

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Examen pour avis et vote, ouverts à la presse, sur les articles 20, 21, 25, 32 et 33 du projet de loi « Pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif (n° 714) » (Mme Marielle de Sarnez, rapporteure pour avis).....2.

Mercredi
28 mars 2018
Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 053

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence
de Mme Marielle de
Sarnez,**
Présidente



Examen pour avis et vote, ouverts à la presse, sur les articles 20, 21, 25, 32 et 33 du projet de loi « Pour une immigration maîtrisée et un droit d’asile effectif (n° 714) » (Mme Marielle de Sarnez, rapporteure pour avis).

La séance est ouverte à seize heures trente-cinq.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Mes chers collègues, nous avons été extrêmement nombreux à participer ce matin à l’hommage rendu à Jean Mazières, à Christian Medves, à Hervé Sosna et, bien sûr, au colonel Arnaud Beltrame, et il y aura tout à l’heure une « marche blanche » en hommage à Mireille Knoll, à laquelle nous serons également nombreux à nous rendre. Notre réunion, initialement prévue ce matin, a donc été reportée à cet après-midi et nous allons essayer de terminer nos travaux vers 17 h 30. Je vous propose de nous concentrer sur les articles du projet de loi dont notre commission s’est saisie pour avis. Vous savez que nous devons nous prononcer avant la commission des lois, saisie au fond.

Tout d’abord, permettez-moi de vous remercier pour la qualité des échanges que nous avons eus il y a quinze jours. Ce n’était pas notre premier débat en la matière, et nous en aurons probablement d’autres car ces questions sont toujours d’une grande actualité. Notre discussion a permis d’enrichir mon projet de rapport, que vous avez reçu hier après-midi. Il sera publié dans une dizaine de jours, ce qui me permettra de procéder à d’éventuels ajouts ou ajustements – j’y suis tout à fait ouverte. Vous avez par ailleurs compris ma philosophie : je considère que notre commission est compétente sur l’ensemble des questions d’asile et d’immigration.

N’oublions pas ce qui s’est produit en 2015 : l’Europe a été absolument incapable de gérer la crise migratoire. Les chefs d’État et de Gouvernement n’ont pas su l’anticiper, et l’arrivée des réfugiés syriens n’a pas été organisée. Mon rapport commence par un état des lieux précis, car il est essentiel de regarder la réalité et les chiffres en face, en adoptant une approche globale. Ce sont des questions mondiales : au-delà de la France, les pays du Sud sont particulièrement concernés – notamment sous l’angle des migrations Sud-Sud, qui sont extrêmement importantes – de même que l’Europe, bien sûr.

Je suis convaincue que beaucoup de dysfonctionnements résultent d’un manque de convergence au plan européen. C’est notamment vrai pour les déboutés du droit d’asile – on en compte environ 800 000 en Europe, dont 500 000 déboutés par l’Allemagne. Comme ils se rendent ensuite dans d’autres pays pour déposer de nouvelles demandes, il existe une sorte de « marché de l’asile » qui n’est bénéfique à personne. Nous devons aller vers davantage de convergence et d’harmonisation au sein de l’Union européenne.

Le projet de loi comporte une avancée sur ce plan : les demandes d’asile devront être traitées dans un délai de six mois en France, comme c’est déjà le cas dans de nombreux pays européens. Cela va dans le bon sens pour les demandeurs d’asile, mais aussi pour la société qui les accueille. Je souhaite également une harmonisation et une convergence pour les aides destinées aux demandeurs d’asile et aux réfugiés. Par ailleurs, il me paraît indispensable de réfléchir à une reconnaissance mutuelle des décisions prises en matière d’asile, en particulier lorsqu’elles sont négatives.

Nous devons aussi repenser deux dispositifs qui n’ont pas fonctionné au niveau européen. Tout d’abord, nous avons besoin d’un mécanisme d’alerte rapide permettant d’anticiper réellement les crises. Il n’était pas très difficile de voir qu’une crise allait se déclencher en 2015 : c’était manifeste quand on se rendait dans les principaux pays d’accueil des réfugiés syriens, mais nous n’avons pas été capables d’anticiper. Par ailleurs, le dispositif

prévu par la directive sur la protection temporaire est trop lourd. La Commission européenne n'a même pas proposé au Conseil de l'appliquer, ce qui me paraît dommage. Ce mécanisme est conçu pour apporter une solution temporaire en cas de crise ou de guerre, dans la perspective du retour des réfugiés dans leur pays d'origine, ce qui me semble positif en termes d'acceptabilité sociale.

Mon rapport évoque ensuite la politique de retour. Comme elle fonctionne mieux chez certains de nos voisins, je crois que nous aurions intérêt à nous interroger. Il faudrait probablement s'inspirer de certains exemples étrangers, notamment celui de l'Allemagne, qui utilise beaucoup plus que nous les retours volontaires. Les bonnes pratiques méritent d'être prises en compte.

Pour résumer, nous devons faire plus et mieux sur le plan européen. Cela implique notamment d'adopter un cadre financier pluriannuel (CFP) qui soit enfin à la hauteur des enjeux en matière d'asile, d'immigration et de développement – je sais que notre collègue Maurice Leroy est sensible à cette question.

J'en viens à la deuxième partie de mon rapport, qui est consacrée aux relations avec les pays d'origine. Le bilan est mitigé dans ce domaine, car les accords de gestion concertée des flux migratoires n'ont pas très bien fonctionné. Si nous voulons lutter contre l'immigration irrégulière avec la plus grande efficacité possible, je crois qu'il faut des voies légales bien identifiées pour les migrations : ces deux aspects vont de pair.

