

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

- Examen pour avis du chapitre II du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (n° 57) – M. Philippe Cochet, rapporteur..... 2
- Informations relatives à la commission..... 7

Mardi

31 juillet 2007

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 11

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

**Présidence
de Axel Poniatowski,
*Président***



Examen pour avis du chapitre II du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

La commission a examiné, sur le rapport de M. Philippe Cochet, le chapitre II du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (n° 57), dont elle s'est saisie pour avis.

M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis, a indiqué que la Commission s'était saisie pour avis du chapitre II, consacré à l'asile, du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, à la demande justifiée de ses membres socialistes.

Les modifications proposées par le projet de loi en ce qui concerne l'asile sont sans commune mesure avec celles qu'a réalisées la loi du 10 décembre 2003 : il ne s'agit pas de renouveler une réforme qui a d'ores et déjà fait la preuve de son efficacité. Le projet de loi a principalement pour objectif de conférer un caractère suspensif à la demande de référé contre le refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile, conformément à une récente décision de la Cour européenne des droits de l'Homme, et de placer l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) sous la tutelle du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Avant de présenter plus précisément ces nouvelles dispositions, le Rapporteur pour avis a souhaité rappeler quelques chiffres illustrant les effets positifs de la réforme en profondeur de l'asile, opérée par la loi du 10 décembre 2003.

Cette réforme a eu pour principal objet de raccourcir les délais d'instruction des demandes d'asile afin de décourager les demandes manifestement infondées ou relevant d'un détournement de procédure.

Dans ce but, elle a supprimé l'asile territorial, et conféré à l'OFPRA le rôle de guichet unique de l'asile en France. A l'issue d'une procédure elle aussi unique et placée sous le contrôle de la Commission des recours des réfugiés (CRR), l'Office peut accorder, selon les cas, le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire.

Anticipant l'évolution de la législation communautaire dans le domaine de l'asile, la loi du 10 décembre 2003 a introduit dans le droit français la notion de pays d'origine sûr, afin de prévenir le détournement des procédures d'asile par des ressortissants de pays où il n'existe pas de risque sérieux de persécution.

Cette réforme s'est accompagnée d'une augmentation importante des moyens financiers et humains mis à la disposition de l'OFPRA et de la CRR, afin de leur permettre d'apurer les stocks de dossiers en attente puis de tenir des délais raisonnables d'examen des demandes et des recours.

Ces efforts ont porté leurs fruits : le délai moyen de traitement d'un dossier par l'OFPRA est passé de près de onze mois en 2002 à 3,6 mois en 2006 et le stock de dossiers en instance a régulièrement baissé : après avoir atteint 34 588 dossiers en 2002, il a été réduit à 7 665 dossiers au 30 avril 2007.

Le grand nombre de décisions prises par la Commission des recours des réfugiés en 2005 (62 262, contre 29 502 en 2003) a permis une réduction drastique des stocks de dossiers en attente de traitement devant elle : leur nombre était passé de 47 746 fin 2004 à 21 301 fin 2005 et s'est stabilisé à ce niveau en 2006.

Globalement, le délai cumulé de traitement par les deux instances est de quatorze mois (dont un mois de délai de recours après la décision de rejet par l'OFPRA), ce qui est nettement moins que les vingt mois observés à la veille de la réforme de 2003. Il reste néanmoins encore des efforts à faire pour atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement qui sont de deux mois devant l'OFPRA, et trois mois devant la CRR, soit un total de six mois en comptant un mois de délai de recours.

La réduction des délais d'examen a d'abord eu un effet direct sur le nombre de demandes : plus l'examen des demandes est rapide, moins l'intérêt des demandes infondées est grand, puisque la durée du droit au séjour induit par la demande en est d'autant plus courte. Les progrès réalisés dans ce domaine ont fortement contribué à la diminution globale du nombre des demandes déposées en France ces dernières années. Le raccourcissement des délais d'instruction des demandes est aussi éminemment souhaitable pour les étrangers dont la demande d'asile est fondée et qui doivent pouvoir bénéficier du statut de réfugiés aussi rapidement que possible pour commencer sereinement une nouvelle vie en France.

