

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018**

143<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du jeudi 15 février 2018**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

### 1. Reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (p. 1204)

PRÉSENTATION (p. 1204)

Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes

Mme Élisabeth Toutut-Picard, rapporteure de la commission des affaires sociales

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1205)

M. Paul Christophe

M. Jean-Hugues Ratenon

Mme Elsa Faucillon

Mme Martine Wonner

M. Gilles Lurton

Mme Michèle de Vaucouleurs

TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE (p. 1209)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1209)

### 2. Adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité (p. 1210)

PRÉSENTATION (p. 1210)

M. Jean-Michel Mis, suppléant M. Christophe Euzet, rapporteur de la commission mixte paritaire

Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1212)

Mme Marietta Karamanli

Mme Danièle Obono

M. Stéphane Peu

M. Jean Terlier

Mme Constance Le Grip

M. Philippe Latombe

M. Jean-Luc Warsmann

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1216)

### 3. Application du régime d'asile européen (p. 1216)

PRÉSENTATION (p. 1216)

Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 1220)

Mme Danièle Obono

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur

M. Pierre-Yves Bournazel

Mme Danièle Obono

M. Stéphane Peu

M. Sacha Houlié

Mme Constance Le Grip

Mme Laurence Vichnievsky

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1223)

M. Pierre-Yves Bournazel

Mme Marietta Karamanli

M. Éric Coquerel

M. Stéphane Peu

Mme Élise Fajgeles

M. Éric Ciotti

Mme Laurence Vichnievsky

M. Ludovic Mendes

Mme Emmanuelle Ménard

M. Florent Boudié

M. Matthieu Orphelin

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 1234)

Article 1<sup>er</sup> (p. 1235)

Mme Delphine Bagarry

Mme Martine Wonner

Mme Florence Granjus

Mme Stella Dupont

M. Jean-Michel Clément

M. Éric Coquerel

M. Pacôme Rupin

Mme Danièle Obono

Mme Élise Fajgeles

M. Jean-Paul Lecoq

M. Erwan Balanant

M. Brahim Hammouche

M. Manuel Valls

Mme Laurence Vichnievsky  
Amendements n<sup>os</sup> 10, 33, 7 rectifié, 16

Amendements n<sup>os</sup> 8, 28, 2, 3, 27, 30, 37  
**4. Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 1247)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quinze heures.)*

1

## RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

*Lecture définitive*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, en lecture définitive, du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (n° 662).

PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

**Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes.** Madame la présidente, madame la rapporteure de la commission des affaires sociales, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi qui vous est soumis est le dernier texte voté par cette assemblée, puisque la commission mixte paritaire n'a pas été conclusive.

Je me livrerai à un bref rappel des principaux enjeux en vous rappelant que l'ordonnance dont le texte vous propose la ratification transpose en droit interne trois dispositifs nouveaux – dont l'accès partiel – mis en place par une directive européenne de 2013, sécurise et harmonise – pour un certain nombre de métiers – les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles des ressortissants européens, et efface une différence de traitement entre ressortissants nationaux et ressortissants au sein de l'Union Européenne en supprimant une condition d'exercice jusqu'ici imposée à ces derniers pour accéder à un troisième cycle d'études médicales.

Nous le savons, la création de la procédure d'accès partiel a suscité des inquiétudes chez les professionnels de santé et aussi, il faut le dire, chez certains membres de la représentation nationale.

La ministre des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, avait tenu à expliquer les raisons pour lesquelles le Gouvernement devait transposer sans retard la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. Je rappelle, par ailleurs, que la France est sous la menace d'une procédure en manquement.

C'est la publication de l'ordonnance qu'il vous est demandé de ratifier, suivie de la publication, le 2 novembre, d'un décret d'application puis, en décembre, de sept arrêtés, qui permettra peut-être d'éviter que ne prospère une procédure pouvant potentiellement déboucher sur la condamnation de la France au paiement d'une astreinte.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de bien vouloir procéder à la ratification de l'ordonnance dans l'ensemble de ses dispositions, y compris celles instaurant un accès partiel. C'est en effet la seule manière sérieuse pour la France de respecter ses engagements européens.

La ministre Agnès Buzyn avait également tenu à dire qu'elle serait attentive à garantir la qualité et la sécurité des soins prodigués aux usagers de notre système de santé.

**M. Philippe Vigier.** C'est la seule chose qui importe !

**Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État.** Je confirme donc ici que le Gouvernement aura été particulièrement vigilant quant aux conditions de déploiement de l'accès partiel au sein de notre système de santé, comme en témoignent le décret et les arrêtés que j'évoquais à l'instant.

Les conditions de l'examen des dossiers ont été définies – et seront suivies – de manière particulièrement rigoureuse. Je citerai à cet égard un seul exemple : le processus d'examen des dossiers comporte un avis rendu non seulement par la commission compétente, mais également par l'ordre, pour les professions qui en sont dotées. Ce second avis, non prévu par la directive, a été ajouté par le Gouvernement afin de renforcer le processus d'analyse des dossiers.

Je terminerai mon propos en précisant que, comme ma collègue la ministre des solidarités et de la santé Agnès Buzyn s'y était engagée devant les deux assemblées, la Commission européenne a été sollicitée pour élaborer une cartographie des professions de santé au sein de l'Union européenne.

L'accès partiel justifie en effet pleinement de disposer d'un état des lieux permettant d'identifier, pour chaque système national de santé, les périmètres d'exercice des professionnels susceptibles de solliciter une reconnaissance d'accès partiel.

Madame la présidente, madame la rapporteure, mesdames, messieurs les députés, tels étaient les éléments les plus importants que je souhaitais porter à votre connaissance s'agissant du projet de loi de ratification qui vous est soumis aujourd'hui.

Vous aurez compris qu'en lien étroit avec les professionnels du système de santé, le Gouvernement sera particulièrement attentif à garantir, dans cette matière comme dans d'autres, la qualité et la sécurité des soins dispensés par notre système de santé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Élisabeth Toutut-Picard, rapporteure de la commission des affaires sociales.

**Mme Élisabeth Toutut-Picard, rapporteure de la commission des affaires sociales.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, mes chers collègues, notre assemblée se réunit aujourd'hui pour adopter, en lecture définitive, un projet de loi qui ratifie deux ordonnances : l'une relative à la profession de physicien médical, l'autre relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé.

Je ne reviendrai pas sur la présentation de ces deux textes et me concentrerai plutôt sur l'objet du désaccord persistant entre les deux assemblées parlementaires, ...

**M. Gilles Lurton.** Et entre les groupes parlementaires ?

**Mme Élisabeth Toutut-Picard, rapporteure.** ...à savoir l'accès partiel.

Plusieurs griefs ont été retenus par le Sénat à l'appui de sa position. La Haute assemblée reproche tout d'abord au pouvoir exécutif un prétendu degré d'impréparation : je ne partage pas du tout ce point de vue.

S'il existe une inconnue portant sur « le nombre de professionnels susceptibles de formuler une demande en France, ou sur la nature même des professions qui pourraient être concernées », cela ne rend pas pour autant le dispositif proposé inopérant ou, pire, irréféchi.

Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, les rapporteurs ont été destinataires de documents permettant de conclure à la pertinence du droit proposé. À maintes reprises, j'ai présenté ces éléments, en commission comme en séance publique, et à chaque stade de lecture. Je vous renvoie donc à la lecture de mes rapports et des comptes rendus de nos débats.

La Haute assemblée évoque par ailleurs une mesure qu'elle estime « propre à perturber en profondeur l'organisation de notre système de santé ».

**M. Philippe Vigier.** C'est vrai !

**Mme Élisabeth Toutut-Picard, rapporteure.** C'est à mon sens mal lire l'ordonnance et les textes d'application. Pour être accordé, l'accès partiel devra en effet tenir compte de différents critères, parmi lesquels l'identification des actes ou du champ d'exercice, la description de l'intégration des actes dans le processus de soins et leur incidence sur la continuité de la prise en charge.

Comme je l'ai par ailleurs dit lors de l'examen du texte en nouvelle lecture, la procédure de l'accès partiel aux professions de santé s'articule, en droit, avec la protection de la santé et la prise en charge des patients : il me semble très important d'insister sur ce point.

Si l'adoption de ce projet de loi ne nous placera plus – comme c'était le cas jusqu'à présent – en porte-à-faux vis-à-vis de nos obligations communautaires, son adoption ne saurait pour autant nous dédouaner de nos responsabilités vis-à-vis des professionnels de santé et des patients.

Les inquiétudes manifestées par les professions de santé pourront, en outre, être rapidement levées grâce à la cartographie des professions de santé qui existe au sein de l'Union européenne. Mme la ministre des solidarités et de la santé s'y était engagée devant les deux assemblées : elle a tenu parole, puisqu'elle a sollicité la Commission européenne à cet effet. Je l'en remercie ici publiquement.

Mme la ministre est également très attachée – et y portera donc une attention particulière – aux conditions de déploiement de l'accès partiel : je sais qu'elle exercera à cet égard une vigilance constante. Comme elle a eu l'occasion de le dire, l'accès partiel pourra en effet toujours être refusé pour des « raisons impérieuses d'intérêt général ». Cette souplesse qui nous est offerte par le texte de la directive me semble de nature à préserver la qualité et la sécurité des prises en charge de soins.

La ministre des solidarités et de la santé pourra, quoi qu'il en soit, compter sur la détermination du Parlement à assumer très précisément sa mission d'évaluation des conditions d'application des lois.

Au moment où nous achevons – j'ose dire « enfin », puisqu'il avait débuté en juillet 2017 – l'examen de ce texte, j'en profite pour remercier chaleureusement l'ensemble des acteurs qui y ont participé : non seulement Mme la ministre des solidarités et de la santé, son cabinet et ses services, les députés et les sénateurs, les représentants des professions concernées, mais aussi les administrateurs de notre commission qui m'ont accompagnée avec le professionnalisme, la compétence et la rigueur intellectuelle que nous leur connaissons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Paul Christophe.

**M. Paul Christophe.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, madame la rapporteure, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui, en lecture définitive, le projet de loi ratifiant des ordonnances prises sur le fondement de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Notre position n'a pas varié sur ce texte, dont certaines dispositions vont dans le bon sens tandis que d'autres pourraient avoir un impact très négatif sur notre système de soins.

Nous saluons tout d'abord les dispositions introduites par l'article 1<sup>er</sup>, qui ratifie l'ordonnance permettant la reconnaissance de la profession de physicien médical. Cet article a été adopté conforme par les deux assemblées et a fait l'objet d'un consensus parmi les professionnels du secteur. La pleine reconnaissance de la profession de radiophysicien en tant que profession de santé était d'ailleurs l'un des objectifs du Plan cancer 2014-2019.

Nous sommes en revanche beaucoup plus réservés concernant l'article 2 du projet de loi qui vise à ratifier l'ordonnance relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé.

Notre principal point de désaccord concerne la mise en place d'un nouveau dispositif d'accès partiel aux professions de santé, qui viendra s'ajouter aux procédures existantes, qu'il s'agisse de la reconnaissance automatique définie pour

certaines professions par une directive de 2005 ou de l'accès autorisé à l'exercice d'une profession de santé après observation de mesures de compensation.

Cette procédure constitue une dérogation au mécanisme déjà existant de reconnaissance des qualifications professionnelles, qui porte sur des professions identiques existant à la fois dans l'État d'origine ou de formation et dans l'État d'accueil.

L'accès partiel porte, lui, sur des activités lorsque la profession à laquelle un professionnel de santé a été formé dans son pays d'origine ne trouve pas d'équivalent dans son pays d'accueil.

La mise en place de cet accès partiel pourrait avoir des conséquences majeures sur le bon fonctionnement de notre système de santé et risque de porter atteinte à la qualité et à la sécurité des soins dispensés aux patients.

Sur le plan médical, il ouvre une brèche : il pourrait être tentant, pour certains praticiens, d'élargir indûment leur champ de compétences.

**M. Philippe Vigier.** C'est vrai !

**M. Paul Christophe.** Par ailleurs, nous courrons le risque de voir certains praticiens étrangers moins bien formés venir exercer sur notre territoire, au détriment de la qualité des soins dispensés aux patients.

**M. Philippe Vigier.** Eh oui !

**M. Paul Christophe.** Comment, en outre, contrôler la maîtrise de la langue française, et plus particulièrement du vocabulaire spécialisé, par ces praticiens étrangers ? Cela interroge sur la qualité des relations à venir entre le patient et le professionnel de santé tout autant que sur la pertinence des diagnostics.

Nous regrettons également l'absence de concertation avec les professionnels de santé sur cette question, car ils sont unanimement contre cette mesure. Certes, il revient à la France, comme vous l'avez dit, madame la rapporteure, de transposer cette mesure, en vertu de nos obligations communautaires.

C'est d'ailleurs le principal argument en faveur de la ratification de ce projet de loi. Mais d'autres choix étaient possibles : il était envisageable de privilégier une interprétation différente du droit européen, de ne pas transposer cette directive à la lettre, et ainsi de protéger la qualité de notre système de soins.

Je vous rappelle que l'Allemagne a opté pour un régime d'interdiction, sauf exception.

**M. Gilles Lurton.** Exact !

**M. Paul Christophe.** En outre, rien n'est précisé concernant les compétences d'encadrement et de contrôle des ordres de santé. Les garanties contenues dans le décret du 5 novembre dernier autorisant l'accès partiel nous paraissent insuffisantes.

Nous regrettons donc que la majorité de l'Assemblée nationale n'ait pas suivi le Sénat, qui avait fort sagement supprimé ce mécanisme en commission des affaires sociales.

**M. Philippe Vigier.** Eh oui !

**M. Paul Christophe.** Notre groupe appelle de ses vœux une action concertée au plan européen afin d'harmoniser les formations de santé ; cette action serait la seule à même de préserver durablement la qualité de notre système de soins et d'élever le niveau général de compétences au sein de l'Union européenne.

Nous déplorons le choix de la majorité, d'autant plus que les autres mesures incluses dans l'ordonnance, comme l'introduction d'une carte professionnelle européenne en vue de faciliter l'obtention d'une équivalence en matière de formation entre pays européens, ou bien la création d'un dispositif d'alerte pour signaler les professionnels de santé qui n'auraient pas le droit d'exercer dans leur pays d'origine, vont dans le bon sens.

En raison de l'introduction de l'autorisation d'accès partiel, notre groupe est défavorable au projet de loi, qui risque de dégrader la qualité de notre système de soins et de créer des problèmes en matière de sécurité sanitaire.

Vous avez d'ailleurs employé l'expression « il me semble » tout à l'heure, madame la rapporteure : voilà qui n'est pas de nature à garantir la pérennité du dispositif ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes UDI-Agir et LR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon.

**M. Jean-Hugues Ratenon.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, chers collègues, comme la dernière fois, nous émettons des réserves quant à la méthode employée : deux ordonnances sont soumises à ratification de façon commune, alors qu'elles ne sont ni de même nature ni de même portée.

Dans la première, vous transposez dans le droit français une directive européenne, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé, sans avoir réellement réfléchi aux conséquences que cela allait avoir. À vrai dire, il s'agit de répondre aux exigences européennes de mise en concurrence des professionnels de chaque pays – une sorte de *dumping* social appliqué à la médecine. Faut-il rappeler que la santé ne doit être ni un marché ni une marchandise ?

Les médecins d'autres pays pourront pratiquer en France tout en se conformant en grande partie au droit du travail de leur pays d'origine. On l'a déjà vu avec les travailleurs détachés : cela se fait au détriment du droit français. À La France insoumise, nous ne pensons pas que le recours à ce type de travailleurs détachés soit une solution responsable et sérieuse à la désertification médicale que subissent nos territoires. Vous comprendrez donc que nous nous opposerons de façon ferme et définitive à cette ordonnance.

L'autre ordonnance vise à reconnaître la profession de physicien médical ; c'est une avancée.

Mon groupe pense qu'encadrer cette profession, c'est, comme pour toutes les professions, augmenter le niveau de sécurité, tant pour les professionnels que pour les bénéficiaires – en l'occurrence, les patients. Espérons que cette mesure permettra d'éviter des tragédies comme celle des 5 000 surirradiés de l'hôpital d'Épinal, victimes d'une mauvaise utilisation des outils de radiothérapie.

Il s'agissait d'une attente forte du milieu médical. Tant mieux si ce texte y répond.

Nous sommes donc favorables à l'orientation prise par cette ordonnance, mais – car il y a un « mais » – quelle est la valeur d'une telle mesure alors que Mme la ministre de la santé vient d'annoncer que le Gouvernement comptait « assouplir » le statut des personnels hospitaliers ? Pourquoi, d'un côté, reconnaître un statut, et, de l'autre, vouloir déstabiliser l'ensemble des statuts dans le milieu médical et privilégier le recours à des personnels contractuels ?

Je viens de rappeler le cas des victimes d'Épinal : ne les oublions pas. Déréguler les métiers de la santé, c'est prendre le risque énorme de provoquer de nouveaux accidents. En faut-il d'autres comme celui d'Épinal ?

Nous exprimons donc notre vive déception : si les projets du Gouvernement et de la ministre de la santé se concrétisent, cette ordonnance ne sera qu'un coup d'épée dans l'eau. Vous le comprendrez donc, mes chers collègues, le groupe La France insoumise votera contre ces ordonnances présentées en bloc.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Elsa Faucillon.

**Mme Elsa Faucillon.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, madame la rapporteure, mes chers collègues, l'ordonnance relative à la profession de physicien médical fait consensus parmi nous ; nous avons pour notre part réitéré notre accord à chaque fois que nous avons examiné la question en séance. Les choses se corsent s'agissant de l'ordonnance relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé. Dans le contexte actuel, je veux réitérer notre soutien aux personnels de santé, exsangues mais combattifs, et ce malgré les coupes budgétaires répétées. Vu les souffrances actuelles des professionnels, le zèle mis dans la transposition de la directive européenne relative à l'accès partiel aux professions de santé semble non seulement préjudiciable pour eux, mais aussi dangereux.

Rappelons que ce dispositif a suscité l'opposition de la quasi-unanimité des syndicats et des ordres de santé lors de l'avis rendu par le Haut conseil de professions paramédicales en octobre 2016, et qu'il ouvre la voie à une segmentation des professions de santé – certains professionnels ont même parlé d'une « ubérisation ». La transposition de cette disposition fait craindre la mise en place d'une médecine à deux vitesses, qui aurait des conséquences majeures sur l'organisation et la cohérence de notre système de santé.

Dans la mesure où la formation initiale et les compétences des métiers de santé sont différentes d'un pays à l'autre, l'ordonnance pourrait avoir des conséquences importantes non seulement sur la clarté, mais aussi sur la qualité des soins dispensés aux patients : voilà ce qui nous inquiète tout particulièrement, compte tenu de la rigueur demandée aux professionnels de santé français. Après la tarification à l'acte, est-ce au séquençage des actes que nous voulons passer ? On sait que l'un des atouts de nos infirmiers et de nos infirmières, c'est d'avoir la capacité de prendre en charge globalement un patient ; or un accès partiel aux professions de santé viendrait le remettre en cause.

De plus, ces professionnels seraient opportunément recrutés par des établissements de santé en pénurie de personnels ou par des collectivités frappées par la désertification médicale. Ce serait évidemment de nature à renforcer les inégalités territoriales de santé ; cela démantèlerait par bloc les métiers et compétences pour instaurer des sous-professions et ainsi « favoriser » – le terme est mal choisi – l'émergence d'une offre de soins *low cost*, sous-qualifiée et non garantie.

Surtout, une autre solution existait. On nous présente là une transposition particulièrement zélée de la directive européenne. Or le texte européen précise bien qu'un État membre devrait être en mesure de refuser l'accès partiel « en cas de raisons impérieuses d'intérêt général ». Nous sommes là face à des enjeux de santé publique : nous pourrions justifier de raisons impérieuses d'intérêt général. J'ai bien compris que nous étions appelés à prendre une ordonnance, mais celle-ci aurait pu avoir un contenu différent. Et si l'Union

européenne a demandé à des États membres de revoir leur transposition de la directive, nous ne nous sommes même pas laissés cette possibilité. D'autres pays ont opté pour des transpositions bien moins zélées, sans pour autant se faire rappeler à l'ordre par la Commission européenne. Nous aurions donc pu emprunter un autre chemin, mais ce n'est pas la solution que le Gouvernement a retenue. Nous le regrettons. Par conséquent, nous estimons qu'il serait plus judicieux de ne pas transposer pour le moment cette mesure dans notre corpus législatif.

En l'état, nous voterons contre ces dispositions,...

**M. Philippe Vigier.** Très bien !

**Mme Elsa Faucillon.** ...qui, sous couvert de favoriser la libre circulation des professionnels de santé, semblent marquer une étape supplémentaire dans le projet européen de démantèlement des professions réglementées. Alors que les professionnels de santé lancent un cri d'alarme, c'est particulièrement mal venu ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Martine Wonner.

**Mme Martine Wonner.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, madame la rapporteure, chers collègues, voici – enfin ! – le moment d'adopter ce texte. Éluë d'une circonscription frontalière, je suis, comme tous les membres de mon groupe, très attachée aux valeurs européennes.

Depuis le 7 décembre dernier, la France encourt – tout comme l'Allemagne, la Belgique et Chypre – de fortes pénalités financières pour défaut de transposition de l'ordonnance dont Mme la rapporteure a rappelé le contenu.

Depuis juillet, ce texte a connu deux allers-retours avec la chambre haute ; les sénateurs ont à nouveau amendé l'article 2 et supprimé l'accès partiel aux professions de santé, en séance publique, le 25 janvier 2018.

**M. Gilles Lurton.** Et ils ont eu raison !

**Mme Martine Wonner.** Au-delà des aspects financiers, il est grand temps d'adopter le projet de loi ratifiant cette ordonnance et d'envoyer un message clair, un message d'ouverture et de confiance. En effet, accorder l'accès partiel à un professionnel pleinement qualifié dans un État membre de l'Union européenne lui permettra d'effectuer une partie seulement des actes relevant d'une profession réglementée en France. Ce sera une formidable occasion pour nos professionnels de santé d'échanger avec leurs collègues européens sur des méthodes et des parcours professionnels différents ; ces moments de partage seront l'occasion de mutualiser les pratiques.

Je ne donnerai qu'un exemple : celui des médecins, qu'ils soient généralistes ou spécialistes. Les professions médicales ne sont pas concernées par la présente directive, puisque la directive européenne de 2005 leur permet déjà de bénéficier automatiquement de la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles. Partout où ils exercent, en ville, à la campagne ou à l'hôpital, leurs compétences sont reconnues et ce qu'ils apportent à la qualité de nos soins et de nos actes est indéniable. Cette reconnaissance doit être élargie aux autres professionnels de santé.

La confiance, mes chers collègues, est le mot-clé de ce projet de loi. Confiance, je le disais, en nos collègues européens. Confiance, aussi, dans les ordres professionnels, dont le rôle sera renforcé, puisque, pour rendre une décision sur une demande d'accès partiel, l'autorité compétente devra prendre l'avis de l'ordre professionnel régional et toute demande devra recueillir l'avis des ordres professionnels

dans un délai ne dépassant pas quatre mois. Confiance, naturellement, dans le Gouvernement, qui s'est engagé à procéder à une concertation avec les représentants des professions disposant d'un ordre; le projet de décret sera soumis à l'avis du Haut conseil des professions paramédicales et nous serons vigilants quant aux modalités et à la rédaction des décrets d'application. Confiance, enfin, dans les pairs expérimentés qui devront évaluer les compétences des personnels dont l'activité partielle sera autorisée; cette évaluation sera régulière et mise en place dès les premiers mois d'exercice.

Vous le constatez, mes chers collègues: les conditions d'accès partiel aux professionnels de santé ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne sont claires; elles font preuve de pragmatisme et de réalisme. Aucun risque n'est pris en matière de qualité et de sécurité des soins. Les patients et les autres professionnels de santé bénéficieront de garanties claires et indéniables.

Ces autorisations partielles sont aussi une réponse à la délégation de compétences – à laquelle je suis très attachée.

L'ouverture, le partage, la confiance, les compétences et l'évaluation sont au cœur de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Gilles Lurton.

**M. Gilles Lurton.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, madame la rapporteure, mes chers collègues, nous sommes réunis pour examiner ce projet de loi de ratification de deux ordonnances, visant à transposer deux directives européennes: l'une relative à la profession de physicien médical, l'autre à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé.

Ces ordonnances ont été prises à la suite d'une habilitation contenue dans la loi Touraine, dite de « modernisation de notre système de santé ». Elles datent de 2013 et visent à harmoniser l'accès aux professions dans le domaine de la santé sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Ces directives mettent en place trois dispositifs nouveaux: la carte professionnelle européenne, le mécanisme d'alerte et l'accès partiel.

C'est aujourd'hui la troisième fois que nous nous réunissons dans cet hémicycle pour débattre de ce projet de loi de ratification. Le 19 juillet 2017, nous l'étudiions pour la première fois après un examen en commission des affaires sociales. Le groupe Les Républicains avait alors voté contre le texte, principalement en raison de l'introduction, en droit français, de la possibilité d'un accès partiel aux professions réglementées.

Malgré nos réticences, la majorité avait décidé de voter ce texte en l'état. Le Sénat l'a modifié, et la commission mixte paritaire, réunie le 5 décembre dernier, a abouti à un échec. Nous avons donc réexaminé le texte au cours de ce même mois de décembre, sans que les positions des différents groupes de notre assemblée évoluent. Le Sénat est lui aussi resté sur ses positions. Il nous appartient maintenant, en lecture définitive, d'avoir le dernier mot et d'adopter ce texte. Ce vote définitif me conduit à vous le dire d'emblée, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues: nos positions n'ont pas changé.

L'article 1<sup>er</sup> ratifie l'ordonnance du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical. Cette transposition ne nous pose aucun problème, aussi a-t-elle été, d'emblée, adoptée conforme par nos deux assemblées.

Mais il n'en va pas de même pour l'article 2, qui ratifie l'ordonnance du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé. En effet, cet article de transposition de la directive autorise l'accès partiel aux professions réglementées par les ressortissants des autres États membres de l'Union européenne dont le diplôme obtenu dans l'État d'origine ne trouverait pas de correspondance dans l'État d'accueil. Concrètement, un diplômé européen ne détenant pas le niveau requis pour exercer pleinement une profession de santé en France pourra s'installer sur notre territoire pour n'exercer que la partie de son activité pour laquelle il est qualifié.

Nous estimons et maintenons que cette mesure mettrait à mal la sécurité des patients. En effet, rien n'est prévu s'agissant du contrôle des professionnels qui, une fois installés, bénéficieraient de cet accès partiel. Comment avoir l'assurance que le praticien concerné n'exerce que les activités pour lesquelles il a obtenu l'accès? Comment être sûr que le patient est bien informé que le praticien ne dispose pas du diplôme français ou, du moins, d'un diplôme qui lui est équivalent?

Nous relayons également les inquiétudes des praticiens qui, exerçant sur notre territoire, craignent, à juste titre nous semble-t-il, que le système d'accès partiel n'aboutisse à la création de sous-professions peu lisibles pour le patient, au risque d'aggraver le sentiment de défiance à l'égard des soignants, déjà présent chez une partie de nos concitoyens. Cette position est d'ailleurs largement partagée par tous les ordres professionnels.

Alors oui, madame la secrétaire d'État, nous comprenons qu'il y a urgence pour le Gouvernement français. Les délais de transposition de la directive européenne sont dépassés depuis maintenant plus de deux ans. Nous sommes conscients que la Commission européenne a saisi la Cour de justice de l'Union européenne sur le manquement de la France – et de plusieurs autres pays, d'ailleurs – dans la transposition de cette directive. Nous sommes tout aussi conscients que la Commission demande le paiement, par notre pays, d'une astreinte journalière de 53 000 euros. Mais si nous sommes conscients de tout cela, nous savons aussi que, même en l'absence de transposition, la directive est suffisamment claire et précise pour nous être imposée. Et nous continuons de nous inquiéter de ce qui nous semble être une « surtransposition », s'agissant de la méthodologie d'attribution de l'accès partiel pour les professionnels issus des autres États membres.

Il faut quand même le relever avant de nous prononcer définitivement sur ce texte: la directive permet un refus de l'accès partiel si cela est « justifié par des raisons impérieuses d'intérêt général ». Nous estimons, nous, que la santé et la sécurité de nos concitoyens relèvent de l'intérêt général. À ce titre, le système de contrôle *a priori* choisi par l'Allemagne aurait été un choix plus judicieux, pour la transposition, que le régime d'autorisation encadré qui nous est soumis aujourd'hui.

En conclusion, nous pensons que la France doit rester ferme sur les sujets touchant à la santé de nos concitoyens. Un grand niveau d'exigence est demandé aux praticiens français, et cette exigence nous paraît tout à fait normale. Il n'est donc pas concevable d'ouvrir une brèche dans laquelle tous les professionnels issus d'autres États membres, dont le niveau d'exigence peut être bien plus faible, pourraient s'engouffrer, avec le risque que cela comporte pour nos concitoyens.



Pour toutes ces raisons, le groupe Les Républicains votera contre ce projet de loi de ratification, et il maintient sa demande de renégociation de la directive. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**M. Philippe Vigier.** Très bien !

**Mme la présidente.** Sur l'ensemble du projet de loi, je suis saisie par le groupe UDI, Agir et indépendants d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme Michèle de Vaucouleurs.

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, madame la rapporteure, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis vise à ratifier deux ordonnances prises sur le fondement de l'article 216 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. La première ordonnance reconnaît la profession de physicien médical comme profession de santé. La reconnaissance du métier de radiophysicien comme profession de santé contribuera à favoriser la qualité et la sécurité des soins ; c'est pourquoi le groupe MODEM et apparentés soutient ces dispositions. Cette première ordonnance, bien accueillie par la profession, est consensuelle. L'article dont elle fait l'objet a d'ailleurs été adopté conforme par le Sénat.

Quant à la seconde ordonnance, son examen n'a pas été un long fleuve tranquille. En effet, les dispositions relatives à l'accès partiel ont suscité de fortes inquiétudes, rendant impossible un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur le texte. Ce dispositif d'accès partiel autorise des professionnels de santé à bénéficier de la mobilité dans un autre État membre, mais seulement pour y exercer certaines tâches. Ces règles sont valables pour les professionnels qui s'installent comme pour ceux qui fournissent, de manière temporaire ou occasionnelle, des services, et elle concerne autant les professions médicales que paramédicales.

Ces dispositions pourraient avoir des conséquences directes sur l'organisation de notre système de soins. Par exemple, une sage-femme croate, moins bien formée que son homologue française, pourrait être autorisée à pratiquer un accouchement en France. L'accès partiel comporte donc un véritable risque de dépréciation en termes de qualité et de sécurité des soins, génératrice de méfiance et de confusion pour les patients.

**M. Gilles Lurton.** Tout à fait !

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** Toutefois la France, comme quatorze autres États membres, est tenue de transposer cette directive sans délai. On l'a dit, notre pays a déjà été rappelé à l'ordre à deux reprises sous le gouvernement précédent, et il se trouve actuellement sous la menace d'un recours en manquement formé par la Commission européenne, le délai de transposition étant clos depuis le 18 janvier 2016. C'est pourquoi il était impératif de procéder sans tarder à cette transposition.

À cet égard, la position du Sénat, qui s'est contenté de supprimer les dispositions relatives à l'accès partiel sans proposer de solution alternative, n'était pas satisfaisante. Aussi, nous nous félicitons que le Gouvernement, tout en respectant les règles européennes, se soit assuré que les garde-fous nécessaires étaient mis en place.

