne doit pas être

à la charge des universités¹. En revanche, les dispositions de clarifications proposées n'ont pas été retenues. Ainsi, par exemple, la notion de « *renommée internationale* », floue et ambiguë, a été rétablie au détriment des termes « *compétences et talents* » qui apparaissent pourtant plus objectifs.

De même, l'augmentation de trois à quatre ans de la durée de la carte de séjour « *travailleur saisonnier* » n'a pas été retenue alors qu'elle constitue un facteur de simplicité pour les employeurs et de protection pour les employés saisonniers.

Enfin, les dispositions à caractère réglementaire supprimées par le Sénat ont été rétablies par les députés, ce qui complique inutilement les dispositifs.

À cet égard, le nouveau **contrat d'intégration républicaine** a été paradoxalement alourdi, alors même que l'objectif du texte était d'alléger cet instrument.

B. L'AJOUT DE PLUSIEURS DISPOSITIONS NOUVELLES LORS DE LA NOUVELLE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en application de l'article 45 de la Constitution, les amendements adoptés après la commission mixte paritaire doivent être **en relation directe avec une disposition du texte encore en discussion** ou justifiés par la nécessité de **coordonner des dispositions avec d'autres textes en discussion au Parlement, permettre le respect de la Constitution ou corriger une erreur matérielle**².

Votre rapporteur s'interroge en conséquence sur la conformité à la Constitution de trois dispositions introduites par les députés en nouvelle lecture.

¹ Les universités se bornant à produire des éléments permettant à l'autorité administrative d'apprécier cette situation.

² Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, considérant n° 2 : « Il ressort de l'économie de l'article 45 que des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire ; qu'en effet, s'il en était ainsi, des mesures nouvelles, résultant de telles adjonctions, pourraient être adoptées sans avoir fait l'objet d'un examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et, en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission ».

1. L'ouverture aux étrangers du service civique

En séance, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement modifiant le code du service national afin d'**élargir les possibilités pour les étrangers d'accéder au service civique**¹ (article 13).

Sous couvert de clarification et de coordination, cet amendement comporte un sujet nouveau, abordé pour la première fois dans le cadre de ce texte. Les dispositions de l'article 13 du projet de loi se bornaient en effet à des coordinations légistiques, celles relatives au code du service national ayant été votées conformes par les deux assemblées en première lecture.

En l'état du droit, le service civique est ouvert à certaines catégories d'étrangers ayant séjourné de manière régulière en France depuis plus d'un an (titulaires d'une carte de séjour « *vie privée et familiale* » ou d'une carte autorisant l'exercice d'une activité professionnelle notamment).

Cette liste limitative serait élargie par cet amendement.

Deviendraient ainsi éligibles au service civique :

- les mineurs étrangers âgés de seize à dix-huit ans et déclarant vouloir exercer une activité professionnelle salariée ;
- les membres de la famille des titulaires d'un « *passport talent* » ;
- les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

En outre, les réfugiés pourraient accéder au service civique sans se voir opposer la condition de résidence en France d'une année.

Ce dispositif ouvre donc la voie à une **évolution d'ampleur du service civique** en élargissant son vivier et ne peut être qualifié de mesure de coordination.

2. La suppression de l'assignation à résidence sous surveillance électronique

Les députés ont supprimé **l'assignation à résidence sous surveillance électronique** prévue par l'article L. 552-4-1 et le chapitre II du titre VI du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile (CESEDA).

Ces dispositions, créées par la loi du 16 juin 2011, ont pour objet de **permettre au juge d'assigner à résidence un étranger, parent d'un enfant mineur, ne disposant pas de garanties de représentation**, en le soumettant à une mesure de **surveillance électronique mobile**.

¹ Le service civique permet à des jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans de réaliser des missions d'intérêt général auprès de personnes morales agréées (personnes publiques et associations principalement).

Le rapport de notre collègue député Erwann Binet précise simplement que cette mesure est « *disproportionnée* » et qu'elle n'a jamais été mise en œuvre¹.

Justifier la suppression d'une disposition législative en raison de l'absence des textes réglementaires d'application est relativement critiquable.

En outre, cette disposition est plutôt protectrice pour les étrangers concernés, en prévoyant un cas dérogatoire d'assignation à résidence pour les parents d'enfants mineurs ne disposant pas des garanties de représentation, permettant ainsi de ne pas les placer en rétention. Enfin, cette réforme est en contradiction avec l'objet même du texte qui vise à privilégier l'assignation à résidence sur la rétention.

