



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

Commission des lois

**Rapport n° 700 (2017-2018) de M. François-Noël Buffet (Les Républicains - Rhône),
déposé le 31 juillet 2018**

Réunie le mardi 31 juillet 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné, **en nouvelle lecture**, le rapport de **M. François-Noël Buffet** sur le projet de loi n° 697 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, pour une **immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif** et une **intégration réussie**.

Ce texte vise à **répondre aux défis migratoires de la France** : hausse de 17 % de la demande d'asile entre 2016 et 2017, insuffisance des places d'hébergement, multiplication des campements insalubres et sous-financement chronique de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Droit d'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)

En **première lecture**, le Sénat avait choisi de procéder à une large réécriture des dispositions qui lui avaient été transmises en élaborant un **contre-projet plus cohérent, plus ferme et plus réaliste pour notre politique migratoire** (renforcement des peines complémentaires d'interdiction du territoire, réduction du nombre de visas accordés aux pays les moins coopératifs, réorganisation de la rétention administrative, etc.).

Malgré un dialogue constructif engagé avec l'Assemblée nationale, **la commission mixte paritaire (CMP)**, qui s'est réunie le 4 juillet 2018, **n'est pas parvenue à un accord**, les concessions nécessaires pour trouver un compromis semblant trop importantes.

En nouvelle lecture, **l'Assemblée nationale a**, pour l'essentiel, **rétabli son texte** de première lecture.

Les divergences avec le Sénat restant très nombreuses et ce projet de loi constituant une **nouvelle occasion manquée** pour mieux lutter contre l'immigration irrégulière et mieux intégrer les étrangers en situation régulière, la commission des lois a décidé de déposer une **motion tendant à opposer au projet de loi la question préalable** ; en conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

DES POINTS D'ACCORD TRÈS PONCTUELS : LES MAIGRES CONCESSIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un accord partiel sur la procédure de demande d'asile

L'Assemblée nationale n'a pas remis en cause le maintien à trente jours du **déla****i de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (article 6)**, alors que le projet de loi initial tendait à le réduire à quinze jours. En effet, comme la commission des lois du Sénat l'a souligné en première lecture, « *l'urgence n'est pas de réduire les délais de recours, mais bien de poursuivre les efforts de modernisation de la CNDA* ».

En outre, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont largement accordés sur les **conditions d'enregistrement de la demande d'asile**, en particulier sur la nécessité, pour un demandeur, de choisir la langue de la procédure dès son passage en préfecture (**article 7**).

Enfin, l'Assemblée nationale a repris certaines propositions du Sénat pour améliorer le **dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile (article 9)**, comme la création d'une commission de concertation permettant d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration des schémas régionaux d'accueil.

Toutefois, le texte adopté par l'Assemblée nationale permettrait à l'administration d'orienter un demandeur d'asile vers une région donnée, sans lui garantir une place en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Ce dispositif, qui avait été rejeté par le Sénat en première lecture, pourrait renforcer la **précarité des demandeurs d'asile** et **compliquer grandement leur accueil dans les territoires**.

L'adaptation du droit du sol à Mayotte

Le projet de loi initial passait sous silence la situation du département de Mayotte, pourtant soumis à une **très forte pression migratoire**. Comme l'a souligné M. Philippe Bas, président de la commission des lois, en première lecture : « *il y a urgence à agir* », Mayotte étant « *un département en grande souffrance* », notamment en ce qui concerne la qualité de ses services publics et la sécurité de ses habitants.

À l'initiative de M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte, le Sénat a adopté en première lecture des amendements tendant à adapter le droit du sol dans ce seul département d'outre-mer. Un enfant né à Mayotte obtiendrait la nationalité française dès lors que l'un de ses parents réside régulièrement en France depuis au moins trois mois, cette condition de régularité du séjour n'étant pas requise sur le reste du territoire national (**articles 9 ter et 9 quater**).

En nouvelle lecture, les députés ont adopté plusieurs amendements de leur rapporteure et du Gouvernement pour préciser ces dispositions, sans les remettre en cause.

Une première réponse pour la gestion des mineurs non accompagnés

En première lecture, le Sénat a souhaité soutenir les départements dans la prise en charge des **mineurs non accompagnés**, dont le nombre a triplé entre 2014 et 2017.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a maintenu la création d'un **fichier** comportant les empreintes digitales et une photographie des étrangers se présentant comme des mineurs non accompagnés et sollicitant la protection de l'enfance (**article 26 sexies**).