Lors de son audition par la commission des affaires sociales, Mme la ministre des solidarités et de la santé nous a ainsi apporté plusieurs précisions de nature à rassurer nos

concitoyens et les professionnels de santé. Elle a affirmé qu'elle serait particulièrement vigilante quant aux conditions de déploiement de l'accès partiel au sein de notre système de santé, et qu'il sera possible d'en appeler à la raison impérieuse d'intérêt général, comme le permet la directive, si l'autorisation d'accès partiel donnée à un professionnel faisait courir un risque quant à la qualité et à la sécurité des patients. Elle a également précisé que les ordres professionnels seraient systématiquement consultés sur toute demande d'accès partiel, et rappelé que le texte de l'ordonnance prévoit l'établissement, par les ordres, d'une liste des activités que les demandeurs seront autorisés à effectuer et ouvre la voie à un contrôle *a posteriori*.

Comme beaucoup de nos collègues, nous avons initialement émis des réserves quant à l'accès partiel, par la voix de Cyrille Isaac-Sibille. Toutefois, le décret d'application du 3 novembre 2017, ainsi que les arrêtés du 9 décembre 2017, écrits en collaboration et avec l'accord du Haut conseil des professions paramédicales, apportent désormais toutes les garanties nécessaires. Il reste donc à assurer la mise en œuvre effective de l'accès partiel.

D'ores et déjà, nous demandons au Gouvernement de flécher strictement les autorisations d'activité susceptibles d'être octroyées au sein de territoires en tension et de mettre en place une mission de contrôle sur l'accès partiel, afin d'en suivre et d'en évaluer la mise en œuvre et de garantir à nos concitoyens que la qualité et la sécurité des patients sont réellement préservées.

Nous remercions Mme la ministre pour le dialogue constructif que nous avons eu autour de cette question de l'accès partiel. Nous voterons donc le présent texte et prendrons toute notre part, en tant que législateur, aux travaux de contrôle. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM.*)

**M. Jean-Luc Warsmann.** Très bien !

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE

**Mme la présidente.** J'appelle maintenant, conformément à l'article 114, alinéa 3, du règlement, le projet de loi dans le texte voté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(*Il est procédé au scrutin.*)

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	48
Nombre de suffrages exprimés .....	48
Majorité absolue .....	25
Pour l'adoption .....	38
contre .....	10

(Le projet de loi est adopté.)

2

## ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ

### Commission mixte paritaire

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité (n° 634).

#### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Michel Mis, suppléant M. Christophe Euzet, rapporteur de la commission mixte paritaire.

**M. Jean-Michel Mis,** suppléant M. Christophe Euzet, rapporteur de la commission mixte paritaire. Madame la présidente, madame la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, mes chers collègues, pour la troisième fois depuis le début de cette XV<sup>e</sup> législature, un rapporteur de la commission des lois monte à la tribune pour faire part à l'Assemblée nationale du succès d'une commission mixte paritaire. Nous pouvons nous féliciter de l'approche constructive que nous partageons avec nos homologues du Sénat, puisque notre taux de réussite en la matière atteint désormais 75 %. Nos concitoyens doivent savoir que leurs élus travaillent sans perte de temps et dans le sens de l'intérêt général.

Sur ce projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité, la commission mixte paritaire a trouvé un accord de sagesse. Les versions issues des deux assemblées étaient au demeurant proches dès l'origine. Les rares divergences ont pu être aplanies par un dialogue à la fois efficace et ouvert des deux rapporteurs, le sénateur Philippe Bonnecarrère et notre collègue Christophe Euzet, que je supplée aujourd'hui. Je n'oublie pas non plus le soutien bienveillant de la présidente de notre commission des lois, Mme Yaël Braun-Pivet, et de son homologue sénateur, M. Philippe Bas.

Quelles étaient donc et comment les avons-nous résolues pour vous présenter maintenant un texte consensuel ? Soyons concis : il n'y avait en réalité que deux sujets de désaccord. Le premier point était le risque d'inconstitutionnalité soulevé par le Sénat à propos de l'article 6, relatif aux obligations s'imposant aux opérateurs de services essentiels en matière de cybersécurité. L'Assemblée nationale ne partageait pas la crainte du Sénat mais s'était attachée, au cours des débats, à recueillir des précisions et des garanties juridiques. Celles-ci, associées à quelques modifications très mineures, ont suffi à rassurer les sénateurs. La commission mixte paritaire a donc pu adopter une rédaction de compromis qui convient à tous.

Le second point, qui avait trouvé un écho chez certains de nos collègues en première lecture, malgré les explications du rapporteur et les engagements du Gouvernement, avait trait au régime juridique des armes historiques et de leur reproduction.

Les sénateurs souhaitaient inscrire dans la loi un principe de liberté de détention ; les députés avaient fixé pour ligne rouge le respect absolu des prescriptions du droit européen. Là encore, la sagesse a prévalu et nous sommes parvenus à un compromis.

Nous avons accepté que le législateur empiète sur le domaine du règlement, en classant les armes historiques *stricto sensu* en catégorie D. Le Sénat a concédé que seul le Gouvernement pourrait édicter le régime spécifique des reproductions et des armes neutralisées, qu'il vous reviendra donc, madame la ministre, d'affecter en catégorie C.

Voilà, mes chers collègues, comment la commission mixte paritaire a tranché les deux seuls débats de fond qui demeureraient entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Je rappellerai, pour mémoire, que les dispositions relatives au programme Galileo avaient été adoptées conformes.

La transposition en droit interne de directives européennes n'est pas l'activité la plus satisfaisante pour un parlementaire national. Les marges de manœuvre sont très réduites ; les questions politiques sont pour la plupart déjà tranchées ; le développement de nouveaux sujets est très encadré.

Avec ce texte, toutefois, nous faisons œuvre utile pour la cybersécurité, en apportant une première réponse à la nécessité d'harmoniser les dispositifs de sécurité avec nos voisins et partenaires européens, face aux menaces d'une criminalité sans frontière et sans limite. Le cyberrisque est en continue mutation. Il évolue au rythme non seulement des technologies, des systèmes informatiques et électroniques, mais aussi des capacités techniques des individus et des organisations acteurs de la cybermalveillance.

Ce sont autant de facteurs qu'il nous faudra garder à l'esprit afin d'apporter des réponses en adéquation avec une problématique en perpétuelle évolution.

S'agissant du contrôle des armes, le durcissement du régime pour certaines armes est affaire de bon sens. Toute mesure en faveur du renforcement de la sécurité publique ne peut qu'être encouragée dans la période de tension que nous traversons.

Pour ce qui concerne nos capacités de radionavigation, nous sommes désormais dotés d'un système de radionavigation par satellite, qui fera concurrence au système américain GPS. Outre ce service, le système Galileo émet un signal sécurisé de haute précision, le service public réglementé – SPR –, réservé aux utilisateurs autorisés par décision gouvernementale. Ce signal chiffré, protégé contre le brouillage et le leurre, est destiné à des utilisations nécessitant une grande fiabilité du signal, contrôlé par les États.

Il nous fallait donc nous doter des outils juridiques nécessaires à la mise en œuvre des mesures de contrôle de l'accès à ce signal sécurisé. Ces mesures permettront à la France d'assurer un haut niveau de sécurité du service public réglementé, dont les applications, notamment en matière de sécurité et de défense, contribueront à assurer en toutes circonstances la protection de nos concitoyens. Elles permettront aussi de sortir de la dépendance vis-à-vis des systèmes de positionnement par satellites étrangers, dont le contrôle échappe totalement aux pays européens.

L'apport de l'Assemblée nationale n'est pas négligeable puisque c'est à notre initiative et plus particulièrement à celle de notre rapporteur, Christophe Euzet, que la France pourra adhérer sans réserve au protocole des Nations unies sur les armes à feu.

Tout cela n'est pas rien : nous avons bien agi et nous avons travaillé dans la concorde, en bonne entente et en bonne intelligence avec le Sénat. Je vous appelle donc à voter résolument le texte qui vous est soumis et à approuver ainsi les conclusions de la commission mixte paritaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.** Madame la présidente, mesdames, messieurs les députés, dans le prolongement des propos qui viennent d'être tenus par M. le rapporteur, je voudrais à mon tour me féliciter de l'accord auquel sont parvenus les députés et sénateurs sur ce texte important.

Adopté en conseil des ministres le 22 novembre 2017, discuté et voté par le Sénat le 19 décembre puis par l'Assemblée nationale le 31 janvier dernier, ce projet de loi a pour objet de transposer deux directives, consacrées respectivement à la sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union et au contrôle de l'acquisition et de la détention des armes à feu, et de tirer les conséquences de la décision du 25 octobre 2011 relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radio-navigation par satellite issu du programme Galileo.

Il était urgent que le Parlement se penche sur ces dispositions, en particulier celles qui concernent la cybersécurité, puisque le terme de transposition de la directive du 6 juillet 2016 est fixé au 9 mai prochain, celui de la directive sur les armes à feu au 14 septembre 2018.

Chacune à son tour, les deux assemblées se sont appliquées à améliorer et enrichir les dispositions figurant dans le texte initial. Même si elles peuvent apparaître techniques, ces dispositions sont essentielles pour garantir la sécurité des Français, qu'il s'agisse de celle de nos réseaux et systèmes d'information ou de la sécurité publique.

En ce qui concerne le titre I<sup>er</sup> du projet de loi, qui a été suivi par mon collègue Mounir Mahjoubi, je veux souligner que la transposition de la directive du 6 juillet 2016, dite directive NIS – sécurité des réseaux et des systèmes d'information –, nous offre l'occasion de mieux nous protéger collectivement en rehaussant le niveau de sécurité des futurs opérateurs de services essentiels.

Sur ce sujet, les débats au Parlement ont principalement permis, d'une part, de clarifier certains points en matière de désignation des opérateurs de services essentiels et de contrôle des fournisseurs de services numériques ; d'autre part, d'introduire les grands domaines dans lesquels les règles en matière de sécurité s'appliquent.

Au-delà du projet de loi, le travail de préparation des textes réglementaires d'application va rapidement commencer, en liaison avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information – ANSSI – pour la désignation des futurs opérateurs de services essentiels.

En outre, comme Mounir Mahjoubi s'y était engagé lors des débats, il m'a chargé de vous indiquer qu'il reviendra devant vous pour vous présenter le résultat de ces travaux en octobre prochain et vous tenir informé de l'évolution de la menace.

Enfin, outre l'adoption de ce texte qui contribuera au développement de la sécurité numérique, la revue stratégique de cyberdéfense, présentée en conseil des ministres, dresse un panorama de la menace et du dispositif français, et trace des pistes pour traiter ce sujet indispensable à la transformation numérique. Sur cette base, le Gouvernement prendra des mesures aussi bien dans des domaines très régaliens qu'en termes de sensibilisation et de formation de l'ensemble de la population car, chacun à notre niveau, nous sommes tous acteurs de l'émergence de la confiance numérique.

S'agissant du titre II, consacré au contrôle des armes à feu, je souhaite préciser que la révision de la directive de 1991 sur le contrôle des armes à feu a été conduite à l'initiative de la France, dans le prolongement des tragiques attentats qui ont frappé la France en 2015. Le fil conducteur de ce texte révisé est le renforcement du contrôle de la circulation et du commerce des armes à feu, notamment des plus dangereuses, ainsi que de la coopération intraeuropéenne sur les flux d'armes à feu.

Ce projet étant porté par la France au niveau de l'Union européenne, il nous fallait être exemplaires dans les délais de transposition, ce que nous serons, en transposant la directive du 17 mai 2017 avec une avance de six mois sur le terme fixé.

Pour mémoire, les principaux objectifs de cette directive sont d'abord la suppression du régime administratif de l'enregistrement des armes. Désormais, toutes les armes à feu relèveront au moins de la catégorie C, celle des armes soumises à déclaration. Seules les armes historiques et la quasi-totalité des reproductions de ces armes seront maintenues dans un régime de liberté.

Pour les ventes d'armes à distance, le texte prévoit une vérification, préalable à la livraison, de l'identité et du titre de détention de l'acquéreur. En pratique, les ventes entre particuliers devront faire l'objet d'une vérification par un professionnel, préalablement à la livraison, pour s'assurer de l'identité de l'acquéreur et du fait qu'il n'est pas interdit de détention d'armes.

Enfin, le texte permet aux armuriers de refuser, légalement, de conclure des transactions d'armes ou de munitions qu'ils pourraient raisonnablement considérer comme suspectes, leur assurant ainsi une protection juridique qui leur fait aujourd'hui défaut.

Toutes ces dispositions sont guidées par le souci de renforcer les contrôles sur la circulation et le commerce des armes, dans un but exclusif de sécurité publique. Il était nécessaire et urgent d'insérer au plus vite de telles dispositions dans notre droit au regard du contexte actuel.

Le point le plus débattu de ces mesures a été la question du statut des armes de collection et de leurs reproductions historiques. La CMP a trouvé un habile compromis, dont je veux me féliciter, pour concilier les intérêts des collectionneurs d'armes et les impératifs de la directive de 2017.

Les collectionneurs seront satisfaits du maintien du classement législatif des armes reconnues comme historiques dans la catégorie D, c'est-à-dire libres de déclaration. La directive sera en même temps respectée par la possibilité juridique, pour le Gouvernement, de classer sous contrôle de l'État des reproductions d'armes anciennes, selon leurs éventuelles améliorations de performances, même si cette hypothèse restera très exceptionnelle.

Au nom du Gouvernement, je veux enfin renouveler l'engagement, que j'avais déjà pris devant vous lors de l'examen en première lecture, de prendre, dans les meilleurs

délais, les mesures réglementaires nécessaires à la carte du collectionneur, dans le cadre des décrets d'application de la loi.

Au total, le Gouvernement est particulièrement satisfait du compromis auquel sont parvenus les membres de la CMP sur les dispositions du projet de loi restant en discussion et il ne peut en conséquence qu'appeler l'Assemblée nationale à l'adopter dans les termes qui vous sont soumis. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. Jean-Luc Warsmann.** Très bien !

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à Mme Marietta Karamanli.

**Mme Marietta Karamanli.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, ce projet de loi transpose deux directives de l'Union européenne et crée un régime d'autorisation et de sanction spécifique pour le service public réglementé offert par le système Galileo, système de radionavigation développé par l'Union européenne.

Pour faire simple, en matière de cybersécurité, la première directive a pour effet de créer des obligations supplémentaires pour les États et les entreprises responsables d'infrastructures critiques et d'imposer à certaines entreprises européennes d'améliorer leur capacité à résister aux cyberattaques.

Le projet de loi confie au pouvoir réglementaire le soin de définir des règles de sécurité pertinentes et proportionnées aux risques connus, susceptibles d'affecter les réseaux et systèmes d'information concernés.

Concernant le contrôle des armes, la seconde directive supprime *a priori* la catégorie D des armes à feu : toutes les armes à feu devant relever, au moins, de la catégorie C, c'est-à-dire être soumises à une déclaration, et non plus à un simple enregistrement.

Jusqu'à la révision de la directive, les armes « antiques » ou leurs reproductions étaient exclues du champ de la réglementation de la directive. Constatant que les reproductions d'armes à feu anciennes peuvent aujourd'hui être construites en recourant aux techniques modernes susceptibles d'améliorer leur durabilité et leur précision, la directive leur étend son régime.

Le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale revient sur ce point, après que le projet a fait l'objet d'un accord de la commission mixte paritaire, composée à égalité des membres de nos deux assemblées parlementaires.

Mon propos sera axé autour de trois observations de fond, que nous avons eu l'occasion de traiter lors des débats précédents.

Ma première observation concerne la directive sur la cybersécurité, qui introduit une obligation de notification : à compter de mai 2018, les entreprises concernées seront tenues de notifier les cyberincidents sérieux aux autorités nationales.

Or, la notion d'incident ne fait pas l'objet d'une définition opérationnelle, par analogie et par secteur d'activité. En première lecture, j'avais plaidé pour que cela soit précisé, en utilisant les éléments pris en compte pour déterminer la gravité de ces cyberincidents. Dans le même ordre d'idées, j'avais regretté que la définition des secteurs concernés par le périmètre des opérateurs tenus par les obligations en matière

de cybersécurité ne fasse pas l'objet de précisions concernant les motifs présidant à la définition du périmètre desdites activités.

Je m'étais prononcée pour que la représentation nationale contribue à un travail de codétermination sur ce sujet complexe. Je me félicite donc que l'accord obtenu en commission mixte paritaire vise à préciser le régime minimal des obligations en matière de sécurité.

Ma deuxième observation concerne la directive sur les armes. Deux dispositions ont fait l'objet de précisions à l'occasion du travail accompli par les deux assemblées. L'une est relative à la détention des armes de collection ; l'autre porte sur la création d'une infraction de tentative d'acquisition ou de cession illégale d'armes, afin que la France se mette en conformité avec le protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu. Dans les deux cas, une issue favorable a été trouvée : Mme la ministre vient de rappeler le classement en catégorie D des armes historiques *stricto sensu* ; quant aux reproductions d'armes historiques et aux armes neutralisées, elles feront l'objet d'un régime établi par décret en Conseil d'État.

Cependant, comme je l'ai dit en première lecture, dans notre proposition de résolution de 2016 sur la proposition de directive relative aux armes à feu, Charles de La Verpillière et moi-même relevions l'importance de la traçabilité des armes et la nécessité d'améliorer la fiabilité des fichiers nationaux, afin de limiter les risques de trafics organisés à partir de pièces essentielles d'armes neutralisées et ultérieurement reconditionnées pour obtenir de nouvelles armes illégales. Nous avons aussi souligné l'importance d'un marquage des armes selon un procédé unifié au plan européen : soit la création d'un poinçon spécifique à l'Union européenne, soit l'attribution d'un identifiant électronique unique.

Au bout du compte, la réforme européenne proposée et adoptée a été en partie manquée, car ces deux éléments n'ont pas été pris en considération alors qu'ils figuraient dans le texte européen. Si nous y insistons aujourd'hui, c'est parce que nous souhaitons que le Gouvernement saisisse les prochaines occasions de les promouvoir.

Au nom du groupe Nouvelle Gauche, j'estime que ce projet doit être adopté, car il transpose une réglementation plus stricte en matière de classement des armes et de régime applicable à celles-ci, et crée une base partagée de gestion en Europe. Mais j'estime aussi que notre pays a une responsabilité particulière pour demander qu'une nouvelle étape soit franchie au niveau européen, avec pour objectif la création d'un marquage européen, une traçabilité partagée et une coordination et une coopération renforcées dans ce domaine afin de prévenir, de limiter et de réprimer le trafic d'armes illégales.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Danièle Obono.

**Mme Danièle Obono.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, la proposition de loi dont nous discutons vise à transposer des règles européennes en matière de cybersécurité, d'armes et de système de navigation par satellite. Le groupe La France insoumise souscrit globalement à ce texte, mais le résultat consensuel des travaux de la commission mixte paritaire appelle plusieurs remarques de notre part – celles-là même que nous avons formulées en première lecture.

Selon une idée exprimée notamment par M. le rapporteur, mais plus généralement récurrente lors des débats en commission comme en séance, la surtransposition serait un

écueil qu'il faudrait éviter, car elle serait répréhensible du point de vue de nos engagements européens. Or, pour nous, cette interprétation du droit de l'Union européenne est erronée : si la Commission européenne souhaite ne pas donner de pouvoir aux assemblées, elle utilise le règlement européen.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Pas toujours !

**Mme Danièle Obono.** Plus important encore : l'Assemblée nationale peut légiférer et user de la marge de manœuvre qui lui est accordée pour faire jouer la souveraineté populaire. À cet égard, la surtransposition n'est pas un excès.

Au cours des débats, on nous a indiqué que nos amendements étaient souvent très intéressants, mais « mérit[ai]ent [...] d'être étudiés dans un autre contexte ». Nous considérons que l'interprétation de la décision du Conseil constitutionnel selon laquelle les amendements à un projet de loi de transposition qui n'auraient pas pour but de transposer une directive européenne seraient inconstitutionnels est, elle aussi, exagérée. Cette jurisprudence qui, en fait, ne repose que sur une expression par voie de de presse n'est pas explicitement restrictive puisqu'elle ne concerne que la matière pénale, ce qui n'était pas le cas de nos propositions. Et, pour nous, cette décision est très risquée dans la mesure où elle s'oppose directement aux articles de la Constitution relatifs au droit d'amendement des parlementaires. C'est justement parce que cette position n'a rien d'évident et est très problématique du point de vue de l'effectivité du droit d'amendement que nous avons néanmoins pu déposer nos amendements. Nous regrettons qu'ils n'aient pu être pris en considération ni en première lecture ni en commission mixte paritaire.

Quel était le sens de ces amendements et de nos propositions, que nous continuerons de développer s'agissant d'un sujet aussi important et particulier que la cybersécurité ?

De notre point de vue, il faut étendre la conception des services essentiels pour inclure dans le périmètre de la loi le bien-être social, économique et environnemental afin de protéger l'État contre les cyberattaques. Nous avons tous et toutes à l'esprit la dernière grande attaque de mai 2017, qui a notamment touché les hôpitaux. Nous devons nous donner les moyens de protéger ces services.

En outre, il est essentiel de prendre en considération le fait que les organismes non lucratifs vont subir les charges liées à la cybersécurité.

Nous considérons également que, dans un État démocratique fondé sur la séparation des pouvoirs, le Parlement doit être dûment informé de l'état de la menace cyber en France. Nous avons donc proposé la création d'un tel droit d'information.

Il nous paraît important de responsabiliser les entreprises et leurs dirigeants et dirigeantes en durcissant les sanctions afin que leur montant soit réellement dissuasif et fondé sur la réalité des entreprises du secteur. C'est une question non seulement de cybersécurité, mais aussi de crédibilité et d'égalité.

Nous souhaitons enfin interpeller le Gouvernement sur le coût de la cybersécurité. Il est impératif, pour protéger nos données personnelles et nos systèmes informatiques, de nous prémunir des cyberattaques. Et, en même temps, il est criminel de prétendre que les administrations publiques pourront appliquer ces dispositions à budget constant. Il est donc indispensable de mettre tous les moyens sur la table pour faire face à cet enjeu majeur du XXI<sup>e</sup> siècle. Nous y contribuerons au cours des débats ultérieurs.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Stéphane Peu.

**M. Stéphane Peu.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, ce texte d'adaptation au droit de l'Union européenne transpose deux directives, l'une relative à la cybersécurité de certains opérateurs essentiels au fonctionnement de l'économie, l'autre concernant le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. Il tire par ailleurs les conséquences d'une décision du Parlement européen et du Conseil relative au système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo.

Nous avons regretté en première lecture le recours à la procédure accélérée et la présentation à la dernière minute de ce projet de loi traitant de sujets aussi importants que complexes. Nous avons également indiqué que nous soutenions le texte sur le fond.

D'une part, nous partageons évidemment le souci de mieux protéger nos concitoyens d'attaques informatiques toujours plus nombreuses et plus sophistiquées. Une plus grande sécurité numérique est une préoccupation majeure pour nos concitoyens et un enjeu essentiel pour chacun.

D'autre part, nous sommes favorables au renforcement du contrôle de la circulation et du commerce des armes à feu, ainsi qu'à la coopération intra-européenne concernant les flux d'armes à feu.

Enfin, s'agissant du projet européen d'importance stratégique qu'est le système de positionnement par satellite Galileo, entré en service le 15 décembre 2016, nous considérons que les mesures prises permettront à la France d'assurer un haut niveau de sécurité du service public réglementé, ou PRS, notamment en matière de sécurité et de défense. Elles fournissent aussi le moyen de sortir de la dépendance vis-à-vis de systèmes de positionnement satellites étrangers dont le contrôle échappe aux pays européens.

Le texte de compromis adopté par la commission mixte paritaire conforte notre position.

L'incrimination de tentative d'acquisition illégale d'armes adoptée par le Sénat met le droit français en conformité avec le protocole des Nations unies sur les armes à feu.

S'agissant de l'article 6, relatif aux règles minimales en matière de protection des réseaux et systèmes d'information, nous sommes satisfaits que les garanties constitutionnelles aient été renforcées.

Enfin, nous soutenons le compromis qui a été trouvé concernant l'acquisition des armes de catégorie D. Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'intérieur, a certes rassuré les collectionneurs quant à l'adoption imminente de la carte du collectionneur – le décret y afférent devra être publié au plus tard au mois de septembre de cette année. Mais la modification proposée de l'article 16, qui vise à ce que les armes historiques *stricto sensu* puissent être classées en catégorie D par le législateur et à ce que les reproductions d'armes historiques et les armes neutralisées soient classées par décret en Conseil d'État, permettra de les rassurer davantage encore.

En définitive, ce texte nous paraît équilibré. Nous considérons que ses dispositions constituent des avancées pour la sécurité de tous. C'est la raison pour laquelle nous voterons le projet de loi issu de la CMP. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Terlier.

**M. Jean Terlier.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, des ordinateurs bloqués, des messageries détournées, de grands sites de sécurité infiltrés : des particuliers aux grandes entreprises – Renault, Saint-Gobain, opérateurs téléphoniques –, les victimes de cyberattaques sont aussi diverses que nombreuses et souffrent de préjudices financiers certains et quantifiables allant de quelques millions à quelques dizaines de millions d'euros pour les plus grandes entreprises, ainsi que de préjudices matériels et moraux qui, pour les particuliers, n'ont pas de prix.

La France connaît les difficultés des cyberattaques. Elle a été l'un des pays pionniers en matière de systèmes de protection contre la cybercriminalité, dès avant 2008, année de publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale identifiant les attaques contre les systèmes d'information comme l'une des principales menaces pesant sur notre défense et notre sécurité, et avant la création, en 2009, de l'ANSSI, l'autorité nationale compétente en matière de sécurité des réseaux et des systèmes d'information. La France a réagi à la menace par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019. Elle s'est dotée, et continue à le faire, de dispositifs juridiques de lutte contre les cyberattaques déjà performants pour assurer la sécurité des systèmes d'information, notamment en participant au système Galileo de positionnement par satellite, ou radionavigation, dont le déploiement doit s'achever vers 2020 et comptera alors 30 satellites, dont 6 de rechange, et en imposant la déclaration d'incidents.

Mais il s'agit aujourd'hui de passer à l'échelon supérieur, en nous inscrivant définitivement dans une stratégie numérique pour l'Europe, car les incidents et les risques de cybersécurité ne sont pas circonscrits aux frontières étatiques. C'est de cette première initiative européenne qu'il s'agit ici de discuter.

C'est donc à dessein, et non pas seulement par contrainte ou obligation de transposer avant le 9 mai 2018, que nous est soumis ce texte issu de la conciliation entre nos collègues des deux chambres. Il ne se cantonne pas à la mise en cohérence pure et simple du droit français vis-à-vis du droit européen, il ne se réduit pas à la retranscription pure et simple des dispositions de la directive NIS destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et de l'information dans l'Union, ni de la décision du Conseil. En effet, les parlementaires et le ministère se sont efforcés, tout au long de la discussion, de concilier les impératifs européens et les principes français. C'est cette volonté de légiférer ensemble et de doter les États membres d'un socle commun pour éviter l'isolement et, en conséquence, la faille et la faiblesse face à des menaces transfrontalières, que nous traduisons en droit interne.

Au-delà de cet aspect, les attentats de ces dernières années ont ranimé l'ambition d'une approche commune en matière de neutralisation des armes à feu. Se coordonner pour empêcher les criminels de les acquérir, de les réactiver, pour certaines, et de les utiliser est une priorité européenne et, plus encore, française. Les échanges ont ainsi eu pour seule priorité de tirer les leçons des derniers événements – les attentats de Paris en janvier 2015, ou encore les derniers règlements de comptes que nous déplorons dans le sud de la France ou dans les rues de Paris – et d'assurer la sécurité de nos concitoyens.

Il faut valuer le travail de nos collègues, car le texte issu de la CMP est éminemment important et équilibré. Il atteint les objectifs fixés : d'abord, en respectant le délai du 9 mai 2018 imparti à la transposition ; ensuite, en traduisant dans notre droit les engagements européens en matière de cybersécurité ;

enfin, en affichant la volonté française de fixer un cadre juridique ferme à la circulation, à la vente et à la détention des armes à feu, tout en encadrant leur marché licite, par exemple en palliant la suppression de la catégorie D par une sur-hiérarchisation des autres catégories : le sur-classement des armes D1 – simple enregistrement – en catégorie C, et ainsi de suite.

Ce texte, parce qu'il inscrit des dispositifs nécessaires et suffisants pour assurer et maintenir toutes les garanties de sécurité ; parce qu'il constitue une véritable avancée, en participant au renforcement du service public Galileo ; parce qu'il vise à renforcer et à relever le niveau de sécurité en France, en répondant aux prérogatives européennes pour assurer et maintenir un niveau élevé commun de sécurité ; ce texte, parce qu'il atteint ces objectifs, nous le voterons.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Constance Le Grip.

**Mme Constance Le Grip.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, nous sommes réunis pour examiner et adopter le texte issu de la commission mixte paritaire du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité. Pendant la discussion en première lecture, les députés du groupe Les Républicains ont fait preuve d'une attitude très constructive, et leur vigilance aura toujours été empreinte de bonne volonté.

Les deux premiers textes de ce paquet européen n'ont soulevé aucune difficulté particulière, ce qui n'enlève cependant rien à leur nécessité. La directive relative à la sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union, dite directive « NIS », apparaît absolument indispensable dans le cadre du renforcement de la cybersécurité dans notre pays. L'ANSSI, au siège de laquelle j'étais lundi matin avec des collègues députés, est fin prête et travaille avec tous les acteurs concernés ainsi que l'ENISA – l'agence européenne de sécurité des systèmes d'information – pour mettre concrètement en œuvre toutes les dispositions de la directive qui place l'Union européenne à la pointe dans la lutte pour le renforcement de la cybersécurité. Nous ne pouvons que nous féliciter de la transposition, dans les délais, de cette directive essentielle.

La directive relative au système de radionavigation par satellite issu du programme Galileo n'appelle de notre part aucune autre observation qu'une appréciation positive et bienveillante. Nous adhérons tout à fait aux termes de cette décision.

En revanche, la troisième directive, dont nous devons assurer la transposition pour respecter les délais, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu, a provoqué plus de remous au sein des institutions européennes, au premier rang desquelles le Parlement européen, dont j'étais membre lorsque la discussion sur ce sujet a débuté.

Des inquiétudes, des incompréhensions parfois fortes se sont fait jour tout au long du processus parlementaire européen, puis français, essentiellement chez les collectionneurs. Après s'être manifestés auprès du Parlement européen, il y a quelque temps, ils ont persisté dans leur souci de nous sensibiliser et de nous mobiliser. Ils se sont émus du soupçon permanent qui leur semblait peser sur le transport de matériel et de véhicules de collection, sur la détention de leurs armes de collection, du fait de certaines dispositions de la directive, alors même que le considérant 17 de la directive reconnaît qu'« il convient que les États membres puissent décider d'accorder aux musées et aux collectionneurs reconnus l'auto-

risation d'acquérir et de détenir des armes à feu, des parties essentielles et des munitions de la catégorie A si nécessaire à des fins historiques, culturelles, scientifiques, techniques, éducatives ou de préservation du patrimoine [...] ».

Nous savons bien que de très nombreux collectionneurs sont la mémoire vivante de notre histoire et qu'ils ont à cœur de faire revivre des événements marquants de notre histoire glorieuse. Ils sont totalement intégrés et participent activement au devoir de mémoire. Il y avait donc lieu de répondre à leurs inquiétudes et à leur émotion, alors qu'ils percevaient comme injustes la suppression de certaines armes de la catégorie D et le durcissement du régime d'acquisition, de transport et de détention.