Je propose donc d'ouvrir un débat sur la migration économique. Il faut oser cette question. Je suis très heureuse que des « passeports talents » existent, par exemple, mais je ne suis pas sûre que cela ne pose pas, à terme, la question de la « fuite des cerveaux » dans un certain nombre de pays. Ce type de mobilité doit faire l'objet d'une acceptation générale, aussi bien dans les pays d'origine que dans ceux d'accueil.

Au niveau européen, les migrations économiques représentent 25 % des entrées, contre seulement 10 % en France. Il y a peu d'immigration identifiée comme économique dans notre pays, mais nous avons en revanche de l'immigration irrégulière, et ensuite des régularisations. On doit privilégier les voies légales : ceux qui veulent venir en France doivent savoir qu'elles existent et qu'il faut les utiliser.

Je pense aussi que nous devons introduire davantage de fluidité dans le système, en favorisant les allers-retours. C'est pourquoi je propose notamment une validation des acquis de l'expérience. Sur tous ces sujets, nous devons en partie changer de logiciel.

Par ailleurs, nous avons besoin d'une politique de développement à la hauteur de nos ambitions. Je ne suis pas certaine que ce soit toujours le cas, à cause d'une assez grande illisibilité et d'un certain éparpillement. Nous aurons d'autres occasions de revenir sur cette question : elle fait l'objet d'une mission d'information spécifique de notre commission et notre collègue Hervé Berville a été chargé de remettre un rapport au Gouvernement. Je crois qu'il faut repenser notre politique de développement afin de la rendre plus lisible, notamment grâce à une augmentation très sensible de la part de l'aide bilatérale. Notre action est essentiellement multilatérale à l'heure actuelle, ce qui nous prive d'un levier sur le plan politique et d'une capacité d'action. Le Royaume-Uni a été capable d'aider dix ou vingt fois plus que nous les réfugiés syriens au Liban, en Turquie et en Jordanie.

Mon rapport s'efforce de tenir compte de nos échanges en commission, je l'ai dit, mais aussi des auditions et des entretiens que j'ai menés : j'ai rencontré 27 interlocuteurs, tout à fait remarquables, dont la liste figure à la fin de mon rapport. Ce travail n'épuise en rien la réflexion que nous devons mener : la mission d'information sur les migrations que je conduis

s'inscrit dans une perspective globale, dont nous espérons qu'elle inspirera aussi le Gouvernement.

Enfin, je veux souligner que nous avons besoin de transparence sur les questions d'asile et d'immigration. Les objectifs du Gouvernement doivent être connus et il faut vérifier leur bonne application. C'est pourquoi un débat annuel me paraît nécessaire au Parlement. Cela me semble très important si nous voulons avoir une démocratie plus vivante et plus responsable sur ces sujets très complexes au plan humain. Il faut notamment prendre en compte l'acceptation des politiques qui sont menées. Je pense en particulier à la fuite des cerveaux en Afrique et plus généralement dans les pays les plus pauvres : c'est une vraie question pour leur avenir. Nous devons retrouver une relation de coopération, se déroulant dans la confiance entre des partenaires placés sur un pied d'égalité. Je le répète aussi : plus il existera des voies bien identifiées et raisonnables pour la migration légale, plus nous aurons d'arguments en faveur de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Voilà les observations dont je voulais vous faire part, très rapidement, en guise de préambule. Je vais maintenant donner la parole aux responsables des groupes, puis nous en viendrons à l'examen des articles.

M. Pierre Cabaré. Au nom de La République en Marche, permettez-moi de vous remercier sincèrement pour votre projet de rapport, qui reflète les multiples auditions que nous avons menées sur ce sujet.

Dans leur travail de réflexion, les commissaires du groupe LaREM ont été particulièrement attentifs à l'accueil et à l'accompagnement des réfugiés, y compris dans les pays de transit, et au rôle essentiel des étudiants et des chercheurs étrangers. Face aux enjeux de taille auxquels nous sommes confrontés, il nous paraît indispensable que ce texte s'inscrive dans des politiques globales, qui doivent être européennes, partenariales et coordonnées.

Le projet de loi suscite souvent les passions, alors qu'il faudrait au contraire examiner ces questions avec beaucoup de précaution et de lucidité. Pour notre groupe, c'est un texte équilibré qui nous est présenté. Il conjugue, en effet, nos principes humanistes et notre impératif d'efficacité en adaptant le droit français aux réalités opérationnelles et européennes. Nous allons accélérer le traitement des demandes d'asile, garantir la protection des personnes les plus vulnérables, rendre plus efficaces les procédures d'éloignement et améliorer les conditions d'intégration des étrangers en situation régulière.

Marion Lenne présentera tout à l'heure les amendements que nous avons déposés à l'article 20. Ils visent à élargir le champ du « passeport talent » et à encourager fortement le recours à l'innovation. Le but est de renforcer l'attractivité de la France, n'en déplaise aux esprits chagrins.

Je vous invite, mes chers collègues, à adopter nos amendements et les articles du projet de loi dont la commission s'est saisie. Nous donnerons ainsi à des talents et à des compétences venus du monde entier la possibilité de s'exprimer pleinement dans notre société et de faire rayonner notre pays.

M. Claude Goasguen. Je vous trouve très sympathique, madame la présidente, et pleine d'idées intéressantes. Votre rapport n'est pas inutile, car il donne une vision assez originale de la politique migratoire en essayant d'internationaliser cette question. Néanmoins, mon groupe ne pourra pas voter ce texte. Je suis bêtement juriste, en effet : quand je vote, j'essaie de voir si l'on peut appliquer ce qui nous est proposé. Or ce ne sera pas le cas avec ce projet de loi. Vous avez d'ailleurs eu le mérite de ne pas l'examiner sous cet angle – il reviendra à la commission des lois de le faire, et nous y siégerons.