3. Des dispositions nouvelles relatives à l'asile

Enfin, à l'article 29 de coordination, le Gouvernement a introduit en séance publique la faculté pour l'autorité administrative d'opposer **l'irrecevabilité à une demande d'asile formulée en rétention au-delà des cinq premiers jours de celle-ci**. Outre que la question de l'exercice du droit d'asile n'avait pas été abordée lors de l'examen de ce texte en première lecture, votre rapporteur observe que cette disposition introduit une dérogation au principe affirmé dans la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile selon laquelle seul l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) peut opposer l'irrecevabilité à une demande d'asile.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE À UN TEXTE NE PRENANT EN COMPTE AUCUNE AMÉLIORATION PROPOSÉE

Au regard des éléments précédemment exposés, deux constats peuvent être faits :

- le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture ne prend en compte aucune des préoccupations majeures exprimées par le Sénat à travers plusieurs amendements d'importance adoptés en première lecture, ni même, de manière plus surprenante, des dispositions ayant pour objet de garantir l'efficacité de certaines mesures proposées par le texte ;

- des dispositions nouvelles, ayant notamment des effets importants sur le droit d'asile mais aussi sur le service civique, sans relation directe avec les dispositions restant en discussion ont été introduites par les députés, lors de l'examen de ce texte en nouvelle lecture.

¹ Rapport n° 3423 de M. Erwann Binet fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif au droit des étrangers, p. 129.

Votre rapporteur regrette que les échanges constructifs qui avaient précédé l'examen de ce texte en commission mixte paritaire ainsi que la démarche d'ouverture manifestée par le rapporteur de l'Assemblée nationale lors de la commission mixte paritaire n'aient été suivis d'aucun effet.

*

* *

À l'issue de ses travaux, votre commission a décidé de déposer une motion tendant à opposer au projet de loi la question préalable. En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, votre commission souhaite que cette motion soit examinée, à l'issue de la discussion générale, avant la discussion des articles.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera donc en séance sur le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

EXAMEN EN COMMISSION

(MERCREDI 10 FÉVRIER 2016)

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le projet de loi sur le droit des étrangers revient devant notre commission après une commission mixte paritaire infructueuse.

En première lecture, le Sénat avait choisi de s'inscrire dans l'économie générale du projet de loi. Nous avons maintenu le régime actuel du contentieux des décisions de placement en rétention, en conservant le délai d'intervention du juge des libertés et de la détention à cinq jours au lieu de quarante-huit heures ; nous étions revenus sur les conditions de délivrance des titres de séjour, en maintenant le pouvoir d'appréciation des préfets ; nous avons conservé les conditions actuelles de délivrance des titres de séjours pour les étrangers malades, contrairement au choix de l'Assemblée nationale en première lecture ; nous avons encadré plus strictement la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle, affirmant qu'elle constituait une exception, le principe devant rester le titre annuel ; nous avons revu les conditions du regroupement familial.

Nous avons recherché une amélioration d'autres dispositifs, tels que l'éloignement. Le Gouvernement avait souhaité mettre en place une nouvelle procédure accélérant l'obligation de quitter le territoire – nous l'avons circonscrite pour les déboutés du droit d'asile, pour améliorer son efficacité. Nous avons également raccourci le délai de départ volontaire à sept jours au lieu de trente et allongé l'interdiction de retour de trois à cinq ans. Nous avons souhaité renforcer les modalités d'assignation à résidence par une attestation d'hébergement délivrée par le maire de la commune d'accueil, voire par une caution. Nous avons également clarifié plusieurs dispositions relatives au titre pluriannuel de séjour et au contrat d'accueil et d'intégration afin de le cibler sur l'apprentissage de la langue. Nous avons encadré de façon plus cohérente l'accès des journalistes aux centres et locaux de rétention administrative.

L'Assemblée nationale n'a absolument rien retenu de notre texte. Elle est revenue à sa première version en y ajoutant des éléments nouveaux, tels que l'ouverture du service civique aux étrangers et la suppression de l'assignation à résidence sous surveillance électronique. Le Gouvernement a également ajouté des dispositions sur le droit d'asile, ce qui n'était pas l'objet de ce texte. Ces dispositions modifient sérieusement ce qui était prévu dans la loi relative à la réforme de l'asile qui vient d'être adoptée, notamment la possibilité pour l'autorité administrative d'opposer l'irrecevabilité à une

demande d'asile formulée en rétention au-delà des cinq premiers jours – en dérogation avec la loi précitée puisque cette possibilité était réservée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

L'insertion de ces éléments nouveaux post-CMP, désagréable, pose un réel problème de constitutionnalité.