Toutefois, notre discussion en première lecture a donné lieu à une avancée très intéressante, lorsque vous avez annoncé à la représentation nationale, madame la ministre, que le décret d'application tant attendu sur les modalités de délivrance de la carte de collectionneur d'armes allait être publié rapidement, bien avant la date d'entrée en vigueur de la directive. Par la suite, la discussion en CMP a permis d'obtenir un compromis fort équilibré, que vous avez vous-même qualifié d'habile, selon lequel les armes de collection sont maintenues dans la catégorie D. Un décret en Conseil d'État apportera des précisions supplémentaires.

Ce compromis est intéressant. Il satisfait pleinement les collectionneurs d'armes à feu et va dans le sens des aspirations du groupe Les Républicains formulées lors de la discussion en première lecture et relayées par nos collègues sénateurs. Eu égard à cet excellent travail de compromis réalisé sur un point très particulier de la directive en CMP, notre groupe sera heureux de voter un texte qui transpose globalement d'importantes décisions européennes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR, ainsi que sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Latombe.

**M. Philippe Latombe.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le texte que nous allons adopter concerne la transposition de deux directives européennes et tire les conséquences d'une décision du Parlement européen et du Conseil. Il rassemble des sujets aussi variés que la cybersécurité, la détention d'armes à feu civiles ou le système de radionavigation par satellite Galileo.

Je tiens tout d'abord à saluer le travail constructif qui a été mené à toutes les étapes de la discussion de ce texte : au Sénat, d'abord, où les travaux du rapporteur ont permis d'améliorer le texte initial sur de nombreux points ; à l'Assemblée ensuite, où nous avons notamment pu répondre à un risque d'inconstitutionnalité soulevé par le Sénat ; lors de la commission mixte paritaire, enfin, pendant laquelle nous sommes arrivés à un accord, en faisant évoluer le texte sur quelques points.

Comme je l'avais mentionné lors du débat en séance publique, le 31 janvier dernier, le principal intérêt de ce texte réside dans sa dimension européenne. Concernant l'objet de la cybersécurité, en particulier, nous ne serons en capacité de répondre aux attaques informatiques qu'à la condition de doter l'ensemble des États européens d'instruments et de protections adéquats. La directive dite « NIS », ici transposée, constitue donc une étape nécessaire dans l'édification d'une sécurité commune. Elle vise en effet à renforcer le niveau de cybersécurité applicable aux activités économiques stratégiques et à accroître la coordination entre États membres, en cas d'incidents transnationaux.

En ne fixant pas dans la loi une liste limitative des secteurs concernés par les présentes dispositions, le législateur entend laisser une liberté au Gouvernement pour la qualification des opérateurs de services essentiels. Cette liberté nous semble absolument nécessaire pour permettre une évolution rapide en fonction du contexte et des nouvelles menaces qui pourraient apparaître. Rappelons d'ailleurs que cette flexibilité était souhaitée par l'ANSSI.

La transposition de cette directive européenne permettra aussi de renforcer les capacités nationales des États membres grâce à l'ensemble des mesures prévues : une autorité nationale, une stratégie nationale doublée d'une collaboration avec les autres États et un centre de réponse aux incidents. La cyberdéfense et la cybersécurité sont en effet deux domaines dans lesquels la coopération et l'entraide européennes sont impératives, notamment pour notre développement économique et industriel.

L'autre directive dont nous actons la transposition est relative à l'acquisition et à la détention d'armes à feu civiles. Nous comprenons tous la nécessité de mieux contrôler la circulation des armes, et donc leur vente, dans le contexte que nous connaissons. Nous nous félicitons du compromis trouvé au cours de la CMP, qui permet de classer en catégorie D les armes historiques *stricto sensu*, tandis que les reproductions et les armes neutralisées seront, elles, classées par décret en Conseil d'État.

Le durcissement du régime d'acquisition et de détention des armes semi-automatiques, comme l'instauration d'un contrôle administratif pour les courtiers d'armes de catégorie C, sont des mesures de nature à renforcer la sécurité globale entourant les armes à feu. Par ailleurs, nous nous félicitons de la possibilité offerte aux armuriers et aux courtiers, qui pourront refuser de conclure des transactions dès lors qu'une situation leur paraîtrait suspecte au regard de leur nature ou de leur échelle.

Enfin, s'agissant du service public réglementé Galileo – sujet d'une grande importance également –, la France devait se mettre en conformité avec une décision du Parlement européen et du Conseil, afin de permettre l'accès à certains services de Galileo pour le développement d'applications et de dispositifs de géolocalisation sensibles. Nous savons tous que le système Galileo est vital pour l'Europe, et donc pour la France, tant son intérêt stratégique est lié à la question de la souveraineté de notre espace commun. Entre les États-Unis et la Russie, la Chine et l'Inde, l'Europe devait se doter d'un outil de radionavigation par satellite, ce qui est chose faite avec Galileo, en service depuis la fin de l'année 2016.

Ces deux directives et cette décision de la Commission et du Parlement européen nous semblent tout à fait aller dans le sens de l'intérêt général et d'une plus forte coopération entre les États membres, ce qui est, selon nous, particulièrement louable. Elles répondent à une nécessité immédiate et à des enjeux cruciaux pour notre espace partagé. Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe MODEM et apparentés se réjouit de l'adoption imminente de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, nous pouvons nous réjouir de l'aboutissement de la commission mixte paritaire qui s'est réunie la semaine dernière, pour trois raisons au moins.

Premièrement, nous allons tirer les conséquences dans le droit français de la législation du Conseil européen sur Galileo et de deux directives qui devaient être transposées avant les mois de mai et de septembre. La France, qui est depuis quelques années une bonne élève en matière de transposition, va le rester. Suite à un travail mené avec ma collègue Alice Thourot, du groupe La République en marche, nous avons conclu que toute l'attention devait être portée à la qualité de la transposition. M. le Premier ministre a pris une circulaire peu après sa nomination le 26 juillet dernier et a nommé une délégation à l'Inspection générale pour y travailler. Continuons de veiller à la qualité de la transposition !

Le deuxième motif de satisfaction, c'est évidemment la transposition de dispositions visant à assurer une meilleure sécurité de nos réseaux d'information, notamment contre toutes les attaques stratégiques économiques qui peuvent être menées contre notre pays. Si cela est assurément positif, je suis persuadé que le législateur aura à y revenir très prochainement, parce que le niveau du danger et des attaques auxquels nous devons faire face ne cesse d'augmenter. Ce premier pas en nécessitera d'autres.

La dernière directive, qui nous a beaucoup occupés, concerne le problème des armes. Je suis élu d'un département où les commémorations militaires sont nombreuses. J'avais travaillé, il y a quelques années, dans une mission transpartisanne, avec Bruno Le Roux et d'autres collègues, pour adapter des dispositions législatives qui dataient d'avant la Seconde guerre mondiale – à l'époque la crainte était de voir arriver des envahisseurs européens. Notre droit était daté. Nous l'avions modifié en respectant une ligne de conduite : frapper les voyous et épargner les utilisateurs d'armes légaux, soit les chasseurs, les collectionneurs et les tireurs.

Cette directive a suscité beaucoup de craintes. Madame la ministre, je salue votre engagement, parce que c'est grâce à celui que vous avez pris, sur la carte de collectionneur, que la situation s'est débloquée. Je me permets toutefois d'appeler respectueusement votre attention sur le fait qu'une inquiétude demeure quant aux conditions de déplacement des armes de collection. Il semble que le texte actuel vise uniquement les commémorations ; or, la vie quotidienne ne peut s'y résumer. Il faudrait peut-être veiller à ce que la rédaction du décret soit suffisamment large pour éviter tout ennui à nos collectionneurs d'armes. Pour toutes ces raisons, les députés du groupe UDI-Agir voteront ce texte.

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

## VOTE SUR L'ENSEMBLE

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

*(L'ensemble du projet de loi est adopté.)*

3

## APPLICATION DU RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN

### Deuxième lecture

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, permettant une bonne application du régime d'asile européen (n<sup>os</sup> 601, 637).

### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.** Madame la présidente, monsieur le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, mesdames et messieurs les députés, je dois d'abord vous transmettre les excuses de M. le ministre d'État, ministre de l'intérieur, qui regrette de ne pouvoir être là. Il m'a chargée de vous indiquer toute sa disponibilité pour échanger avec vous sur toutes les questions ayant trait à la politique d'asile et d'immigration conduite par le Gouvernement. Il rencontrera très rapidement tous les groupes politiques de cette assemblée pour présenter l'économie générale du projet de loi sur le sujet qui devrait être adopté en conseil des ministres la semaine prochaine.

À l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann et de plusieurs membres du groupe UDI-Agir, l'Assemblée nationale a examiné et adopté, le 7 décembre 2017, la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen, c'est-à-dire du cadre juridique qui permet l'application du règlement européen du 26 juin 2013, dit règlement Dublin. Après son examen en première lecture par le Sénat, le 25 janvier dernier, au cours duquel les sénateurs ont apporté plusieurs modifications au texte, il vous est à nouveau demandé de vous prononcer sur cette proposition de loi. Je veux tout d'abord rappeler que cette initiative législative est apparue particulièrement opportune aux yeux du Gouvernement...

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Merci, madame la ministre !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** ...alors que plusieurs décisions de justice ont remis en cause la bonne application des mécanismes qui permettent d'organiser la répartition des demandes d'asile entre pays de l'Union européenne. La question est d'autant plus importante que, comme vous le savez, mesdames et messieurs les députés, alors même que partout en Europe la demande d'asile est orientée à la baisse, la France fait face à une forte croissance avec 100 000 demandes en 2017, soit une augmentation de 17 %, après 6 % en 2016 et 23 % en 2015. Cette



demande d'asile est d'abord le fait des nationalités dont le besoin de protection n'est pas très élevé, à l'instar des ressortissants de l'Albanie ou de certains pays d'Afrique francophone. Mais ce sont aussi les flux de rebond, c'est-à-dire les personnes ayant déjà demandé l'asile dans un autre pays européen et venant tenter leur chance dans l'Hexagone, qui alimentent cette hausse continue de la demande. Jusqu'à une période récente, ces flux de rebond étaient très minoritaires – en 2016, ils représentaient seulement 11 % des demandes d'asile –, mais depuis quelques mois, la donne a changé. En 2017, 41 500 demandes enregistrées en France, soit environ 36 % du total, émanaient de personnes relevant de l'application du règlement Dublin. En Île-de-France et dans les Hauts-de-France, la proportion a même atteint les 75 %.

Mesdames et messieurs les députés, cet accroissement important de la demande d'asile a conduit le Gouvernement actuel à développer de manière substantielle nos capacités d'hébergement. Je veux rappeler que les moyens budgétaires affectés à la mission « Immigration, asile et intégration » ont été augmentés de 26 % dans le cadre de la loi de finances pour 2018 : ainsi, nous porterons à 88 000 places les capacités du dispositif national d'accueil à l'horizon 2019, ce qui constituera une augmentation de près de 8 000 places en l'espace de deux ans. Malgré ces efforts, notre système d'hébergement demeure au bord de l'embolie. Pouvons-nous alors laisser perdurer une situation dans laquelle des milliers de personnes, dont la prise en charge relève pourtant d'autres États, viennent menacer l'équilibre de tout notre système ? Chacun mesure que tout cela n'est pas viable. Dans le but de remédier à ces difficultés, le ministre d'État, ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, a demandé aux préfets d'appliquer strictement le règlement Dublin en procédant au transfert des personnes vers l'État membre responsable du traitement de leur demande d'asile – avec de vrais résultats puisqu'en 2017, le nombre de transferts « Dublin » a doublé par rapport à 2016, ce qui a permis, dans certains territoires, de soulager nos dispositifs d'hébergement et d'asile.

Or depuis quelques mois, les progrès significatifs que nous avons obtenus au prix d'une implication forte de l'administration se trouvent fragilisés par plusieurs décisions juridictionnelles. Tout d'abord, par sa décision du 15 mars 2017, la Cour de justice de l'Union européenne, CJUE, a invité les États membres de l'Union à définir dans leur loi nationale les critères objectifs fondant le risque non négligeable de fuite d'un étranger en procédure Dublin, et donc la possibilité d'un placement en rétention. Sur le fondement de cet arrêt de la CJUE, la Cour de cassation a souligné, le 27 septembre, que si notre droit interne définissait bien le risque de fuite, il devait, pour autoriser le placement en rétention des personnes sous procédure Dublin, préciser ce qu'était le risque non négligeable de fuite. Enfin, dans sa décision du 19 juillet 2017, le juge des référés du Conseil d'État a indiqué que le droit français ne permettait pas au préfet de placer en rétention un étranger soumis au règlement Dublin au cours de la phase de détermination de l'État responsable de sa demande d'asile. L'effet pratique de ces différentes décisions de justice est d'interdire le placement en rétention de personnes relevant de la procédure Dublin. Il convenait donc d'adopter de nouvelles dispositions législatives car sans placement en rétention, notre politique d'éloignement ne peut être efficace. C'est pourquoi la proposition de loi déposée par le groupe UDI-Agir nous est apparue profondément utile et urgente.

Pour répondre aux décisions de la CJUE et de la Cour de cassation, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi précise les conditions dans lesquelles un étranger faisant l'objet d'une

décision de transfert ou d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge en application du règlement Dublin peut être placé en rétention. Ce placement ne pourra être décidé que pour prévenir un risque non négligeable de fuite, sur la base d'une évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé, et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionné et si l'assignation à résidence ne peut être effectivement appliquée.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Absolument !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** À cet effet, le texte définit ce qui caractérise un risque non négligeable de fuite : par exemple, le fait pour l'étranger de s'être déjà soustrait, dans un autre État membre, à l'application du règlement Dublin, d'avoir déjà été débouté de sa demande d'asile ou encore de s'être soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement. De manière très opportune, vous avez souhaité, en première lecture, apporter certaines précisions relatives à la définition du risque non négligeable de fuite : à titre d'exemple, si le fait pour l'étranger de dissimuler des éléments de son identité peut caractériser le risque de fuite, vous avez ajouté que la circonstance tirée de ce que l'étranger ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité ne peut suffire, à elle seule, à établir une telle dissimulation. De même, vous avez précisé qu'au moment de sa présentation auprès de l'autorité administrative en vue de l'enregistrement d'une première demande d'asile en France, l'étranger ne peut être regardé comme présentant le risque non négligeable de fuite. Concrètement, il s'agit d'interdire le placement en rétention administrative de l'étranger qui se présente de bonne foi au guichet unique des demandeurs d'asile pour faire enregistrer sa demande.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** C'est un amendement de la présidente de la commission des lois !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Cette disposition est essentielle pour comprendre l'équilibre du texte : s'il permet, pour contrer la fuite des personnes concernées, leur placement en rétention dès la phase de détermination de l'État responsable, il n'a pas vocation à concerner le demandeur d'asile de bonne foi. Au contraire, l'application de cette disposition vise uniquement l'étranger interpellé sur la voie publique et qui relève de l'application de la procédure Dublin : un cas fréquent par exemple près de la frontière franco-italienne où de nombreuses personnes relevant de cette procédure sont interpellées lorsqu'elles tentent de traverser illégalement la frontière. Sans qu'elles ne déposent de demande d'asile en France, ces personnes peuvent néanmoins faire l'objet d'un transfert Dublin, raison pour laquelle ces dispositions sont utiles.

Je tiens à souligner que le Sénat n'a nullement remis en cause ces amendements introduits par votre Assemblée, préservant ainsi les grands équilibres du texte que vous aviez adopté. Cependant, la majorité sénatoriale a souhaité introduire plusieurs amendements complémentaires. Sans demander ou encourager l'ajout de ces nouvelles dispositions – je tiens à le préciser –, le Gouvernement, parce qu'il comprend les préoccupations qui les motivent, a fait le choix de ne pas s'y opposer, même si certaines d'entre elles apparaissent soit éloignées de l'objet de la proposition de loi, soit d'une efficacité relative.

Parmi les compléments que le Sénat a apportés, un me paraît très utile, pour ne pas dire nécessaire. Il s'agit de l'article 3, qui vise à tirer les conséquences de la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité, QPC, du 30 novembre 2017, par laquelle le Conseil constitutionnel

a déclaré contraires à la Constitution, à compter du 30 juin 2018, les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, CESEDA, en vertu desquelles l'assignation à résidence des étrangers ayant été condamnés à la peine d'interdiction du territoire français, mais dont l'éloignement est impossible, n'était pas limitée dans le temps. Je considère qu'il s'agit là d'un ajout positif: bien que cet article puisse sembler éloigné de l'objet de la proposition de loi, il permet de faire face au risque de vide juridique et opérationnel que la décision du Conseil constitutionnel laissera à partir du 30 juin 2018, et de prendre en considération des cas peu nombreux mais très significatifs en matière d'ordre public. En effet, la date du 30 juin approche à grands pas, et les chances pour que le projet de loi « Asile et immigration » soit définitivement adopté avant cette date sont maigres.

Les autres mesures introduites par le Sénat nous ont semblé ne présenter qu'un impact limité. Les sénateurs, fortement attachés à ce que la proposition de loi aborde ce sujet, ont souhaité préciser à l'article 1<sup>er</sup> que le refus de se soumettre au relevé des empreintes digitales ou à l'altération volontaire de ces dernières pour empêcher leur enregistrement constitue un autre critère de placement en rétention. Mais une telle disposition, nous l'avions dit au Sénat, est inopérante: sans enregistrement des empreintes dans la base Eurodac, l'engagement des procédures Dublin sera impossible, et une rétention aux fins d'un transfert Dublin ne pourra pas avoir lieu.

Le Sénat a également souhaité porter de quatre à six jours la durée de validité des ordonnances prises par les juges des libertés et de la détention et autorisant des visites domiciliaires chez les étrangers assignés à résidence, visites qui ont pour objet de s'assurer de la présence de l'étranger à son lieu d'assignation et de le conduire, le cas échéant, à ses rendez-vous administratifs. Une telle disposition a, vous en conviendrez, une portée limitée.

Enfin, les sénateurs ont proposé, par un amendement à l'article 2 du texte, de réduire à sept jours, contre quinze actuellement, le délai dans lequel une décision de transfert Dublin peut être contestée devant le juge administratif. Le Sénat a agi ainsi au motif qu'une telle proposition figure dans le projet de refonte du règlement Dublin, présenté par la Commission européenne et en cours de discussion, et par cohérence avec un précédent vote de la Haute Assemblée, intervenu en 2015 lors du débat sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile. Il faut souligner qu'une telle réduction ne s'appliquerait que pour les personnes ne faisant l'objet ni d'une assignation à résidence ni d'un placement en rétention, puisque pour celles visées par de telles mesures, le délai est de quarante-huit heures.

Or, en 2017, 70 % des personnes faisant l'objet d'un arrêté de transfert Dublin étaient assignées à résidence ou placées en rétention. La proportion de personnes ne faisant l'objet d'aucune mesure – qui sont les seules concernées par cette disposition complémentaire introduite au Sénat – est minoritaire. Elle le sera même de plus en plus à l'avenir, puisque la circulaire du 20 novembre 2017 demande aux préfets de veiller à la bonne mise en œuvre des mesures contraignantes adéquates. Ainsi cette disposition, bien que sensible, n'aurait en pratique qu'un effet limité.

Dans ces conditions, le Gouvernement souhaite que le texte, dans sa rédaction issue de la première lecture au Sénat, soit adopté conforme par votre assemblée lors de cette deuxième lecture. En effet, en l'absence d'un vote conforme, son entrée en vigueur sera retardée de plusieurs mois supplémentaires, alors que la reprise des transferts Dublin en dépend!

Dans le contexte de forte pression migratoire auquel est soumis notre pays, nous ne nous pouvons pas – je le crois – nous permettre de tels délais. C'est pourquoi le Gouvernement vous invite à voter ce texte, afin de répondre aux urgences auxquelles nous faisons face. (Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Madame la présidente, madame la ministre, madame la présidente de la commission des lois, mes chers collègues, cette proposition de loi nous invite à répondre à une question bien particulière.

Le droit d'asile, en France, est régi par des dispositions conventionnelles et législatives. Lorsqu'une personne vient dans notre pays et demande à bénéficier de ce droit, sa demande est examinée au regard de ces dispositions. Si cet examen débouche sur un refus, quelle doit être la conséquence? Si vous pensez que dans ce cas, le mieux est que cette personne se maintienne irrégulièrement sur le territoire national, alors il ne faut évidemment pas voter cette proposition de loi!

Pour ma part, ma conviction, c'est qu'à partir du moment où l'asile a été refusé à cette personne parce qu'elle ne remplissait pas les conditions nécessaires, et dans le cas où ce refus a été confirmé par la justice, alors le Gouvernement doit provoquer son éloignement. Or vous savez que bien souvent, les personnes risquant d'être déboutées disparaissent dans la nature. Il est donc utile que notre administration puisse, sur le fondement de dispositions législatives, soit les assigner à résidence, pour s'assurer de leur localisation, soit – dans des cas plus limités – les placer en rétention.

Pourquoi sommes-nous réunis aujourd'hui? Pour deux raisons.

La première, c'est qu'à la différence des pays voisins, nous connaissons une augmentation du nombre de demandes d'asile – 100 000 demandes supplémentaires l'année dernière. Pourquoi cette augmentation? Nous ne sommes pourtant pas le premier pays d'arrivée des demandeurs d'asile! En réalité, elle est due au fait que nos voisins, notamment l'Allemagne et l'Italie, viennent de traiter un grand nombre de demandes d'asile, et d'en rejeter beaucoup. Un certain nombre de déboutés sont ensuite venus en France.

J'ai entendu beaucoup de critiques contre le règlement européen dit « Dublin III », mais sur ce point, je suis totalement d'accord avec la position de la France, exprimée par le Gouvernement dans un plan présenté le 12 juillet dernier et confirmé par un discours du Président de la République le 27 juillet: le règlement Dublin III n'est pas idéal, il faut donc essayer de négocier un nouvel accord. Mais, mes chers collègues, vous connaissez la position d'un certain nombre de gouvernements d'Europe de l'Est: la négociation d'un nouvel accord sera bien difficile! En attendant, nous devons appliquer Dublin III.

Je me permets de rappeler que le règlement européen repose sur un relatif équilibre. Son but est d'éviter que les États membres se renvoient les demandeurs d'asile comme des balles de ping-pong: il faut donc désigner, pour chacun d'eux, un pays qui examinera sa demande d'asile. En contrepartie, si ce pays, faisant son travail correctement, lui refuse l'asile, alors le demandeur d'asile ne peut pas retenter sa

chance auprès des autres pays de l'Union – sinon, l'Union européenne n'aurait aucun sens ! Ce dispositif est d'autant plus nécessaire que nous sommes très sollicités.

La deuxième raison tient à une urgence d'ordre juridique. En mars 2017, la Cour de justice de l'Union européenne a pris une position sur le règlement Dublin III – la France n'y est pour rien : il s'agissait d'une affaire impliquant la République tchèque. Nous avons tous appris, pendant nos études, qu'un règlement européen est d'application immédiate. Eh bien en l'occurrence, la Cour de justice en a décidé autrement : pour qu'un État puisse, comme l'y autorise le règlement, placer en rétention un demandeur d'asile qui présente « un risque non négligeable de fuite », il faut d'abord que le législateur national définisse la notion de « risque non négligeable de fuite ».

La Cour de Cassation en a logiquement conclu, en septembre dernier, qu'on ne peut plus placer en rétention les demandeurs d'asile présentant un risque non négligeable de fuite pour un transfert au titre du règlement Dublin III – et c'est heureux pour notre État de droit –, tout simplement parce que le législateur n'a pas fait son travail.

Il y a une semaine, le 7 février, la Cour de cassation a constaté que « le législateur français n'a [...] pas défini les critères objectifs du risque de fuite justifiant un tel placement en rétention administrative ». Elle annule, de fait, toutes les rétentions administratives relevant du règlement Dublin III.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Bien !

**M. Jean-Luc Warsmann,** *rapporteur.* Il est donc d'intérêt général de rétablir le droit français sur ce point : c'est urgent, nous sommes à la semaine près !

J'insiste sur le fait qu'il ne s'agit que de rétablir les possibilités offertes par le droit avant l'arrêt de la CJUE de mars 2017. Cette proposition de loi vise tout simplement à rétablir les prérogatives dont l'administration disposait avant mars.

Par ailleurs, en juillet dernier, une partie de notre administration considérait que la mise en rétention pouvait être décidée dès le début de la procédure de réadmission vers l'État où l'étranger en cause devait être réorienté. Le Conseil d'État a estimé que le droit européen nous le permet, à condition de le transposer. Nous sommes, là encore, dans un cas de sous-transposition. C'est assez rare : alors que le droit européen nous autorise à employer certains outils juridiques, le législateur n'a pas décidé de les transposer en droit français !

Voilà les raisons qui motivent cette proposition de loi. Elle ne vise évidemment pas à instaurer un placement en rétention systématique, ni à remettre en cause les garanties prévues par le droit européen : l'assignation à résidence et la protection des personnes vulnérables priment. Elle autorise néanmoins l'administration à placer des étrangers en rétention dans un certain nombre de situations.

Pour cela, la personne en cause doit présenter « un risque non négligeable de fuite », déterminé « sur la base d'une évaluation individuelle ». Il ne s'agit pas de placer des catégories entières de personnes en rétention, mais d'examiner individuellement la situation de chacun. Autre condition cumulative : il faut que le placement en rétention soit proportionné, et que l'assignation à résidence ne puisse être effectivement appliquée. En outre, pour que soit établi le risque non négligeable de fuite, il faut que l'étranger se trouve dans l'une des douze situations évoquées à l'article 1<sup>er</sup>.

Je l'ai dit en commission, et je le répète : ce texte représente un progrès pour les droits des personnes qui demandent l'asile. Désormais les critères de placement en rétention sont clairs.

Comme l'a fait Mme la ministre, je salue le Sénat pour sa correction – spécialement son rapporteur, qui m'a auditionné. Je me suis permis de lui dire, sauf le respect que je dois à la Haute Assemblée, combien les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, notamment à l'initiative de la présidente de notre commission des lois, nous semblaient fondamentaux, car équilibrés. De fait, les sénateurs n'ont pas remis en cause le texte de l'Assemblée nationale. En revanche, il a procédé à quelques ajouts.

Ainsi, parmi les douze critères que j'évoquais tout à l'heure, l'un provient du Sénat. Il s'agit de pouvoir mettre en rétention une personne qui a menti sur son parcours géographique. J'ai appris que cet ajout trouble certains d'entre vous ; je ne suis pas sûr qu'ils aient raison de l'être. L'objet de ce texte n'est pas de porter atteinte au droit à l'asile des personnes ayant menti sur leur parcours ou leur famille, parce qu'on a fait pression sur elles ou parce qu'elles sont prises en charges par des réseaux. Le droit d'asile ne change pas : il est régi par les mêmes textes réglementaires, législatifs et conventionnels qu'auparavant.

Aux termes de l'ajout du Sénat, toutefois, la France pourra s'assurer, en la plaçant en rétention, de la présence d'une personne à qui l'asile aura été refusé – soit par une décision administrative soit, en cas de recours, par une décision de justice –, afin de tirer les conséquences du rejet de sa demande. Nous sommes loin de certaines craintes qui ont été exprimées.

Un deuxième apport du Sénat touche aux visites domiciliaires, une procédure qui ne concerne pas la rétention administrative, mais l'assignation à résidence. Comment, en effet, vérifier qu'une assignation est bien respectée ? Il faut demander au juge des libertés et de la détention s'il autorise la police à vérifier que la personne concernée respecte bien ses obligations. En l'état actuel du droit, cette ordonnance du juge doit être exécutée dans les quatre jours. Or nos collègues sénateurs ont considéré – et j'ai un peu de remords de ne pas avoir identifié moi-même la difficulté – qu'un tel délai était trop court, notamment là où les services de police sont débordés. Voilà pourquoi ils ont adopté une disposition visant à le prolonger. Cela ne porte en rien atteinte à un droit : il s'agit simplement de permettre que ces ordonnances, prises par un juge, soient exécutées dans les six jours, et non plus quatre.

Le Sénat a également réduit le délai de contestation d'une décision de transfert devant le juge administratif, le faisant passer de quinze à sept jours. Sur ce point, je m'exprimerai avec la même liberté que devant la commission : je n'ai moi-même pas proposé cette modification car je ne l'estime pas opportune. Cela étant, une chose doit être claire : si nous n'adoptons pas ce texte par un vote conforme, alors il faudra réunir une commission mixte paritaire, ce qui implique que chaque assemblée fasse un pas vers l'autre. Compte tenu de l'importance, pour l'intérêt général, que ce texte entre en vigueur le plus rapidement possible, il ne me semble pas excessif de l'accepter dans sa version issue du Sénat. Cela permettrait au Gouvernement de faire face à la situation actuelle.

Enfin, le Sénat a ajouté un article – il s'agit de l'article 3 – afin de répondre à une décision prise par le Conseil constitutionnel saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité. Ce dernier a demandé au législateur de supprimer, avant le

30 juin prochain, les dispositions permettant l'assignation à résidence sans limitation de durée. La proposition du Sénat, qui ne me heurte pas, est de limiter à cinq ans – le cas échéant renouvelables sur justification – la validité d'une assignation. Pour être franc, là encore, il ne me semble pas choquant de faire de cette proposition de loi le moyen de répondre à la censure partielle décidée par le Conseil constitutionnel, même si ce n'est pas l'objet initial du texte.

Il ne vous aura pas échappé, mes chers collègues, que sur ce sujet difficile, un certain nombre de groupes font de la démagogie.

**Mme Danièle Obono.** Oh !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Que la majorité à l'Assemblée nationale et la majorité au Sénat tombent d'accord sur ce texte d'intérêt général, qu'il soit voté conforme, ce serait un beau symbole. Cela donnerait au Gouvernement les moyens de travailler le mieux possible au bénéfice de nos concitoyens. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe REM.*)

**Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République** et **M. Pierre-Yves Bournazel.** Très bien !

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE

**Mme la présidente.** J'ai reçu de M. Jean-Luc Mélenchon et des membres du groupe La France insoumise une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à Mme Danièle Obono.

**Mme Danièle Obono.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, « *I know a few things to be true. I do not know where I am going, where I have come from is disappearing, I am unwelcome and my beauty is not beauty here.* »

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ce que vous faites est contraire au règlement ! La langue de la République est le français, madame !

**Mme Danièle Obono.** « Je ne sais pas où je vais. D'où je viens est en voie de disparition. Je ne suis pas bienvenue et ma beauté n'est pas beauté ici. Mon corps brûle de la honte de ne pas appartenir, mon corps se languit. Je suis le péché de la mémoire et l'absence de mémoire. Je regarde les nouvelles et ma bouche devient un bac plein de sang. Les lignes, les formes, les gens derrière les bureaux, les cartes de téléphone, les officiers de l'immigration, les regards dans la rue, le froid qui prend demeure dans mes os, les cours d'anglais le soir, la distance qui me sépare de la maison. »

Peut-être est-il primordial de commencer cette intervention avec les mots d'une personne qui connaît la migration comme une réalité personnelle, intime, qui en connaît les coûts affectifs et qui peut mesurer l'ampleur des sacrifices. Il est sûrement important, avant de parler de ce texte qui, de notre point de vue, est une pierre de plus à l'édifice lugubre des règlements Dublin, avant d'entrer dans les détails des mesures de restriction des libertés fondamentales organisées à l'échelle européenne et ficelées jusque dans les moindres rouages au niveau national, de lire à haute voix, devant cette assemblée composée de gens humanistes mais fermes, ces quelques vers de la poétesse britannique Warsan Shire.