A l'OFPRA, après le pic atteint en 2003 et 2004, une première baisse significative de la demande de 15 % a été enregistrée en 2005 et s'est accentuée en 2006, le recul atteignant alors 38 %. Le nombre de premières demandes a été divisé par deux entre 2003 (52 204) et 2006 (26 000). La chute est encore plus sensible – elle s'est établie à 52 % entre 2005 et 2006 – pour les ressortissants des dix-sept pays d'origine sûrs. Même le nombre des demandes de réexamen, qui était en constante augmentation depuis l'entrée en vigueur de la réforme, a diminué de 9,5 % (il était de 8 584 en 2006). Les résultats enregistrés au premier semestre 2007 confirment cette tendance. A la CRR, le nombre de recours s'est contracté de 31 % entre 2003 (plus de 44 000 recours) et 2006 (environ 30 500).

Depuis la réforme de 2003, d'autres dispositions ont été prises pour accentuer ses effets positifs : elles concernent principalement la délivrance des autorisations provisoires de séjour, l'hébergement des demandeurs d'asile et la création de l'allocation temporaire d'attente.

Les dispositions du projet de loi viennent aussi compléter la réforme de 2003 sur les trois points suivants :

– Le droit au recours suspensif en cas de rejet de la demande d'admission à la frontière au titre de l'asile :

La procédure de l'asile à la frontière a pour objet d'autoriser ou non à pénétrer sur le territoire français les étrangers qui se présentent aux frontières aéroportuaires sans visa et demandent à y être admis au titre de l'asile (elle ne vise pas à accorder ou non le statut de réfugié, dont le bénéfice doit être demandé après l'admission sur le territoire). Elle relève de la compétence du ministère de l'intérieur, qui prend la décision d'admettre ou non les intéressés après l'avis de l'OFPRA ; un prochain décret confiera cette décision au ministre en charge de l'asile.

Les cas dans lesquels cette procédure est mise en oeuvre sont relativement peu nombreux. Bien que leur nombre ait progressé de 12 % entre 2005 et 2006, pour s'établir à 2 556, ils ne représentent que 8,3 % des 30 748 premières demandes enregistrées par l'OFPRA en 2006. En effet, la grande majorité des demandeurs d'asile entre dans notre pays de manière irrégulière, et donc sans mettre en oeuvre la procédure d'admission à la frontière au titre de l'asile. En 2006, le taux d'avis positif était de 21,8 %, contre 22,3 % en 2005 et 7,8 % en 2004. Le taux de recours contre les refus d'admission est limité à 6,5 %.

Le 26 avril 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt *Gebremedhin contre France* dans lequel elle juge que l'absence de recours juridictionnel de plein droit suspensif ouvert aux étrangers dont la demande d'asile à la frontière a été rejetée méconnaît les articles 3 et 13 combinés de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est-à-dire enfreint le principe du droit à un recours effectif, alors que la personne risque d'être victime de traitements inhumains ou dégradants si elle est renvoyée chez elle.

Le projet de loi vise donc à conférer au recours contre cette décision de rejet un caractère suspensif.

L'article 6 du projet de loi crée un article L. 213-9 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). En application de celui-ci, l'étranger auquel a été notifié le refus de sa demande ne pourra pas être l'objet d'une mesure d'éloignement avant l'expiration d'un délai de 24 heures ; si, pendant ce délai, il introduit une demande de référé sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, c'est-à-dire une demande de « référé-liberté », la mesure d'éloignement doit être différée jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette demande, l'article L. 521-2 précité accordant au juge un délai de 48 heures pour se prononcer.

Le nouvel article du CESEDA régira aussi l'organisation de l'audience, qui se tiendra soit au tribunal administratif, soit par visio-conférence entre la salle d'audience de la zone d'attente, où sera le demandeur, et le tribunal, où le juge siègera ; le demandeur peut refuser cette seconde solution.