Un accord trouvé sur des mesures techniques

L'Assemblée nationale et le Sénat se sont également accordés sur **certaines mesures techniques** comme le renforcement de l'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement (**article 17**) ou l'extension de 16 à 24 heures de la durée maximale de la retenue pour vérification du droit de circulation et de séjour (**article 19**).

DE TROP NOMBREUX POINTS DE DÉSACCORD : LE RÉTABLISSEMENT PUR ET SIMPLE DE L'ESSENTIEL DE LEUR TEXTE PAR LES DÉPUTÉS

L'absence de stratégie migratoire

Les députés ont rejeté l'ensemble des mesures proposées par le Sénat qui visaient à définir une véritable **stratégie migratoire**.

À titre d'exemple, ils n'ont pas approuvé l'organisation d'un **débat annuel** sur les orientations de la politique d'immigration et d'intégration (**article 1^{er} A**), alors que ce débat aurait permis de fixer des objectifs cohérents d'accueil des étrangers en France.

Symptôme, s'il en est, de cette absence de stratégie migratoire, l'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture, au mépris de la **règle dite de « l'entonnoir »** (article 45 de la Constitution), un amendement du Gouvernement l'habilitant à légiférer par ordonnances pour organiser les **recours des étrangers devant les juridictions administratives** ainsi que des **procédures d'urgence devant la CNDA** (**article 27**).

Cette absence de stratégie cohérente concerne l'ensemble des flux migratoires, à savoir :

- **l'immigration familiale**, l'Assemblée nationale ayant supprimé le durcissement des conditions d'accès au regroupement familial (**article 10 quater**) ;

- **l'immigration économique**, les députés ayant rétabli la possibilité pour un demandeur d'asile d'accéder au marché du travail dans un délai de six mois (contre neuf mois aujourd'hui), malgré les difficultés opérationnelles de ce dispositif (**article 26 bis**) ;

- **l'immigration étudiante**, avec la suppression par l'Assemblée nationale de l'obligation pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) d'organiser la visite médicale des étudiants étrangers (**article 21 bis**).

Des efforts largement insuffisants en matière d'intégration et de lutte contre l'immigration irrégulière

Les **politiques d'intégration** demeurent le **parent pauvre** de ce texte, alors que l'Assemblée nationale aurait pu utilement s'inspirer des mesures de bon sens proposées par le Sénat comme l'obligation d'associer Pôle emploi à l'insertion des étrangers primo-arrivants (**article 26 bis A**).

L'Assemblée nationale a également **refusé de donner de nouveaux outils à l'administration pour mieux lutter contre l'immigration irrégulière** (réduction du nombre de visas délivrés aux ressortissants des pays les moins coopératifs, renforcement de l'effectivité des obligations de quitter le territoire français - OQTF - lutte contre les mariages frauduleux, etc.).

Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, le séquençage de la rétention administrative est à la fois **peu protecteur pour les étrangers** et **trop contraignant pour l'autorité administrative (article 16)**. Il maintient la durée de la première phase administrative de rétention (48 heures) et complexifie les interventions du juge des libertés et de la détention (JLD).

Séquençage de la rétention administrative (en jours)

Actuel	2	28	15			
PJL	2	28	30	30	15	15
AN	2	28	30	15	15	
Sénat	5	40	45			

Source : commission des lois du Sénat

Enfin, les députés ont autorisé l'administration à **maintenir des mineurs accompagnants en rétention pendant quatre-vingt-dix jours, contre cinq jours dans le texte adopté par le Sénat en première lecture (article 15 quater)**. Cette mesure constitue une atteinte intolérable aux droits fondamentaux des personnes les plus fragiles.

**LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS :
OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE À UN TEXTE NE PRENANT PAS
EN COMPTE LES PRÉOCCUPATIONS MAJEURES DU SÉNAT**

Lors de ses travaux, la commission des lois a procédé à **quatre constats** :

1. Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture **ne prend que marginalement en compte les préoccupations majeures du Sénat** ;

2. Il constitue une véritable **occasion manquée** en matière d'intégration des étrangers en situation régulière et de lutte contre l'immigration irrégulière. Dénué de toute stratégie migratoire, il ne comprend pas les mesures de bon sens du Sénat ;

3. L'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture deux mesures **contraires à la règle de « l'entonnoir »** (rôle de coordination des centres provisoires d'hébergement et réforme du contentieux des étrangers devant les juridictions administratives) ;

4. Des désaccords majeurs persistent sur les modalités d'organisation de la **rétention administrative**.

En conséquence, la commission des lois a décidé de déposer une **motion tendant à opposer la question préalable** au projet de loi en vue de son examen en séance publique.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l17-700/l17-700.html>

Commission des lois du Sénat

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