Cette proposition de loi n'est que le préambule de la réforme du droit des étrangers et des étrangères que notre assemblée examinera prochainement. De notre point de vue, elle prend part une part active au démantèlement du seul droit fondamental exclusivement accordé aux personnes étrangères : le droit d'asile. Nous le disons sans démagogie, avec sérieux et gravité.

Ce démantèlement de l'asile est selon nous une posture idéologique irréaliste et déraisonnable, qui ne découle pas d'une crise des migrants et des migrantes, d'une crise des migrations, car ces dernières ont toujours, historiquement, procédé par vagues successives ou simultanées, générant dans les sociétés de départ et d'arrivée de nécessaires adaptations. Il s'agit en réalité d'une crise de l'accueil de l'Europe qui organise la libre circulation des biens et des forces de travail, mais bouche l'horizon aux êtres humains.

Le député Warsmann, usant d'une rhétorique classique, blâme une institution tierce pour ne pas avoir à assumer ses choix politiques. La proposition de loi est censée permettre « une bonne application du régime d'asile européen », mais elle en dépasse en réalité les préconisations. Car son véritable objectif, comme c'était celui de la circulaire du 20 novembre 2017 du ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, et comme ce sera celui du futur projet de loi sur l'asile et l'immigration, c'est l'enfermement systématique.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Faux ! Mensonge ! Ne caricaturez pas !

**Mme Danièle Obono.** Et nous le regrettons. C'est la politique de la peur, c'est la politique du harcèlement constant, c'est la stratégie déshumanisante de l'épuisement des personnes.

Ainsi, monsieur le rapporteur, vous dressez, à l'article 1<sup>er</sup>, la liste de tous les cas où le risque de fuite, notion dont la Cour de cassation a demandé qu'elle soit précisée, justifie un enfermement des personnes dites « dublinées ». Or elle embrasse tant de situations que toute personne dublinée pourra être considérée comme risquant de fuir. Nous parlons pourtant de personnes dont, pour la plupart, la demande d'asile n'a pas été examinée au fond. Cette proposition de loi veut donc généraliser l'enfermement des demandeurs et des demandeuses d'asile pour la seule raison qu'ils ou elles n'ont pas fait leur demande dans le bon pays. Il s'agit ici de personnes qui ont fui leur pays, pour différentes raisons, souvent complexes, et qui ne peuvent se réduire à une répartition aveugle et binaire entre ceux qui seraient de bons réfugiés politiques, ayant ainsi vocation à être accueillis dignement et à bénéficier du droit d'asile, et puis les autres, tous les autres, qui n'y auraient pas droit. Comme si l'exil contraint, qui est, quelles qu'en soient les causes, toujours une souffrance, autant pour les personnes qui partent que pour celles qu'elles quittent, pouvaient constituer, en fonction de certains critères, une vocation !

L'inhumanité de la logique qui sous-tend ce texte devrait conduire à ne pas le voter. Cela ne semble malheureusement pas suffire à convaincre la majorité parlementaire et gouvernementale, qui l'a défendu et adopté en première lecture, et s'apprête à le faire de nouveau aujourd'hui – certes en déposant quelques amendements et en exprimant ici et là quelques réticences.

Je me dois d'ajouter que cette politique dite de fermeté est non seulement inhumaine mais de surcroît contre-productive. Seules 6 % des procédures Dublin sont menées à leur terme. L'an dernier, alors même que le Gouvernement a mobilisé des moyens humains et financiers nécessaires pour tripler le nombre de procédures, le taux de renvoi est resté

sensiblement le même que l'année précédente : 5,8 %, contre 5 % en 2016. Il nous faut donc poser la question : veut-on enfermer des hommes, des femmes et des enfants pour faciliter un transfert qui n'aura jamais lieu ? À quel prix ? Et pour quels résultats ?

Ce ne sont pas aux personnes frappées par ces réglementations injustes et mal pensées qu'il faut s'en prendre, mais bien au règlement Dublin – et certains, parmi les députés de la majorité, sont, je le sens, je le sais, d'accord sur ce point. Celui-ci part du présupposé que les conditions d'examen des demandes d'asile sont équivalentes en différents points de l'espace Schengen. Cela est tout simplement faux ! Voulez-vous vraiment transférer des personnes en Grèce, pays où des cas de torture et de mauvais traitements ont été dénoncés par des associations et des instances internationales, et qui a été condamné à neuf reprises par la Cour européenne des droits de l'homme en raison des mauvaises conditions de détention que l'on y observe ? Ou bien en Hongrie, pays vers lequel le Haut-Commissariat aux réfugiés appelle, à juste titre, à suspendre tout renvoi ? Ou encore en Italie, où persistent de nombreuses défaillances systémiques et où les centres d'accueil pour les demandeurs et les demandeuses d'asile manquent cruellement de places ?

Le Gouvernement emploie constamment le lexique de la solidarité européenne : le règlement de Dublin est la contradiction parfaite de ce principe. Et avec cette contradiction, on joue avec la vie des gens. Les transferts ne sont pas effectués en raison d'erreurs matérielles, de dossiers mal ficelés, d'annulations de la procédure par les juges administratifs, de décisions d'opportunité du ministre de l'intérieur ou des préfets de ne pas les exécuter. La grève, en cours actuellement, des personnels de la Cour nationale du droit d'asile vient rappeler à celles et ceux qui en doutaient la réalité des problèmes très concrets auxquels sont confrontées les personnes chargées de garantir le droit d'asile. Et les moyens engagés par l'actuel gouvernement dans la loi de finances votée à l'automne sont loin d'être suffisants pour reprendre à ces difficultés.

« Depuis plusieurs années, [la CNDA] s'est enfermée dans une logique comptable de l'asile qui fait primer le raccourcissement des délais de jugement sur la qualité de l'instruction des demandes et des décisions rendues », écrivent les organisations syndicales dans un communiqué de presse. Sébastien Brisard, rapporteur à la CNDA et secrétaire général du Syndicat indépendant des personnels du Conseil d'État, explique ainsi au journal *Libération* : « Il y a certains dossiers dont on considère qu'ils ne présentent pas tous les éléments sérieux d'une demande d'asile. Ils passent alors par un système d'ordonnance, c'est-à-dire une décision qui est prise par un juge sans entendre le requérant. » Or, déplore le responsable syndical, la proportion des ordonnances a doublé en trois ans : « On est dans une logique de respect des délais, imposée par le législateur en 2015. Donc il y a un tri fait par les magistrats, et ils n'ont pas le temps matériel, même en faisant de leur mieux, vu la quantité de dossiers, de procéder à un traitement fin. ». Les organisations qui ont appelé à la grève, reconduite hier, évoquent aussi une charge de travail « de plus en plus élevée » et des « audiences surchargées ». Sébastien Brisard ajoute : « En une journée d'audience, on traite treize dossiers ; or on n'écoute pas une personne de la même façon le matin et à dix-neuf heures, après avoir entendu douze autres dossiers. Ce temps de l'écoute n'est pas respecté, et les dossiers sont de plus en plus compliqués, avec des problématiques plus fines à analyser. »

Ce sont donc les règlements de Dublin qu'il faut remettre en cause. Nous avons au niveau européen des interlocuteurs, des partenaires, avec qui notre pays pourrait engager un rapport de forces à ce sujet. C'est le cas, par exemple, de l'Italie, où je me suis rendue en tant que membre du bureau de la commission des affaires européennes, et où nous avons visité des centres d'accueil. C'est une tout autre politique qu'il faut bâtir, une politique de l'asile qui ne s'effondrerait pas à la première petite augmentation du nombre de demandes. Sans une telle politique, le droit d'asile ne resterait pour nos pays qu'un conte dont on se berce avec l'illusion de réparer les torts et les atrocités commis dans le passé ; et la constitution de 1946, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention de Genève de 1951, tous ces textes qui, voulant tirer les leçons de la Seconde Guerre mondiale, entendaient graver le droit des réfugiés dans le marbre, se trouveraient dénués de sens. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, alors que nous connaissons la première grande crise de la politique de l'accueil en Europe depuis 1945, crise due en grande partie, rappelons-le, aux conflits qui secouent le Moyen-Orient et un certain nombre de pays d'Afrique de l'Est, cet héritage d'humanité et de solidarité court le risque d'être nié dès cette première loi.

C'est pourquoi je vous appelle, au nom de La France insoumise, à voter la motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** L'objectif, c'est précisément que la France respecte ses engagements internationaux. La convention de Genève n'implique pas d'accorder le droit d'asile à tout le monde ; seules les personnes qui remplissent certaines conditions, parce qu'elles sont menacées dans leur pays d'origine, peuvent prétendre au statut de réfugié.

Tout d'abord, la loi de finances que nous avons votée traduit un effort historique en termes de moyens alloués à la CNDA : cinquante et un postes créés. Parallèlement, les effectifs de l'OFPRA ont doublé depuis 2014. En effet, un des aspects les plus négatifs de la situation actuelle est que les personnes ayant demandé l'asile sur le territoire français doivent attendre la réponse pendant des mois. Et pendant ce temps, elles n'ont pas le droit de travailler, leurs enfants sont déscolarisés, elles restent dans l'ignorance de ce que sera le lendemain. Notre premier objectif doit donc être de permettre à l'intéressé de savoir beaucoup plus vite s'il a, oui ou non, droit à l'asile.

Ensuite, j'ai dit dans mon intervention liminaire qu'il fallait être dans la réalité. L'honneur de la France est de donner, en application de la convention de Genève, le droit d'asile à toutes celles et ceux qui en relèvent. Mais permettre à celles et ceux qui n'en relèvent pas de rester sur notre territoire, devenant ainsi des étrangers en situation irrégulière, est-ce à son honneur ? Je ne le crois pas. Il faut donc un dispositif équilibré. Chaque fois que l'on doit dire « oui », il faut le dire, et sans doute proposer un meilleur accompagnement, mais dans le cas contraire, quand les demandeurs ne remplissent pas les conditions, quand ils ne sont pas menacés dans leur pays d'origine, nos concitoyens attendent qu'on leur dise : « Votre avenir, ce n'est pas la France. » Le texte qui vous est ici proposé, mes chers collègues, est un texte équilibré. Je vous appelle à rejeter la motion de rejet préalable.

**Mme la présidente.** Nous en venons aux explications de vote.

La parole est à M. Pierre-Yves Bournazel, pour le groupe UDI, Agir et indépendants.

**M. Pierre-Yves Bournazel.** Je serai très bref puisque je vais m'exprimer dans quelques minutes lors de la discussion générale. Notre groupe, madame Obono, ne votera pas la motion de rejet préalable que vous avez défendue parce que, comme le rapporteur l'a bien démontré, il est nécessaire d'avancer. Les sénateurs, de leur côté, ont fait preuve de sagesse, et dans l'intérêt général, il est temps d'entrer dans la discussion et de voter cette proposition de loi. Sur un sujet extrêmement difficile et complexe, nous devons enfin apporter de bonnes réponses.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Danièle Obono, pour le groupe La France insoumise.

**Mme Danièle Obono.** J'en profiterai pour répondre à M. le rapporteur. Si j'ai repris, dans mon intervention, les propos de membres de la CNDA, c'est justement parce qu'ils s'occupent directement des dossiers et, à ce titre, sont confrontés aux réalités quotidiennes concernant l'asile. Or ils insistent sur le fait que l'accélération des procédures, dans les conditions dans lesquelles ils travaillent, a lieu au détriment d'un examen attentif. Leurs propos sont d'ailleurs confirmés par des associations. L'une d'entre elles, l'association Shams, que nous avons rencontrée lors des auditions que nous avons menées sur ce sujet, s'occupe de l'accueil de migrants et migrantes LGBT venant notamment du Moyen-Orient. Elle nous a expliqué combien était délicate la situation des personnes auxquelles elle vient en aide – pour de nombreuses raisons, dont certaines relatives à leur identification, dans leur pays d'origine et plus encore en France, au moment de demander l'asile. La rapidité de la procédure n'est donc pas un bon argument, car elle va à l'encontre de l'intention mise en avant dans ce texte, même si je ne doute pas qu'elle soit légitime et sincère.

Et puis on ne peut passer outre le fait que les sénateurs ont durci le texte initial : les mesures qu'ils ont ajoutées et que l'on demande à l'Assemblée nationale de voter sont encore plus restrictives.

Non, je le répète, nous ne faisons pas de la démagogie. Nous prenons au sérieux l'ensemble des interventions, ne doutant pas de l'intention générale, mais la réalité, monsieur Warsmann, c'est que les accords de Dublin ne sont pas appliqués, ni en France ni ailleurs, parce que nous n'en avons pas la capacité. Assumer ce principe de réalité revient à remettre en cause les accords de Dublin. Or nous disposons de marges de manœuvre pour le faire. Le Président de la République a tenu un discours très fort sur l'Europe ; il pourrait en faire de même s'agissant de l'asile. C'est pourquoi je vous appelle, mes chers collègues, à voter cette motion de rejet préalable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Stéphane Peu, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

**M. Stéphane Peu.** Je serai également bref parce que j'aurai au cours de la discussion générale, l'occasion de développer les arguments de mon groupe sur l'ensemble de la proposition de loi. Tout d'abord, contrairement à ce qu'a dit M. Bournazel, nous sommes toujours d'accord, nous, pour avancer, mais il s'agit ici d'une régression, d'une marche arrière par rapport aux grands principes qui ont fait l'honneur de notre pays, s'agissant notamment du respect du droit d'asile et plus généralement des droits de l'homme.

Ensuite, je constate qu'une fois de plus – car cette majorité n'est pas la première à avoir adopté cette très mauvaise habitude, qui touche notre pays depuis plusieurs années –, on va légiférer sur une question qui touche à l'asile et à l'immigration avec l'œil rivé sur les sondages,...

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Oh !

**M. Stéphane Peu....**en flattant les aspects les plus régressifs de l'opinion et en tournant le dos aux principes qui ont fait la grandeur de notre pays. C'est pourquoi nous voterons cette motion de rejet.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sacha Houlié, pour le groupe La République en marche.

**M. Sacha Houlié.** Je rappellerai quelques termes du débat. Tout d'abord, nous n'examinons pas, ici, le règlement Dublin. Nous n'en avons pas la compétence et, de toute façon, une rénovation bien plus importante doit se faire dans les pas du Président de la République, qui a appelé les pays européens à prendre en charge davantage de migrants. Cela ne concerne pas que la France, mais tous les membres de l'Union – en particulier les pays de l'Est, qui ont un grand grand part de responsabilité dans les dysfonctionnements que connaît aujourd'hui le dispositif.

Je rappelle aussi que nous comblons un vide juridique créé par la Cour de justice de l'Union européenne, dont nos juridictions nationales n'ont fait qu'appliquer la décision : en l'absence d'une définition légale du risque non négligeable de fuite, il n'est pas possible de placer en rétention les personnes susceptibles de faire l'objet d'un transfèrement.

La majorité avait travaillé en première lecture à plusieurs amendements – je pense aux dispositions relatives à la falsification du parcours migratoire, à l'allongement de la durée des visites domiciliaires ou aux délais de recours –, sur lesquels le Sénat a décidé de revenir. Mais nous refusons d'être pris politiquement au piège par une majorité sénatoriale qui, en définitive, exige un enfermement sans condition.

Nous refusons également d'être pris en otages par tous ceux qui ne veulent pas l'application du droit en France. Nous ne sommes ni moins humains ni moins touchés ni moins sensibles que d'autres, mais nous n'acceptons pas les pièges politiques des donneurs de leçons, qu'ils viennent de la droite ou de la gauche.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ou de La République en marche ?

**M. Sacha Houlié.** Cette proposition de loi nous permet de prendre date : nos motivations verront le jour dans le projet de loi sur l'asile et l'immigration, à l'occasion duquel nous reviendrons par amendements sur ces dispositions.

À ce stade, nous pensons que le droit européen et le droit français doivent s'appliquer pour le bien de tous, pour le bien des Français, et cela ne s'appelle pas « gouverner à l'opinion ». *(Applaudissements sur les bancs du groupe REM.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Constance Le Grip, pour le groupe Les Républicains.

**Mme Constance Le Grip.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, le groupe Les Républicains ne votera pas la motion de rejet préalable.

Nous estimons en effet que la proposition de loi de notre collègue Jean-Luc Warsmann, même si elle est incomplète et qu'elle n'épuise pas à elle seule le régime du droit d'asile européen, va dans le bon sens. En tout cas, elle a le mérite, non seulement d'exister, mais d'apporter des précisions, des clarifications sur le régime des « dublinés ».

Notre groupe est favorable au dispositif proposé dans le texte. C'est plutôt du sein de la majorité parlementaire que s'élèvent doutes, états d'âme et interrogations. Pour nous, nous approuvons la proposition de loi.

**Mme Valérie Boyer.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laurence Vichnievsky, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Les sujets relatifs aux migrations induisent toujours une approche qui me semble trop émotionnelle. En tant que législateurs, nous devons conserver la distance nécessaire et nous garder des approches trop sensibles, qui s'expriment à droite ou à gauche.

Nous sommes saisis d'un sujet très circonscrit, d'un sujet de droit, qui nous est imposé, si nous voulons respecter nos engagements européens, et le MODEM souhaite que ce soit le cas.

Je vous invite, chers collègues, à ne pas confondre les enceintes. Nous ne sommes pas en train de discuter de la politique de migration ni du droit d'asile dont le pays souhaite se doter.

Notre groupe ne votera donc pas la motion, et précisera sa position sur la proposition de loi lors de la discussion générale. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM.*)

(*La motion de rejet préalable, mise aux voix, n'est pas adoptée.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Pierre-Yves Bournazel.

**M. Pierre-Yves Bournazel.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, avant de m'exprimer sur la proposition de loi présentée par M. Warsmann, je voudrais parler d'une situation qu'en tant qu'habitant du 18<sup>e</sup> arrondissement et député de la dix-huitième circonscription, je connais depuis de nombreuses années.

Avant d'aborder ces sujets, il est bon de rappeler certains principes.

Le premier est le principe de dignité, la dignité d'hommes, de femmes, d'enfants qui fuient la guerre, la faim, des conditions de vie déplorables ou des conditions climatiques extrêmement inquiétantes. Les migrations sont l'enjeu du XXI<sup>e</sup> siècle. C'est un phénomène d'ampleur qui a très rapidement dépassé les politiques publiques menées à l'échelle nationale ou à l'échelon européen. Nous devons trouver des solutions adaptées, au niveau international, européen, national et bien sûr local.

En vertu de ce principe de dignité, les migrants, quelle que soit la raison de leur venue et qu'ils aient vocation à rester chez nous ou à être reconduits dans leur pays d'origine, doivent, tant qu'ils sont en France, être accueillis dignement. Cela veut dire qu'ils doivent avoir un toit, un lieu pour se poser, se reposer, manger, boire et travailler avec les associations à l'établissement de leur dossier.

Je suis favorable depuis longtemps à des centres d'accueil humanitaires dignes de ce nom, respectueux de notre tradition républicaine. Il faut agir en urgence face à des situations dramatiques.

Le deuxième principe est qu'il faut assurer la tranquillité des riverains qui, à Paris, dans le quartier de la Chapelle, à Calais ou dans les Alpes-Maritimes, vivent aussi dans des conditions difficiles en matière de sécurité, de tranquillité ou d'hygiène. Que veulent ces habitants ? Retrouver la tranquillité. Mais ils veulent aussi qu'on traite de manière structurelle des situations chaotiques.

Le troisième principe est la fermeté, notamment vis-à-vis des réseaux de passeurs, qui se font de l'argent sur la misère humaine, sur la détresse d'hommes, de femmes et d'enfants.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Absolument !

**M. Pierre-Yves Bournazel.** Nous devons répondre à des questions d'urgence. Nous avons aussi le devoir de travailler au niveau européen pour harmoniser nos législations, notamment sur le droit d'asile. Nous avons un autre devoir : ayons le courage et la lucidité de dire que la situation actuelle n'est rien comparée au défi qui nous attend dans les prochaines années ou les prochaines décennies.

Il faut donc s'attaquer structurellement à ce défi en traitant d'abord le cas de celles et ceux qui ont vocation à rester sur notre territoire et bénéficieront du droit d'asile. Ce qui les attend, c'est l'intégration. Quelle est notre politique en matière ? Aujourd'hui, en France, nous posons-nous les bonnes questions ? Sommes-nous à la hauteur de ce défi en matière de langue ou d'acceptation de certains principes républicains : la liberté, l'égalité et la fraternité, mais aussi la laïcité ? Comment transmettre ces valeurs ? Comment transmettre notre langue et faire en sorte que ces personnes qui ont fui leur pays puissent connaître un nouveau destin et un avenir plus radieux ? L'intégration est une question essentielle. On ne peut pas l'évacuer d'un mot, car elle va revenir au cœur de nos politiques publiques.

Un autre enjeu structurel est la politique de coopération et de développement. Pour celles et ceux qui seront reconduits dans leur pays d'origine, il va falloir trouver des solutions, faute de quoi ces personnes reviendront et les problèmes se poseront de nouveau.

La politique de coopération et de développement demande une nouvelle stratégie de la part de la France comme de l'Europe. Cela suppose de chercher des investissements avec des partenaires privés pour permettre l'accès ici à l'eau, là à une alimentation durable, là-bas à l'école, à la formation, pour permettre aux populations de se développer par elles-mêmes avec notre soutien. Se désintéresser de leur sort, c'est se désintéresser du nôtre et de celui de l'humanité.

Vous pensez peut-être que je me suis éloigné de la proposition de M. Warsmann. À mon sens, si l'on n'a pas quelques principes et une vision un tant soit peu structurelle de ces enjeux, on pourra prendre toutes les décisions, on pourra voter toutes les propositions ou tous les projets de loi, les problèmes perdureront ou s'aggraveront dans les années ou les décennies qui viennent.

La proposition de notre excellent collègue M. Warsmann vise à permettre une meilleure application du régime d'asile européen, qui est essentielle.

C'est un enjeu majeur et une nécessité pour agir. Il faut en effet combler un vide juridique et tirer les conséquences des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et des juridictions françaises, qui ont fragilisé l'application du règlement Dublin et qui ont été confirmées la semaine dernière par un arrêt de la Cour de cassation. N'est-ce pas le signe qu'il est urgent pour les pouvoirs publics de remédier enfin à cette situation ?

L'objectif est de conjuguer, dans le respect des libertés fondamentales et des textes européens, la procédure de placement en rétention, indispensable d'un point de vue opérationnel, et la procédure de détermination de l'État responsable, qui constitue un élément central du droit européen de l'asile.

Modifiée en première lecture, la proposition de loi comprend désormais quatre articles qui visent respectivement à sécuriser le placement en rétention administrative des étrangers relevant du règlement Dublin, à exclure ce placement en rétention de manière concomitante à l'enregistrement d'une demande d'asile, mais à le permettre toutefois avant la notification d'une décision de transfert, et enfin à sécuriser les assignations à résidence des étrangers faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire.

Nos collègues sénateurs n'ont pas dénaturé l'esprit du texte. Ils se sont au contraire montrés fidèles à sa raison d'être, qui est de combler les lacunes de notre droit. Ils ont voulu permettre la bonne application des procédures pour permettre à notre système d'asile de répondre aux exigences européennes en toute responsabilité et avec le sens de la solidarité, dans le respect des libertés fondamentales et dans la continuité de la tradition historique de l'accueil.

À Paris, en Île-de-France, comme à Calais ou dans les Alpes-Maritimes, de nombreux collègues confrontés aux mêmes difficultés éprouvent, au-delà de nos différentes appartenances politiques, la volonté, née d'un constat commun, de trouver des solutions concrètes.

Cette volonté de trouver des solutions, de pallier des manquements face aux évolutions des politiques migratoires, a guidé de travail de Jean-Luc Warsmann.

Avec votre permission, je salue en votre présence, madame la ministre, l'état d'esprit du ministre d'État, ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, qui a montré sur ces dossiers complexes tant la volonté de dialoguer avec tous ses interlocuteurs qu'une détermination à agir en tenant compte des équilibres à ménager entre la dignité des personnes et la nécessaire fermeté.

Vous me permettez, en tant qu'orateur du groupe UDI-Agir et indépendants, de saluer une nouvelle fois Jean-Luc Warsmann, notre excellent collègue, qui a travaillé avec sincérité et lucidité sur ce texte, et a su convaincre beaucoup de nos partenaires, dont certains de nos collègues ou des membres du Gouvernement, ce qui n'est pas rien.

**M. Franck Riester.** C'est juste !

**M. Éric Ciotti.** Qu'attendez-vous pour revenir à la maison ?

**M. Pierre-Yves Bournazel.** Fidèle à une démarche qui s'est toujours voulue pragmatique et constructive, notre groupe votera bien entendu la proposition de loi dans l'intérêt général. C'est notre honneur et notre devoir que de vous accompagner, et de veiller à conserver le même état d'esprit quand nous examinerons le projet de loi sur l'asile et l'immigration. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir et sur plusieurs bancs des groupes REM et LR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marietta Karamanli.

**Mme Marietta Karamanli.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, cette proposition de loi revient en nouvelle lecture devant notre Assemblée après son adoption par le Sénat. Sa philosophie n'en a pas changé, mais, comme l'ont très bien rappelé nos collègues, certaines dispositions ont été durcies par la majorité sénatoriale.

Le texte en discussion tend à faire de la mise en rétention des demandeurs d'asile dits « dublinés », donc d'une privation de liberté, un régime de droit commun, ou du moins qui pourra être couramment appliqué.

Après un bref rappel sur le règlement de Dublin, je centrerai mon propos sur l'objectif de cette proposition dans un contexte annoncé de refonte du régime de l'immigration comme du statut des réfugiés, et d'incertitudes sur le caractère opérationnel du dispositif. Je présenterai ensuite les propositions d'amendements de notre groupe et le sens qui s'y attache.

Le règlement de Dublin établit les critères et les mécanismes permettant de déterminer quel État membre de l'Union européenne est responsable de l'examen d'une demande d'asile. On le voit bien : la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile relève en tout premier lieu de l'État membre qui a joué le rôle le plus important dans l'entrée du demandeur sur le territoire de l'Union européenne.

En pratique, cela implique que la responsabilité de la très grande majorité des demandes d'asile relève d'un petit nombre d'États membres. Dans la situation visée par la proposition de loi, l'étranger en situation irrégulière qui fait l'objet d'une procédure de transfert vers l'État responsable sera placé dans un centre de rétention administrative avant même l'application de ce transfert. La proposition de loi entend garantir légalement la mise en détention pendant la durée de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile.

Le texte vise la notion de « risque de fuite », à la suite d'une décision de la Cour de cassation du 27 septembre 2017, qui a rendu illégal l'enfermement des personnes « dublinées » en l'absence d'un dispositif permettant d'objectiver les critères applicables. La Cour a ainsi rappelé que le placement en rétention des personnes concernées par les dispositions des articles 2 et 28 du règlement du 26 juin 2013, dit « Dublin III », est certes possible en cas de « risque non négligeable de fuite », mais qu'il n'existe pas, en droit national, de disposition générale contraignante de portée générale « fixant les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur ».

Les critères contenus dans cette proposition de loi sont extensifs et visent un grand nombre de situations. Je rappelle pour mémoire que les droits dont nous parlons sont ceux de migrants qui, je le répète, dans leur immense majorité, fuient la guerre, les violences et les exactions commises par des groupes armés ou des régimes politiques illégaux et illégitimes.

L'article 1<sup>er</sup> fixe les conditions cumulatives devant être réunies afin de justifier le placement en rétention :...

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Absolument !

**Mme Marietta Karamanli.** ...d'une part, un risque non négligeable de fuite, examiné sur la base d'une évaluation individuelle de la situation, qui devra prendre en compte la vulnérabilité de la personne concernée ; d'autre part, la proportionnalité de la mesure de rétention et l'impossibilité d'appliquer une assignation à résidence.

Mais comme je l'ai dit précédemment, aucune étude n'a été réalisée en ce qui concerne l'impact du texte sur les garanties apportées aux candidats au statut de réfugié.

L'inscription de cette proposition de loi à notre ordre du jour révèle par ailleurs une chronologie étonnante, alors qu'un autre texte, intitulé « projet de loi pour une immigra-



tion maîtrisée et un droit d'asile effectif » et censé traiter de façon durable de ces questions, voire refonder la matière, doit bientôt venir en discussion. Cette urgence peut s'expliquer par la décision récente de la Cour de cassation, qui est susceptible de fragiliser le régime de mise en rétention.

Le Sénat, dans une sorte de course à la restriction des droits, a, de son côté, durci certaines dispositions de la proposition de loi. Je pense, entre autres, au délai, réduit de quatorze à sept jours, pendant lequel les demandeurs d'asile peuvent déposer un recours, ou à l'allongement à six jours de la durée de validité des ordonnances autorisant les visites domiciliaires.

Lors des débats en commission, à l'occasion de cette deuxième lecture, il a été beaucoup question de pragmatisme et de réalisme. Il a été demandé aux députés de ne pas avoir d'états d'âme, de mettre leur conscience de côté...

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Oh !

**Mme Marietta Karamanli.** ...pour choisir l'efficacité. C'est bien en cela que cette proposition, qui se veut simplement efficace, fait fi de la réalité. À l'instar d'autres textes, elle apparaît surtout destinée à faire savoir à l'opinion, qui a souvent du mal à distinguer la figure du demandeur d'asile de celles du migrant économique et de l'étranger, que l'on restera ferme sur les principes, quitte à oublier que la réalité est souvent différente.

Nous restons songeurs en constatant à quel point le caractère opérationnel de ces mesures n'est pas pris en compte. Pourtant, selon un rapport d'un de nos collègues du Sénat, seules 10 % des procédures de transfert au titre du règlement de Dublin ont abouti en 2016, et les raisons qui expliquent cet échec n'ont rien à voir avec la fuite des migrants en attente.

Cette proposition intervient aussi alors qu'en 2018, le nombre de demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure de transfert devrait augmenter de 30 %. Il sera certainement possible de dire, au titre de la gouvernance par les chiffres, qu'on fera plus de rétentions administratives. Une telle logique comptable est déjà à l'œuvre dans les processus d'examen au fond des dossiers, où la qualité de l'instruction des demandes et celle des décisions rendues semble s'effacer derrière un impératif de réduction des délais et d'augmentation du nombre de dossiers traités. Cela signifie-t-il qu'on est plus efficace ? Rien n'est moins sûr. Je note que, selon le rapport de 2016 de la CIMADE, moins d'une personne sur deux placée en rétention quitte le territoire. Ce texte sera, je n'en doute pas, adopté sans que l'on sache si les moyens nécessaires pour l'appliquer seront bien au rendez-vous.

Enfin, vous justifiez l'urgence de ces mesures par la nécessité de prévenir le risque qu'un demandeur d'asile, compte tenu des circonstances, se retrouve finalement en situation irrégulière. Or, je ne peux m'empêcher de penser que, dans le projet de loi de finances pour 2018, les crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière ont, eux, baissé de 7 % ! Dans ces conditions, si l'examen de cette proposition avant le projet de loi de portée plus générale que nous attendons peut être pertinent au seul plan du droit, il interroge quant à sa finalité et à sa cohérence dans le contexte que je viens de décrire.

Les amendements déposés par le groupe Nouvelle Gauche afin de mieux garantir les droits des migrants « humanitaires » ont été systématiquement considérés comme superfétatoires. Pourtant, à bien regarder la jurisprudence des grandes juridictions protectrices des droits, l'absence de précision est bien plus souvent sanctionnée que le surplus de disposi-

tions. En outre, dans beaucoup de cas, le rappel des droits aide à l'appropriation de la loi et favorise sa lisibilité et l'intelligibilité de son contenu.