Je propose d'opposer au projet de loi la question préalable en application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement. Et ce à regret, car nous pensions obtenir quelques avancées.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

M. Jean-Yves Leconte. – L'exposé du rapporteur est honnête sur son action en première lecture. Je le rejoins sur les nouvelles dispositions qui y ont été introduites sur l'asile : elles sont contraires à ce qui avait été affirmé ici et à l'Assemblée nationale lors du débat sur le projet de loi qui y était consacré.

Monsieur le rapporteur, vous avez effectué un travail de dentelle sur de nombreux sujets pour améliorer le texte même si ce n'était pas toujours dans le sens que nous voulions, dans un souhait de dialogue entre les deux chambres. Vous avez été également pris en otage par votre majorité qui a voulu un débat au Parlement sur l'immigration ou la fixation de quotas pour des titres de séjour. Résultat, le texte du Sénat était le fruit de votre travail mais aussi des communiqués de presse de membres de la majorité sénatoriale. Cela a fait obstacle au compromis. Ces amendements, qui n'étaient pas les vôtres, ont profondément dénaturé le texte, le rendant inacceptable.

M. Philippe Kaltenbach. – Le rapporteur est dur avec le travail de l'Assemblée nationale. C'est vrai que bien des points défendus au Sénat n'ont pas été retenus, mais le texte a évolué. Au moins quatre amendements que le groupe socialiste avaient défendus sans succès ont abouti à l'Assemblée nationale : la suppression du passage par une carte de séjour temporaire pour obtenir un titre pluriannuel en cas de changement de motif, la délivrance de la carte de résident permanent après le second renouvellement de la carte de résident, l'encadrement des cas de placement en rétention d'un étranger accompagné d'un mineur et l'accès des associations humanitaires et de défense des droits des étrangers dans les zones d'attente.

Les échanges entre la majorité sénatoriale et la majorité de l'Assemblée nationale ont été limités. Faut-il, pour autant, clore le débat en votant la question préalable ? Cela renverrait l'image d'un Sénat qui a durci exagérément le texte en sabotant le cœur du dispositif, c'est-à-dire le titre pluriannuel, et en affichant des marqueurs politiques rendant impossible le dialogue avec les députés : réforme de l'aide médicale d'État et du regroupement familial, établissement de quotas.

M. le rapporteur, vous qui êtes un homme de conviction, employez-vous à persuader vos collègues que des positions maximalistes bloquent le débat. À trop charger la barque, elle n'avance plus ! Le groupe socialiste et républicain souhaite enrichir le texte en poursuivant le débat. Nous avons déposé huit amendements pour répondre à l'objectif initial du Gouvernement, qui est de mieux accueillir les étrangers en situation régulière - les longues files d'attente sous la pluie devant les préfectures ne sont pas tolérables - et de mieux lutter contre l'immigration clandestine. Nous voterons contre la question préalable.

M. Thani Mohamed Soilihi. - Mon quasi-homonyme, notre collègue Abdourahamane Soilihi, a déposé deux amendements. L'un rend obligatoire la compétence du Conseil départemental de Mayotte en matière d'aide sociale ; l'autre met en place une instance bilatérale entre la République française et l'Union des Comores. Ils sont tous les deux satisfaits depuis la départementalisation de Mayotte. Reste la question de l'effectivité de ces compétences. Je ne peux que donner raison à mon collègue lorsqu'il pointe du doigt l'insuffisance des moyens alloués aux collectivités territoriales mahoraises, tous gouvernements confondus.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Je donnerai quelques exemples concrets sur lesquels nous espérons des avancées : le Sénat avait précisé les choses en matière d'attribution du « passeport talent » pour le motif de « renommée internationale » - cela n'a pas été retenu ; l'Assemblée nationale est revenue à trois ans pour la carte de séjour « travailleurs saisonniers » - nous avons estimé que quatre ans était préférable ; nous avons engagé le débat sur la pleine compétence du juge administratif pour apprécier la légalité d'une décision de placement en rétention - cela a été rejeté.

J'entends vos demandes : « encore cinq minutes, monsieur le bourreau ! ». Mais nous avons travaillé longuement sans que l'Assemblée nationale en tienne compte. Il faut en tirer les conséquences.

Je n'ai pas évoqué l'aide médicale d'État ni les quotas, mais j'ai voté ces amendements que j'assume.

C'est regrettable, mais la question préalable est la seule solution pour faire entendre la voix du Sénat.

La motion tendant à opposer la question préalable est adoptée.

M. François Pillet, président. - Peut-on considérer que les amendements suivants ont été soutenus et l'avis défavorable du rapporteur suivi ? La question préalable conduit la commission à rejeter tous les amendements.