L'article 7 du projet de loi tire les conséquences des dispositions de l'article 6 en ce qui concerne le maintien du demandeur en zone d'attente. Le maintien en zone d'attente est encadré de manière très stricte : au-delà de 96 heures, le maintien peut être prolongé uniquement sur décision du juge des libertés et de la détention pour une durée maximale de huit jours, renouvelable une fois. En principe, le maintien en zone d'attente ne peut donc dépasser vingt jours au total.

L'article 7 du projet de loi organise une prorogation d'office de la période de maintien en zone d'attente de trois jours à compter du jour de la demande, lorsque l'étranger a déposé une demande de référé suspensif dans les trois derniers jours de la période de maintien fixée par la dernière décision du juge. Si la demande a été déposée le dernier jour de la période maximale de vingt jours, la durée du maintien en zone d'attente pourra donc atteindre vingt-trois jours.

L'article 8 met en cohérence le code de la justice administrative et le CESEDA en ce qui concerne l'organisation de l'audience en cas de demande de « référé-liberté » par les étrangers qui ont fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile.

Ces dispositions transcrivent très exactement dans le droit français les exigences formulées par la Cour européenne des droits de l'Homme.

– Le rejet définitif de la demande d'asile entraînera nécessairement l'abrogation du titre de séjour dont l'étranger est titulaire :

Environ 28 000 personnes ont été déboutées de l'asile en 2006, c'est-à-dire ont vu leur demande d'asile définitivement rejetée.

L'article 10 du projet de loi précise la situation de ces personnes. L'article L. 742-3 du CESEDA indiquait seulement que l'étranger disposait d'un délai d'un mois pour quitter le territoire français, ce délai courant à compter de la notification du refus de renouvellement ou du retrait de son autorisation de séjour.

La jurisprudence administrative considère que le refus de séjour opposé à un étranger dont la demande d'asile a été rejetée emporte implicitement mais nécessairement abrogation de son autorisation provisoire de séjour.

Mais, actuellement, le délai d'un mois pour quitter le territoire ne court qu'à compter du moment où l'étranger demande un renouvellement de son droit au séjour ou se voir retirer son titre de séjour, ce qui suppose une démarche de sa part ou de celle de la préfecture, qui doit le convoquer.

Le projet de loi propose de simplifier cette procédure : dès que le rejet définitif de la demande a été notifié à l'étranger, le préfet pourra lui refuser immédiatement un titre de séjour et lui faire parvenir une obligation de quitter le territoire français, conformément au I de l'article L. 511-1 du CESEDA créé par la loi du 24 juillet 2006.

– Le changement de tutelle de l'OFPRA :

L'article 9 du projet de loi tire les conséquences de la création d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

L'OFPRA ne sera plus placé auprès du ministre des affaires étrangères, mais du ministre chargé de l'asile (article L. 721-1 du CESEDA) ; de même, le président de son conseil d'administration ne sera plus nommé sur proposition du ministre des affaires étrangères, mais sur proposition du ministre chargé de l'asile (article L. 722-1 du même code). Quant à son directeur général, actuellement nommé sur proposition conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'intérieur, il le sera dans l'avenir sur proposition conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'asile (article L. 722-2 du même code). Enfin, la garde des archives de l'OFPRA sera confiée aux services du ministre chargé de l'asile, en lieu et place des services du ministère des affaires étrangères (article L. 722-4 du même code).

Le Rapporteur pour avis a souligné que ce changement de tutelle était une conséquence logique de la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, ce ministère ayant des compétences et des préoccupations spécifiques, différentes de celles du ministère de l'intérieur. Il est en outre, conjointement avec le ministère des affaires étrangères, chargé de la politique d'attribution des visas, ce qui lui assure des relations suivies avec les services des visas situés à l'étranger et donc une bonne connaissance de la situation dans les pays de provenance des demandeurs d'asile. L'exercice d'une tutelle n'est au demeurant pas un rapport d'autorité et le changement de tutelle n'entraînera aucune immixtion du ministère dans le travail de l'OFPRA, lequel est réalisé sous le contrôle d'une juridiction dont l'indépendance sera même confortée par sa prochaine autonomie budgétaire.

Les modifications apportées par le présent projet de loi aux modalités d'exercice du droit d'asile sont donc d'une portée relativement limitée, mais elles n'en sont pas moins nécessaires.

L'ensemble des réformes apportées au droit d'asile ne remet nullement en cause le respect par la France de la Convention de Genève, ce dont témoigne sa première place parmi les pays européens pour le nombre des demandes d'asile qui lui sont soumises et pour le nombre de personnes auxquelles elle reconnaît le statut de réfugié.

M. François Rochebloine a soulevé le problème posé par la situation actuelle des demandeurs d'asile, qui pendant la durée de traitement de leur demande, ne peuvent recevoir des préfectures qu'une autorisation de séjour, qui ne vaut pas autorisation de travailler sur le territoire français. Dans ces conditions, de quels moyens peuvent-ils disposer pour vivre ? Par ailleurs, il apparaît que les contrôles effectués par les directions départementales du travail sont d'une sévérité inégale suivant la nationalité des travailleurs concernés et les jours d'activité de l'entreprise qui les emploie : est-il envisagé d'améliorer les moyens de lutte contre le travail des étrangers en situation illégale, souvent exploités par leur employeur ?

Le Rapporteur pour avis a rappelé les objectifs affirmés par le ministre de l'immigration lors de sa récente audition devant la Commission des affaires étrangères : faire passer l'immigration liée au travail de 7 % aujourd'hui à 50 % à moyen terme.

Pour ce qui est des demandeurs d'asile, le dispositif français de prise en charge sociale repose, à titre principal, sur l'offre d'un hébergement accompagné en centres d'accueil pour demandeurs d'asile et, à titre subsidiaire, sur le versement d'une prestation financière, l'allocation temporaire d'attente, créée par la loi de finances pour 2006.

Les filières empruntées par ces travailleurs sont connues. La décision de conférer au ministre chargé de l'immigration une autorité sur les inspecteurs du travail vise justement à renforcer les contrôles. La réaction de certains inspecteurs du travail est paradoxale car ils stigmatisent la situation des travailleurs présents illégalement sur le territoire tout en refusant de mettre les moyens en adéquation avec la fin qu'ils affirment poursuivre. Afin de rompre avec ce système autoalimenté, un renforcement des sanctions prononcées à l'encontre des employeurs doit également être envisagé.

M. Pascal Clément a rappelé que le corps des inspecteurs du travail, de même que l'ensemble de la fonction publique, était au service de la loi et devait se contenter d'en assurer l'application, le droit de ses membres de faire connaître leur appréciation de celle-ci ne devant s'exprimer que par le vote. Evoquant le cas du rapatriement d'un enfant reconnu par son père de nationalité française, il a regretté que les autorités consulaires bloquent parfois un dossier sans justification apparente.

Le Rapporteur pour avis a indiqué que ces situations dépassaient le cadre du seul chapitre II du projet de loi mais a assuré que le rapporteur du texte au fond ne manquerait pas de les aborder.

M. Jean-Yves Lecoq a fait part de deux remarques. Dans l'article 6 du projet de loi, le délai fixé pour déposer un référé contre le refus d'admission au titre de l'asile est de 24 heures, ce qui est irréaliste. Il faut, dans ce laps de temps, trouver des interprètes, réunir certains documents, *etc.* Le droit français offrait le même nombre d'heures avant l'intervention du projet de loi, le problème n'est donc en rien résolu. Pour ce qui est de renforcer la mobilisation des inspecteurs du travail dans la lutte contre le travail clandestin, il conviendrait peut-être de conférer des droits aux travailleurs se retrouvant en situation illégale sur le territoire. S'ils étaient sollicités pour défendre ces droits, les inspecteurs du travail pourraient être plus enclins à consacrer du temps à ces questions.

Le Rapporteur pour avis a souligné que l'existence d'un délai strict était nécessaire : les règles du jeu doivent être claires. Un délai bref permet de réduire la période d'incertitude pour l'étranger. Une cohérence accrue est obtenue en confiant à un seul ministère la gestion de ces questions. Un système trop complexe et victime de failles trop nombreuses risque d'allonger la période de latence durant laquelle l'étranger se trouve dans une situation très inconfortable, car incertaine.

M. François Loncle a affirmé que le dessaisissement du ministère des affaires étrangères sur les questions d'asile n'était pas un gage d'efficacité. Il a également indiqué que son groupe voterait contre le projet de loi.

Conformément aux conclusions du Rapporteur pour avis, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption du chapitre II du projet de loi (n° 57), sans modification.*

*

* *

Informations relatives à la commission

Au cours de sa séance du mardi 31 juillet 2007, la commission a nommé les rapporteurs suivants :

- M. Jean-Claude Guibal, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif aux transports routiers internationaux et au transit des voyageurs et des marchandises (n° 222 - Sénat)
- M. Jacques Remiller, rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification de l'acte constitutif de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (ensemble une annexe) (n° 243 -Sénat)
- M. Michel Delebarre, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur la coopération sanitaire transfrontalière (n° 257 - Sénat)
- Mme Christiane Taubira, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne relatif à l'Ensemble de lancement Soyouz (ELS) au Centre spatial guyanais (CSG) et lié à la mise en oeuvre du programme facultatif de l'Agence spatiale européenne intitulé « Soyouz au CSG » et à l'exploitation de Soyouz à partir du CSG (n° 273 - Sénat)
- M. Gérard Voisin, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers (n° 275 - Sénat)
- M. Jean-Paul Dupré, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation du septième protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle (n° 289 - Sénat)
- M. Jacques Myard, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif aux implantations communes de missions diplomatiques et de postes consulaires (n° 294 - Sénat)

- M. Claude Birraux, rapporteur sur le projet de loi n° 64 autorisant la ratification de l'acte portant révision de la convention sur la délivrance de brevets européens

* *

*

Le Bureau de la commission a décidé la création d'une mission d'information de dix membres sur la construction d'une Union méditerranéenne.

Cette mission d'information est composée comme suit :

Président : M. Renaud Muselier
Rapporteur : M. Jean-Claude Guibal

Mme Martine Aurillac
MM. Jacques Bascou
Paul Giacobbi
Mme Elisabeth Guigou
MM. Jean-Luc Reitzer
Jean Roatta
Jean-Marc Roubaud
Rudy Salles

Le Bureau de la commission a également décidé la création d'une mission d'information de dix membres sur la politique africaine de la France.

Cette mission d'information est composée comme suit :

Président : M. Jean-Louis Christ
Rapporteur : M. Renaud Dutreil

MM. Jean-Paul Bacquet
Patrick Balkany
Serge Janquin
François Loncle
Mme Henriette Martinez
MM. Didier Mathus
Jacques Remiller
Michel Terrot

Le Bureau de la commission a enfin chargé :

– MM. Jean-Jacques Guillet et Tony Dreyfus de préparer un rapport d'information sur les relations Union européenne-Russie en matière énergétique ;

– MM. Jacques Myard et Jean-Michel Boucheron de préparer un rapport d'information sur les enjeux géostratégiques de la prolifération ;

– MM. Jean-Michel Ferrand et Jean-Pierre Dufau de préparer un rapport d'information sur la situation au Kosovo.

M. François Loncle a souhaité que perdure la tradition en vigueur sous la précédente législature, qui permettait d’octroyer la présidence ou la fonction de rapporteur à l’opposition pour certaines missions d’information.

M. François Rochebloine a déploré la sous-représentation du groupe Nouveau Centre au sein des missions d’informations constituées.

Le président Axel Poniatowski s’est engagé à veiller au respect de cette tradition et a indiqué que la fonction de rapporteur ou la présidence seraient proposées à l’opposition lors de la constitution de prochaines missions d’information. Il a, par ailleurs, estimé que la représentation du Nouveau Centre était conforme aux règles de proportionnalité.