Les amendements que je proposerai au nom de mon groupe visent d'une part à s'assurer que les mesures adoptées sont proportionnées au risque, car nous refusons toute systématisation – et s'ils ne sont pas modifiés, nous demanderons la suppression des articles de la proposition de loi –, et d'autre part à garantir le respect des droits des enfants et des familles. Je note en effet que ni les enfants, ni les femmes n'échappent à la logique de la rétention préventive élargie, ce qui pourrait constituer une violation des dispositions de protection qui prévoient un traitement différencié de leur situation.

Je note aussi que le durcissement du texte par le Sénat aura pour effet de réduire les droits accordés aux demandeurs placés en rétention, alors même qu'ils seront sans doute plus nombreux à la subir, comme si la nécessité de gérer des flux plus importants de demandeurs d'asile devait nécessairement se traduire par un effritement des garanties qui leur sont apportées, par l'extension des droits de l'administration et par une plus grande sévérité de la loi qu'elle est chargée d'appliquer !

Le groupe Nouvelle Gauche, dont je me fais aujourd'hui la porte-parole, refuse de soutenir cette proposition de loi dans son principe même. Assumant ses responsabilités, il réclame que son contenu évolue dans le sens de l'affirmation du droit des plus fragiles.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, avant que nous ne discutions des articles de cette proposition de loi, je souhaite, au nom de mon groupe, en contester le principe, les fondements et les moyens. Je veux dire également que nous ne pouvons dissocier, dans cet examen, les dispositions de ce texte et celles du futur projet de loi sur l'asile et l'immigration dont nous avons connaissance.

Partons de la situation concrète de l'état des personnes qui relèvent de la procédure de « dublinage », par laquelle la France peut, en théorie, engager des démarches pour renvoyer un demandeur d'asile vers le pays responsable de l'examen de sa demande. En 2015, la proportion des personnes concernées par cette procédure représentait seulement 10 % du total des demandeurs d'asile. À présent, plus d'une personne sur deux est susceptible d'en relever : l'ampleur est tout autre.

Les personnes qui relèvent potentiellement de la procédure de dublinage sont-elles dans cette situation parce qu'elles ont été déboutées du droit d'asile ou pour d'autres raisons ? Aujourd'hui, il s'avère que 60 % de ces prétendus « dublinés » n'ont en réalité déposé aucune demande d'asile dans le pays par lequel ils sont entrés sur le territoire européen. En effet, les pays par lesquels arrivent le plus souvent les demandeurs d'asile, comme la Grèce et l'Italie, tendent à rendre systématique la prise d'empreintes et de photos, et considèrent cette opération comme une preuve que l'intéressé relève du règlement de Dublin. En aucun cas, pourtant, cela ne signifie que ces personnes ont réellement fait une demande d'asile, ni à plus forte raison que leur demande a été examinée selon la convention de Genève.

Dans cette situation, la France avait deux moyens de réagir. La première possibilité était de veiller à ce que, partout dans l'Union européenne, les conditions du droit d'asile soient les mêmes et respectent la convention de Genève. L'autre possi-

bilité, celle que l'Union européenne a retenue et que vous allez suivre, est de considérer que tout étranger « dubliné » est un délinquant en puissance.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Oh !

**M. Éric Coquerel.** Cette proposition de loi constitue en effet le premier étage de la fusée destinée à remettre en cause le droit d'asile le second étant le futur projet de loi du Gouvernement sur l'asile et l'immigration, qui va aggraver la situation. En effet, au regard des dispositions prévues, vous comptez autoriser une fouille des bagages et une inspection visuelle, avec accord de l'étranger ou, à défaut, après une simple information du procureur de la République. Vous comptez également multiplier par deux la durée maximale de la rétention, en la portant à quatre-vingt-dix jours, voire à cent trente-cinq jours sous certaines conditions.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ce n'est pas le sujet !

**M. Éric Coquerel.** Vous entendez aussi rendre automatiques la prise d'empreintes et de photographie d'un étranger – le refus pouvant faire l'objet de sanctions pénales et d'une interdiction de retour sur le territoire français – lors d'une retenue pour vérification de droit au séjour qui, de surcroît, devrait passer de seize à vingt-quatre heures. Vous comptez par ailleurs rétablir un délit de franchissement des frontières extérieures en dehors d'un point de passage frontalier sous peine d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros. Tout cela, d'ailleurs, fait écho à l'article 19 de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui a transformé l'état d'urgence en loi commune : dans cet article, si l'on a bonne mémoire, vous avez traité la question des points de passage administratifs...

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Rien de tout cela n'est dans le texte : hors sujet !

**M. Éric Coquerel.** ...en autorisant le contrôle d'identité de tout étranger aux frontières, dans les gares et dans les aéroports – soit sur 80 % du territoire. Vous allez généraliser le recours aux télé-audiences, notamment devant la Cour nationale du droit d'asile et les juridictions administratives et judiciaires.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur** et **M. Florent Boudié.** Ce n'est pas le sujet !

**M. Éric Coquerel.** Chers collègues, laissez-moi déterminer les sujets que je souhaite aborder !

Tout cela est kafkaïen, alors qu'auparavant, l'étranger concerné pouvait refuser une telle procédure.

De plus, les étrangers qui intenteront un recours devant la Cour nationale du droit d'asile n'auront plus automatiquement le droit de se maintenir sur le sol français.

**M. Florent Boudié.** Vous vous trompez de texte !

**M. Éric Coquerel.** Les mesures que l'on peut qualifier d'exception, car particulièrement liberticides, comme les obligations de quitter le territoire sans délai, les interdictions de retour sur le territoire français, les assignations à résidence...

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ce n'est pas le sujet !

**M. Éric Coquerel.** Bien sûr que si, c'est le sujet, c'est même la suite de la proposition de loi que vous nous proposez aujourd'hui !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Absolument pas !

**M. Éric Coquerel.** ...ces mesures deviendront automatiques dans la grande majorité des situations.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** C'est faux !

**M. Éric Coquerel.** Dans ce domaine, en réalité, la France a choisi l'hypocrisie. Vous avez dit – je parle, pour l'instant, du Gouvernement – que vous respecterez davantage le droit d'asile. En réalité, c'est tout l'inverse, puisqu'on vient de constater que vous refuserez par principe des « dublinés », sous prétexte qu'ils ont demandé le droit d'asile dans un autre pays européen – ce qui, dans la majorité des cas, comme on vient de le voir, est inexact. Vous entérinez ainsi un recul historique du droit d'asile.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Faux !

**M. Éric Coquerel.** Vous nous dites que ceux qui auront obtenu le droit d'asile seront mieux traités. Certes, mais pour l'obtenir, ce sera un parcours d'obstacles de plus en plus compliqué. Vous nous dites que vous êtes réalistes, mais selon le rapport d'information sur la mission budgétaire « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2018, qui confirme, nous le savons tous, les chiffres enregistrés en 2016 et 2017, seules 6 % des procédures de Dublin sont menées à leur terme. Cela s'explique, tout simplement, par l'existence de limites financières, matérielles, juridiques et administratives au renvoi de tant de personnes. Pour preuve, vous avez dû abandonner, dans la version actuelle du projet de loi que vous comptez présenter devant le Parlement, la notion de « pays tiers sûr ».

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ce n'est pas le sujet !

**M. Éric Coquerel.** Le premier pays tiers sûr que le Gouvernement avait choisi était la Libye, ce qui pourrait faire sourire si les horreurs qui s'y déroulent ne nous conduisaient pas plutôt à grimacer.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ce n'est pas le sujet !

**M. Éric Coquerel.** Monsieur le rapporteur, cette façon de répéter « ce n'est pas le sujet » est particulièrement désagréable !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Il se trouve que j'ai travaillé sur ce texte !

**M. Éric Coquerel.** Laissez-moi continuer ! Peut-être Mme la présidente pourrait-elle me permettre d'exprimer, de manière démocratique, un avis différent du vôtre, monsieur le rapporteur.

**Mme la présidente.** Laissez l'orateur s'exprimer, mes chers collègues !

**M. Éric Coquerel.** Merci, je poursuis !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Poursuivez, mais permettez-moi de m'exprimer également.

**M. Éric Coquerel.** Vous aurez tout loisir de le faire ultérieurement, par exemple en me répondant.

**Mme la présidente.** Veuillez laisser l'orateur s'exprimer !

**M. Éric Coquerel.** Efforcez-vous de supporter l'expression d'avis contraires !

En fait, les chiffres révèlent que les conditions posées par le règlement de Dublin ne répondent pas au défi qui nous est lancé, mais agissent comme une arme de dissuasion massive à l'encontre des demandeurs d'asile et, plus généralement, des migrants.

Certaines questions restent donc entières : comment la France respecte-t-elle le droit d'asile et les principes de la convention de Genève, du préambule de la Constitution de 1946 et des droits qui leur sont afférents ? Notre pays compte-t-il faire face dignement aux conséquences de ces

mouvements de population, dans lesquels il a, comme la plupart des pays riches, une responsabilité importante, qu'il s'agisse des guerres qui ravagent certains pays, du démembrement ou de l'affaiblissement de certains États – comme la Libye, à la suite de notre intervention de 2011 –, du réchauffement climatique ou des politiques de libre-échange que nous imposons à maints pays d'Afrique – à commencer par ceux de l'Ouest par le biais des accords de partenariat économique – avec pour effet de déstabiliser leur économie? Dit autrement, tant que les causes des départs contraints ne seront pas traitées, nous devons prendre notre part pour en assumer les conséquences.

Alors que nous sommes tenus d'appliquer le droit d'asile et les conventions de Genève, le fonctionnement du règlement de Dublin nous conduit, en définitive, à ne pas les respecter. Nous devrions pourtant considérer de manière tout autre ceux que nous appelons « les déboutés du droit d'asile », ceux que vos propositions amènent à considérer comme des délinquants, ceux que vous avez l'ambition irréaliste et inhumaine de rejeter je ne sais où. Cela implique de remettre en question les accords du Touquet, car nous n'avons pas vocation à être les gardes-barrières de la Grande-Bretagne. La France s'enorgueillirait d'accueillir dignement ces migrants sur son territoire et à cesser de considérer ces réfugiés en situation de détresse humanitaire, fuyant des conditions économiques et climatiques extrêmes, ne sont que des délinquants ou des gens dont le sort peut être balayé d'un revers de main.

Que ce soit au niveau européen ou à celui de la France, quand des raisons impérieuses poussent les gens à partir de chez eux, il ne sert à rien d'augmenter toujours plus la hauteur des barbelés, au risque de renier les droits de l'homme et nos principes d'humanité. (*Exclamations sur les bancs des groupes REM, MODEM et UDI-Agir.*)

Parce que nous sommes réalistes et fraternels – en disant cela, je sais parler au cœur de beaucoup de nos collègues, y compris membres du groupe REM –, nous voterons contre cette proposition de loi et continuerons, à l'avenir, de refuser cette politique. Je vous remercie de votre écoute et, pour certains, de votre amabilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Stéphane Peu.

**M. Éric Coquerel.** Le rapporteur a dépassé les bornes!

**M. Stéphane Peu.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, pour reprendre les termes employés par le Défenseur des droits, le texte que nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture fait « prendre à l'histoire de la rétention administrative des étrangers un tournant sans précédent ». Il crée une mesure inédite de rétention, indépendante de toute décision d'éloignement, qui est une mesure de privation de liberté pour le confort de l'administration.

Jusqu'à présent, la rétention ne pouvait concerner que des personnes en situation irrégulière. Elle n'intervenait que pour exécuter une décision d'éloignement et ne devait durer que le temps strictement nécessaire à organiser le départ de la personne concernée. Avec cette proposition de loi, l'enfermement serait préventif, le demandeur d'asile placé en procédure Dublin pouvant faire l'objet d'une rétention administrative dès l'introduction de sa requête aux fins de prise en charge, le temps pour l'administration de déterminer l'État responsable de sa demande. La rétention pourrait donc s'appliquer à un très grand nombre de personnes en procédure Dublin, ce qui conduirait à un enfermement massif et disproportionné. L'objectif est clair: augmenter le taux de

placement en rétention, donner à l'administration la possibilité d'enfermer un maximum de personnes, y compris en situation régulière, puis accélérer les transferts de personnes sous procédure Dublin.

Nous refusons cette dérive qui consiste à multiplier les obstacles et les contrôles pour entraver l'accès des étrangers à leurs droits fondamentaux. Nous considérons que la France doit se montrer fidèle à sa tradition de terre d'asile en Europe et prendre toute sa part dans l'accueil des réfugiés. C'est une exigence morale au regard de l'histoire et des valeurs de notre République, mais c'est aussi une obligation juridique au regard du droit international.

Or, contrairement aux déclarations d'intention teintées d'humanisme d'Emmanuel Macron, la politique menée à l'égard des demandeurs d'asile est une politique toujours plus répressive, qui conduit à l'affaiblissement de leurs droits et de leurs garanties. Cela est tellement vrai que des députés s'en émeuvent dans les rangs mêmes de la majorité.

Gardons à l'esprit que la situation actuelle, désastreuse, résulte avant tout d'un manque de volonté politique.

Rappelons quelques chiffres: dans le cadre du mécanisme de relocalisation, la France s'est engagée à accueillir 30 750 personnes entre 2015 et 2017. Au 4 septembre 2017, seuls 4 278 personnes avaient été relocalisées en France. Face à un tel bilan, la Commission européenne, dans son quinzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, publié le 6 septembre 2017, a classé la France dans le groupe des pays qui « devraient de toute urgence accélérer les transferts ». Dans ce contexte, instaurer une privation de liberté préventive est indigne, et nous rejetons avec force cette entorse aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

Ce texte est encore plus inacceptable dans la version qui nous est aujourd'hui présentée, son contenu ayant été aggravé par le Sénat. Les sénateurs ont en effet élargi les critères permettant le placement en rétention. Ils ont également réduit de quinze à sept jours le délai de saisine du juge administratif contre une décision de transfert, ce qui limitera l'application effective des droits de la défense et le respect du principe du contradictoire. Ils ont enfin introduit un nouvel article tendant à sécuriser l'assignation à résidence des étrangers.

Au-delà de ces modifications, nous sommes fondamentalement opposés à l'objectif poursuivi par cette proposition de loi, qui vise à garantir la pleine effectivité du règlement de Dublin. Le système dit de Dublin est en effet injuste et inefficace. Il est critiqué par de multiples acteurs, notamment des universitaires, des organisations non gouvernementales, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, pour ne citer que ceux-là.

Ce dispositif est considéré comme injuste, car il écarte par principe la volonté du demandeur et désigne arbitrairement un État membre comme seul responsable de la demande d'asile. En outre, le système de Dublin induit des violations des droits des demandeurs, notamment en permettant leur transfert vers des États membres où les conditions d'accueil sont constitutives de traitements inhumains et dégradants, contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans plusieurs affaires, les cours de Strasbourg et de Luxembourg n'ont ainsi eu d'autre choix que de condamner les États responsables de tels transferts, ce qui a eu pour effet de suspendre partiellement l'application du règlement de Dublin, manifes-

tement incompatible avec le caractère en réalité très disparate de l'application du droit d'asile en Europe, et contraire au plein respect des droits des demandeurs.

À l'évidence, la volonté affirmée de contrôler le sort des demandeurs d'asile est un échec. Cet échec était prévisible, tant le système de Dublin fait peser un poids particulier sur les pays frontaliers par lesquels les demandeurs pénètrent en Europe.

Je voudrais terminer mon intervention en insistant sur la nécessité impérieuse de protéger les enfants mineurs étrangers et d'interdire explicitement leur placement en rétention. Avec nos collègues Yaël Braun-Pivet et Naïma Moutchou, nous avons visité lundi le centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot. Une petite fille âgée de treize mois y était enfermée depuis plusieurs jours avec sa mère. Cette situation est à mes yeux totalement inadmissible et attentatoire aux droits de l'enfant !

**M. Florent Boudié.** C'est vrai !

**M. Stéphane Peu.** Je rappelle qu'à six reprises, depuis 2012, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour le placement en rétention de familles accompagnées d'enfants. Ces condamnations sont fondées sur l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, ainsi que sur les droits à la liberté et à la sûreté et au respect de la vie familiale, protégés par la CEDH. Toute rétention d'étrangers mineurs aurait donc dû cesser, en métropole comme dans les territoires d'outre-mer. Au contraire, leur nombre a augmenté ! En métropole, il a plus que triplé, passant de 41 enfants en 2013 à 182 en 2016, l'augmentation étant de 70 % entre 2015 et 2016. À Mayotte, le phénomène est encore plus massif, avec 4 285 enfants en rétention sur un total de 20 000. Actuellement, et nous l'avons constaté, les placements en rétention administrative se poursuivent, sans que les enfants ne bénéficient de garanties suffisantes.

C'est la raison pour laquelle notre groupe a déposé une proposition de loi visant à interdire le placement en rétention administrative des enfants mineurs. L'intérêt de l'enfant doit systématiquement primer sur les conséquences de son origine étrangère. La jouissance des droits énoncés dans la Convention internationale des droits de l'enfant doit être accessible à tous les enfants, y compris les enfants de demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants.

Pour conclure, nous voterons une nouvelle fois résolument contre ce texte qui banalise les restrictions à la liberté individuelle des demandeurs d'asile, y compris des enfants, et tend à dégrader leur situation à toutes les étapes de leurs parcours. Ce texte préfigure malheureusement le futur projet de loi, très répressif, sur l'asile et l'immigration, qui a été préparé sans concertation avec les associations – comme le dénonce la Coordination française pour le droit d'asile – et sans qu'aucune évaluation de la précédente réforme de 2015 n'ait été réalisée. Les associations sont vent debout contre cette réforme. Avec la grève qu'ils ont lancée mardi, les agents de la CNDA tirent également un signal d'alarme : ils dénoncent la logique comptable appliquée à l'asile, qui fait primer le raccourcissement des délais de jugement sur la qualité des décisions rendues.

En définitive, avec cette proposition de loi, vous voulez sécuriser le placement en rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin quand nous souhaitons, au contraire, sécuriser leurs droits et les garanties qui leur sont apportées. *(Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Élise Fajgeles.

**Mme Élise Fajgeles.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, pour aborder le débat sur cette proposition de loi avec pragmatisme et pour éviter les caricatures entendues de part et d'autre, je crois utile de répondre à quelques questions.

Cette proposition de loi a-t-elle vocation à traiter de l'accueil des demandeurs d'asile, de l'intégration des réfugiés et de la situation de tous les étrangers sur notre territoire ? À l'évidence, non ! Nous apportons ici une réponse légale à un arrêt de la Cour de cassation du 27 septembre 2017, qui constatait, dans le droit français, l'absence de définition du risque non négligeable de fuite. Et à quoi nous sert cette définition ? À faciliter le transfert, avec une possibilité de mise en rétention, des personnes à qui on a notifié leur placement sous procédure Dublin, c'est-à-dire dont les empreintes ont déjà été enregistrées dans un autre État de l'Union européenne.

Le règlement Dublin III permet cette mise en rétention lorsque quatre conditions sont remplies : qu'il existe un risque non négligeable de fuite du demandeur d'asile, que la rétention ait été décidée sur la base d'une évaluation individuelle, que la rétention soit proportionnelle et qu'aucune mesure moins contraignante ne puisse être prise. Le texte qui nous est soumis vise donc à définir les critères permettant d'apprécier la première de ces conditions, le risque non négligeable de fuite. Nous sommes donc loin d'un texte général sur notre politique migratoire !

Pour légiférer au mieux, il est important de préciser l'objet des textes, de les replacer dans leur contexte et de ne pas y mettre tous les fantasmes et tous les dogmes ; ne faisons pas comme si nous n'allions pas nous retrouver d'ici à quelques semaines pour discuter tous ensemble d'une réforme qui permettra de rendre plus effectif notre droit d'asile !

Le règlement Dublin III est-il une réponse satisfaisante à la crise migratoire que nous connaissons en Europe depuis 2015 ? À l'évidence ici encore, la réponse est non ! Comme le Président de la République l'a dit lui-même dans son discours devant les préfets en septembre dernier : « Il y a aujourd'hui sept textes qui constituent le paquet asile . Je souhaite que nous puissions accélérer leur discussion, leur redonner une véritable cohérence, parce que notre réponse est aussi une réponse européenne ».

Toutefois, aujourd'hui, c'est ce règlement qui régit le droit européen en matière d'asile, et notre pays doit respecter ses engagements communautaires. Or, pour permettre à nos services préfectoraux et à nos forces de police d'appliquer le règlement Dublin III, nous devons leur donner cette base légale. J'étais cette semaine auprès des services de la préfecture de police de Paris et j'ai entendu le désarroi des agents qui se retrouvent face à un nombre très important de personnes placées sous procédure Dublin, dont ils ne peuvent étudier plus avant la situation administrative et dont ils ne peuvent non plus procéder au transfert lorsque ces personnes se soustraient aux autorités.

Il est de notre responsabilité politique, à nous tous qui siégeons dans cet hémicycle, de permettre une bonne application de la loi. Le présent texte constitue-t-il la panacée ? Certainement pas ! Sa première lecture par notre assemblée a toutefois permis d'introduire des garanties supplémentaires au bénéfice des personnes relevant de la procédure Dublin qui ne sont pas remises en cause.

Nous devons voter conforme le texte modifié par le Sénat. Il me semble essentiel de nous souvenir de la raison pour laquelle nous, députés, représentants de la nation, siégeons dans cet hémicycle. Nous sommes ici pour légiférer, ce qui ne

consiste pas uniquement à échanger des points de vue, s'envoyer mutuellement des paroles et faire résonner des mots. Il s'agit de débattre en vue de fabriquer la loi, ce qui consiste à forger des outils juridiques permettant aux agents de police et aux fonctionnaires préfectoraux d'agir, en l'espèce d'appliquer un règlement européen qui nous engage.

Par-delà les mots, il y a des gens – des agents, des riverains et des « dublinés », comme on les appelle. Rester dans le flou ne sert l'intérêt de personne. Par-delà les mots, il y a la loi avec un grand « L », celle qui doit être appliquée pour faire sens, pour ne pas perdre de sa substance, pour que l'ordre public ne chancelle pas et pour que la République règne partout sur le territoire national. C'est pourquoi les membres du groupe La République en marche vous invitent à voter le texte, chers collègues. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Ciotti.

**M. Éric Ciotti.** Madame la présidente, madame la ministre, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous ouvrons ce soir un débat essentiel – même si nous n'en abordons qu'un aspect – portant sur la nécessité de réformer en profondeur la politique migratoire de notre pays. Il ne s'agit de rien de moins que préserver le principe républicain essentiel qu'est le droit d'asile.

Celui-ci ressortit à l'honneur de notre République, à son histoire, peut-être même à sa raison d'être. Or il est actuellement dévoyé. Ses principes fondamentaux sont remis en cause, car notre système ne fait quasiment plus aucune différence entre les déboutés du droit d'asile et ceux qui bénéficient du statut – ô combien noble ! – de réfugié politique.

La proposition de loi que nous examinons ce soir a pour ambition de permettre la bonne application du régime d'asile européen, dont il faut bien admettre qu'il est à bout de souffle. Il repose sur un principe cardinal, qu'a rappelé tout à l'heure Jean-Luc Warsmann : un seul État est compétent pour l'examen d'une demande d'asile. Il s'agit de décourager une attitude – hélas souvent constatée au cours des dernières années – consistant à faire son marché, en quelque sorte, à la recherche de la législation la plus généreuse – ou la plus laxiste.

Si la démarche adoptée par les versions successives du règlement Dublin est certes opportune, force est de constater que son application aboutit à un échec cuisant. Quelques chiffres le démontrent à l'échelle de notre pays – mais d'autres aussi bien à l'échelle européenne. En 2016, 25 963 demandeurs d'asile ont fait l'objet d'une procédure Dublin ; 14 308 d'entre eux ont reçu l'accord d'un autre État membre de l'Union européenne leur permettant d'y être pris en charge ; et 1 293 demandeurs d'asile y ont effectivement été transférés.

À l'évidence, mes chers collègues, il y a là une pyramide inversée : sur près de 26 000 demandeurs d'asile concernés, un peu plus de 14 300 sont acceptés et à peine plus d'un millier transférés, soit moins de 5 % d'entre eux. Ces chiffres, qui démontrent à eux seuls la faillite du système, s'expliquent par des raisons concrètes telles que des refus d'embarquement ou la disparition des intéressés – c'est-à-dire leur fuite, qui est l'un des enjeux de la présente proposition de loi – une fois la décision de transfert notifiée.

Plus globalement, cet échec trouve sa source dans un contexte migratoire inédit, qui explique les difficultés d'application du dispositif. En 2017, plus de 100 000 premières demandes d'asile ont été enregistrées par l'Office français de

protection des réfugiés et apatrides – OFPRA – et 121 000 par les centres d'accueil de demandeurs d'asile – CADA, soit des chiffres records dans l'histoire de notre République. Il s'agit d'un quasi-doublement des arrivées – une hausse de 90 % – depuis 2010. À l'échelle européenne, 363 348 migrants – ce chiffre précis est sujet à caution, mais certainement plus de 360 000 migrants – ont franchi la Méditerranée en 2016.

Il existe une autre explication à cette crise migratoire inédite. Les dispositions des accords de Dublin pèsent – injustement – sur un nombre restreint d'États, notamment la Grèce, l'Italie et la Hongrie, ce qui remet en cause leur soutenabilité même.

En outre, certains États – notamment ceux qui sont confrontés à cette situation migratoire – ont manifestement adopté des stratégies d'évitement afin de s'épargner l'examen de certaines demandes d'asile. Dès lors, nous ne pourrions pas faire l'économie d'une politique européenne plus globale, conduite à l'échelle des frontières externes de l'Europe. J'estime, à titre personnel, que les autorités de l'Union européenne devront y mettre en place les fameux « *hot spots* » évoqués par certains membres de la majorité, afin d'assurer un traitement rapide et humain des demandes d'asile ainsi qu'un accueil meilleur et plus rapide, assorti d'une capacité d'intégration renouvelée, de ceux qui bénéficient du statut de réfugié, tout en veillant en même temps à éloigner les déboutés du droit d'asile vers leurs pays d'origine respectifs.

À ces difficultés à l'échelle européenne s'en ajoutent d'autres strictement internes, dont je donnerai un exemple particulièrement évocateur. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 18 septembre 2017, 3 469 migrants sur les 5 576 enregistrés à la borne Eurodac du Calais ont refusé que l'on relève leurs empreintes digitales, soit environ 62 % d'entre eux. Cette situation est parfaitement inacceptable et incompréhensible ! Comment mener à bien des procédures légales si ceux qui en font l'objet refusent de se soumettre aux lois de la République ? Seules 132 personnes ont été placées en garde à vue et aucune n'a été poursuivie pénalement, alors qu'il s'agit d'un délit.

On ne peut concevoir – tel est du moins l'avis des membres du groupe Les Républicains – l'examen d'une demande d'asile si l'intéressé refuse que l'on relève ses empreintes digitales. Comme l'ont clairement affirmé les sénateurs, un tel refus devrait constituer un motif suffisant d'interruption immédiate de l'examen de la demande d'asile.

**Mme Valérie Boyer.** C'est vrai !

**M. Éric Ciotti.** Enfin, des jurisprudences récentes – qui font l'objet de la présente proposition de loi –, européennes et nationales – émanant de la Cour de justice de l'Union européenne ou du Conseil constitutionnel –, ont remis en cause le placement en rétention d'étrangers relevant de règlement Dublin.

Concrètement, en France, il était devenu juridiquement impossible de placer en rétention administrative les étrangers s'inscrivant dans ce cadre, ce qui rendait impossible leur transfert vers le pays où ils avaient effectué leur première demande lors de leur arrivée en Europe. La proposition de loi présentée par Jean-Luc Warsmann que nous examinons ce soir résout ce seul problème juridique. C'est un progrès !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Merci !

**M. Éric Ciotti.** Cette démarche est utile. Nous l'accueillons favorablement et voterons la proposition de loi, qui n'en constitue pas moins un traitement trop partiel des enjeux ô

combien graves et majeurs auxquels nous sommes confrontés. À tout le moins, elle tire les conséquences des jurisprudences que j'évoquais à l'instant.

Celles-ci ont sanctionné l'absence, dans notre législation – due à la sous-transposition des directives européennes qu'évoquait tout à l'heure notre rapporteur –, de critères objectifs caractérisant le risque de fuite et justifiant le placement en rétention administrative d'un étranger relevant de la procédure Dublin.

Le Sénat a utilement complété la proposition de loi. Notre commission des lois n'est pas revenue sur les avancées qu'il a réalisées, ce qui me semble particulièrement pertinent.

Le texte que vous nous proposez de voter, monsieur le rapporteur, apporte des réponses aux difficultés actuelles, notamment en permettant le placement en rétention administrative dans des cas très précis. Néanmoins, les membres du groupe Les Républicains estiment qu'elles ne suffisent pas, à elles seules, pour changer radicalement notre politique migratoire – ce qui nous semble nécessaire, utile et indispensable – et veiller ainsi à l'éloignement effectif des ressortissants relevant de la procédure Dublin.

Plus généralement, nous estimons qu'il faut refaire de la rétention administrative la clef de voûte de notre politique d'éloignement, qui actuellement n'existe plus.

**M. Florent Boudié.** On enferme d'abord, on discute après !

**M. Éric Ciotti.** Il n'existe plus de politique d'éloignement dans notre pays – le reste relève de la communication. Elle est devenue complètement inefficace et quasiment impuissante.

Selon un rapport de la Cour des comptes paru en 2015 – M. Valls était alors Premier ministre –, plus de 96 % des personnes déboutées du droit d'asile restent en France. Autrement dit, plus de 95 % des demandeurs d'asile déboutés demeurent illégalement sur notre territoire sans titre de séjour.

Selon les chiffres de l'année 2017, plus de 60 000 personnes ont été déboutées de leur demande d'asile et plus de 55 000 d'entre elles – il importe de le rappeler – resteront, définitivement ou presque, sur le territoire national. Nous ne pouvons plus continuer ainsi. Cette immigration illégale de masse remet en cause la cohésion sociale dans de nombreux territoires de la République.

J'évoquerai également, en guise d'illustration, les 92 076 mesures d'obligation de quitter le territoire français – les fameuses OQTF – prononcées en 2016, dont 18 % seulement ont été réellement exécutées. Ainsi, au cours de la seule année 2016, 75 587 personnes – selon les chiffres de la direction générale des étrangers en France – se sont maintenues sur le territoire français en dépit des mesures d'éloignement prises à leur rencontre.

Nous l'affirmons sans détour : tout étranger en situation irrégulière doit quitter le territoire français. Il en va de la crédibilité de l'État et du respect des règles de droit. Or, nous savons que la rétention administrative est le seul instrument efficace garantissant qu'un étranger en situation irrégulière ou un demandeur d'asile débouté soit effectivement éloigné.

**M. Erwan Balanant.** Moins de 20 % le sont !

**M. Éric Ciotti.** Sans rétention administrative, il n'y aura pas d'éloignement. Tel est le sens de la présente proposition de loi, qui facilite le recours à la rétention administrative dans des cas très précis.

Il est naïf de penser qu'une assignation à résidence permettra de mettre à exécution une obligation de quitter le territoire national, comme l'ont cru les membres de la majorité socialiste qui a précédé l'actuelle, ce qui a mené à l'explosion de l'immigration dans notre pays.