La commission rejette tous les amendements.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| Article 4 Documents ouvrant droit au séjour de plus de trois mois | | | |
| Mme BENBASSA | 15 | Suppression de l'exigence de visas pour les conjoints de Français | Rejeté |
| Article 8 Contrôle du droit au séjour du titulaire d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte pluriannuelle | | | |
| Mme BENBASSA | 16 | Suppression de l'article | Rejeté |
| M. KALTENBACH | 7 | Motifs légitimes justifiant de ne pas déférer à un rendez-vous en préfecture | Rejeté |
| Article 9 Carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle | | | |
| M. KALTENBACH | 8 | Conditions de délivrance de la carte de séjour pour motif professionnel | Rejeté |
| Article 10 Délivrance de la carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » ; procédure « étrangers malades » | | | |
| Mme BENBASSA | 17 | Suppression d'une exigence de visa | Rejeté |
| M. KALTENBACH | 9 | Décision d'éloignement d'une personne ayant demandé à être reconnu « étranger malade » | Rejeté |
| Article 10 bis Autorisation provisoire de séjour pour les parents d'enfants malades | | | |
| Mme BENBASSA | 18 | Délivrance d'un titre de séjour aux parents d'un étranger malade | Rejeté |
| Article 11 Cartes de séjour pluriannuelle | | | |
| M. KALTENBACH | 10 | Durée du titre pluriannuel pour l'immigration familiale | Rejeté |
| Article 13 Coordinations | | | |
| Mme BENBASSA | 19 | Inclusion des contrats d'apprentissage dans l'article L. 311-3 du CESEDA | Rejeté |
| Article 13 bis Conditions de délivrance de la carte « résident de longue durée - UE » | | | |
| Le Gouvernement | 14 | Amendement de coordination | Rejeté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----|--|----------------------|
| Article 13 quater Délivrance de plein droit de la carte de résident permanent | | | |
| M. LECONTE | 3 | Conditions de délivrance de la carte de résident permanent | Rejeté |
| Article 14 Obligation de quitter le territoire français et interdiction de retour sur le territoire français | | | |
| Mme BENBASSA | 20 | Suppression de la possibilité de prononcer une OQTF à l'encontre d'un étranger ayant travaillé sans y avoir été autorisé | Rejeté |
| M. KALTENBACH | 11 | Circonstances pouvant justifier une prolongation du délai de départ volontaire | Rejeté |
| Mme BENBASSA | 21 | Possibilité de prononcer une interdiction de retour sur le territoire français | Rejeté |
| Mme BENBASSA | 22 | Limitation de la procédure accélérée aux seuls étrangers déboutés définitivement de leur demande d'asile | Rejeté |
| M. KALTENBACH | 12 | Délai de contestation d'une OQTF prise sans délai de départ volontaire | Rejeté |
| M. KALTENBACH | 13 | Délai de contestation d'une assignation à résidence | Rejeté |
| Mme BENBASSA | 23 | Délai de contestation d'une assignation à résidence | Rejeté |
| Mme BENBASSA | 24 | Suppression du régime contentieux particulier applicable aux personnes détenues faisant l'objet d'une OQTF | Rejeté |
| Article 18 A Régime contentieux de la décision de placement en rétention | | | |
| Mme BENBASSA | 25 | Suppression du régime simplifié de rejet des déclarations d'appel manifestement irrecevables | Rejeté |
| Article 18 Faculté de requérir la force publique pour escorter une personne assignée à résidence auprès des autorités consulaires en vue de préparer son départ | | | |
| M. LECONTE | 5 | Suppression de l'extension de la procédure du recours à la force publique à tous les éloignements | Rejeté |
| Article 19 Caractère subsidiaire du placement en rétention administrative par rapport à l'assignation à résidence | | | |
| Mme BENBASSA | 26 | Interdiction de la rétention des personnes accompagnées d'enfant mineur | Rejeté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|-----------|---|-----------------------------|
| M. LECONTE | 4 | Interdiction de la rétention des mineurs | Rejeté |
| Article 22 Caractère prioritaire de l'assignation à résidence par rapport au placement en rétention administrative | | | |
| Mme BENBASSA | 27 | Précision sur le non-respect des prescriptions de l'assignation à résidence | Rejeté |
| Article 25 Transmission d'informations en vue de la lutte contre la fraude au séjour | | | |
| Mme BENBASSA | 28 | Suppression du droit à communication | Rejeté |
| Article(s) additionnel(s) après l'article 26 bis | | | |
| M. SOILIH | 1 | Aide sociale à l'enfance dans le département de Mayotte | Rejeté |
| M. SOILIH | 2 | Instance de concertation entre la France et les Comores | Rejeté |
| Article 29 Mesures de coordination | | | |
| M. LECONTE | 6 | Irrecevabilité d'une demande d'asile opposée par l'autorité administrative en rétention | Rejeté |