Il y a tout de même un point sur lequel vous faites œuvre utile en la matière. À la page 90 de votre rapport, un tableau fait apparaître le nombre moyen d'obligations de quitter le territoire délivrées chaque année entre 2010 et 2016 dans un certain nombre de pays européens et le nombre moyen de départs effectifs sur cette même période. Les chiffres sont terribles : la France a signifié 81 489 obligations de quitter son territoire chaque année, dont environ 18 000 ont été exécutées.

Il faudrait d'ailleurs revoir ces chiffres car on sait bien comment le ministère de l'intérieur les produit. Le total des départs comprend notamment 8 000 Albanais qui reviennent aussi nombreux chaque année, *via* Brindisi, d'où ils sont renvoyés par les Italiens avec un peu de monnaie en poche. Ayant écrit plusieurs rapports sur ce sujet, je peux vous dire que les départs effectifs sont en réalité bien inférieurs.

Si l'on conserve comme référence le chiffre de 18 000, néanmoins, on arrive à un taux de décisions effectives de 23 %. En Allemagne, un peu plus de 30 000 décisions ont été exécutées sur un total d'environ 34 000, soit près de 89 %. Il y a donc un problème en France. J'observe que la Grèce fait un peu mieux que nous, comme à peu près tout le monde d'ailleurs – sauf la Belgique, où l'on sait que la situation n'est pas très bonne, et le Portugal, avec respectivement 17 % et 15 % de départs effectifs. Nous faisons donc partie des derniers du classement.

Pourtant, nous consacrons à cette politique des moyens assez considérables, qui sont au moins équivalents à ceux déployés par d'autres pays de l'Union européenne. Il y a un problème majeur que ce projet de loi n'explique malheureusement pas, voire qu'il aggrave. Son titre évoque une « immigration maîtrisée » alors que nous en sommes incapables. Certains ont des droits et d'autres non, mais nous ne parvenons pas à régler la question. Par conséquent, le titre du projet de loi est certes classique, mais fallacieux : on ne fait qu'enrober la réalité.

Enfin, je souhaite sincèrement que l'Union européenne ne soit pas polluée par les divagations françaises. Je répète, en effet, tout le mal que je pense de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : que Dieu nous garde d'un OFPRA européen (*Murmures*). Je le dis au sens générique du terme, et même athée.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Quelle trouvaille ! (*Sourires.*)

M. Claude Goasguen. Ne proposons pas un OFPRA européen. Cela me rappelle ce que disait Mme Thatcher : selon elle, les Français instillaient le socialisme partout en Europe, à travers Jacques Delors, ils la polluaient. Je ne voudrais pas que l'OFPRA entraîne les autres États membres dans les mêmes inaptitudes que les nôtres. C'est pourquoi le groupe Les Républicains votera contre votre rapport.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Comme vous connaissez le droit, vous devez savoir qu'il n'y a pas de vote sur l'avis lui-même. Nous voterons sur les articles dont nous nous sommes saisis pour avis et sur les amendements qui s'y rapportent. L'ensemble du texte sera examiné lors de la réunion de la commission des lois, à laquelle chaque parlementaire pourra participer en déposant les amendements qu'il souhaite.

Je pense qu'il est important de donner les chiffres concernant les obligations de quitter le territoire français (OQTF) : il faut regarder la réalité en face. Si le taux de départs effectifs est supérieur en Allemagne, c'est en grande partie parce qu'il y a beaucoup plus de retours volontaires. Il faut y réfléchir dans notre pays. En Suède, où le taux est également bien meilleur qu'en France, la situation est gérée d'une manière très différente : les demandeurs d'asile vont dans des centres semi-ouverts, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays. Il y a de

très grandes différences entre les systèmes nationaux. Il existe notamment de fortes disparités entre l'OFPRA et le *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) qui joue d'autres rôles en Allemagne, notamment parce qu'il délivre aussi les obligations de quitter le territoire. Si l'on veut harmoniser, il faut d'abord se mettre d'accord pour expertiser et évaluer les différents systèmes européens.

M. Claude Goasguen. Je suis d'accord !

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Une fois que l'on aura identifié les meilleures pratiques, on pourra peut-être envisager de créer un office européen que je ne qualifie pas d'« OFPRA européen » dans mon rapport. Il serait intéressant de regarder précisément, dans le cadre de notre mission d'information, comment fonctionne le système allemand, où l'équivalent de l'OFPRA traite les questions du début à la fin. Nous pourrions aller voir comment ça se passe.

M. Claude Goasguen. Très bien !

M. Frédéric Petit. On s'intéresse beaucoup aux comparaisons entre les différents systèmes dans ma circonscription : elles sont en effet très intéressantes.

Le groupe Mouvement Démocrate et apparentés salue le courage du Gouvernement qui a osé s'emparer, dès les premiers mois, de ce sujet très sensible. Il l'est très sensible pour les acteurs concernés mais aussi, comme l'indique le projet de rapport, pour l'opinion publique, du fait d'une instrumentalisation politique permanente.

Les cinq articles dont la commission des affaires étrangères s'est saisie vont dans le bon sens, que ce soit par l'extension du champ d'application du « passeport talent » ou par la création de protections nouvelles pour les migrants victimes de violences conjugales. Nous nous félicitons également de la volonté de convergence autour de la norme européenne.

Comme la présidente l'a souligné, ce projet de loi n'est qu'un élément d'une politique globale qui reste largement à construire. On doit valoriser le principe de solidarité, grâce à des partenariats avec les pays de départ et ceux de transit. Il faut également mettre davantage l'accent sur le rôle des politiques relevant de l'action extérieure de l'État, en particulier l'aide publique au développement (APD), mais aussi les actions de coopération en matière scientifique, universitaire, de francophonie et de climat, qui sont du ressort de notre commission. Ce sujet est d'ailleurs au cœur de votre brillant rapport, madame la présidente.

Le délai qui sépare l'introduction de la demande d'asile et la décision finalement prise est souvent décrit comme une période vide, voire pathogène. Ce temps perdu, et difficile à gérer sur le plan logistique et parfois réglementaire, pourrait être beaucoup mieux utilisé s'il y avait une coordination interministérielle systématique. À titre d'exemple, des demandeurs d'asile issus des pays cibles de l'APD qui apprennent le français et se forment à l'entrepreneuriat ou qui participent à des programmes de recherche sont plus utiles que d'autres qui s'ennuient. Par ailleurs, si l'Alliance française d'Île-de-France était associée systématiquement, et en tant que telle, à l'enseignement du français aux demandeurs d'asile dans la région et si certaines missions étaient exercées dans le cadre de l'APD sur notre sol pendant cette période, aujourd'hui mal utilisée, on aboutirait à un système plus efficace et moins cher. Vous le soulignez dans votre rapport, que nous soutenons, comme nous sommes heureux de soutenir le projet de loi.

M. Maurice Leroy. Notre commission s'est saisie pour avis de cinq articles du titre III du projet de loi, qui vise à améliorer les conditions d'intégration et d'accueil des étrangers en situation régulière. Le groupe UDI, Agir et Indépendants s'en réjouit.

Je ne voudrais pas que l'on me dise, en reprenant une vieille publicité : « Maurice, tu pousses le bouchon un peu loin », mais je pense que nous réglerons définitivement le problème le jour où notre commission sera saisie au fond et celle des lois pour avis. Comme en matière de sécurité, nous en sommes à la énième loi sur ce sujet. Claude Goasguen pourrait fournir suffisamment de rapports brillants en la matière pour tapisser nos bureaux (*Sourires*).

Le projet de rapport de notre présidente est remarquable. Il comporte notamment des chiffres. Malgré ce qu'a dit Claude Goasguen, j'observe qu'il s'est appuyé sur ce document : c'est bien la preuve qu'il est utile.

Je m'exprime avec humour, mais je pense sérieusement que tant que nous n'aurons pas réglé ces questions au moyen d'une harmonisation – mon groupe partage à 100 % ce que notre présidente a déclaré – nous aurons à y revenir au cours de cette législature ou de la prochaine, car nous n'aurons pas traité le problème au fond.

Depuis 2015, l'Europe et la France affrontent des défis migratoires inédits dont il faudrait tirer des leçons. Ces défis nous obligent à adopter des mesures spécifiques tout en veillant au respect de nos valeurs et de notre tradition historique d'accueil des demandeurs d'asile. Nous partageons l'esprit et les objectifs du projet de loi, qu'il s'agisse d'améliorer les conditions d'accueil, de simplifier et de raccourcir les procédures ou d'accroître l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière. Je ne développe pas plus car je partage ce qu'a dit notre présidente.

Avant de déterminer son vote final sur le texte qui résultera des travaux de notre assemblée, mon groupe soulèvera un certain nombre de questions et défendra des amendements en commission des lois et en séance.

S'agissant des dispositions qui nous intéressent aujourd'hui, notamment celles relatives à l'accueil des talents étrangers – non seulement les professionnels hautement qualifiés mais aussi ceux qui ont vocation à le devenir, les étudiants internationaux et les chercheurs –, nous partageons naturellement la volonté d'augmenter notre capacité à attirer de tels profils, tout en étant prudents à l'égard de ce que vous avez qualifié de « fuite des cerveaux ». Je vois que certains de nos collègues voudraient encore l'accroître, mais on doit faire attention.

Les articles 20, 21 et 25 vont dans le bon sens, à condition qu'ils permettent effectivement aux « talents » qui le souhaitent de travailler et de s'installer durablement en France. Quant aux articles 32 et 33, relatifs à la protection des victimes de violences conjugales, nous soutenons bien sûr le renforcement de leur droit au séjour. Ces dispositions, qui nous honorent, s'inscrivent dans l'équilibre qu'il faut trouver entre notre devoir d'accueillir ceux qui ont besoin d'une protection et notre responsabilité de reconduire effectivement les étrangers n'ayant pas obtenu les droits qu'ils demandaient. C'est un exercice difficile, mais je ne doute pas que nous parviendrons à assurer cet indispensable équilibre.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Merci beaucoup. Je pense que vous avez soulevé un vrai sujet en suggérant que la commission des affaires étrangères soit un jour saisie au fond des questions d'asile et d'immigration. C'est une proposition substantielle qui mériterait d'être défendue.

Mme Laurence Dumont. Je souscris à ce que vous dites, madame la présidente, sur l'intervention de M. Leroy, mais j'aborderai l'autre question de fond : est-il admissible de traiter de l'asile et de l'immigration dans le même texte ? C'est une faute, c'est une erreur absolue. Si on veut tenter d'éclairer l'opinion publique, mélanger dans un même texte la question des migrants et celle des réfugiés est vraiment la chose à ne pas faire.

En matière d'asile, il s'agit de respecter des engagements internationaux auxquels nous avons souscrit volontairement en 1951. Et il s'agit de répondre à tous nos engagements, nous y reviendrons dans l'hémicycle – je passe sur l'action du Gouvernement depuis son arrivée aux responsabilités car ce n'est pas le lieu, mais il y aurait tant à dire...

Les associations et les institutions sont unanimes à s'interroger : quelle est la raison d'être de ce texte précipité, alors que le bilan, nécessaire, des deux lois adoptées en 2015 et 2016 n'a pas encore été fait ? C'est un acte politique, sans doute inconstitutionnel par certains côtés, répressif évidemment, qui bafoue les règles élémentaires de l'asile.

Je trouve incompréhensible que notre commission des affaires étrangères – j'y viens – ne soit saisie que de ces cinq articles sans cohérence les uns avec les autres. D'ailleurs, ils n'ont pas suscité de commentaires du Conseil d'État ni des autres instances ou des associations. Et pour cause : le problème ne réside pas dans ces articles ! Je cherche la cohérence de cette saisine sur des articles qui ne concernent que le droit au séjour et aucun de ceux qui font le plus débat dans le titre III du projet de loi.

L'article 23, sur la suppression de la possibilité pour le demandeur d'asile de demander aussi son admission au séjour dans les mêmes délais, aura pour conséquence, en cas de refus de l'asile, d'empêcher la sollicitation d'un titre de séjour et expose les étrangers malades à un véritable risque. L'article 24 vise à unifier les titres de séjour pour mineurs, mais, si l'on se réfère à l'avis du Conseil d'État, il s'agirait non pas d'une simplification mais d'une restriction apportée à la circulation des mineurs à Mayotte. L'article 27 habilite le Gouvernement à modifier le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) par voie d'ordonnances. L'article 28 durcit les conditions d'obtention d'une carte de séjour : il faudra maintenant le SMIC. L'article 30 conditionne la délivrance du titre de séjour de parent d'enfant français à la justification de la contribution effective à l'éducation et l'entretien de l'enfant et met en place un dispositif d'alerte du procureur pouvant aboutir au refus de la reconnaissance de l'enfant, ce qui est contraire à l'intérêt de l'enfant, et sans doute inconstitutionnel. Enfin, il est inédit, incompréhensible en tout cas, que la commission ne se prononce pas sur les dispositions relatives à l'asile. Le 14 mars dernier, madame la présidente, vous aviez dit devant notre commission que nous avions des choses à dire sur ces questions. Effectivement, nous en avons : ce sont les dispositions les plus unanimement contestées par les autorités administratives indépendantes, le Conseil d'État, les avocats, les associations, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). La bonne application de la Convention de Genève est au cœur de la mission de celui-ci. Je ne citerai qu'une phrase de son avis, que vous avez lu : « certaines dispositions du projet de loi pourraient conduire à une réduction de garanties à l'accès à une procédure d'asile juste et équitable ». C'est le HCR qui parle, ce n'est pas Laurence Dumont ! Ce texte pose donc énormément de problèmes, que nous examinerons malheureusement ailleurs – notamment dans l'hémicycle –, faute de pouvoir le faire ici.

J'espère aussi que des amendements seront déposés à propos de la question des enfants en rétention – nous ne pourrions pas non plus en débattre au sein de notre commission –, et qu'ils seront adoptés. Le HCR a effectivement encouragé les autorités françaises à se saisir de l'occasion de ce texte pour mettre un terme – enfin ! – à la rétention des enfants.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Chère collègue, nous nous sommes saisis de tout ce qui avait un lien avec les questions de la compétence de notre commission, en particulier l'action internationale, mais je comprends très bien ce que vous dites, à la suite de Maurice Leroy. Il s'agit d'une autre façon de regarder les choses. Si, au cours de cette législature, nous pouvons faire en sorte que des questions aussi importantes que l'asile, l'immigration et les liens avec les pays d'origine soient à terme traitées au fond par la

commission des affaires étrangères, nous aurons peut-être fait progresser les choses. J'en reviens donc à la proposition de Maurice Leroy, qui me semble absolument fondée.

Je rappelle simplement que chaque député a évidemment et heureusement la liberté de participer au débat en commission des lois et de déposer des amendements.

Mme Clémentine Autain. Sans surprise, je répète ce que le groupe La France insoumise a déjà dit lors de la précédente réunion de notre commission : nous sommes opposés à la logique générale de ce projet de loi.

Je n'ai pas encore lu la totalité du projet de rapport qui nous a été remis mais j'en ai parcouru une partie, et l'introduction, particulièrement éclairante, nous donne du grain à moudre : finalement, votre approche est avant tout comptable, technocratique et productiviste. On ne trouve quasiment rien sur le sort des réfugiés ni sur les raisons de leur départ ni sur la confusion entre droit d'asile et immigration, en effet assez grave – je souscris à la remarque de ma collègue Laurence Dumont. Dans cet amalgame, la logique générale est tout de même de restreindre les possibilités d'accéder au droit d'asile et de restreindre les possibilités de s'installer dans notre pays. L'idée d'humanité et de fermeté reste affichée dans le discours mais, en réalité, la démonstration est faite : le seul objectif est de fermer les frontières, de réduire les possibilités d'accueil. Cette logique générale ne nous convient évidemment absolument pas. De quelle « politique généreuse » parlez-vous, madame la présidente ? Pour notre part, nous nous battons pour une politique qui soit à la fois humaniste et efficace, et, surtout, qui repose sur des droits ; ce n'est pas simplement une question de générosité, c'est une question de droits humains.

Vous nous expliquez que cela alimente toutes sortes de trafics, le travail clandestin, les marchands de sommeil. Peut-être faut-il avant tout se poser la question des commanditaires. Qui sont ceux qui emploient des travailleurs clandestins ? Qui sont ces marchands de sommeil ? Il faudrait aussi réfléchir aux conditions d'accueil de ces populations qui, bien souvent, fuient la guerre ou la misère.

Et puis c'est un peu « deux poids, deux mesures ». Il y a ces difficultés accrues, ces délais d'instruction plus courts à l'OFPRA, de même que les délais de recours devant la CNDA. Dans le même temps, le Gouvernement entend favoriser la venue de talents et compétences pour les start-ups françaises, soit une immigration choisie, au service des intérêts des plus riches. C'est un phénomène qu'on connaît déjà, à l'échelle internationale : les élites de la globalisation circulent, tandis que la majorité, notamment les catégories les plus populaires, est victime de notre incapacité à accueillir dignement. C'est pourquoi nous avons tenté quelques amendements, que nous n'allons pas présenter maintenant, mais qui visent ici et là à étendre les possibilités d'accueil. Cependant, nous rejetons entièrement la logique comptable qui nous est proposée dans ce rapport et dans le projet de loi.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. J'espère, chère collègue, que vous lirez le rapport. Votre avis m'intéresserait.

M. Jean-Paul Lecoq. Je n'ai pas non plus lu la totalité du projet d'avis, et peut-être la fin du texte réserve-t-elle quelques bonnes surprises, mais ce que j'ai lu est cohérent avec les discussions que nous avons eues et avec le point de vue de la majorité des membres de la commission des affaires étrangères. C'est important.

Nous sommes saisis, pour avis, de cinq articles. J'approuve ma collègue Laurence Dumont : mélanger asile et immigration, c'est semer le trouble et l'incompréhension. Il est déjà compliqué de discuter d'asile et d'immigration avec les gens. Si on fait l'amalgame, c'est une catastrophe. Nous devrions toujours poser cela comme préalable, et peut-être notre commission aurait-elle pu peser pour que le Gouvernement revoie sa copie avant de déposer

ce projet de loi. Il est des pays où il arrive que le Gouvernement, entendant le Parlement, le fasse. C'est la séparation des pouvoirs, et les représentants du peuple disent au Gouvernement ce qu'il serait bon de faire. Cela n'existe pas chez nous, mais nous ne désespérons pas : peut-être notre pays vivra-t-il un jour une telle mutation !

Les articles dont nous sommes saisis n'appellent pas de remarque particulière de notre groupe, qui ne propose pas de les amender. L'article 20, notamment, relatif au « passeport talent » ne pose pas de problème, et vos propositions et votre rapport expriment des réactions généreuses, madame la présidente.

Je profite cependant de l'occasion pour critiquer ce projet de loi dans son ensemble.

Il y a quelques jours, le leader de l'extrême-droite italienne Matteo Salvini a dit qu'il comptait faire comme le président Emmanuel Macron pour traiter le problème des migrants. Il y a de quoi s'inquiéter, et pas qu'un peu. Le Défenseur des droits lui-même a relevé que ce projet de loi s'inscrit dans le prolongement des politiques successives et des dysfonctionnements constatés depuis trente ans ; avouez que c'est très inquiétant.

En ce qui nous concerne, nous sommes aux côtés des associations de soutien aux migrants et de défense des droits de l'homme, des avocats spécialisés en droit des étrangers, que nous avons rencontré en visitant la CNDA. Ce projet de loi emblématique nous fait définitivement comprendre que le mouvement d'Emmanuel Macron est porté par son aile droite, sans que son aile gauche ou son aile modérée, dirons-nous, n'ait le droit de critiquer. C'est un texte dont nous rejetons complètement la philosophie. La Cour nationale du droit d'asile et plusieurs syndicats de l'OFPRA se sont mis en grève pour souligner que la politique migratoire française prenait une direction très préoccupante. Il faut en finir avec cette « extrême-droitisation » du traitement des migrants. Ce sont des êtres humains qui fuient la misère et la mort, que l'on n'a pas à traiter comme des délinquants en les plaçant en rétention administrative. En fait de droit d'asile, il semble qu'un état de non-droit administratif, sans humanité, ait pris le pas sur le traitement humain que nous réclamons depuis toujours.

Enfin, un mot sur la fuite des cerveaux, dont j'ai déjà parlé lorsque nous avons abordé l'aide au développement. Il y a les étrangers qui viennent étudier en France, mais aussi des personnes, notamment des médecins, qui, ayant étudié dans leur pays d'origine, viennent dans notre pays ; c'est peut-être aussi parce que celui-ci n'a pas fait le nécessaire pour former parmi ses ressortissants suffisamment de médecins, de dentistes, etc. C'est quand même un problème.

Par ailleurs, j'avais demandé à une précédente commission que l'on puisse distinguer entre l'immigration en Europe et l'immigration dans nos territoires et départements d'outremer. J'ai beaucoup apprécié, d'ailleurs, le titre d'un article publié cette semaine par un grand quotidien, selon lequel les Comoriens sont chez eux à Mayotte – je suis d'accord.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Nos services m'indiquent, cher collègue, que nous ne disposons pas d'un tableau qui considère les migrations dans l'environnement régional de nos Outremer, mais nous allons examiner la question. Par ailleurs, une mission se rendra aux Comores aux cours des prochains mois.

La commission en vient à l'examen des articles.

Article 20

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Cet article a en particulier pour objet le « passeport talent ».

La commission se saisit de l'amendement AE24 de M. Fabien Di Filippo.

M. Pierre-Henri Dumont. C'est un amendement de suppression par lequel nous mettons en cause non pas tant le « passeport talent » que la vision globale dont procède le projet de loi. Nous ouvrons de nouvelles voies d'immigration sans connaître les capacités d'accueil concrètes et réelles de notre pays. Il conviendrait de les mesurer tout d'abord et de définir des seuils préalablement à l'ouverture de nouveaux chemins d'accès. Si nous ignorons ce qu'il en est, il ne faut pas ouvrir cette nouvelle voie.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Je suis défavorable à cet amendement d'appel, sur une question qu'il faut en effet approfondir.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement AE12 de M. Pierre Cabaré, qui est l'objet d'un sous-amendement AE45 de M. Joachim Son-Forget.