Ce principe, nous voulons le systématiser, notamment pour les demandeurs originaires des pays sûrs. Nous débattons prochainement, madame la ministre, d'un projet de loi relatif à l'asile et à l'immigration, et nous déposerons des amendements en ce sens.

Bien que cela ne concerne pas directement le texte soumis à notre examen, je souhaite insister sur la nécessité d'accorder davantage de moyens aux centres de rétention administrative. La tragédie de Marseille a montré les failles de ce système, notamment à Lyon, où il y avait eu un défaut de placement en centre de rétention. Depuis, c'est-à-dire bien tardivement, les préfets ont reçu des instructions. Mais nous constatons, notamment dans le cadre des travaux menés par la commission des lois, d'importantes difficultés : manque de places, personnels débordés, complexité inouïe des procédures, et en conséquence taux dérisoire d'exécution des mesures d'éloignement.

Nous devons avoir le courage de poser la question du nombre de places disponibles dans les centres de rétention administrative : il y a aujourd'hui vingt-six CRA, et 1 755 places dont 184 outre-mer. C'est naturellement insuffisant au regard du nombre d'étrangers en situation irrégulière, qui sont sans doute plus de 400 000 dans notre pays.

Enfin, l'objet limité de cette proposition de loi ne fait pas oublier la nécessité d'un débat plus large sur la politique migratoire de la France. Il faut, je le crois en conscience, opérer un véritable tournant et reprendre en main la question des flux et de leur contrôle. La France doit se doter des outils qui lui permettent de choisir qui a le droit d'entrer et de séjourner sur son territoire : il y va de sa souveraineté et de sa cohésion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laurence Vichnievsky.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, je voudrais, avant d'aborder la position de notre groupe à ce moment de la procédure parlementaire, faire deux observations. La première visera à rappeler l'objet précis de ce texte – vous me pardonnerez si je répète des choses qui ont été dites, mais j'ai aussi entendu beaucoup de digressions. La seconde sera de méthode, pour mettre en garde contre une approche trop émotionnelle du sujet.

Il ne s'agit pas de débattre aujourd'hui de la politique d'immigration, ni même du régime de l'asile en général.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Absolument.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Ces débats sont extrêmement importants pour l'avenir du pays, et ils auront lieu dans cet hémicycle, peut-être lorsque le Gouvernement déposera, dans les semaines qui viennent, un projet de loi sur l'asile – encore que, d'après ce que je sais de ce texte, je ne suis pas certaine qu'il réponde aux questions posées sur la politique migratoire que nous souhaitons pour notre pays. Qui voulons-nous accueillir, dans quelles conditions ? Combien de personnes voulons-nous accueillir ? Ce projet n'aborde pas ces sujets.

Mais aujourd'hui, notre assemblée n'est saisie que d'un dispositif très ponctuel visant à assurer, cela a été dit, la bonne mise en application par la France du règlement européen Dublin III, qui tend – question de bon sens – à

déterminer, pour chaque demande d'asile formée sur le territoire de l'Union européenne, l'État membre qui sera responsable de son examen.

Plus précisément encore, notre rapporteur l'a rappelé, l'obligation d'adopter un texte résulte d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, rendu contre la République tchèque, qui prescrit que les États membres sont tenus de fixer dans leur législation les critères objectifs d'un « risque non négligeable de fuite » des demandeurs d'asile, permettant de placer ceux-ci en rétention lors d'une procédure de transfert vers un autre État membre. Cette obligation a été rappelée à de nombreuses reprises, et encore très récemment, par la Cour de cassation. Aujourd'hui, ces critères n'existent tout simplement pas dans notre législation.

Le seul objet de cette proposition de loi est – ou du moins était à l'origine, car elle comporte aujourd'hui un certain nombre d'autres dispositions – de fixer ces critères et de les inscrire dans notre législation.

Ma seconde observation concerne la méthode. Plus que d'autres sujets, les questions relatives à l'immigration suscitent de l'émotion, voire de la passion. Cela se comprend parce que ces sujets revêtent nécessairement une dimension humanitaire. Mais, en tant que législateurs, nous devons raison garder. Nous devons nous tenir éloignés aussi bien du syndrome de la forteresse assiégée, qui nous amènerait à voir un envahisseur en chaque étranger pénétrant sur le sol français, que de l'empathie ou de la compassion pour la figure du migrant, qui nous ferait oublier que notre mission est d'abord celle de défendre l'intérêt supérieur du pays.

J'en viens à la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui.

Les modifications apportées par le Sénat n'altèrent pas, à mon sens, l'économie générale du texte que nous avons voté en première lecture. Le principal apport du Sénat – ce point a été peu souligné – concerne le régime de l'assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire. L'article 3, nouveau, met en conformité le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le CESEDA, avec une décision récente du Conseil constitutionnel.

L'assignation à résidence peut être, comme auparavant, prolongée au-delà de cinq années – un délai très conséquent – mais devra désormais être justifiée par des circonstances particulières, tenant notamment à l'absence de garanties de représentation de l'étranger ou au fait que sa présence constituerait une menace grave pour l'ordre public. Faute de quoi, elle devra cesser. L'apport du Sénat sur ce point conforte donc le droit qu'à l'étranger de se déplacer librement sur le territoire national, en encadrant plus strictement le pouvoir de l'autorité administrative d'y porter atteinte. Le groupe MODEM votera cette mise en conformité du CESEDA avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Deux autres modifications significatives ont été introduites par le Sénat : d'une part, concernant l'élargissement des critères permettant d'apprécier l'existence d'un risque non négligeable de fuite de l'étranger faisant l'objet d'une procédure de transfert ; d'autre part, concernant le délai de recours de l'étranger contre une décision de transfert.

S'agissant de la première, la prise en compte de la dissimulation par l'étranger d'éléments « de son parcours migratoire, de sa situation familiale ou de ses demandes antérieures d'asile » nous a semblé justifiée. J'appelle votre attention,

chers collègues, sur le fait qu'une simple omission par l'étranger d'un ou plusieurs de ces éléments ne saurait en soi justifier son placement en rétention. Il faut, aux termes du texte, que cette omission soit volontaire, c'est-à-dire qu'il s'agisse non d'une simple omission, mais véritablement d'une dissimulation. Il appartiendra à l'autorité administrative de caractériser cette dissimulation, notamment l'intention dolosive de l'étranger, d'en apporter la preuve, et au juge des libertés et de la détention de contrôler l'existence de la dissimulation.

C'est la raison pour laquelle le groupe MODEM et apparentés votera le texte en l'état.

S'agissant de la deuxième modification, le Sénat a effectivement réduit de quinze à sept jours le délai accordé à l'étranger pour demander au juge administratif l'annulation d'une décision de transfert. La commission des lois a décidé de ne pas revenir sur cette modification et de voter la proposition de loi conforme. J'ai moi-même hésité à voter ainsi, considérant notamment l'absence de tout risque d'une censure de la Cour européenne des droits de l'homme, le délai raisonnable au sens de l'article 6, alinéa 1, de la convention étant, si vous m'autorisez ce raccourci, celui qui n'est pas trop long et non celui qui n'est pas trop court.

Un autre argument développé par le Gouvernement est qu'il est préférable d'adopter la proposition de loi dès aujourd'hui, par un vote identique de l'Assemblée nationale et du Sénat, plutôt que de s'engager, sur ce qui ne constitue qu'une disposition marginale du texte, dans une nouvelle navette parlementaire.

Notre groupe a néanmoins considéré qu'il fallait, sur ce point, revenir au texte initial de l'Assemblée et maintenir un délai de quinze jours. Il votera donc, sous cette réserve, la présente proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen.

En conclusion, le texte qui nous est soumis, dont la portée est très circonscrite, trouve un juste équilibre entre la tradition française d'accueil des réfugiés, conforme aux idéaux humanistes de notre pays, et la nécessité d'une application effective de nos engagements européens visant à transférer les demandeurs d'asile vers d'autres pays de l'Union, lorsque ceux-ci sont compétents pour statuer sur leurs demandes.

En réalité, ce sont les faits qui trancheront en dernier ressort. Aujourd'hui, cela a été dit à plusieurs reprises, parmi l'ensemble des cas qui relèvent du règlement de Dublin et pour lesquels la France a reçu l'accord des pays appelés à examiner à sa place les demandes d'asile, seule une faible minorité des demandeurs est effectivement transférée. De nouveaux chiffres, portant sur les transferts de 2018, seront publiés au début de l'année 2019. C'est sur leur base que l'on pourra juger de l'efficacité de notre nouvelle législation et des résultats de l'action du Gouvernement. En ce qui me concerne, je lui fais confiance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM et sur plusieurs bancs du groupe REM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ludovic Mendes.

**M. Ludovic Mendes.** Madame la présidente, madame la ministre, madame la présidente de la commission des lois, monsieur le rapporteur, chers collègues, nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture le projet relatif à la bonne application du régime d'asile européen. Ce texte a pour but de répondre aux défaillances que connaît actuellement notre dispositif de traitement de l'asile ; il vise également à mettre notre législation en conformité avec les dispositions du règlement dit « Dublin III ».

Si nous ne pouvons que nous satisfaire de cette volonté de voir la France respecter ses engagements européens, il apparaît aujourd'hui que le cadre juridique dessiné par le règlement Dublin III est inadapté à la réalité et ne permet pas un traitement collectif satisfaisant de l'asile.

J'entends régulièrement parler de la réponse que nous devons apporter à la « crise migratoire » que connaîtrait le continent européen. Je parlerais plutôt, pour ma part, d'un « défi », car c'est maintenant depuis une dizaine d'années que le continent européen est confronté à une arrivée massive de personnes qui fuient des zones de conflit. De plus, la situation géopolitique des zones concernées par les départs semble malheureusement propice à la persistance de ces flux migratoires : nous devons donc réfléchir sur le temps long. Or le cadre juridique européen, pensé pour répondre en urgence à une situation critique, est pour le moins inadapté à une gestion à long terme des migrations.

Le système actuel fait peser de manière importante et totalement injuste le poids de l'accueil et de la prise en charge des réfugiés sur les pays de première entrée. Il prévoit notamment que le pays dans lequel le demandeur d'asile est arrivé en premier est compétent pour statuer sur la demande. Cette situation pousse de nombreux demandeurs d'asile à se soustraire aux procédures, et à attendre dans la clandestinité l'expiration du délai de dix-huit mois leur permettant de déposer une demande d'asile dans le pays de résidence. De plus, les expulsions de « dublinés » sont souvent suivies d'un retour quasi immédiat de ces personnes, vu l'impossibilité pour les autorités des pays d'accueil de prendre ces personnes en charge.

Il y a deux ans, constatant que les pays d'accueil ne pouvaient pas faire face à la situation, la Commission européenne lançait un programme de relocalisation et de réinstallation des demandeurs d'asile, qui a pris fin en septembre dernier.

Ce plan prévoyait initialement la relocalisation de près de 100 000 personnes dans les différents États membres de l'Union européenne. Or plusieurs États ont purement et simplement refusé de faire face à leurs responsabilités et font, depuis, l'objet d'une procédure d'infraction. Les relocalisations ont concerné un peu plus de 28 000 personnes, soit 28 % de du nombre initialement fixé.

Cette situation témoigne du manque de solidarité entre les États membres mais également du manque d'efficacité des dispositifs juridiques qui définissent la politique européenne d'asile. L'Union européenne, qui repose sur le principe de libre circulation des personnes, n'est pas, en 2018, en mesure de faire respecter ses propres mécanismes de solidarité s'agissant de la relocalisation des réfugiés.

La France est favorable à la relocalisation, qui apparaît comme la solution la plus juste et la plus équitable pour assurer un accueil convenable et efficient des demandeurs d'asile tout en répartissant justement la charge entre les États membres.

Cette même logique d'efficacité est au cœur des travaux du ministère de l'intérieur afin de proposer prochainement des mesures pour améliorer notre propre dispositif d'accueil. Les avancées au niveau national devront néanmoins être complétées par une véritable réforme du régime d'asile européen, qu'il conviendra d'accompagner de manière exigeante. Il faut remettre à plat la politique européenne d'asile dans son ensemble pour garantir plus de solidarité entre les États membres, plus d'efficacité dans le traitement des

demandes, mais également plus de pragmatisme dans l'application des décisions concernant les personnes déboutées du droit d'asile.

En ma qualité de membre de la commission des affaires européennes, j'ai été désigné, avec ma collègue Marietta Karamanli, rapporteur sur la réforme européenne du droit d'asile. Nous entendons avancer des propositions concrètes en la matière.

Cette volonté fait écho à la position que La République en marche adopte vis-à-vis des questions européennes, et que j'ai déjà eu l'occasion d'exprimer dans cet hémicycle : euroconvaincus, nous ne laisserons pas la critique de l'Union à ses détracteurs, aussi nombreux soient-ils dans cet hémicycle, mais nous nous attacherons à assortir ces critiques de propositions concrètes, car c'est bien ce qui sépare la critique constructive de la posture politicienne. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM et sur quelques bancs du groupe MODEM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Madame la présidente, madame la ministre, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, chers collègues, j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur cette proposition de loi. Elle est évidemment nécessaire.

Je suis profondément attachée au droit d'asile. Il fait la grandeur de notre démocratie. La France a toujours ouvert ses portes aux persécutés, aux pourchassés pour leurs idées, pour leurs convictions ou pour leur religion. Et elle doit continuer à le faire, mais sans confier à d'autres ce qui relève de choix essentiels, politiques – au vrai sens du terme –, vitaux même.

C'est au peuple français de décider, surtout en matière d'accueil de populations étrangères, et à nous, parlementaires, de veiller à ce qu'il en soit ainsi. S'il s'agit d'harmoniser nos législations pour en accroître l'efficacité, tant mieux ! Mais en matière de droit d'asile, certains de nos voisins européens font parfois preuve d'une rare inconséquence.

Depuis 1990 et les accords de Dublin, les demandeurs d'asile doivent déposer leur dossier de demande dans le premier pays d'Europe où ils sont entrés. Leurs empreintes sont alors enregistrées dans le fichier Eurodac. Ainsi, pour toute demande d'asile déposée en France, la préfecture saisie consulte ce fichier et, si les empreintes du demandeur d'asile y figurent, demande au premier pays d'accueil, le pays responsable, de le récupérer, si j'ose dire.

En pratique, l'État responsable est celui dans lequel les empreintes digitales du demandeur ont été recueillies. Malheureusement, dans les faits, les États souvent « premiers entrants » mettent en place de plus en plus fréquemment des stratégies d'évitement pour ne pas être identifiés comme l'État responsable de certaines demandes d'asile. Ainsi, on peut évaluer à moins de 25 % les prélèvements d'empreintes digitales auprès des personnes qui franchissent illégalement une frontière extérieure de l'Union européenne. Vous l'aurez compris, l'harmonisation européenne a du bon, à condition que tous les États jouent le jeu.

Par ailleurs, en France, 62 % des étrangers interpellés par la direction centrale de la police aux frontières refusent de donner leurs empreintes, avec pour conséquence immédiate l'incapacité de l'administration de consulter Eurodac pour savoir si ces individus sont soumis ou non aux accords de Dublin. Même si, depuis 2016, un tel refus est passible d'un



an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, les parquets n'engagent que très rarement des poursuites pour ce motif.

À la suite de la crise migratoire, les « dublinés » représentent environ 40 % des quelque 100 000 demandeurs d'asile arrivés en France en 2017. Certaines associations ont pu calculer que, si leur transfert vers le pays responsable pouvait être effectué en un mois de temps, cela générerait une économie de 252 millions d'euros – sans compter les conséquences positives sur la durée des procédures pour les autres demandeurs d'asile.

En 2015, la Cour des comptes a publié un rapport assez éloquent qui a mis mal à l'aise le gouvernement de l'époque ; il en ressortait que 96 % des personnes déboutées du droit d'asile restaient *in fine* sur le territoire national. Le Président Macron a d'ailleurs reconnu depuis que la pratique des reconduites n'était ni effective ni efficiente.

On a envisagé de diminuer les délais d'examen des demandes par l'OFPRA et d'augmenter la durée de rétention de quarante-cinq à quatre-vingt-dix jours afin de laisser davantage de temps aux officiers de police pour instruire les dossiers. En réalité, rien de tout cela ne servira si on ne conclut pas d'accords avec les pays d'origine, car nombreux sont les consulats qui refusent de délivrer le laissez-passer indispensable aux retours des illégaux. Ne faudrait-il pas prendre des sanctions contre ces pays ? Contre certains d'entre eux, nous ne manquons pas de moyens de rétorsion.

Le 29 janvier dernier, j'étais au centre de rétention administrative de Sète. Lors des discussions avec les différents personnels de police présents, il m'a été répété qu'aucune solution efficace ne pourra être mise en œuvre sans le concours actif des États d'origine. Combien de temps passé par ces fonctionnaires de police à essayer de retrouver la nationalité des personnes retenues ? Quelle énergie dépensée à les accompagner dans les divers consulats pour tenter de vérifier leurs dires ? Combien de personnels mobilisés pour toutes ces activités ? Combien d'argent dépensé pour des résultats si modestes et une efficacité si réduite ? Le découragement de nombreux fonctionnaires est palpable.

Aucune harmonisation de législation n'aura de réelle efficacité si une action diplomatique d'envergure n'est pas initiée. Les fonctionnaires de police en sont persuadés, leur efficacité passe par le ministère des affaires étrangères ! Et, disons-le aussi, par un peu plus de fermeté !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Florent Boudié.

**M. Florent Boudié.** Madame la présidente, madame la ministre, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, cela a été dit par Mme Vichnievsky, nous devons répondre à un problème ponctuel et opérationnel, celui que votre proposition de loi, monsieur le rapporteur, entend résoudre.

Ce problème se résume en peu de mots : avant le 25 septembre 2017, la France pouvait placer en rétention administrative les ressortissants étrangers tombant sous le coup du règlement Dublin III ; depuis cette date, la Cour de cassation ne l'autorise plus, considérant que la loi ne précise pas la notion de risque non négligeable de fuite justifiant le placement en rétention.

Il ne s'agit donc pas de créer de nouveaux cas de rétention administrative, mais de rétablir une pratique interdite depuis cinq mois, en raison d'un vide juridique que la Cour de cassation nous invite à combler.

D'où la proposition, monsieur le rapporteur, d'inscrire dans la loi les critères – onze dans le texte initial, douze à l'issue de la lecture au Sénat – qui permettent de définir le risque non négligeable de fuite.

Je le dis à celles et ceux de nos collègues qui rejettent cette proposition de loi : vous plaidez pour un vide juridique dont les préfetures elles-mêmes, sans qu'il soit besoin d'une longue étude d'impact, soulignent qu'il bloque l'application du règlement Dublin III.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Avec des raisons !

**M. Stéphane Peu.** Il y a eu une décision de justice !

**M. Florent Boudié.** Depuis la décision de la plus haute juridiction judiciaire, les transferts des « dublinés » sont fragilisés puisqu'il n'est plus possible de procéder à la rétention des personnes concernées le temps nécessaire à la préparation de leur éloignement. Pendant ce temps, je rappelle que, pour la seule année 2017, l'Allemagne a transféré vers la France 4 500 ressortissants étrangers au titre du règlement Dublin.

Pour autant, le groupe REM a souhaité, dès la première lecture, et avec votre approbation, monsieur le rapporteur, apporter des garanties supplémentaires, pour une raison simple : la rétention administrative n'est jamais une décision anodine parce qu'elle est privative de liberté. Aussi avons-nous introduit la condition de vulnérabilité, qui vient s'ajouter à l'obligation de subordonner toute rétention administrative à une évaluation individualisée des personnes concernées, et au principe de proportionnalité qu'impose la privation de liberté.

Notre groupe a également souhaité que ne soient pas confondues la volonté de dissimuler son identité et l'impossibilité – de bonne foi – de présenter un document d'identité en cours de validité, là encore pour tenir compte de la situation spécifique des demandeurs d'asile.

Cet équilibre a été modifié par le Sénat, qui a élargi la rétention administrative au refus, par les personnes concernées, de laisser relever leurs empreintes digitales. Je dois dire que l'intention n'est pas illégitime. Je me bornerai ici à un seul exemple : entre janvier et septembre 2017, sur 5 576 présentations à la borne Eurodac dans le Calais, 62 % de refus de recueil des empreintes ont été enregistrés.

**M. Éric Ciotti.** Nous avons les mêmes chiffres !

**M. Florent Boudié.** Il y a donc un problème opérationnel.

Mais nous craignons que l'ajout du Sénat reste sans effet. La loi du 7 mars 2016, défendue par Bernard Cazeneuve, a créé un délit de refus de prélèvement d'empreintes sanctionné par un an d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende, sans que cette menace vienne réduire le nombre de refus.

**M. Éric Ciotti.** Cela n'a jamais été appliqué !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Cette loi a été faite pour les syndicalistes ! Ce sont eux qui refusaient qu'on prenne leurs empreintes.

**M. Florent Boudié.** En quoi la menace d'une rétention administrative y parviendrait-elle, monsieur Ciotti ? C'est la question que nous nous posons.

De la même façon, le Sénat a porté de quatre à six jours la durée de la validité des ordonnances du juge des libertés dans le cadre des visites domiciliaires, tout en réduisant de quinze à sept jours le délai de recours devant le juge administratif contre les décisions de transfert. Là encore, nous nous inter-

rogeons sur la pertinence de mesures plus restrictives sans rapport avec l'objet de la proposition de loi qui est de préciser la notion de risque non négligeable de fuite.

Nous reviendrons donc sur les apports du Sénat à l'occasion de la discussion du projet de loi sur l'asile et l'immigration, qui sera présenté dès la semaine prochaine en conseil des ministres, d'autant plus facilement que nous aborderons la question des visites domiciliaires et celle des délais de recours de façon plus globale et donc plus cohérente.

Il n'en demeure pas moins que, pour l'heure, un vote conforme est nécessaire, en raison des difficultés opérationnelles que j'évoquais il y a un instant : la France ne doit pas perdre de temps dans l'application du règlement Dublin III, que nos partenaires – je citais l'exemple de l'Allemagne – ne se privent pas d'exécuter lorsqu'il s'agit de transférer dans notre pays les personnes dont nous devons étudier les demandes d'asile. Malgré les réserves que j'ai exprimées, la proposition de loi répond, nous semble-t-il, à nos engagements européens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Matthieu Orphelin.

**M. Matthieu Orphelin.** Madame la présidente, madame la ministre, madame la présidente de commission, chers collègues, disons-le sans détour, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture nous revient inutilement durcie par la majorité de droite du Sénat.

Inutilement, car certains ajouts n'apportent rien à l'objet de la loi. Je doute, par exemple, que la réduction de quinze à sept jours du délai de recours contre une décision de transfert permette une meilleure application du régime d'asile européen. En revanche, elle sacrifie les droits des demandeurs et le travail de ceux, avocats et associations, qui les accompagnent.

Inutilement, car la condition ajoutée, pour caractériser le risque non négligeable de fuite, de la dissimulation d'éléments du parcours migratoire ou de la situation familiale du demandeur est vague. Parle-t-on d'éléments cachés sciemment ou par omission ? Et même si ces éléments étaient cachés sciemment, il faut peut-être en comprendre la raison, souvent liée à la peur de retourner dans leur pays. Prenons l'exemple d'un Soudanais qui a fui son pays en raison de son orientation sexuelle. Sachant qu'au Soudan, l'homosexualité est punie de la peine de mort, est-il difficile de comprendre que cette personne ne soit pas capable de raconter son parcours dès son entrée en Europe ?

**M. Jean-Paul Lecoq.** Très bien !

**M. Matthieu Orphelin.** Il faut donner aux migrants le temps nécessaire pour raconter.

Vous l'aurez compris, la version actuelle du texte ne me paraît pas satisfaisante. Ce texte ne me convient pas, mais j'ai entendu qu'il y avait un risque de vide juridique, ce qui conduit la majorité à souhaiter l'adopter aujourd'hui en termes conformes. Plus encore, j'ai pris note de l'engagement fort pris par le Gouvernement et par notre groupe majoritaire de revenir sur ces dispositions dès le débat parlementaire sur le projet de loi « asile, immigration, intégration », qui sera présenté la semaine prochaine en conseil des ministres. J'ai pris acte de ces engagements clairs, et je n'ai donc pas déposé de nouveau ni signé les amendements que nous avions discuté sur ces points en commission des lois.

Car, oui, le débat parlementaire sur le projet de loi « asile, immigration, intégration » sera le moment de vérité. Je sais que d'aucuns seront tentés par les postures politiques : certains, chez Les Républicains ou au Front national, s'insurgeront devant le supposé laxisme du Gouvernement face au défi migratoire, tandis que d'autres tenteront de démontrer l'inhumanité du texte, tout en oubliant qu'ils étaient, pour certains, aux responsabilités il y a encore quelques mois. Le sujet mérite mieux.

Parlons des mesures concrètes. Oui, les députés de la majorité pourront se rassembler derrière un texte équilibré, juste, pérenne et humain. C'est au soir du vote de la loi « asile, immigration, intégration » que nous, Gouvernement et majorité, pourrons faire le bilan de notre travail.

Aurons-nous alors su renforcer le dialogue avec les associations et retrouver avec elles des espaces de dialogue et d'expérimentation sur les territoires ? Leur demande de ne pas restreindre les conditions d'accès au titre de séjour pour étranger malade a été entendue, ce qui est une première très bonne décision.

Aurons-nous ouvert une réflexion nationale et européenne sur la question des migrations climatiques ? Ce serait cohérent avec notre volonté d'être exemplaires face au défi climatique.

Aurons-nous pris des mesures fortes, dans la loi ou à côté de celle-ci, pour l'intégration des demandeurs d'asile, notamment pour faciliter la formation et le travail pendant la durée de la procédure ?

Aurons-nous trouvé un compromis sur le délai maximal de recours devant la Cour nationale du droit d'asile ?

Aurons-nous eu un débat éclairé sur la durée maximale de rétention et fait évoluer les conditions de rétention ?

Aurons-nous réussi à avoir une approche globale en intégrant la question de l'intégration et celle de l'aide au développement ?

Aurons-nous réussi à débattre sans tabou sur d'autres thèmes essentiels tels que l'évolution de la notion de délit de solidarité ou les propositions que la France devrait défendre à l'échelon européen pour un nouveau règlement de Dublin ?

Le débat sera complexe, nous le savons, mais, j'en suis sûr, la majorité répondra présent et saura se rassembler. Réussir à élaborer collectivement une loi que nous pourrions défendre ensemble est un beau défi. Ce ne sera pas simple, mais nous, députés de la majorité, ferons tout pour y arriver. À ceux qui rêvent que la majorité se fracture sur ce texte, je le dis très simplement : nous ne vous ferons pas ce plaisir. Trouver des compromis ambitieux est dans l'ADN de La République en marche et de la majorité.

**Mme Élise Fajgeles.** Bravo !

**M. Matthieu Orphelin.** Cette réussite, nous la devons à notre pays et au monde. Nous la devons aussi aux milliers de morts sur la route de l'exil. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

#### DISCUSSION DES ARTICLES

**Mme la présidente.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi sur lesquels les deux assemblées n'ont pu parvenir à un texte identique.

**Article 1<sup>er</sup>**

**Mme la présidente.** Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 1<sup>er</sup>. La parole est à Mme Delphine Bagarry.

**Mme Delphine Bagarry.** Je reprends une question posée par le rapporteur : pourquoi sommes-nous là aujourd'hui ? De quoi parlons-nous ? Il est question de combler un vide juridique ; il revient au législateur de rendre une loi opérationnelle. À cette fin, un certain nombre critères du risque non négligeable de fuite ont été définis lors de la première lecture du présent texte.

Cependant, l'article 1<sup>er</sup> tel qu'il a été modifié par le Sénat prévoit désormais qu'un être humain puisse être privé de liberté pour le seul fait d'être coupable d'une automutilation. Car, quand on en vient à se brûler volontairement la pulpe des doigts, il s'agit bien d'une automutilation. Quand on en arrive à une telle extrémité, ce n'est pas la volonté de fraude qui est en cause ; c'est le désespoir qui a guidé un tel geste. Le désespoir est-il constitutif d'un risque non négligeable de fuite ? La proposition de loi prévoit une évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé. À mon sens, l'altération volontaire de ses propres empreintes digitales atteste à elle seule un état de vulnérabilité. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM, ainsi que sur quelques bancs des groupes GDR et FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Martine Wonner.

**Mme Martine Wonner.** L'article 1<sup>er</sup> définit les conditions de placement en rétention des étrangers faisant l'objet d'une procédure Dublin. De qui parle-t-on au juste, dans cet article 1<sup>er</sup> ? Qui sont ces « étrangers » ? Des femmes, des hommes et des enfants qui ont quitté leur pays, contraints, dans le seul objectif de survivre à un conflit, quel qu'il soit, ou à la famine. Surtout, combien sont-ils, ceux dont le chemin d'errance passe par la France ? À peine 100 000, une goutte d'eau en comparaison des 62 millions d'exilés dans le monde.

Je vais tenter de détendre un peu l'atmosphère pesante qui règne ici. Comme le disait si bien ma grand-mère polonaise, il faut être prudent. Alors, anticipez et regardez si, par un heureux hasard, on ne pourrait pas placer ces étrangers en centre de rétention administrative : par ces périodes de grand froid, ne serait-ce pas, finalement, une chance pour eux ? Et, comme aurait dit mon autre grand-mère, italienne, ayons un tout petit peu d'imagination : si jamais, à peine arrivés, ces étrangers avaient la prétention de fuir, ils pourraient se poser immédiatement pendant quarante-cinq jours à l'abri ! Et puis, tout de même, quelle idée d'avoir déjà confié ses empreintes ! Mais peut-être est-ce pour obtenir un titre, celui de « dubliné », ce qui sonne bien quand on n'est plus rien, pour personne, nulle part.

Ma troisième aïeule, par alliance, hollandaise pour sa part, aurait pu s'étonner que seul le ministre de l'intérieur s'occupe du sujet, alors qu'il pourrait faire l'objet d'une concertation avec le ministre des solidarités et de la santé et la ministre du travail, voire avec le ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Je lui aurais expliqué qu'une des missions du ministre de l'intérieur est de garantir la sécurité des citoyens et des biens, tout en protégeant la population contre les risques et les fléaux de toute nature. Sans doute s'agit-il de cela : cet hôte étranger menacerait un équilibre national.

Je crois que ce texte, qui cherche à fonder un autre avenir dans un délai court,...

**Mme la présidente.** Merci, madame Wonner...

**Mme Martine Wonner.** ...mérite encore quelques débats éclairés au sein de cet hémicycle. Il s'agit d'évoquer le régime d'asile européen sans priver les demandeurs d'asile de leurs libertés élémentaires et de leurs droits fondamentaux. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM, ainsi que sur quelques bancs des groupes GDR et FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Florence Granjus.

**Mme Florence Granjus.** L'objectif de la présente proposition de loi est de rendre le régime d'asile européen à nouveau applicable. Il est important et nécessaire de légiférer pour que le régime de Dublin III soit mis en œuvre de manière opérationnelle par les autorités administratives. J'appartiens à la majorité présidentielle et j'apprécie de pouvoir m'exprimer et échanger sur les conditions de cette mise en œuvre. Il existe au sein de mon groupe politique, comme au sein de tout groupe, des sensibilités différentes, qui s'expriment pour mieux éclairer le débat, les décisions prises et leur impact.

Le vote de ce texte entraînera pour la première fois l'introduction, dans la législation française, des mesures les plus restrictives du règlement européen en matière de libertés individuelles et de droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Nous ne devons jamais perdre de vue que le France, pays des droits de l'homme, a une histoire et une tradition d'accueil qui se matérialisent dans sa devise républicaine « Liberté, Égalité, Fraternité ». Avec l'adoption de l'article 1<sup>er</sup>, la rétention administrative pourrait concerner des personnes qui n'ont pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Toucher à la liberté des individus, l'un des droits fondamentaux les plus élémentaires, en élargissant les critères de la rétention administrative peut présenter un danger non négligeable et banaliser l'enfermement. Le rôle de tout représentant de l'État est de veiller à ce qu'aucune machine administrative ne finisse par affaiblir les droits fondamentaux d'une population déjà fragilisée, en quête d'une protection internationale.

Je salue l'ensemble des acteurs privés, publics et associatifs qui œuvrent quotidiennement, dans des conditions de travail difficiles, pour rendre effectif le droit d'asile. Je sais pouvoir compter sur notre gouvernement pour veiller à ce que la France déploie une politique d'asile juste et équilibrée, à la hauteur de la générosité et des attentes du peuple français. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Stella Dupont.

**Mme Stella Dupont.** Le présent texte a été durci lors de son examen au Sénat. Pour ma part, j'ai voté contre la proposition de loi à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale. Il va de soi que je ne suis pas favorable à ce texte modifié. Je suis en désaccord avec le texte mais, surtout, avec le principe qui le sous-tend, à savoir l'application stricte du règlement de Dublin.

Les dysfonctionnements majeurs du règlement de Dublin III sont pointés de manière unanime ; chacun s'accorde sur ses failles. Dès lors, il ne me semble pas pertinent de se baser sur ce texte obsolète pour continuer à bâtir notre droit. Je pense préférable, comme le propose le Défenseur des droits, de suspendre son application ou, à défaut, de l'appliquer avec souplesse, comme le prévoit son article 17.

Le règlement fixe plusieurs critères permettant d'identifier l'État responsable de la demande d'asile. Le principal de ces critères définit comme responsable le premier État dont la frontière a été illégalement franchie. Il en résulte une inégalité évidente entre les pays situés aux frontières de l'Europe et les autres. Ce report de la responsabilité collective de l'Union européenne sur les seuls pays situés aux frontières de l'Europe ne peut qu'interpeller. Or on voudrait renforcer l'application du régime de Dublin afin de renvoyer davantage de demandeurs vers l'Italie, la Grèce et l'Espagne? Je ne peux m'y résoudre.

Le règlement de Dublin III porte en lui les germes de ses dysfonctionnements. Il faut, bien entendu, le réformer, mais ce n'est pas pour demain, tant les désaccords sont majeurs au sein de l'Union. En attendant une hypothétique révision du règlement, que faisons-nous? L'appliquons-nous à la lettre? Le suspendons-nous? Ou bien l'appliquons-nous avec souplesse? J'aimerais être éclairée, madame la ministre, sur les intentions du Gouvernement en la matière, car la rédaction initiale du texte qu'il a présenté induisait une application à la lettre du règlement, qui me semble inopportune...

**Mme la présidente.** Merci, madame Dupont...

**Mme Stella Dupont.** ...inefficace et problématique au regard du respect du droit d'asile. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Michel Clément.

**M. Jean-Michel Clément.** Madame la ministre, je suis très heureux de vous voir au banc cet après-midi pour l'examen de ce texte en deuxième lecture. Néanmoins, celui-ci cherche à combler un vide juridique alors même que nous allons aborder de nouveau ces questions très vite. Monsieur le rapporteur, j'ai relevé votre enthousiasme et votre habileté à nous convaincre de ne pas revenir sur le texte du Sénat – l'inverse m'aurait déçu. Nous voulons certes combler un vide juridique, mais dans un cadre juridique, le règlement de Dublin, dont nous dénonçons les imperfections, l'inefficacité et le fait qu'il est source d'une certaine forme d'injustice, car nous savons que les principales portes d'entrées se trouvent avant tout dans certains pays du sud de l'Europe.

De quoi débattons-nous? D'une mesure de police, dont les contours ont été aggravés par la lecture qu'en a faite le Sénat: moins de temps pour les droits, plus de temps pour la rétention. Par ailleurs, je m'interroge sur l'efficacité d'un texte dont on nous dit qu'il sera modifié dans quelques mois, si ce n'est dans quelques semaines – l'avocat que je suis aurait tôt fait de se saisir de cette incongruité. N'avons-nous pas besoin, cela a été dit, d'une autre approche, d'une vraie vision politique, qui associerait votre ministère, bien sûr, mais aussi les ministères chargés du travail, de la santé et de l'éducation? Ces considérations sont générales, me direz-vous, mais elles sont ô combien essentielles à mes yeux.

J'ai déposé, avec plusieurs de mes collègues, trois amendements qui visent à rétablir l'article 1<sup>er</sup> dans sa version initiale et seulement cela. En effet, je m'interroge: pourquoi vouloir ajouter une mesure de police à la mesure judiciaire visée à l'article L. 611-3 du CÉSEDA, qui, nous dit-on, n'est pas appliquée? Soyons cohérents et allons jusqu'au bout: supprimons-la si elle n'est pas efficace. Le deuxième amendement consiste à écarter des dispositions intrusives concernant le parcours migratoire, la situation familiale et les demandes d'asile antérieures. Ces dispositions laissent place à toutes les interprétations, alors que les personnes en cause ont souvent

connu des parcours douloureux et traumatisants. Avec un tel dispositif, ce sont les plus fragilisés qui seront sanctionnés, car cette sanction ne sera pas seulement administrative: elle sera ressentie par ceux qui ont été victimes de sévices comme un rappel de leurs souffrances.

Il n'est pas interdit de mettre un peu d'humanité dans un texte de loi. C'est tout le sens de ces amendements. Je m'associe aux interventions des quatre collègues qui m'ont précédé. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM, ainsi que sur quelques bancs du groupe GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Les différentes interventions qui ont précédé la mienne m'ont rendu, je dois le dire, particulièrement heureux, non pas, comme je l'ai entendu, parce que nous souhaiterions, pour des raisons politiques, fracasser la majorité gouvernementale, mais parce que, sur ces textes, il va être important de s'exprimer en âme et en conscience.

**M. Éric Ciotti.** Ça tangué!

**M. Éric Coquerel.** Manifestement, l'objet de nos débats transcende les différentes sensibilités qui s'expriment sur tous les bancs, et j'en suis particulièrement satisfait.

J'ai bien entendu qu'il nous fallait un cadre juridique permettant de combler le vide qui laisse dans une situation insatisfaisante les dublinés. Mais quand ce cadre juridique, encore durci par le Sénat, ne répond pas au problème, le moins que nous pourrions faire serait de suspendre l'application des dispositions en question!

À cet égard, je donnerai deux exemples. En premier lieu, s'agissant des critères objectifs permettant le placement en rétention, le seul fait de parler de « risque non négligeable » va évidemment autoriser les préfetures à traiter les demandes à la chaîne, sans qu'aucune analyse individuelle de la situation des demandeurs d'asile soit faite.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** C'est faux!

**M. Éric Coquerel.** Ce n'est pas un détail; c'est, au contraire, absolument fondamental.

En deuxième lieu, aujourd'hui, 6 % seulement des procédures Dublin sont menées à terme. On peut penser que c'est parce que notre État n'est pas assez policier ou militarisé ou, au contraire, qu'il se montre trop souple sur cette question. Nous savons que l'explication n'est pas là et que, pour des raisons très diverses, ce chiffre ne pourra pas être amélioré de façon substantielle, quelles que soient les mesures qui seront prises.

Le problème, c'est qu'au nom de ce chiffre qui ne pourra pas être amélioré, nous prenons des mesures absolument liberticides contre le droit de tous les étrangers arrivés en France.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Oh non! C'est honteux.

**M. Florent Boudié.** C'est une caricature!

**M. Éric Coquerel.** Pour toutes ces raisons, nous voterons contre l'article 1<sup>er</sup> et pour certains amendements qui seront examinés tout à l'heure.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pacôme Rupin.

**M. Pacôme Rupin.** La Cour de cassation a mis en évidence un vide légal que nous devons combler s'agissant du risque de fuite qui n'était pas défini dans le cadre de la procédure dite de Dublin. Le groupe La République en marche soutient cet article qui permet d'y apporter une réponse.

**Mme Marietta Karamanli.** Zélote!

**M. Pacôme Rupin.** Si le Sénat a apporté des modifications, celles-ci ne nous semblent pas de nature à déséquilibrer cet article. Évidemment, nous ne sommes pas à l'origine de ces modifications – nous les aurions, sinon, apportées dès l'examen en première lecture. Mais, dans le cadre de nos institutions, dès lors que des modifications apportées par la Haute chambre nous paraissent acceptables, nous pensons que nous pouvons émettre un vote conforme sur cet article.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Très bien!

**M. Pacôme Rupin.** Même si celui-ci est imparfait, il nous paraît néanmoins nécessaire de donner au Gouvernement les moyens de faire appliquer le règlement de Dublin. Il y va de notre crédibilité vis-à-vis de nos concitoyens, du fonctionnement communautaire, mais aussi des règles de notre souveraineté nationale et des sujets régaliens sur lesquels nous sommes attendus.

Pour toutes ces raisons, nous devons, à mon sens, voter cet article tel qu'il nous est présenté.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Danièle Obono.

**Mme Danièle Obono.** Je reviens sur quelques éléments apportés au cours de la discussion. Je salue également les différentes interventions de nos collègues, non par calcul politicien, mais tout simplement pour leur contribution à l'intérêt du débat démocratique au sein de notre assemblée.

Notre collègue Laurence Vichnievsky a, en particulier, appelé à ne pas adopter, sur ces questions, une attitude purement émotionnelle. Tout le monde, je pense, peut souscrire à cette considération, mais tout le monde devrait également souscrire à cette réalité que les lois que nous votons ont une implication directe dans la vie des gens. La loi ne doit pas être aveugle à cette réalité.

Plusieurs de nos collègues commissaires aux lois se sont rendus, cette semaine, dans des centres de rétention administrative, et je le ferai moi-même prochainement, afin de voir ce que signifie le placement en rétention d'individus, hommes, femmes et enfants. Nous devons, à mon sens, assumer cette dimension. Ce qui fait la grandeur de notre assemblée, c'est d'être en phase avec ces réalités et d'être une institution qui rend compte du souci de l'éthique, de la morale et du sentiment aussi, surtout lorsqu'il s'agit du sentiment de solidarité et d'humanité qui s'exprime dans la société.

Un deuxième aspect a également été mentionné : cette dimension philosophique, idéologique et émotionnelle n'est pas contradictoire avec une vision rationnelle et raisonnée. Malgré toutes les affirmations de la ministre, du rapporteur et d'autres collègues, la réalité se trouve du côté de celles et de ceux qui sont contre cet article. La réalité est, je le répète, que les règlements de Dublin ne peuvent être mis en application dans leur intégralité, car cela nécessiterait la mise en œuvre de moyens économiques et financiers, mais aussi idéologiques et philosophiques, qu'aucun État en Europe ne peut aujourd'hui assumer.

C'est cette réalité que nous devons aujourd'hui assumer en disant qu'il faut suspendre ces règlements et prendre le temps nécessaire pour améliorer les procédures au niveau européen. Si nous en avons la volonté, nous avons les moyens de le faire. C'est pour toutes ces raisons que nous appelons à voter contre l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Éric Coquerel.** Très bien!

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Élise Fajgeles.

**Mme Élise Fajgeles.** J'entends de toutes parts des voix faisant état d'un besoin d'humanité. Je l'entends, je le comprends, j'y souscris.

La discussion de cette proposition de loi en première lecture nous a permis d'introduire des garanties supplémentaires pour les demandeurs d'asile, notamment quant à la durée de rétention, qui doit être aussi brève que possible, à la prise en compte de l'état de vulnérabilité et à l'obligation d'information. Aujourd'hui, ces garanties ne sont pas remises en cause.

J'entends également que le règlement de Dublin n'est pas satisfaisant. Nous sommes plusieurs à avoir pris la parole pour le confirmer. Mais ne nous racontons pas d'histoires, nous n'allons pas, aujourd'hui, remettre en cause tout le droit européen. Si nous, représentants de la nation, ne sommes pas en capacité de permettre l'application de ce règlement, quelle crédibilité avons-nous vis-à-vis de nos concitoyens et vis-à-vis des autres États membres de l'Union européenne?

Nous devons endosser cette responsabilité, sachant que nous allons entamer la discussion d'un projet de loi dans le cadre duquel toutes les garanties d'humanité, en vue d'une meilleure application du droit d'asile, seront discutées et prises. Nous aurons le temps d'en discuter.

Aujourd'hui, dans la précipitation et en nous berçant de l'illusion de pouvoir bousculer tout le droit européen, nous engageons, à mon sens, notre crédibilité en tant que responsables d'un État membre de l'Union européenne. C'est pourquoi il est important de conserver à ce texte un caractère purement opérationnel, tout en affirmant tous ensemble combien nous serons vigilants lors de l'examen du projet de loi « asile, immigration, intégration », ainsi que de voter cet article 1<sup>er</sup>. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Très bien!

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

**M. Jean-Paul Lecoq.** On a beaucoup parlé d'humanité et c'est une bonne chose qu'en matière d'asile, on parle d'êtres humains. On peut aussi, on doit aussi parler de géographie et des moyens d'entrer sur le sol européen.

La vie veut que les migrants viennent plutôt du Sud et arrivent plutôt par la Méditerranée ou par la Turquie lorsqu'ils peuvent éviter de prendre le bateau. C'est une réalité incontournable. Si vous estimez qu'en appliquant Dublin III et en renvoyant vers les pays d'origine...

**M. Florent Boudié.** Vers les pays d'arrivée!

**M. Jean-Paul Lecoq.** ...vers les pays d'arrivée – au temps pour moi –, nous sommes à notre place de pays des droits de l'homme dans le concert des pays européens, je ne peux pas être d'accord avec vous.

La géographie veut que les premiers pays aujourd'hui touchés sont l'Italie et la Grèce; c'est donc vers ces pays que nous allons renvoyer. Si le sujet n'était pas si sérieux et ne mettait pas en cause des êtres humains qui viennent chez nous demander l'asile en raison de leur vécu, je proposerais d'inscrire dans la loi la possibilité pour eux de bénéficier de billets d'avion pour le pays dans lequel ils souhaiteraient demander l'asile. Dès lors, peut-être ne viendraient-ils pas tous en France, en Italie ou en Grèce. Peut-être choisiraient-ils la Suède ou d'autres pays. Mais la géographie et la misère font que, de toute manière, ils arrivent là.

C'est pourquoi Dublin III n'est pas applicable. Nous ne le disons pas pour contrarier le rapporteur qui a déposé la proposition de loi. Nous proposons, comme d'autres collègues l'ont déjà fait, la tolérance, en attendant que le droit français ait mieux à proposer que Dublin III.

**M. Florent Boudié.** Qu'est-ce que vous proposez, vous ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Et on les met où, alors ?

**M. Ludovic Mendes.** On les laisse dans la rue ?

**M. Jean-Paul Lecoq.** Nous ne voulons surtout pas de l'application d'une législation inhumaine. Nous voulons la tolérance, en attendant de bâtir une loi meilleure qui respecte les droits de l'homme dans notre pays.

**M. Ludovic Mendes.** Et le vide juridique ?

**M. Jean-Paul Lecoq.** Quand bien même il y aurait un vide juridique ! Il existe depuis quelques mois, il peut bien perdurer encore pendant quelques autres, le temps que nous réglions cette question.

Nous ne voulons surtout pas de l'application de Dublin III, qui est contraire à notre philosophie européenne considérant que tous les pays doivent avoir une responsabilité dans l'accueil des migrants, surtout des réfugiés.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Erwan Balanant.

**M. Erwan Balanant.** Je défendrai tout à l'heure un amendement tendant à supprimer certains ajouts du Sénat. Pourquoi ?

Je comprends la volonté pragmatique du Gouvernement d'aller vite afin de combler le vide juridique. Cependant, il me semble qu'en allant vite, nous courons le risque de recréer des possibilités de contentieux.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ah !

**M. Erwan Balanant.** À voir les situations douloureuses des demandeurs d'asile aujourd'hui, on souhaiterait qu'un traitement humain et rapide leur soit apporté. C'est assez qu'ils aient eu à traverser la Méditerranée dans un rafiot à peine flottant. Or on essaie de régler une question en y ajoutant, à mon sens, un flou qui créera du contentieux.

Toutes les auditions que nous avons conduites, toutes les rencontres que nous avons eues avec les acteurs du droit d'asile ont montré que la procédure marche aujourd'hui assez bien à partir de la déclaration permettant de saisir l'OFPPA – je sais que nous parlons des dublinés, mais toutes ces questions sont liées – et jusqu'à la CNDA. Ce bloc fonctionne bien. Ne fonctionnent pas le bloc d'avant,

celui de l'arrivée des demandes en préfecture qui est un vrai problème, et le bloc d'après, celui du contentieux et des recours incessants.

Or je crois que nous offrons aux avocats une possibilité supplémentaire de contentieux. Que va-t-il se passer ? Certains avocats ne manqueront pas de considérer que, dans la période qui nous sépare du moment où, je le sais, mes chers amis, nous reviendrons sur le texte, les personnes concernées n'auront pas eu un traitement juridique normal. Et tout cela finira devant la Cour européenne des droits de l'homme. Tout simplement !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Eh oui !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Brahim Hammouche.

**M. Brahim Hammouche.** Einstein disait : « La folie, c'est de faire toujours la même chose et de s'attendre à un résultat différent. » Il me semble que Dublin III revient à refaire Dublin II et Dublin I. À refaire Dublin encore et encore, nous n'aurons sauvé ni la République ni l'Europe, et encore moins ces femmes et ces hommes qui viennent en France pour trouver de l'humanité et surtout de la solidarité.

Nous devons aujourd'hui avoir le courage de faire preuve de solidarité, non pas en prononçant des incantations, mais en prenant un engagement. (*Applaudissements sur quelques bancs des groupes REM et FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Manuel Valls.

**M. Manuel Valls.** Puisque chacun apporte son témoignage d'humanité, j'ai constaté, à chaque fois que je me suis rendu à Calais, comme député ou comme membre du Gouvernement, la détresse générale. J'ai vu la détresse des réfugiés, qui avaient risqué la mort pour y arriver et qui étaient prêts à la risquer de nouveau pour traverser la Manche. J'ai aussi constaté celle des associations et des organisations non gouvernementales, comme j'ai constaté leur engagement.

**M. Sébastien Huyghe.** Et les habitants de Calais ?

**M. Manuel Valls.** J'ai également vu, et il ne faut pas l'oublier, la détresse des forces de l'ordre confrontées à des situations très difficiles. Il y a encore quelques jours, le ministre de l'intérieur s'est rendu sur place après l'usage d'armes à feu occasionnant des blessés graves.

Et puis, j'ai vu des élus et des populations, notamment celles de Calais et du Calaisis, qui se trouvaient aussi en très grande difficulté. Ce sont souvent d'ailleurs les habitants eux-mêmes qui connaissent des difficultés.

Face à cela, au-delà des appels à l'humanité et des engagements de chacun, bien normaux sur un sujet aussi grave, que doit faire le législateur ? Combler les vides juridiques et faire en sorte que les lois soient appliquées. Nous savons d'ailleurs que, sur ce sujet, l'application de la loi constitue l'un des problèmes, notamment vis-à-vis de ceux que l'on appelle les dublinés ou des déboutés du droit d'asile. D'une manière générale, comme le rappelait Éric Ciotti, depuis des années, la puissance publique est confrontée à une vraie difficulté qui est la reconduite à la frontière des déboutés du droit d'asile ou de ceux qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire national.

C'est là un débat que nous aurons au moment de l'examen du projet de loi que le ministre de l'intérieur viendra défendre dans cet hémicycle. En attendant, ce serait commettre une

faute que de ne pas répondre à l'injonction de la Cour de cassation quant à la nécessité de combler ce vide juridique. Si nous constatons, les uns et les autres, que nous nous trouvons face à un problème d'une très grande ampleur, d'abord pour des raisons humanitaires mais aussi pour des raisons juridiques, autant que d'efficacité, le devoir de cette assemblée est de voter cette proposition de loi et de préparer le débat qui viendra ensuite.

La conscience et l'engagement sont de belles choses, mais ici personne n'a de leçon à recevoir dans ce domaine : ce que nous devons faire, c'est voter la loi ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**M. Franck Riester.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laurence Vichnievsky.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Il est un peu frustrant d'intervenir après Manuel Valls, mais, au moins, cela m'évitera de redire certaines choses, que je souhaitais indiquer à stade du débat, sur un sujet qui n'est pas totalement le nôtre.

Je veux préciser que le groupe du Mouvement démocrate et apparentés votera en faveur de cet article. J'estime nécessaire de le faire, dans la mesure où un amendement est présenté par un membre de notre groupe ; or cet amendement n'est pas soutenu par le groupe.

**M. Erwan Balanant.** On n'était pas obligé de le dire !

**M. Éric Ciotti.** Tiens ? La majorité se fissure !

**Mme Nadia Hai.** Vous aimeriez bien que cela arrive, mais ce n'est pas le cas !

**Mme Valérie Boyer.** Ça viendra !

**Mme Laurence Vichnievsky.** Nous pensons, en effet, que la rédaction issue du Sénat est une version améliorée du texte.

En revanche, nous sommes favorables à l'amendement relatif aux délais. Je voulais néanmoins, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, rappeler la position de mon groupe sur l'économie générale du texte.

S'agissant des considérations sur le droit, qui, c'est vrai, ne sont pas exclusives des considérations humanitaires, sachez, chers collègues, que nous sommes tous dotés de sensibilité ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe REM.*)

**Mme la présidente.** Nous en venons aux amendements à l'article.

Je suis saisie de deux amendements identiques, n<sup>os</sup> 10 et 33, visant à supprimer l'article.

La parole est à Mme Marietta Karamanli, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 10.

**Mme Marietta Karamanli.** Depuis le début de l'examen de cette proposition de loi, nous demandons la suppression de l'article 1<sup>er</sup>, car nous considérons que le principe de proportionnalité posé par le règlement européen du 26 juin 2013 n'est pas respecté. La rédaction actuelle aboutirait à un placement en rétention préventif pour presque tous les étrangers demandeurs d'asile. C'est pourquoi nous insistons pour demander la suppression de l'article.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 33.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Nous l'avons dit lors de la discussion générale, nous nous opposons avec la plus grande fermeté à cette proposition de loi, qui marque une étape supplémentaire dans la banalisation de l'enfermement des étrangers, y compris les mineurs, et une nouvelle atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Comme le souligne le Défenseur des droits, ce texte constitue un tournant politique déplorable en matière de respect des droits et libertés fondamentaux.

En créant un placement en rétention préventif, avant toute décision de transfert, on permet que la rétention ne soit pas fondée sur une décision d'éloignement. On autorise une rétention « de confort », le temps que l'administration détermine l'État responsable de la demande d'asile. La rétention pourrait ainsi s'appliquer à un grand nombre de personnes qui relèvent de la procédure de Dublin, ce qui conduirait à un enfermement massif et disproportionné.

Cette réforme vise à mettre en œuvre les mesures les plus restrictives du règlement de Dublin en matière de libertés individuelles et de droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Elle cherche à donner sa pleine effectivité à un système pourtant injuste et inefficace. Or c'est précisément ce système que nous appelons à suspendre et à remettre en cause. Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls ; le règlement de Dublin est critiqué par de multiples acteurs : des universitaires, des défenseurs des droits, des organisations non gouvernementales, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Ayons conscience que si ce texte est adopté, des personnes en situation régulière pourront être privées de liberté en l'absence de toute décision d'éloignement et, vraisemblablement, sans que l'éloignement soit possible.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements de suppression ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Avis défavorable.

Premièrement, l'article 1<sup>er</sup> est parfaitement conforme au règlement de Dublin.

Deuxièmement, il n'instaure pas la rétention comme principe. Au contraire, la mise en rétention ne sera possible que si l'assignation à résidence ne peut pas être appliquée.

Troisièmement, l'alinéa 4 de l'article précise bien que la mise en rétention ne peut être prononcée que si elle est proportionnée.

Quatrièmement, je me dois de rectifier les contrevérités qui ont été dites : la France ne renvoie aucun étranger vers la Grèce, parce qu'elle considère que la Grèce est en défaillance systémique, car elle ne parvient pas à gérer les demandes d'asile qui lui sont adressées. Ceux qui ont voulu, je le crains, effrayer les collègues en prétendant que nous renvoyions les demandeurs vers la Grèce ont proféré une contrevérité.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis défavorable, bien sûr.

Madame la députée, monsieur le député, vos amendements visent à supprimer l'article 1<sup>er</sup>. Vous considérez que le placement en rétention devient préventif, avant toute mesure de transfert. Or l'objet de la proposition de loi est précisément

de faire en sorte que notre législation soit bien conforme au règlement de Dublin III, dont l'article 28 permet, sous condition, le placement en rétention dès la phase de détermination de l'État responsable. Il s'agit donc bien de combler un vide juridique.

Toutefois, votre assemblée a adopté en première lecture un amendement visant à préciser que l'article ne concerne pas le demandeur d'asile de bonne foi, qui se présente au guichet unique pour présenter sa demande, mais qu'il vise celui qui est interpellé sur la voie publique en situation irrégulière ou qui a déjà déposé une demande d'asile dans un autre État membre, et qui peut donc y être transféré. La multiplication des mouvements migratoires secondaires, ou « flux de rebond », est une réalité ; il faut en prendre conscience. L'administration doit pouvoir mettre en œuvre le règlement de Dublin III avec efficacité, dans le respect des droits et garanties offerts aux étrangers faisant l'objet de cette procédure.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Non, on ne peut pas laisser dire des contrevérités !

En premier lieu, madame la ministre, les personnes relevant de la procédure de Dublin et qui viennent de Grèce ou d'Italie ne sont pas des personnes qui ont déposé des demandes d'asile *stricto sensu*, et dont la demande aurait été examinée dans le respect de la convention de Genève. Selon les chiffres de l'OFPPA, pour 60 % d'entre elles, on s'est contenté de prendre les empreintes et de les photographier ; de demande d'asile, il n'y en a pas eu. Arrivent donc ici, en France, des gens qui relèvent de la procédure de Dublin, mais qui ne sont pas, au sens où nous l'entendons, des déboutés du droit d'asile.

En deuxième lieu, vous affirmez qu'il s'agit de combler un vide juridique. Or, depuis tout à l'heure, nombreux sont les collègues qui expliquent que le règlement de Dublin ne fonctionne pas. Quand quelque chose ne fonctionne pas, il faut savoir donner un coup d'arrêt ! D'ailleurs, M. le rapporteur vous a contredit.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ah non ! Ce n'est pas possible ! (*Sourires.*)

**M. Éric Coquerel.** Il a indiqué que nous ne renvoyions pas les gens en Grèce. C'est ce nous ne cessons de dire : en réalité, très peu des personnes qui relèvent de la procédure de Dublin sont renvoyées quelque part, parce que les conditions pour ce faire sont rarement réunies, et cela pour de multiples raisons.

Troisièmement, on ne peut pas dire qu'il faut adopter le texte et qu'on rouvrira le débat par la suite, au moment de l'examen du projet de loi relatif à l'asile et à l'immigration. Si l'on prévoit de placer en rétention les personnes faisant l'objet de la procédure de Dublin dès lors qu'elles présentent un « risque non négligeable de fuite », c'est-à-dire, en pratique, de manière quasi-automatique, eh bien, le deuxième étage de la fusée, ce sera le durcissement des conditions de rétention. Ce que nous allons voter aujourd'hui est en réalité un préambule au futur projet de loi. Ce vote sera donc important, et c'est pourquoi nous soutenons les amendements de suppression.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Florent Boudié.

**M. Florent Boudié.** Monsieur Coquerel, les demandeurs d'asile les plus nombreux en France, ce sont les Albanais ! Par ailleurs, n'oubliez pas que nous sommes une nation qui reçoit de nombreux « flux de rebond ».

Notre collègue de la Nouvelle Gauche prétend que nous allons introduire des mesures privatives de liberté, mais ce n'est pas vrai : ces mesures sont déjà incluses dans le droit positif. Vous avez appartenu à la précédente majorité, madame Karamanli, et il se trouve que j'y appartenais aussi. Au cours de cette législature-là, ont notamment été adoptées la loi de juillet 2015 et celle de mars 2016 ; à aucun moment, lors de l'examen de ces textes, vous n'avez remis en cause le principe de la rétention administrative !

**Mme Marietta Karamanli.** La différence entre nous, c'est que je dis stop !

**M. Florent Boudié.** Nous nous plaçons aujourd'hui dans la continuité des dispositions qui ont été prises à l'époque, à ceci près que nous comblons un vide juridique qui n'était pas apparu sous la précédente législature. Nous continuons à donner la priorité à l'assignation à résidence, quand cela est possible, et la rétention administrative est utilisée à défaut de meilleure solution.

Ce que je voudrais vous dire, chère collègue, c'est qu'il ne faut jamais changer de discours suivant que l'on se trouve dans l'opposition ou dans la majorité : c'est une question de crédibilité ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**M. Jean-Paul Lecoq.** Il est mal placé pour donner des leçons !

(*Les amendements identiques n° 10 et 33 ne sont pas adoptés.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Ciotti, pour soutenir l'amendement n° 7 rectifié.

**M. Éric Ciotti.** Cet amendement va sans doute contribuer à ressouder une majorité passablement fracturée. À travers lui, je souhaite ouvrir le débat sur ce qui fragilise notre dispositif d'éloignement.

Comme vient de le rappeler notre collègue Boudié, depuis les lois de 2015 et de 2016, le principe de l'assignation à résidence est devenu la règle, au détriment du placement en rétention administrative. On en a vu les conséquences et le présent texte essaie d'en pallier les effets les plus graves. À peine 5 % des personnes concernées par la procédure de Dublin et, selon les chiffres de la Cour des comptes, 5 % des déboutés sont effectivement éloignés. La cause de tout cela : une forme de naïveté, introduite par la précédente majorité, qui a fait de l'assignation à résidence le principe de base.

L'assignation à résidence laisse à ceux qui se trouvent en situation irrégulière la liberté de quitter le territoire national, sans aucun moyen de coercition. Naturellement, ces dispositions ont privé d'effet les politiques d'éloignement. Même si ce n'est pas l'objet de ce texte, il convient de changer de perspective – nous en débattons longuement lors de l'examen du projet de loi sur l'immigration. Il faut replacer la rétention administrative au cœur des dispositifs d'éloignement.

L'éloignement n'est pas un principe inhumain ; il relève du respect de la loi de la République. Il y a aujourd'hui des étrangers qui se trouvent en situation irrégulière ; il faut dire haut et fort qu'ils n'ont pas leur place sur le territoire national, parce que les lois de la République ont été



bafouées. Il faut donc les éloigner, de façon juste et humaine, vers leur pays d'origine, en particulier lorsqu'ils ont dévoyé ce principe fondamental qu'est l'asile. La demande d'asile est aujourd'hui devenue un principe légal pour l'immigration illégale : cette situation ne peut perdurer.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Avis défavorable : cet amendement est très légèrement excessif... L'adopter reviendrait, mes chers collègues, à mettre tout le monde en rétention. Et l'on mettrait en rétention un étranger en lui reprochant de ne pas avoir quitté la France pour un pays qui n'est pas encore défini : voilà qui me semble difficile à défendre !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis défavorable aussi. Votre amendement, monsieur Ciotti, vise à ce que tout étranger qui fait l'objet d'une décision de transfert puisse être placé en rétention. Or l'article 28 du règlement de Dublin n'autorise, au paragraphe 2, le placement en rétention d'une personne que dans la mesure où il existe un risque non négligeable de fuite.