Mme Marion Lenne. Le troisième alinéa de l'article 20 étend le champ du « passeport talent » à l'étranger dont les fonctions s'inscrivent dans le cadre du projet de développement économique de l'entreprise et non plus seulement de son projet de recherche et de développement.

Par cet amendement, nous voulons étendre le dispositif aux fonctions qui s'inscrivent dans le cadre du projet de développement social et international de l'entreprise. Il me semble cohérent d'ouvrir la délivrance du « passeport talent » aux talents internationaux qui participent au développement social, notamment par la responsabilité sociétale de l'entreprise ou encore dans le cadre de l'économie sociale et solidaire, et au développement international de l'entreprise.

M. Joachim Son-Forget. Inspiré par ma collègue Marion Lenne, je souhaite élargir le champ du « passeport talent » aux étrangers recrutés dans le cadre du développement environnemental d'une entreprise reconnue comme innovante, comme celles concernées par le *French Tech Visa*. Les entreprises innovantes étant des vecteurs d'attractivité de l'excellence de la création et la connaissance, il convient de faciliter le recrutement de talents étrangers et de soutenir la mobilité internationale. Cela soutiendra les entreprises françaises dans leurs projets, en particulier nos jeunes startups ouvertes sur le monde.

Ce dispositif ainsi modernisé contribuera à faire de notre économie l'une des plus performantes en matière d'innovation écologique, non sans une certaine cohérence avec d'autres engagements sur le plan environnemental pris à tous les niveaux.

M. Claude Goasguen. Je ne comprends pas très bien à quoi cela fait référence. En quoi le développement économique dont il est question à l'article 20 n'inclut-il pas déjà le développement social et international ? Les termes de ce genre d'article doivent être précis, car les conséquences juridiques sont importantes et il peut y avoir des contentieux. Je serais enclin à considérer que nous devons nous en tenir à l'article tel qu'il est rédigé dans le projet de loi.

M. Joachim Son-Forget. Nous apportons simplement une précision, cher collègue. L'innovation en matière environnementale a une valeur ajoutée particulière qui mérite d'être distinguée, à la suite du développement social et du développement international.

La commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement sous-amendé.

Elle se saisit ensuite de l'amendement AE13 de M. Pierre Cabaré.

Mme Marion Lenne. Aux termes du troisième alinéa de cet article 20, le « passeport talent » s'étend aux salariés d'une entreprise innovante, reconnue comme telle par un organisme public, et ce même si l'entreprise n'a pas le statut fiscal de jeune entreprise innovante.

Or, comme le souligne l'étude d'impact du Conseil d'État, « *l'extension du titre "passeport talent" aux entreprises innovantes reconnues par un organisme public n'appelle pas de réserve, dès lors cependant que le Gouvernement note la nécessité de rendre publique la liste des organismes et procédures de reconnaissance concernées pour éviter toute disharmonie dans l'application que les services pourront faire de ces dispositions sur le territoire* ». Par cet amendement, qui se focalise donc sur la reconnaissance du caractère innovant de l'entreprise, nous proposons d'insérer un alinéa après le troisième alinéa : « *la liste des organismes publics qui reconnaissent le caractère innovant des entreprises, ainsi que les procédures de reconnaissance concernées, sont fixées par le décret* ». Il s'agit de promouvoir cette exigence de transparence qui contribue à l'attractivité et au rayonnement de la France.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. En tant que rapporteure, je suis favorable, chère collègue, au principe dont procède l'amendement. Cependant, je ne suis pas certaine qu'il soit utile tel qu'il est rédigé. En effet, l'article L. 313-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit déjà que les conditions d'application du « passeport talent » sont fixées par décret en Conseil d'État. Ne faudra-t-il donc pas revoir le texte de cet amendement avant de le redéposer en commission des lois ? Je vous suggère de le retirer pour y retravailler.

Mme Marion Lenne. Il me semble que nous contribuons à préciser ce qu'est une entreprise innovante ou la manière dont elle peut être reconnue comme telle.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AE14 de M. Pierre Cabaré.

Mme Marion Lenne. Aux termes du septième alinéa de l'article 20, le « passeport talent » s'étend à toute personne susceptible de participer de façon significative et durable au rayonnement de la France ou à son développement. Dans la version actuelle de l'article L. 313-20 du CESEDA, il est délivré à l'étranger dont la renommée nationale ou internationale est établie et qui vient exercer en France une activité dans un domaine scientifique, littéraire, artistique, intellectuel, éducatif ou sportif.

Par cet amendement, nous proposons de compléter cette liste de domaines d'activité. Il y a lieu de reconnaître l'artisanat, filière d'excellence, comme une activité susceptible de propulser l'artisan sur le devant de la scène nationale et internationale. Il s'agit d'accueillir temporairement les talents internationaux qui exercent une activité artisanale de

haut niveau en France pour partager leur savoir-faire et en même temps apprendre d'autres techniques qui feront à terme rayonner la France à travers le monde.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Je suis favorable à cet amendement, sous réserve d'une rectification formelle. Il devrait avoir pour objet de compléter l'alinéa 7 et non pas d'insérer un alinéa additionnel.

La commission adopte l'amendement rectifié.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 ainsi modifié.

Article 21

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Cet article permet notamment aux jeunes étrangers diplômés en France et retournés chez eux de revenir en France, tant qu'une période de quatre ans ne se sera pas écoulée, pour y chercher du travail.

La commission examine l'amendement AE3 de Mme Marietta Karamanli.

M. Alain David. Cet amendement vise à mettre un terme aux discriminations fondées sur la nationalité, induites par les actuelles dispositions du code du travail relatives à l'inscription des étrangers à Pôle emploi. Si un étudiant est titulaire d'un titre de séjour temporaire lui permettant de rechercher un emploi, il doit pouvoir être accompagné dans sa recherche d'emploi au même titre que les autres étudiants présents sur le marché du travail.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Je suis défavorable à cet amendement. Je comprends l'esprit dont il procède, mais, juridiquement, il pose deux problèmes.

D'une part, il ouvrirait le droit à l'appui de Pôle Emploi à tous les étudiants étrangers, alors que leur droit de travailler en France est limité à un temps partiel à moins de 60 %. Les titres de séjour permettant aux jeunes étrangers qui ont fait leurs études en France d'y rechercher un emploi ne sont pas des cartes « étudiant » mais des autorisations provisoires de séjour dites « étudiant en recherche d'emploi et/ou justifiant d'un projet de création d'entreprise ». Il y a donc un décalage entre l'exposé sommaire et le dispositif de l'amendement.

D'autre part, une disposition législative ne peut modifier une disposition réglementaire. Or c'est bien un article réglementaire du code du travail que votre amendement aurait pour objet de modifier.

M. Alain David. Nous retirons cet amendement, pour l'améliorer et le redéposer en vue de la séance.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Je vous remercie de cette démarche constructive, cher collègue.

L'amendement est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.

Article 25

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Cet article, à l'adoption duquel je suis favorable, dispense les agents consulaires d'avoir à signer physiquement les visas.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 25 sans modification.

Article 32

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Cet article améliore la protection des étrangers menacés de mariage forcé ou victimes de violences conjugales. J'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 32 sans modification.

Article 33

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Cet article étend la protection des victimes de violences familiales.

La commission se saisit de l'amendement AE1 de Mme Marietta Karamanli.

M. Alain David. Le CESEDA réserve cette protection au conjoint, alors que les violences conjugales peuvent concerner des couples non mariés. Il convient d'accorder les mêmes droits aux victimes, qu'elles soient mariées ou non. Tel est le sens de cet amendement, préconisé par le Défenseur des droits.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Bien que soucieuse, comme vous, d'aborder cette question sur le fond, je m'interroge sur la portée effective de l'amendement. En effet, l'exigence de maintien de la communauté de vie pour garantir le droit au séjour qui est prévue pour les couples mariés et justifie qu'on y fasse dérogation dans le cas de violences n'existe pas en droit dans les textes concernant les couples pacsés ou de fait. Ce point doit être vérifié mais l'amendement est peut-être inutile.

D'autre part, la rédaction de l'amendement pose problème. Vous proposez de « modifier » l'article L. 313-12 du CESEDA mais s'agit-il de le compléter, de le rédiger à nouveau ou d'y insérer une phrase ? En tout état de cause, ce problème de forme ne nous permet pas d'adopter l'amendement.

Je vous invite donc à le retirer pour y retravailler. À défaut, j'y serai défavorable.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement AE2 de Mme Marietta Karamanli.

M. Alain David. Cet amendement, inspiré d'une préconisation du Défenseur des droits, vise à garantir le renouvellement du titre de séjour aux personnes ayant subi des violences familiales ou conjugales ou sous la menace d'un mariage forcé, même après l'expiration de l'ordonnance de protection.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Encore une fois, la question de fond est intéressante, et cet amendement ouvre un véritable débat. Cependant, sa

rédaction pose problème. Les textes relatifs aux titres de séjour comportent toujours une exception de sécurité : un titre de séjour peut être refusé ou retiré si la personne « constitue une menace pour l'ordre public ». Dans le contexte actuel, nous voyons parfaitement à quel point c'est nécessaire. Malheureusement, le dispositif de l'amendement ne prévoit pas de telle exception et emploie un terme très impératif : le droit au séjour doit être « garanti ». Appliqué strictement, il pourrait, par exemple, empêcher de retirer son titre de séjour à une personne qui se serait radicalisée. Une nouvelle rédaction serait souhaitable.

M. Alain David. Nous parlons tout de même de violences familiales.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Malheureusement, la formulation risque de poser problème. Mon avis n'est pas favorable, mais vous pourriez retirer l'amendement pour le redéposer en commission des lois.

L'amendement est retiré.

Mme la présidente Marielle de Sarnez, rapporteure. Je suis favorable à l'adoption de l'article 33.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 33 sans modification.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

La séance est levée à dix-sept heures quarante.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 28 mars 2018 à 16 h 30

Présents. - Mme Clémentine Autain, M. Bertrand Bouyx, M. Pierre Cabaré, Mme Mireille Clapot, M. Alain David, M. Bernard Deflesselles, M. Frédéric Descrozaille, M. Christophe Di Pompeo, M. Benjamin Dirx, Mme Laurence Dumont, M. Pierre-Henri Dumont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Bruno Fuchs, Mme Laurence Gayte, M. Claude Goasguen, M. Bruno Joncour, M. Hubert Julien-Laferrière, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Amal-Amélia Lakrafi, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Martine Leguille-Balloy, Mme Marion Lenne, Mme Nicole Le Peih, M. Maurice Leroy, M. Jacques Maire, Mme Jacqueline Maquet, M. Denis Masségli, Mme Monica Michel, M. Sébastien Nadot, M. Christophe Naegelen, Mme Delphine O, M. Frédéric Petit, M. Didier Quentin, Mme Isabelle Rauch, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Marielle de Sarnez, M. Joachim Son-Forget, M. Buon Tan, Mme Liliana Tanguy, Mme Valérie Thomas

Excusés. - M. Moetai Brotherson, M. Olivier Dassault, M. Michel Fanget, Mme Anne Genetet, Mme Olga Givernet, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Yves Jégo, Mme Marine Le Pen, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Ludovic Mendes, M. Hugues Renson, M. Bernard Reynès, M. Sylvain Waserman