Peut-être avez-vous raison de dire que cela va ouvrir les yeux de certains des députés qui se sont exprimés auparavant : voilà qui montre que nous restons bien dans un cadre qui protège les personnes faisant l'objet d'une procédure de Dublin !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Boyer.

**Mme Valérie Boyer.** L'examen de l'amendement d'Éric Ciotti, que j'ai co-signé, va me permettre de m'exprimer sur la question.

Je voudrais d'abord dire aux collègues que l'humanité est quelque chose de partagé. Ce n'est pas parce que nous déposons des amendements que nous ne faisons pas cas de toutes les personnes, que celles-ci arrivent chez nous clandestinement ou qu'elles soient là depuis longtemps. Permettez-moi d'avoir une pensée pour les personnes qui se trouvent à la frontière avec l'Italie, ainsi que pour celles qui habitent à côté de Calais et qui souffrent ; on ne peut pas considérer que ce qui se passe dans les jungles, près de la frontière italienne ou dans le quartier de La Chapelle-Pajol à Paris soit humainement supportable, que ce soit pour les riverains ou pour les personnes qui vivent dans des conditions indignes. Une telle situation ne peut pas perdurer.

Je me permets aussi de rappeler qu'il a été délivré 262 000 titres de séjour, soit l'équivalent, en nombre d'habitants, de la ville de Bordeaux. On ne peut donc pas dire que la France manque à son devoir d'accueil et d'humanité.

S'y ajoutent 400 000 personnes en situation irrégulière. Les chiffres viennent d'être rappelés : seulement 5 % des personnes déboutées du droit d'asile sont éloignées. Au nom du respect de nos lois et de l'asile, ce trésor français, il me semble important de faire respecter l'éloignement, cet autre principe de la République, et d'arrêter de dévoyer l'asile.

Hier, en commission des affaires étrangères, nous avons reçu le directeur de l'OFPPA, et abordé toutes ces questions en détail avec lui. À force de voter des lois laxistes, on favorise le trafic d'êtres humains, qui, je le rappelle, représente

32 milliards d'euros, et les mariages illégaux eux-mêmes se négocient, afin de permettre aux intéressés d'acquérir la nationalité française.

**Mme la présidente.** Merci, madame Boyer.

**Mme Valérie Boyer.** En laissant dériver la loi, on favorise ces trafics. Notre amendement permettrait d'y remédier en partie.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Gilles Le Gendre.

**M. Gilles Le Gendre.** Je veux répondre à M. Ciotti, qui se frottait déjà les mains à l'idée d'une fracture au sein de notre majorité et, non sans une certaine ambition, se voyait déjà voler à son secours pour la réduire.

**Mme Valérie Boyer.** Nous observons, c'est tout !

**M. Gilles Le Gendre.** Il est vrai qu'il serait difficile de faire apparaître une telle fracture sur vos bancs, compte tenu du peu de représentants qui y siègent aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

Cette fracture, monsieur Ciotti, n'a aucune chance d'apparaître en notre sein,...

**M. Éric Ciotti.** Nous verrons bien !

**M. Gilles Le Gendre.** ...et ce pour une raison très simple : il ne se trouve aucun membre de notre groupe pour considérer comme opportuns les ajouts du Sénat au présent texte. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe REM.*) Simple-ment notre groupe, dans sa majorité, a jugé nécessaire de combler un vide juridique qui a fait l'objet de nombreux commentaires ; aussi se prononcera-t-il en faveur du vote conforme.

N'y voyez pas un sens politique exagéré : le vrai débat politique, monsieur Ciotti, aura lieu lors de l'examen du grand projet de loi relatif à l'asile et à l'immigration, actuellement en préparation.

**M. Stéphane Peu.** « On est contre, mais on va voter pour ! »

**M. Gilles Le Gendre.** Pas du tout, mon cher collègue. Des points de vue peuvent s'exprimer, mais le grand enjeu est bien celui-ci : faire en sorte que le sujet de l'immigration échappe aux récupérations politiciennes, à la langue de bois et aux hypocrisies. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*) Sur ce point, mes chers collègues, je puis vous assurer qu'il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de papier à cigarette entre les membres de notre groupe. L'éthique qui nous anime ne nous quittera pas lorsque, pendant deux ou trois mois, ce sujet sera au cœur du débat politique français. (*Mêmes mouvements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Je veux répondre à M. Ciotti sur son amendement et à la collègue des Républicains qui l'a appuyé, s'agissant de la nécessité de respecter la loi. Il existe un département dans lequel la loi n'est absolument pas respectée : les Alpes-Maritimes. Aucune demande d'asile ne peut en effet y être déposée. Dans ce département, des mineurs – puisque, je le rappelle, ce sont les départements qui en ont la charge – sont réexpédiés tous les jours, en violation de toutes les dispositions du droit international, dans des trains vers l'Italie. Des étrangers sont envoyés dans des centres de rétention officieux, à la gare de Menton ou aux frontières de cette ville, au vu et au su de tous, et y demeurent au-delà de la durée autorisée. Enfin, les

gens qui soutiennent ces migrants sont criminalisés à l'extrême, notamment dans la vallée de la Roya – et je ne parle pas seulement de Cédric Herrou.

Sur la question des migrants, il y a donc bel et bien, dans notre pays, des zones hors de l'État de droit. C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, j'avais demandé la création d'une commission d'enquête parlementaire sur ce sujet, qui me semble particulièrement grave. J'espère, monsieur Le Gendre, qu'on pourrait là éviter de tomber dans les postures politiques, qui porteraient à accuser quiconque fait entendre une voix différente de vouloir créer une fracture dans votre groupe.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Et si nous revenons au texte ?

**M. Éric Coquerel.** C'est bien pour cela qu'il faudra examiner concrètement les dispositions de tel ou tel projet de loi, sans s'abriter derrière des déclarations de principe ou, justement, de posture. Quoiqu'il en soit, nous voterons bien entendu contre l'amendement présenté par M. Ciotti.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Ciotti, pour une brève intervention.

**M. Éric Ciotti.** Je ne reviendrai pas sur les propos de M. Le Gendre : nos débats sur le projet de loi relatif à l'asile et à l'immigration seront très longs ; nous verrons bien, alors, si votre majorité reste unie ou non. Là n'est pas le problème. Nous examinerons ce que propose le Gouvernement, et chacun se déterminera en conséquence. Pour notre part, nous plaiderons pour un changement radical de politique migratoire. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe REM.*)

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ça, on a compris !

**M. Erwan Balanant.** Sauf que là, vous êtes trois !

**M. Éric Ciotti.** Avec 262 000 titres de séjour octroyés en 2017, vous détenez, depuis votre arrivée au pouvoir, le record en la matière.

**Mme Stella Dupont.** Et nous en sommes fiers ! Avez-vous une idée du contexte en Europe ?

**M. Éric Ciotti.** Vous pouvez vous en réjouir, mais nous continuerons à défendre nos positions.

Quant à vos propos sur les Alpes-Maritimes, monsieur Coquerel, j'espère que Mme la ministre y répondra, car vous venez de mettre gravement en cause les autorités de la République et le préfet de ce département. Nous sommes dans un État de droit, aussi je ne puis accepter les propos que vous venez de tenir à l'encontre de ceux qui sont en charge de l'application de nos lois, notamment la police aux frontières, qui effectue un travail remarquable.

Dans les Alpes-Maritimes, il y a eu 49 000 non-admissions, car nous sommes, depuis les attentats du 13 novembre 2015 à Paris, dans un cadre dérogatoire au traité de Schengen.

**M. Éric Coquerel.** Aucune demande d'asile n'est possible dans les Alpes-Maritimes !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Votons l'amendement !

**Mme la présidente.** Merci, monsieur Ciotti.

**M. Éric Ciotti.** Ce cadre autorise la procédure de non-admission, y compris pour les mineurs. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe REM.*) C'est l'État qui a la responsabilité de cette question, donc le Gouvernement.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Passons au vote !

**M. Éric Ciotti.** Aussi j'espère, madame la ministre, que vous aurez à cœur de défendre les services de l'État contre les accusations très graves qui ont été portées contre eux. (*Mêmes mouvements.*)

**Mme Valérie Boyer.** Très bien !

(*L'amendement n° 7 rectifié n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marietta Karamanli, pour soutenir l'amendement n° 16.

**Mme Marietta Karamanli.** Il ne s'agit pas ici de supprimer l'article, mais de restreindre la rétention au seul cas où le demandeur d'asile s'est vu notifier la décision de transfert. La mesure, ainsi très limitée, correspond bien à la réalité.

À un stade antérieur de la procédure, la rétention n'est pas souhaitable. Mon ancien camarade – et toujours collègue – Boudié ne pourra, me semble-t-il, qu'être d'accord avec cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable. Selon les derniers mots de son exposé sommaire, cet amendement veut se conformer « à la lettre et l'esprit du règlement européen » ; mais c'est l'article 1<sup>er</sup> qui l'est ! C'est le règlement européen qui autorise la mise en rétention. J'ajoute que la situation migratoire n'est pas la même qu'en 2015.

**M. Franck Riester.** Très bien !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Défavorable également. Si la France n'adoptait pas la mesure que nous défendons, madame Karamanli, elle s'exposerait à être le seul État membre de l'Union européenne à ne pas disposer d'un régime de contrainte pour assurer la préparation des transferts « Dublin ». Dans le contexte de crise migratoire que nous connaissons depuis deux ans, cette perspective n'est vraiment pas raisonnable. Avis défavorable, donc.

J'ajoute, pour faire suite à la discussion précédente, que, sur l'ensemble du territoire français, c'est l'État de droit qui s'applique pleinement. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe REM.*)

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Très bien !

**M. Éric Coquerel.** Vérifions-le avec ma proposition de commission d'enquête !

(*L'amendement n° 16 n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements, n°s 8, 28 et 2, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Éric Ciotti, pour soutenir l'amendement n° 8.

**M. Éric Ciotti.** Je veux exprimer ma reconnaissance à Mme la ministre, qui vient de rappeler, même en des termes très mesurés, que nous sommes dans un État de

droit, et que le Gouvernement est en charge du respect des lois de la République. Ne vous en déplaît, monsieur Coquerel, ce sont les lois de la République, et ceux qui les violent – notamment ceux que vous défendez – ont été condamnés à plusieurs reprises par des tribunaux de la République. Je veux rendre hommage à ceux qui, dans des conditions très difficiles, font respecter ces lois : c'est leur honneur et leur devoir. (*Exclamations sur quelques bancs du groupe REM.*)

**M. Éric Coquerel.** Ce ne sont pas les policiers qui sont là en cause !

**M. Éric Ciotti.** Le présent amendement est de repli. Le rapporteur a précisé les contours du dispositif qui prévoit le placement en rétention en cas de risque non négligeable de fuite ; par cet amendement, je propose d'étendre les critères, de façon à rendre possible le placement en rétention pour prévenir « tout risque » de fuite. C'est, là encore, un principe de réalité : si l'on renonce à la rétention, il faut dire très clairement que l'on renonce à toute procédure d'éloignement.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 28.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Cet amendement tend à supprimer les mots : « non négligeable » à la première phrase de l'alinéa 4. La notion de « risque de fuite » doit en effet être entendue strictement. Des éléments de réponse figurent dans un récent rapport de l'Institut national d'études démographiques. Figurez-vous que, pour une large part d'entre eux, les demandeurs d'asile dont la requête a été déboutée sont finalement admis, à l'usage si j'ose dire, pour un tout autre motif.

De cette étude menée entre 2010 et 2016, il ressort que les demandeurs d'asile se voient plus souvent accorder un titre de séjour pour motif familial que dans le cadre de la protection des réfugiés. Les chercheurs vont même jusqu'à constater que les admissions au séjour augmentent avec le temps passé sur le territoire français. Plus encore, et sans langue de bois, ils reconnaissent que la procédure d'asile constitue l'une des voies de l'immigration professionnelle et familiale en France. On est donc loin des critères officiels de demandeur d'asile. Et ne soyons pas naïfs : les bonnes ficelles sont toujours utilisées.

Aussi devons-nous être très regardants sur le risque de fuite. Dans son rapport d'octobre 2015, je le rappelle, la Cour des comptes estime que 96 % des déboutés restent sur le territoire national. Il est temps de prendre cette question à bras-le-corps.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bastien Lachaud, pour soutenir l'amendement n° 2.

**M. Bastien Lachaud.** Cet amendement ne va pas tout à fait dans le même sens que les deux précédents. Il vise à redonner aux préfets toute latitude sur la mise en rétention des demandeurs d'asile qui font l'objet d'une procédure « Dublin », en substituant le mot « substantiel » aux mots « non négligeable ». Avec ces derniers, on empêche en effet les préfets de prendre une décision éclairée, et l'on instaure une quasi-automatisme de la mise en rétention des demandeurs d'asile.

Par cet amendement de repli, nous proposons donc de laisser aux préfets leur libre arbitre quant à la décision de placer un demandeur d'asile en rétention ou de le laisser en liberté. Nos préfets, me semble-t-il, sont suffisamment quali-

fiés, professionnels, dévoués au service public et respectueux de l'État de droit pour que nous puissions leur faire confiance en cette matière.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ces amendements sont « invotables ». Nous sommes ici pour faire appliquer l'article 28 du règlement de Dublin, en vertu duquel nous avons à définir la notion de « risque non négligeable ». Pour modifier cette notion, il faudrait que le Gouvernement français négocie un nouveau règlement avec ses partenaires européens !

Permettez-moi de lire un extrait de l'arrêt rendu le 7 février dernier par la Cour de cassation : « Alors que si les États membres peuvent placer les demandeurs d'asile en rétention administrative en vue de garantir les procédures de transfert conformément au règlement [...] du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, c'est à la condition que le risque de fuite soit fondé sur des critères objectifs définis par la loi ; qu'en l'absence desdits critères définis par une disposition du droit interne » – ce qui est la situation jusqu'à notre vote de ce soir – « le placement en rétention doit être déclaré illégal ; qu'en confirmant le maintien en rétention administrative de M. T. dans l'attente d'une décision sur la demande de prise en charge par les autorités responsables de l'examen de sa demande d'asile formée auprès des autorités bulgares, suédoises, danoises et hollandaises, quand le législateur français n'a pourtant pas défini les critères objectifs du risque de fuite justifiant un tel placement en rétention administrative relevant du règlement Dublin III, ce qui entachait d'illégalité l'arrêté de placement en rétention ».

Mes chers collègues, je ne veux plus voir dans mon pays d'arrêts de ce type. Il faut donc refuser ces amendements et voter l'article 1<sup>er</sup>.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Florent Boudié.

**M. Florent Boudié.** Au-delà des arguments de droit de notre rapporteur, notre collègue du groupe La France insoumise a fait un parallèle étonnant, tout en affirmant vouloir réintroduire le libre arbitre. En l'occurrence, si j'en juge par la rédaction de votre amendement, monsieur Lachaud, ce libre arbitre serait de l'arbitraire.

C'est la raison pour laquelle l'extrême droite et M. Ciotti se rejoignent, pour faire en sorte que ce soit bien tout risque qui puisse faire l'objet d'une rétention administrative. Attention, monsieur Lachaud, à ne pas aller dans un sens tout à fait contraire à celui que vous prétendez défendre !

Monsieur Ciotti, vous l'avez dit, cet amendement est au fond un amendement de repli. Vous souhaitez faire de la rétention le principe.

**M. Éric Ciotti.** Vous avez bien compris !

**M. Florent Boudié.** Comme vous l'exprimiez dans la discussion générale, votre principe est simple : il s'agit d'enfermer d'abord et de parler ensuite.

Nous considérons, pour notre part, que, dans un État de droit, qui est une terre d'accueil et qui doit respecter certains principes d'humanité, on ne peut pas faire d'abord de la rétention le principe. Si les conditions de l'éloignement le nécessitent, alors la rétention est la dernière mesure que l'on peut prendre. Mais ce ne serait certainement pas, cher collègue du groupe La France insoumise, avec le libre arbitre auquel vous appelez, parce que ce serait une forme d'arbitraire. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe REM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Boyer.

**Mme Valérie Boyer.** Ce que vous venez de dire, mon cher collègue, serait magnifique, si nous n'avions pas 5 % de personnes éloignées, seulement. Je ne comprends pas comment, aujourd'hui, nos voisins allemands, qui ont pourtant inscrit l'asile dans leur constitution, peuvent présenter un taux bien supérieur au nôtre.

Le risque de fuite ne doit pas être négligé. Il faut vraiment faire en sorte que nous cessions d'être la risée de nos voisins européens, avec la non-application de nos règles, et que le droit d'asile cesse d'être dévoyé, ne serait-ce que par respect pour ceux qui en ont besoin et qui satisferont les critères.

De plus, chers collègues, vous savez parfaitement qu'aujourd'hui, toutes les procédures sont embouteillées par des personnes qui demandent l'asile sans être concernées. Vous rappeliez tout à l'heure que les Albanais étaient les premiers à le demander.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ce n'est pas vrai !

**Mme Valérie Boyer.** Si ! À un moment donné, le principe de réalité doit s'appliquer. Soyons plus concrets ! Donnons-nous les moyens que nous impose la difficulté à laquelle nous sommes confrontés.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bastien Lachaud.

**M. Bastien Lachaud.** Monsieur Boudié, je ne comprends pas votre argumentaire. Honnêtement, parler d'un risque « non négligeable », à moins de dire que tout le monde ira en rétention (*Exclamations sur les bancs du groupe REM*), est tout aussi arbitraire qu'un risque « substantiel », mais à un niveau supérieur.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Non !

(*Les amendements n<sup>os</sup> 8, 28 et 2, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Coquerel, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 3.

**M. Éric Coquerel.** Cet amendement vise à rétablir une inconstitutionnalité manifeste et grave du texte.

À trop penser le droit d'asile comme communautarisé à travers le régime d'asile européen commun – RAEC –, le législateur français a oublié que le droit français prévoit deux types de droit d'asile : le droit d'asile conventionnel, mentionné à l'article 53-1 de la Constitution et le droit d'asile constitutionnel, qui figure à l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946. Ces deux droits sont de nature différente : l'un s'inscrit dans l'application de la convention de Genève de 1951 ; l'autre, dans la tradition d'asile politique de la France, issue de la Révolution de 1789.

Rappelant notre engagement à accueillir tous les combattants de la liberté, le second ne s'intéresse pas seulement, comme le premier, à protéger les réfugiés eu égard aux menaces graves qui pèsent sur leur vie, mais relève davantage d'une appréciation politique, puisque le préambule de la Constitution de 1946 mentionne l'idée de persécution en raison d'action en faveur de la liberté. Cette action en faveur de la liberté, c'est toute la conception française de la liberté et des droits de l'homme. Cette distinction est importante. Edward Snowden pourrait, par exemple, être accueilli sur ce fondement, non en application de la convention de Genève de 1951.

Cet amendement vise à rétablir cette possibilité.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Avis défavorable. Puisqu'il est question de la Constitution, lisons les deux alinéas de l'article 53-1, un article voté lors de la révision constitutionnelle de novembre 1993 : « La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

« Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif. »

J'attire votre attention sur ce second alinéa, mes chers collègues. Il y a un droit ; il n'y a aucune automaticité.

C'est donc l'amendement de M. Coquerel qui est contraire à la Constitution : je vous demande de le rejeter.

(*L'amendement n<sup>o</sup> 3, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 27.

**Mme Emmanuelle Ménard.** L'alinéa 4 considère qu'un étranger ne peut être placé en rétention que pour prévenir un risque non négligeable de fuite, sur la base d'une évaluation individuelle prenant en compte la vulnérabilité de l'intéressé. Soit. Plaçons-nous du côté de l'étranger et considérons sa vulnérabilité, si vous le voulez, mais, dans cette affaire, il ne faudrait pas oublier les Français.

Pour eux, il nous faut aussi nous placer du côté de ceux qui peuvent potentiellement pâtir de cet étranger, qui pourrait avoir des motivations autres qu'humanitaires. C'est pourquoi il faut que les agents, les préfets, puissent prendre en compte l'état de dangerosité de l'intéressé. Il faut leur laisser cette marge de manœuvre.

Certes, il n'est pas très politiquement correct de considérer qu'un étranger puisse être potentiellement dangereux, mais est-ce une raison suffisante pour que notre arsenal juridique se taise face à cet état de fait ? Je vous rappelle que plusieurs participants aux attentats de Paris et Bruxelles sont entrés en Europe en se faisant passer pour des réfugiés qui cherchaient asile en Europe. (*Exclamations sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. Erwan Balanant.** Vous faites peur aux gens !

**Mme Emmanuelle Ménard.** Vous pouvez vous voiler la face, mais c'est un état de fait, c'est la réalité !

Il est donc important que la France puisse s'armer contre de tels individus, potentiellement dangereux. Il s'agit de permettre aux agents qui reçoivent ces personnes de posséder des outils législatifs afin d'œuvrer à davantage de sécurité pour les Français.

**M. Pacôme Rupin.** C'est déjà le cas ! On ne vous a pas attendue !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Avis défavorable. La France a une législation antiterroriste conçue, construite, travaillée pour être la plus efficace. Ce n'est pas l'objet de nos débats. Aujourd'hui, nous débattons du droit d'asile.

**M. Sylvain Maillard.** Excellent !

*(L'amendement n° 27, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 30.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Les indices qui établissent le risque non négligeable de fuite, énumérés à l'article 1<sup>er</sup>, sont effectivement pertinents mais incomplets. C'est pourquoi vous ajoutez la mention « sauf circonstance particulière », qui permet de compléter cette liste ou d'y déroger.

Mais comment ces fameuses circonstances particulières seront-elles appréciées ? *In concreto*, seront-elles limitées ou deviendront-elles une seconde liste de critères établis par le juge ? Nul ne le sait. Pour éviter que ces circonstances particulières ne soient interprétées de manière trop restrictive, je propose de supprimer l'expression, qui peut laisser penser que rares sont les cas de figure qui n'ont pas été envisagés. Il me semble qu'il serait bon de faire preuve d'un peu plus de prudence et d'assouplir cet article, pour que ni l'administration ni le juge des libertés ne se trouvent finalement prisonniers d'indices trop restrictifs.

Une plus grande marge d'appréciation me semble donc pertinente. L'intime conviction, par exemple, cette notion centrale de notre droit pénal peut être un outil précieux, notamment en matière de rétention.

D'autres moyens issus de la pratique devraient également pouvoir être utilisés.

Le droit d'asile, je le répète, est une force pour la France. J'en suis absolument convaincue. *(Exclamations sur les bancs du groupe REM.)*

**M. Erwan Balanant.** Ça ne saute pas aux yeux !

**Mme Emmanuelle Ménard.** Mais cela ne doit pas non plus empêcher d'être extrêmement attentif aux motivations et aux comportements de ceux qui cherchent à en bénéficier, car ce qui fait la grandeur de notre démocratie peut aussi en faire la faiblesse. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit en Allemagne, en 2015, où un tiers des réfugiés syriens ne l'étaient pas en réalité, comme le ministre de l'intérieur allemand en personne l'a constaté.

Les craintes qu'éprouvent nos concitoyens sont légitimes. Tâchons de les rassurer.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Avis défavorable. Mes chers collègues, quelques-uns d'entre vous semblaient douter que nous voulions voter un texte d'équilibre. Vous avez la preuve que nous le voulons, parce que nous avons prévu douze critères et que nous avons ajouté « sauf circonstance particulière », parce que le préfet, puis le juge, doivent avoir une marge de manœuvre, car des circonstances humaines, de parcours, peuvent toujours faire que l'on doit tenir compte des personnalités.

C'est pourquoi nous revendiquons la mention « sauf circonstance particulière ». *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe REM.)*

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis défavorable. Madame la députée, comme vient de le dire le rapporteur, votre position porterait atteinte au droit des personnes, ce qui n'est pas acceptable. Elle mettrait, en outre, le droit français en contrariété avec le droit européen.

*(L'amendement n° 30 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Martine Wonner, pour soutenir l'amendement n° 37.

**Mme Martine Wonner.** Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 9 que les sénateurs ont ajouté au texte. Celui-ci prévoit de permettre à la préfecture de placer en rétention un étranger soumis au règlement de Dublin, qui refuserait de se soumettre au relevé de ses empreintes ou qui altérerait volontairement ces dernières. Pour justifier cet ajout, les sénateurs ont estimé que la peine d'un an d'emprisonnement, qui n'était pas appliquée suffisamment souvent, était inefficace. Une circulaire pénale ne pourrait-elle pas suffire à appliquer cette disposition ?

Si le texte que nous avons voté début décembre paraissait relativement équilibré – le Gouvernement s'était du moins exprimé en ce sens –, on peut s'interroger sur le sens de ce durcissement par le Sénat. J'attends donc un éclaircissement sur ce point.

Il est utile de rappeler que la proposition de loi votée par l'Assemblée permettait de prendre en compte les situations où la personne refusait de se soumettre à la procédure de Dublin. Il est ainsi possible, je le rappelle, de placer en rétention une personne qui ne se présente pas aux convocations de l'autorité administrative ou qui ne répond pas aux demandes d'information, notamment. Il me semble qu'il n'y a pas là de vide légal.

Aussi, je vous remercie, madame la ministre, de bien vouloir m'éclairer sur ce point.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Parmi les personnes qui demandent le droit d'asile à la France, il existe un risque que certaines disparaissent dans la nature, dès qu'elles savent que la réponse va être négative. Ni vu ni connu, elles deviennent alors des étrangers en situation irrégulière.

Le règlement de Dublin donne deux moyens aux États : le premier, c'est d'assigner les personnes à résidence, afin que l'administration sache où elles habitent si elle doit leur notifier une décision ; le second, c'est de les placer en rétention. Ce moyen vise les personnes qui, au regard de leur

comportement passé, présentent un risque non négligeable de fuite et de disparition, pour faire obstacle à l'application du texte.

Le Sénat a proposé d'inclure dans cette catégorie les étrangers qui refusent de se soumettre au relevé de leurs empreintes ou qui altèrent volontairement ces dernières. Un tel comportement n'est pas un signe de grande confiance, mais, soyons clairs, cela ne préjuge en rien de l'octroi ou non du droit d'asile. L'alinéa dit simplement que, dans l'hypothèse où la personne serait déboutée du droit d'asile, l'État a la possibilité de la placer en rétention afin qu'elle puisse faire l'objet d'un éloignement. Ce n'est que cela.

Nous pouvons certes discuter des limites. À cet égard, j'étais très heureux du texte voté par l'Assemblée nationale. L'alinéa ajouté n'est pas très choquant. Pour ce qui me concerne, je n'invoquerai pas de clause de conscience. Dans l'intérêt général, dont la plupart d'entre nous sont convaincus à cette heure qu'il est d'avoir un texte qui s'applique, il me semble que le vote conforme du texte se justifie encore.

C'est pourquoi, madame Wonner, je donnerai un avis défavorable à votre amendement.

**M. Manuel Valls.** Très bien, monsieur le rapporteur !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** L'amendement tend à exclure des critères d'appréciation du risque non négligeable de fuite le non-respect des obligations de relevé d'empreintes au titre du règlement Eurodac. Vous souhaitez donc revenir, madame la députée, sur une disposition que le Sénat a introduite dans l'espoir de sanctionner le phénomène préoccupant qu'est la multiplication des refus de prise d'empreintes.

Je tiens à préciser que, contrairement à ce que certains ont pu croire, le Gouvernement n'a naturellement pas demandé cette modification au Sénat.

Le Gouvernement est toutefois défavorable à votre amendement, non parce qu'il serait attaché à cette nouvelle disposition, qu'il n'a pas demandée et dont l'absence dans le texte ne lui aurait donc posé aucun problème, mais parce que, je le rappelle, il est urgent d'adopter ce texte.

En effet, nous faisons face à une forte pression liée aux flux migratoires secondaires internes à l'Union européenne. Ces flux sont nourris par le nombre important de personnes déboutées au sein de l'Union européenne depuis 2015. Elles sont 500 000 en Allemagne, dont 230 000 pour la seule année 2017. Les politiques d'éloignement n'étant pas totalement efficaces, un grand nombre de ces déboutés restent dans l'espace Schengen et sont susceptibles de retenter leur chance en France. Car Dublin n'interdit pas de déposer une nouvelle demande d'asile dans un autre État membre, qui en devient responsable après un certain délai – six mois en principe.

Faute d'application de ce règlement, nous serions amenés à examiner la demande d'asile de personnes déboutées chez nos voisins, ce qui aurait de fortes incidences sur nos dispositifs d'hébergement – même si, vous le savez, nous les avons développés –, nos délais de traitement de la demande d'asile, voire la protection effective des personnes qui ont fui des théâtres de guerre ou des persécutions. Tout cela pour

des personnes déboutées ailleurs dans l'Union, notamment en Allemagne – et qui peut soupçonner l'Allemagne de ne pas être suffisamment protectrice ?

Vous me direz que cela résulte d'une imperfection du règlement de Dublin. C'est exact, et c'est la raison pour laquelle la France, sous la conduite du Président de la République, s'est très énergiquement engagée pour la révision de ce règlement. Cette révision doit permettre d'accroître la responsabilité de chaque État pour les demandeurs d'asile qui relèvent de sa compétence, mais aussi d'améliorer les mécanismes de solidarité internes à l'Union européenne, afin de ne pas faire peser toute la charge sur les pays de première entrée. Je vous assure que le Président de la République et l'ensemble du Gouvernement, en particulier le ministre d'État, ministre de l'intérieur, sont déterminés à agir en ce sens.

En attendant, nous ne pouvons pas rester dans la situation actuelle, dans laquelle des flux secondaires viennent engorger nos dispositifs déjà très sollicités, au détriment de la protection des personnes qui en ont le plus besoin. À court terme, l'application effective du système actuel est la seule façon de réagir à cet état de fait. Voilà pourquoi nous avons besoin de pouvoir procéder à ces transferts et, pour cela, de placer les personnes en rétention lorsqu'elles présentent un risque non négligeable de fuite.

C'est cette urgence qui justifie que le Gouvernement vous demande de retirer votre amendement, afin que le texte puisse être adopté très rapidement.

**Mme la présidente.** Retirez-vous votre amendement, madame Wonner ?

**Mme Martine Wonner.** Monsieur le rapporteur, vous avez dit que vous étiez heureux après la première lecture. J'aurais souhaité contribuer plus longuement à votre bonheur !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Voilà un beau programme, madame ! (*Sourires.*)

**Mme Martine Wonner.** Quant à vous, madame la ministre, j'entends que vous n'aviez nullement demandé d'ajout. Il se trouve que les sénateurs ont tout de même ajouté un alinéa, qui paraît superfétatoire. J'ai entendu vos explications et l'engagement du Gouvernement ; je vous en remercie.

**Mme la présidente.** Maintenez-vous votre amendement ou le retirez-vous ?

**Mme Martine Wonner.** Je le retire.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Merci !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marietta Karamanli.

**Mme Marietta Karamanli.** Je reprends l'amendement.

J'ai écouté avec beaucoup d'attention votre réponse, madame la ministre. Elle semble signifier que certains éléments de la présente proposition de loi posent question et que vous pourriez revenir sur ces dispositions dans le texte à venir. J'aimerais que vous me répondiez, madame la ministre.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Le Gouvernement s'est exprimé !

**Mme la présidente.** Si l'amendement est repris, il n'y a pas lieu d'en débattre à nouveau et je vais le mettre immédiatement aux voix.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Il n'y a plus de débat ! Vous avez raison, madame la présidente : votons !

*(L'amendement n° 37 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen ;

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt heures cinq.)*

*La Directrice du service du compte rendu de  
la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY