



N° 637

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 février 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, EN
DEUXIÈME LECTURE, SUR LA PROPOSITION DE LOI, MODIFIÉE PAR LE SÉNAT,
*permettant une bonne **application** du régime d'**asile européen** (n° 601),*

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **331, 427, 601** et T.A. **45**.

Sénat : **149, 218, 219** et T.A. **49**.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
DISCUSSION GÉNÉRALE	7
EXAMEN DES ARTICLES	15
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 551-1, L. 552-3, L. 553-6, L. 554-1, L. 556-1 et L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Modalités de placement en rétention administrative des étrangers relevant du règlement « Dublin »	15
<i>Article 1^{er} bis</i> (art. L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Restrictions au placement en rétention dès le dépôt de la demande d'asile.....	34
<i>Article 2</i> (art. L. 742-2 L. 742-4 L. 742-5 et L. 742-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Coordinations – Réduction du délai de saisine du juge administratif – Interdiction de renvoi d'un demandeur vers un État défaillant	35
<i>Article 3</i> (art. L. 561-1, L. 561-2 et L. 111-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. 39 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna, art. 41 de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française et art. 41 de l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie) : Modalités d'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire	42

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 7 décembre 2017. Elle vise à tirer les conséquences de deux décisions récentes de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation, qui ont privé l'autorité administrative d'un outil particulièrement utile pour mettre en œuvre les procédures de transfert nécessaires à l'application du règlement européen « Dublin »⁽¹⁾ : le placement en rétention.

Si ce placement en rétention est explicitement prévu par l'article 28 du règlement « Dublin », la Cour de cassation a en effet jugé, dans un arrêt du 27 septembre 2017, que la loi devait définir des critères objectifs établissant « *un risque non négligeable* » de fuite du demandeur.

C'est ce que fait l'article 1^{er} de la proposition de la loi. Enrichi en première lecture à l'initiative de la présidente de la commission des Lois, Mme Yaël Braun-Pivet, et du groupe La République en marche, il dresse une liste, précise et concrète, de critères objectifs qui permettent d'établir ce « *risque non négligeable de fuite* ». Il prend également en compte les besoins particuliers des étrangers en situation de vulnérabilité et harmonise les régimes d'assignation à résidence des étrangers placés sous procédure « Dublin ».

L'article 2 procède à plusieurs coordinations et inscrit par ailleurs la possibilité, prévue par le règlement européen mais non inscrite dans notre droit national, de placer en rétention un étranger avant la décision de transfert, c'est-à-dire dès la phase de détermination de l'État responsable de l'examen de sa demande d'asile.

Le Sénat a voté, en première lecture, le 25 janvier 2018, l'ensemble du dispositif adopté par l'Assemblée nationale. Il y a simplement apporté, à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, M. François-Noël Buffet, quelques compléments :

– il a complété les critères de l'article 1^{er} pour y ajouter le refus de se soumettre au relevé des empreintes digitales et la dissimulation du parcours migratoire ;

(1) Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride.

– il a augmenté de quatre à six jours la durée de validité de l’ordonnance du juge des libertés et de la détention qui permet aux forces de l’ordre d’effectuer des visites domiciliaires dans le cadre des assignations à résidence ;

– il a réduit de quinze à sept jours le délai de contestation devant le juge administratif d’une décision de transfert ;

– il a, enfin, adopté un nouvel article, l’article 3, qui vise à sécuriser les assignations à résidence des étrangers faisant l’objet d’une interdiction judiciaire du territoire, dont le régime a été fragilisé par une censure partielle du dispositif prononcée, le 30 novembre 2017, par le Conseil constitutionnel statuant sur une question prioritaire de constitutionnalité.

Ce texte permet ainsi de fixer un cadre clair et sécurisant qui, dans le respect des libertés fondamentales, donne à la France les moyens de mettre en œuvre de façon efficace la procédure « Dublin » et de garantir ainsi son engagement européen en matière d’asile.

La commission des Lois a adopté les articles de la proposition de loi sans modification.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 7 février 2018, la Commission examine, en deuxième lecture, la proposition de loi, modifiée par le Sénat, permettant une bonne application du régime d’asile européen (n° 601) (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur).

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Cette proposition de loi fait suite à deux décisions de justice récentes, la première ayant été rendue par la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) en mars 2017, la seconde par la Cour de cassation le 27 septembre dernier : dans le cadre de l’application du règlement « Dublin », on ne peut pas procéder à un placement en rétention en cas de risque non négligeable de fuite si cette notion n’est pas définie en droit national – précisons tout de même que la décision de la CJUE concernait la République tchèque, et non la France...

En conséquence, l’article 1^{er} de la proposition de loi établit des critères permettant de caractériser un tel risque non négligeable de fuite. Le placement en rétention ne sera pas systématique pour autant, car les garanties prévues par notre droit, à savoir la prise en compte de la vulnérabilité de l’intéressé et la priorité donnée à l’assignation à résidence, s’appliqueront pleinement. En pratique, il s’agit de redonner aux préfetures les moyens d’appliquer les procédures de transfert, dont le nombre a considérablement chuté depuis l’arrêt de la Cour de cassation.

L’article 1^{er} a été enrichi en première lecture à l’initiative de notre présidente et du groupe majoritaire. Deux conditions cumulatives devront ainsi être réunies afin de justifier le placement en rétention : 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.

La proposition de loi permet aussi, comme le prévoit l’article 28 du règlement « Dublin », de placer en rétention un étranger dès le début de la procédure de détermination de l’État européen responsable de l’examen de la demande d’asile. Ainsi que le Conseil d’État l’a souligné dans un avis du mois de juillet dernier, cette possibilité n’a pas encore été introduite dans notre droit.

Par ailleurs, l’article 1^{er} comporte une disposition adoptée en première lecture à l’initiative de notre collègue Coralie Dubost et du groupe La République en Marche afin de prendre en compte les besoins particuliers des étrangers en situation de vulnérabilité qui sont placés sous procédure « Dublin », ainsi qu’une

autre disposition, adoptée à mon initiative, tendant à harmoniser le régime d’assignation à résidence des étrangers placés sous cette même procédure.

L’article 1^{er} *bis* vise en particulier à exclure toute notification d’un placement en rétention administrative concomitamment à l’enregistrement de la demande d’asile.

L’article 2 procède ensuite à un certain nombre de coordinations.

Je tiens à remercier le rapporteur du texte au Sénat, François-Noël Buffet, d’avoir eu la double élégance de m’inviter à présenter cette proposition de loi et de solliciter mon avis. J’ai attiré son attention sur le fait que les amendements adoptés à l’initiative du groupe majoritaire et de la présidente de notre commission avaient permis d’atteindre un point d’équilibre et que, par conséquent, l’Assemblée nationale ne verrait pas d’un bon œil la suppression de certains alinéas du texte. Le Sénat n’a rien fait de tel, mais il a procédé à quelques ajouts.

À l’article 1^{er}, deux critères supplémentaires ont ainsi été introduits – le refus de se soumettre au relevé des empreintes digitales et la dissimulation du parcours migratoire –, ce qui ne me semble pas poser de problème.

Le Sénat a également porté de quatre à six jours la durée de la validité de l’ordonnance du juge des libertés et de la détention qui permet d’effectuer des visites domiciliaires dans le cadre de l’assignation à résidence. Compte tenu des effectifs actuels, cela me paraît opportun.

Le délai de contestation d’une décision de transfert devant le juge administratif a, quant à lui, été ramené de quinze à sept jours. Nous aurions peut-être pu nous passer de cette évolution, mais les étrangers auront néanmoins la possibilité de déposer un recours.

Enfin, le Sénat a adopté un nouvel article – l’article 3 – dont l’objet est de sécuriser les assignations à résidence des étrangers faisant l’objet d’une interdiction judiciaire du territoire. Cette disposition fait suite à une question prioritaire de constitutionnalité jugée le 30 novembre dernier. Comme nous avons jusqu’au 30 juin pour remédier à la censure prononcée par le Conseil constitutionnel, le Sénat a proposé d’utiliser cette proposition de loi comme support juridique.

Je vous propose, mes chers collègues, un vote conforme. Les préfectures et les services de l’État ont besoin de ce texte : plus vite nous l’adopterons, plus vite nous leur permettrons de revenir à la situation juridique qu’ils connaissaient avant la décision de la CJUE. Je serai donc conduit à donner un avis défavorable à l’ensemble des amendements, quelle que soit leur qualité.

Mme Marietta Karamanli. Cette proposition de loi concerne la rétention, qui constitue une privation de liberté. Comme le groupe Nouvelle Gauche l’a souligné dès la première lecture, aucune étude d’impact n’a été réalisée alors que

nous traitons des garanties données aux étrangers demandant l’asile. L’enfermement deviendrait en quelque sorte préventif : les préfetures pourraient le décider pour des personnes ne faisant pas l’objet d’une mesure d’éloignement, le temps d’examiner leur situation, ce qui va à l’encontre de nos convictions en matière d’asile.

Les amendements que nous avons redéposés visent à nous replacer dans la perspective du projet de loi sur l’immigration et l’asile qui a été annoncé par le Gouvernement et à réaffirmer nos engagements en faveur des personnes les plus fragiles, conformément à nos obligations internationales.

Comme le rapporteur l’a souligné, ce texte répond à un arrêt de la Cour de cassation, datant du 27 septembre dernier, qui a rendu illégal l’enfermement des étrangers sous procédure « Dublin » en l’absence d’un dispositif permettant d’objectiver les critères applicables : la Cour de cassation a relevé que le placement en rétention des personnes concernées par les dispositions des articles 2 et 28 du règlement européen du 26 juin 2013, dit « Dublin III », est certes possible en cas de risque non négligeable de fuite mais qu’il n’existe pas de disposition contraignante de portée générale dans ce domaine en droit national. Les critères retenus par cette proposition de loi sont extensifs, puisqu’ils visent presque toutes les situations, ce que nous regrettons particulièrement. De plus, les enfants et les femmes n’échappent pas à la logique de rétention préventive, ce qui constitue potentiellement une violation des mesures de protection qui doivent leur permettre de bénéficier d’un traitement différencié.

Les amendements que nous vous reproposez visent à s’assurer que les mesures adoptées sont proportionnées au risque, car nous refusons toute systématisation, et à garantir le respect des droits des enfants et des familles. Nous souhaitons débattre à nouveau de ces amendements, en espérant cette fois vous convaincre. Nous estimons néanmoins que le futur projet de loi relatif à l’asile et à l’immigration serait un meilleur vecteur juridique pour aborder ces sujets.

Mme Laurence Vichnievsky. Le groupe MODEM n’a pas changé de position en deuxième lecture : nous soutenons cette proposition de loi dans sa dernière rédaction. En effet, les modifications apportées par le Sénat n’altèrent pas l’économie générale du texte proposé par Jean-Luc Warsmann, qui est nécessaire pour l’application effective du règlement « Dublin III » par la France. Sur certains points, ces modifications améliorent le texte, dans sa forme ou son contenu. Je pense en particulier au principal apport du Sénat, qui concerne le régime de l’assignation à résidence de l’étranger faisant l’objet d’une mesure d’éloignement du territoire : l’assignation à résidence sans limitation de temps ne pourra pas être prolongée sans motivation.

Deux amendements ont été déposés par notre collègue Erwan Balanant. Le groupe MODEM soutient le premier d’entre eux, qui concerne le délai, réduit par le Sénat à sept jours, pendant lequel les demandeurs d’asile peuvent déposer un recours. Nous estimons que le délai adopté en première lecture, à savoir

quinze jours, était le bon. En revanche, nous ne soutiendrons pas le second amendement, qui vise à supprimer les critères ajoutés par le Sénat pour la détermination d'un risque non négligeable de fuite – le parcours migratoire, la situation familiale et les demandes d'asile antérieures. Le Sénat ayant visé des dissimulations et non pas des omissions, ce qui est différent – en droit, la dissimulation suppose une intention dolosive –, il nous semble que cet ajout est justifié.

Pour conclure, le groupe MODEM estime que nous sommes parvenus à un texte assez équilibré. Nous le voterons donc dans la rédaction adoptée par le Sénat, sous réserve de l'amendement dont nous souhaitons l'adoption.

Mme Marie Guévenoux. Nous examinons en deuxième lecture la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen. Ce texte, déposé par le groupe UDI, Agir et Indépendants, est nécessaire puisqu'il va nous permettre de combler un vide juridique. Un arrêt de la Cour de cassation, datant de septembre 2017 et faisant suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, demande en effet que la notion de risque non négligeable de fuite soit précisée dans notre droit positif. C'est l'objet de ce texte, qui prévoit en droit interne la possibilité de placer en rétention administrative un étranger pendant la procédure de détermination de l'État membre responsable de l'instruction de sa demande d'asile en cas de risque non négligeable de fuite.

Des avancées et des améliorations ont été apportées en première lecture par le groupe majoritaire, à la suite d'un travail de fond mené par la présidente de la commission et par notre collègue Coralie Dubost – absente aujourd'hui, elle m'a demandé de la remplacer. Nous le devons aussi à l'implication du rapporteur, Jean-Luc Warsmann, dont je salue le travail. Ces efforts conjoints ont conduit à l'adoption d'amendements significatifs, qui visent à prendre la juste mesure de l'application concrète des critères de « risque non négligeable de fuite » à la spécificité des demandes d'asile. Nous avons ainsi donné à ce texte technique – et nécessaire – une dimension plus digne. Nous avons également souhaité que la vulnérabilité des demandeurs d'asile puisse être mieux prise en compte, d'une manière spécifique : le placement en rétention ne pourra pas avoir lieu lors de l'enregistrement de la demande d'asile, il ne pourra intervenir qu'après une évaluation personnelle de la situation du demandeur, et il sera conditionné à une exigence de proportionnalité et à l'inefficacité de toute autre mesure.

Le Sénat, comme le rapporteur l'a souligné, n'est pas revenu sur ces apports de la majorité, mais il a souhaité modifier le texte en y ajoutant des mesures nouvelles, dont certaines nous paraissent discutables. Bien que le texte soit imparfait, mon groupe fait le choix d'un vote conforme, afin de combler le vide juridique qui existe depuis les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation, de répondre à l'urgence opérationnelle qui en résulte et de permettre au régime d'asile européen d'être à nouveau applicable. L'examen du projet de loi « asile, immigration et intégration » nous donnera dans quelques semaines l'occasion de préciser, voire de corriger un certain nombre de

points, dans le cadre d'une discussion plus globale. Je pense notamment à la réduction du délai de recours. En attendant, le groupe majoritaire votera en faveur de la proposition de loi telle qu'elle est issue du Sénat, et il suivra donc l'avis défavorable du rapporteur au sujet des amendements.

M. Éric Ciotti. Cette proposition de loi apporte des réponses pertinentes à un problème majeur qui est lié à la faillite du système « Dublin III ». Quelques chiffres suffisent à résumer les difficultés – et c'est un mot bien faible : 25 963 demandeurs d'asile ont fait l'objet d'une procédure « Dublin » en 2016, 14 308 ont reçu un accord de prise en charge par un autre État membre, et seulement 1 293 ont été effectivement transférés. On voit bien que le système ne fonctionne plus.

Le texte apporte des réponses qui vont dans le bon sens, même si le groupe Les Républicains estime qu'elles ne sont pas suffisantes, à elles seules, pour impulser la logique nouvelle qui est nécessaire pour changer radicalement le système et veiller ainsi à ce que les ressortissants placés en procédure « Dublin » puissent être éloignés effectivement. Ce serait une garantie pour assurer la pérennité d'un système d'asile trop souvent dévoyé dans notre pays.

Le Sénat a enrichi la proposition de loi, notamment grâce à une meilleure définition du risque de fuite qui permet de le caractériser dans le cas où l'étranger refuse de se soumettre au relevé de ses empreintes ou dans celui où il dissimule son parcours migratoire. J'espère que nous maintiendrons ces avancées importantes, de même que celles issues de l'article 3, qui fait suite à la décision rendue le 30 novembre dernier par le Conseil constitutionnel.

Au-delà de ces dispositions, nous appelons de nos vœux une évolution beaucoup plus forte, notamment ce qui concerne la rétention. La loi du 7 mars 2016 a fait de l'assignation à résidence la règle, et de la rétention l'exception, posture nouvelle qui a conduit à un échec majeur de toutes les procédures d'éloignement. La rétention est en effet le seul outil efficace pour garantir qu'un étranger en situation irrégulière ou un demandeur d'asile débouté est effectivement éloigné. Sans rétention, toutes les mesures prises sont illusoires et il est totalement naïf de penser qu'une assignation à résidence permettra de mettre en exécution une obligation de quitter le territoire français. Il faut donc revenir à la logique de la rétention. Dans certains cas, notamment lorsque des étrangers sont originaires de pays sûrs et qu'ils utilisent manifestement la procédure de demande d'asile, qui est légale, pour valider une démarche d'immigration illégale, en dévoyant le noble principe de l'asile, on doit pouvoir prononcer un placement en rétention, avec une procédure d'examen de la demande extrêmement accélérée devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Nous vous le proposerons par voie d'amendement. Ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi, je le conçois, mais si nous voulons redonner de l'efficacité au système et rendre effectives les procédures d'éloignement, qui constituent la seule garantie pour la pérennité de l'asile en France, alors il faut généraliser la rétention,

à tout le moins pour ceux qui abusent manifestement du principe de l'asile et le dévoient.

M. Ugo Bernalicis. Le groupe La France insoumise reste sur une position d'opposition à cette proposition de loi qui procède à une sorte de transcription de décisions de justice. Sans revenir sur les remarques formulées au nom du groupe Nouvelle Gauche, que nous partageons, je voudrais rappeler qu'un texte relatif au droit à l'erreur a été adopté par cette assemblée – malgré notre opposition : il prévoit que, globalement, on est d'abord considéré comme de bonne foi quand on est en relation avec l'administration. Mais il y a une grande exception à ce principe, qui est le réfugié : il n'est pas considéré comme étant de bonne foi, mais comme en fuite, *a priori*. Voilà la philosophie de cette proposition de loi, à laquelle nous nous opposons très clairement. Je suis pour que l'on considère les réfugiés comme étant de bonne foi. Ils méritent d'être accueillis avant que leur situation soit examinée.

Depuis l'examen du texte en première lecture, je me suis rendu à Tarente, ce qui m'a permis de voir sur place comment un *hotspot* fonctionne. Ce texte est à l'image de ce que j'ai pu constater là-bas : on fait tout simplement de la gestion de flux, de numéros, et non d'êtres humains, d'hommes et de femmes qui ont souvent traversé la Méditerranée ou certains pays au péril de leur vie. On les trie sur le volet, le plus rapidement possible, sans nécessairement chercher à accorder l'asile au plus vite : il s'agit surtout de se débarrasser de ceux qui ne le « mériteraient » pas – je reprends des termes que j'ai entendus lors de certains débats –, ce qui me semble dramatique. Vous ne nous ferez pas croire que vous avez ainsi résolu la contradiction entre la fermeté et l'humanité : cette contradiction existe, et l'on bascule clairement dans le camp de la fermeté avec ce texte, en allant à l'encontre du minimum d'humanité nécessaire.

Je suis préoccupé de voir que les ajouts faits par le Sénat ne paraissent pas poser de problème au groupe La République en Marche. Vous jugez que le texte est imparfait, mais que l'on peut voter en sa faveur. Vous avez pourtant voté contre une proposition de loi relative aux compétences « eau et assainissement » au motif qu'elle était imparfaite, et vous avez proposé votre propre texte à la place. Comme tout change aujourd'hui, j'ai du mal à suivre votre stratégie à géométrie variable, selon le texte et le jour de la semaine... Vous ajoutez même qu'un texte relatif à l'immigration et à l'asile va bientôt venir en débat et que l'on pourra déposer de nouveaux amendements à cette occasion afin de modifier le texte dont nous sommes saisis aujourd'hui. Quelle histoire ! Et quelle cacophonie ! Je me demande si vous êtes réellement d'accord, entre vous, sur ce que vous souhaitez en termes de fermeté et d'humanité. (*Exclamations sur divers bancs*)

Nous restons, pour notre part, opposés à cette proposition de loi. Nous soutiendrons donc les différents amendements de suppression et nous voterons contre les articles du texte. Par ailleurs, nous avons redéposé les mêmes

amendements qu'en première lecture. Voilà quelle est notre humeur, ce matin, en ce qui concerne la proposition de loi.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Merci de nous avoir fait partager votre humeur du matin. (*Sourires.*)

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 551-1, L. 552-3, L. 553-6, L. 554-1, L. 556-1 et L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Modalités de placement en rétention administrative des étrangers relevant du règlement « Dublin »

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 1^{er} de la proposition de loi tire les conséquences d'un arrêt récent de la Cour de cassation qui a sanctionné l'absence, dans notre législation, de critères objectifs caractérisant le risque de fuite justifiant de placer en rétention un étranger sous procédure « Dublin ». Dans sa version adoptée par les deux assemblées en première lecture douze critères sont ainsi introduits par le 1^o de cet article.

Par ailleurs, l'article 1^{er} ouvre la possibilité de placer en rétention un étranger sous procédure « Dublin » dès la phase de détermination de l'État responsable, et non plus simplement après la décision de transfert.

L'article procède, enfin, à une coordination relative à la demande d'asile en rétention (1^{o bis}) et unifie les régimes d'assignation à résidence applicables aux étrangers sous procédure « Dublin » (2^o).

Modifications apportées par le Sénat :

Outre plusieurs amendements rédactionnels, le Sénat a complété les critères objectifs permettant de caractériser le risque de fuite : sont ainsi introduits le cas où l'étranger refuserait de se soumettre au relevé de ses empreintes digitales et celui où il dissimulerait son parcours migratoire.

Le Sénat a par ailleurs introduit un 3^o qui vise à compléter le régime d'assignation à résidence en confortant l'un de ses outils : la visite domiciliaire.

A. UNE SÉCURISATION DES MODALITÉS DE PLACEMENT EN RÉTENTION

1. Un droit en vigueur fragilisé par une décision de justice récente

- L'admission en France d'un étranger qui demande l'asile peut être refusée s'il est établi que sa demande relève de la compétence d'un autre État européen en application des dispositions du règlement « Dublin » du 26 juin

2013⁽¹⁾. Dans ce cas, l'étranger est transféré, depuis la France, vers l'État européen désigné responsable de sa demande.

Durant la phase de détermination de l'État responsable, l'étranger placé sous procédure « Dublin » peut être **assigné à résidence**, dans les conditions prévues par l'article L. 742-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Il ne peut en revanche pas être placé en rétention, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 19 juillet 2017.

Après la notification de la décision de transfert à l'intéressé, l'autorité administrative peut, afin d'en assurer la mise en œuvre effective, l'assigner à résidence, dans les conditions prévues par l'article L. 561-2 du CESEDA, ou, s'il ne présente pas de garanties effectives propres à prévenir un risque de fuite, le **placer en rétention**, dans les conditions prévues par l'article L. 551-1 du même code.

• En s'appuyant sur une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Cour de cassation a jugé récemment que les critères de placement en rétention des étrangers sous procédure « Dublin » n'étaient pas définis avec une précision suffisante pour être applicables.

La CJUE a ainsi estimé, dans un arrêt C-528-15 du 7 mars 2017, que le paragraphe 2 de l'article 28 du règlement « Dublin », qui autorise le placement en rétention « *lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite* » de l'intéressé, n'était pas applicable à défaut de définition, dans la loi nationale, de critères objectifs établissant ce risque. Or le CESEDA ne comprend pas de définition de ces critères objectifs pour les étrangers sous procédure « Dublin » : l'autorité administrative utilisait jusqu'à présent les critères de droit commun prévus par l'article L. 511-1 pour tous les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

Sur le fondement de cet arrêt, la Cour de cassation a, dans un arrêt n° 1130 du 27 septembre 2017 de la première chambre civile, estimé que, « *en l'absence de disposition contraignante de portée générale fixant les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur* », le placement en rétention de ce dernier était donc illégal.

2. Des critères objectifs pour caractériser le risque de fuite

Le 1^{er} de l'article 1^{er} tire les conséquences de l'arrêt de la Cour de cassation et inscrit dans notre droit national une disposition de portée générale qui **fixe des critères objectifs permettant de caractériser un risque de fuite** de la part d'un demandeur d'asile sous procédure « Dublin ».

(1) Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride.

a. Les critères adoptés par l'Assemblée nationale

L'**alinéa 4** du présent article reprend tout d'abord les **deux conditions cumulatives**, prévues par l'article 28 du règlement « Dublin », qui peuvent justifier un placement en rétention :

– si l'étranger présente un « *risque non négligeable de fuite* », examiné sur la base d'une évaluation individuelle, prenant en compte la vulnérabilité de l'intéressé ;

– si ce placement en rétention s'avère proportionné et si l'assignation à résidence ne peut être appliquée.

Les **alinéas 5 à 16** énumèrent les critères qui permettent, « *sauf circonstances particulières* », d'établir ce risque non négligeable de fuite.

Aux quatre critères prévus par la proposition de loi initiale, l'Assemblée nationale avait ajouté, en première lecture, sur proposition de la présidente de la commission des Lois, Mme Yaël Braun-Pivet, sept nouveaux critères, plus précis et plus concrets, afin de prendre notamment en compte le parcours migratoire du demandeur, les éventuelles tentatives de fraude ou d'obstruction de sa part et ses conditions d'hébergement.

Les critères suivants ont ainsi été retenus :

– si l'étranger a dissimulé des éléments de son identité, étant précisé que le fait de ne pouvoir justifier de la possession de documents d'identité ne peut suffire à établir une telle dissimulation (**alinéa 11**) ;

– si l'étranger a refusé le lieu d'hébergement proposé dans le cadre de sa demande d'asile et qu'il ne peut justifier du lieu de sa résidence effective ou permanente (**alinéa 12**) ;

– si l'étranger, qui a accepté le lieu d'hébergement proposé, a abandonné ce dernier sans motif légitime (**alinéa 13**) ;

– si l'étranger ne coopère pas dans la mise en œuvre de la procédure de détermination de l'État responsable, par exemple en cas de non présentation aux convocations adressées par l'autorité administrative ou de non communication des informations indispensables (**alinéa 14**).

b. Les compléments introduits par le Sénat

Aux onze critères figurant dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, le Sénat en a ajouté un douzième, à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, M. François-Noël Buffet : **le refus de la part de l'étranger de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales** ou l'altération volontaire de ces dernières pour empêcher leur enregistrement (**alinéa 9**).

Le Sénat a également complété, toujours à l'initiative de son rapporteur, le critère relatif à la dissimulation des éléments d'identité du demandeur pour y ajouter **la dissimulation de son parcours migratoire, de sa situation familiale ou de ses demandes d'asile antérieures (alinéa 11)**.

3. La prise en compte de la vulnérabilité

Le 1^o *bis* B de l'article 1^{er}, adopté à l'initiative de notre collègue Coralie Dubost et du groupe La République en marche en première lecture à l'Assemblée nationale, a pour objet de prendre en compte les besoins particuliers des étrangers en situation de vulnérabilité placés sous procédure « Dublin » (**alinéa 21**).

4. Le placement en rétention dès la phase de détermination

L'article 1^{er} insère dans le CESEDA une disposition du règlement « Dublin » qui n'y avait pas été introduite par la loi du 29 juillet 2015⁽¹⁾ : la possibilité de placer l'étranger en rétention dès la phase de détermination de l'État membre, donc avant la notification de la décision de transfert (**alinéa 23**).

B. LES MODALITÉS DE DEMANDE D'ASILE EN RÉTENTION PRÉCISÉES

Le 1^o *bis* du présent article, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative de votre rapporteur, a pour objet de mettre fin à une difficulté d'articulation entre la demande d'asile en rétention, prévue à l'article L. 556-1 du CESEDA, et la mise en œuvre de la procédure « Dublin ».

Le 13 juin 2017, le Conseil d'État avait jugé, s'agissant des étrangers sollicitant l'asile en rétention, que le droit français ne comprenait pas de disposition permettant au préfet de les maintenir en rétention spécifiquement aux fins de déterminer l'État responsable de la demande⁽²⁾. Le 1^o *bis* modifie en conséquence l'article L. 556-1 du CESEDA pour préciser les conditions dans lesquelles le préfet à l'origine du placement en rétention administrative doit pouvoir procéder à la détermination de l'État responsable lorsque l'étranger demande l'asile (**alinéa 24**).

C. UNE HARMONISATION DES RÉGIMES D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE

1. Un régime unique adopté par l'Assemblée nationale

Le 2^o de l'article 1^{er} précise les conditions dans lesquelles l'étranger sous procédure « Dublin », et déjà assigné à résidence, peut être placé en rétention. Il a été complété en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative de votre

(1) Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

(2) Décision n° 410812.

rapporteur, afin d'unifier **le régime d'assignation à résidence** des étrangers sous procédure « Dublin ».

Il s'agit d'éviter les incertitudes juridiques susceptibles de résulter de la coexistence de deux régimes :

– celui prévu par l'article L. 742-2 du CESEDA, applicable pendant la phase de détermination de l'État responsable, pour une durée de six mois, renouvelable une fois, et qui comprend des obligations de bonne coopération pour l'étranger ;

– celui prévu par l'article L. 561-2 du même code, applicable après la décision de transfert, et qui est en fait celui de droit commun, valable pour 45 jours, renouvelable une fois.

L'étranger sous procédure « Dublin » ne pourra ainsi être assigné à résidence que dans les conditions de droit commun, prévues à l'article L. 561-2. La durée de cette assignation sera cependant portée à 45 jours, renouvelable trois fois, soit **180 jours au maximum**. Les obligations de bonne coopération ainsi que le dispositif propre à faire échec aux tentatives de retarder ou d'empêcher la procédure de détermination de l'État responsable, prévues par l'article L. 742-2, seront en revanche applicables.

2. La visite domiciliaire confortée par le Sénat

Le 3° de cet article a été introduit par le Sénat. Il vise à **compléter le régime d'assignation à résidence en confortant l'un de ses outils : la visite domiciliaire**. Celle-ci permet de s'assurer de la présence de l'étranger à son lieu d'assignation à résidence et de le conduire, le cas échéant, à ses rendez-vous administratifs.

Or, ainsi que l'indique le rapporteur de la commission des Lois, M. François-Noël Buffet, dans son rapport, ces visites sont peu utilisées parce qu'elles nécessitent notamment une mise à disposition rapide des forces de l'ordre. Aussi, l'amendement adopté à l'initiative du rapporteur du Sénat allonge la durée de validité de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention de quatre à six jours (**alinéa 34**).

*

* *

La Commission examine l'amendement CL8 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Cécile Untermaier. Je vais assez largement revenir sur ce que Marietta Karamanli a dit tout à l'heure.

D'abord, nous travaillons à l'amélioration de la fabrique de la loi : j'aimerais que l'on soit cohérent en appliquant dès à présent des règles que nous

cherchons à adopter par ailleurs, en ne légiférant pas à chaque fois qu'on nous le demande, mais plutôt en raisonnant dans un cadre large. Le projet de loi relatif à l'asile et l'immigration que nous allons bientôt examiner constitue, à l'évidence, le cadre dans lequel la réflexion devrait avoir lieu. En second lieu, nous n'avons pas d'étude d'impact. Enfin, c'est le régime « Dublin III » qui est en cause. Nous voulons mettre un terme à la politique gesticulatoire à laquelle ce règlement nous oblige. On sait bien que ce dispositif n'est pas bon, mais on s'attache à faire du raccommodage ou à poser un sparadrap sur une jambe de bois. Il faut arrêter.

Il y a aussi un problème lié à la proportionnalité, qui est un principe général du droit et un principe européen : à mon avis, son respect n'est pas garanti par cette proposition de loi. Ce sera la parole de l'un contre celle de l'autre, car il n'y aura pas de pièce au dossier de l'étranger sous procédure « Dublin ». Une approche beaucoup plus prudente nous paraît nécessaire, et c'est pourquoi notre amendement tend à supprimer l'article 1^{er}. Nous ne souhaitons pas laisser penser que nous ne voulons rien faire : il faut instruire les dossiers des personnes concernées, mais pas de manière stigmatisante et à la va-vite. Une telle question peut bien attendre le texte dont nous allons prochainement débattre.

M. le rapporteur. Je redis ce que j'ai déjà indiqué en première lecture, lorsque nous avons examiné le même amendement. La proposition de loi n'a aucunement pour effet de placer systématiquement en rétention les étrangers sous procédure « Dublin ». C'est même le contraire. Par ailleurs, nous avons fait référence au principe de proportionnalité à l'alinéa 4 : le placement en rétention n'est possible que si cette mesure est proportionnée et qu'une assignation à résidence ne peut être appliquée. Enfin, nous sommes pleinement fidèles au règlement européen. Je donne donc un avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Je soutiens cet amendement, tout en soulignant la mauvaise foi du rapporteur. On sait bien que ça ne se passe pas de cette manière en pratique et que ce ne sera pas non plus le cas à l'avenir. Il serait salutaire de voter cet amendement de suppression : un texte sur l'immigration et l'asile viendra bientôt en discussion et le groupe La France insoumise pourrait bien préparer une contre-proposition de loi sur ce sujet. Vous aurez donc l'embarras du choix, entre la fermeté et l'humanité.

M. Florent Boudié. Je m'étonne que l'on plaide pour le maintien d'un vide juridique : vous voulez en rester à une situation dans laquelle les règles ne sont pas précisées – je me réfère à l'arrêt de la Cour de cassation du mois de septembre dernier. Vous dites qu'il n'y a pas d'étude d'impact, mais il suffit d'interroger les services préfectoraux. Il n'y a pas besoin d'une longue étude d'impact pour savoir que l'on se heurte aujourd'hui à un réel problème opérationnel pour éloigner dans de bonnes conditions des personnes qui ont déjà déposé une demande d'asile dans un autre État membre de l'Union européenne ou qui ont été déboutées en France, et qui doivent donc être reconduites dans le pays de première entrée dans l'UE ou plus généralement faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Ce vide juridique nécessite une action rapide. Le projet de loi relatif à l'asile et à l'immigration sera

examiné en conseil des ministres le 21 février prochain, puis examiné à l'Assemblée au début du mois d'avril : il ne sera donc pas adopté avant l'été. Plusieurs mois s'écouleront avant la discussion longue que nous aurons.

Dans la situation antérieure à la proposition de loi, les critères de rétention des demandeurs d'asile sont par ailleurs calés sur le droit commun des étrangers. Ce texte établit au contraire des critères spécifiques pour la situation très particulière – et que nous souhaitons protéger – des demandeurs d'asile.

M. Raphaël Schellenberger. Je suis défavorable à l'amendement. Vous nous dites le lundi qu'il faut des textes cohérents, d'ensemble et d'envergure, puis vous faites adopter une loi à la petite semaine le mardi, avant de nous redire qu'il faut un ensemble cohérent et ambitieux quand on en vient à un texte proposé par l'opposition – sinon cela ne correspondrait pas à la nouvelle façon de travailler du législateur... Cela fait six mois que vous nous tenez ce langage et ça commence à suffire. Vous devez le comprendre et ne plus jouer avec nos propositions quand vous jugez qu'elles ne sont pas suffisamment complètes.

Mme Laurence Vichnievsky. Comme Ugo Bernalicis, je suis un peu étonnée. Je ne sais pas si j'ai bien entendu les propos de notre collègue Marie Guévenoux : l'idée est-elle de voter maintenant le texte, mais de le détricoter par la suite ? Si le groupe MODEM vote cette proposition de loi telle qu'elle a été modifiée par le Sénat et avec un des deux amendements déposés par Erwan Balanant, je tiens à préciser que nous adopterons la même position lors des débats sur le projet de loi relatif à l'asile et à l'immigration : nous ne reviendrons pas sur nos votes d'aujourd'hui.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL15 de M. Éric Ciotti.

M. Jean-Louis Masson. Notre porte-parole, M. Éric Ciotti, a cité des chiffres qui illustrent la faillite du système « Dublin III ». Le Sénat a sécurisé le placement en rétention des « dublinés », en permettant notamment qu'il s'applique aux étrangers qui refusent de se soumettre au relevé de leurs empreintes digitales ou qui altèrent volontairement ces dernières pour empêcher leur enregistrement, mais c'est encore insuffisant. Conformément à la directive « Retour », l'assignation à résidence constitue traditionnellement une solution alternative à la rétention lorsque l'autorité administrative ou le juge estiment que l'étranger présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite. Nous prônons l'inversion de cette logique. Le présent amendement vise à ce que par principe, tout étranger faisant l'objet d'une décision de transfert dans le cadre d'une procédure « Dublin » soit placé en rétention. Par exception, il pourra être assigné à résidence lorsqu'il présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il me semble difficile de placer systématiquement un étranger dans un centre de rétention en lui reprochant de ne pas avoir quitté la France sans avoir déterminé dans quel pays il doit retourner.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL6 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Dans le même esprit, le législateur doit considérer que s'il appartient à l'administration ou au juge, en cas de prolongation, d'apprécier la pertinence d'une mise ou d'un maintien en rétention administrative, il revient en revanche à l'intéressé ou à ses représentants de faire la démonstration de son impossibilité de quitter immédiatement le territoire français afin de ne pas être considéré comme présentant un « risque non négligeable de fuite ».

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL9 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement vise à limiter la possibilité de rétention aux seuls cas exprès de notification au demandeur d'asile d'une décision de transfert. La rétention ne nous paraît pas souhaitable à un stade antérieur de la procédure. Toute autre position reviendrait à étendre le champ de cette mesure privative de liberté qu'est la rétention de manière excessive et non proportionnelle par rapport à la lettre et à l'esprit du règlement européen.

M. le rapporteur. Avis défavorable : le texte est parfaitement conforme au règlement européen.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL1 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement, que nous avons déjà déposé en première lecture, vise à remplacer les mots « non négligeable » par l'adjectif « substantiel » afin d'obliger la puissance publique à apporter des éléments substantiels, précisément, car la formule « non négligeable » suscite *a priori* la méfiance voire la défiance plutôt que la confiance à l'égard du réfugié.

M. le rapporteur. Avis défavorable comme en première lecture : c'est l'expression « non négligeable » qui est employée dans le règlement européen. Le rôle du législateur consiste donc à définir ce risque non négligeable, ce qu'il ne saurait faire s'il utilise un autre terme.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL2 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement, que nous avons également déposé en première lecture, vise à insérer à l’alinéa 4 le membre de phrase suivant : « , *et s’il a explicitement renoncé à faire valoir son droit constitutionnel de déposer une demande d’asile sur les territoires de la République au titre du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946* ». Il s’agit de rappeler les principes qui régissent le droit d’asile, que l’on semble parfois oublier de transcrire dans le droit européen ou national – mais à l’évidence, vous n’êtes pas à une contradiction près.

M. le rapporteur. Je crains que la contradiction ne se trouve dans votre amendement. Relisons les débats parlementaires préalables à la révision de la Constitution de 1993, demandée par le Conseil constitutionnel pour que puisse être ratifié l’accord de Schengen : le garde des Sceaux de l’époque, Pierre Méhaignerie, rappelait que le droit souverain de l’État à examiner une demande d’asile prend le pas sur le droit subjectif de l’individu à se revendiquer combattant de la liberté. Depuis cette date au moins, notre Constitution ne fait donc pas obligation à l’État d’accorder l’aide à tout demandeur se présentant sous la bannière du combat pour la liberté. Dans ces conditions, je vous assure que la proposition de loi est constitutionnelle ; avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Le groupe La France insoumise n’est pas résolument favorable à toutes les révisions constitutionnelles adoptées sous la V^e République et, à vrai dire, n’est pas complètement favorable à la Constitution elle-même.

M. Raphaël Schellenberger. C’est sans doute pour cela que vous avez défendu une proposition de loi constitutionnelle la semaine dernière...

M. Ugo Bernalicis. Précisément ; et c’est aussi pour cela que notre amendement fait référence à des textes antérieurs à 1993.

M. le rapporteur. Je vous propose tout de même que nous appliquions et respectons la Constitution actuelle.

La Commission rejette l’amendement.

Elle en vient à l’amendement CL16 de M. Erwan Balanant.

M. Erwan Balanant. Permettez-moi tout d’abord de donner un bref aperçu du contexte. En vertu de l’article 28 du Règlement européen 604/2013 dit « Dublin III », les États membres peuvent placer des personnes en rétention administrative lorsqu’il existe un risque non négligeable de fuite à l’étranger, à condition que le placement en rétention soit proportionnel et que d’autres mesures moins coercitives ne puissent pas être effectivement appliquées. Par un arrêt du 15 mars 2017, la Cour de justice de l’Union européenne a interprété le règlement en considérant qu’il « impose aux États membres de fixer, dans une disposition contraignante de portée générale, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur ». Les éléments susceptibles de constituer un risque non négligeable de fuite doivent donc être clairement définis par la loi.

Cet amendement vise à supprimer la précision ajoutée par le Sénat – « , *de son parcours migratoire, de sa situation familiale ou de ses demandes antérieures d’asile* » – qui, à mon sens, détruit l’équilibre que nous avons trouvé en première lecture. Elle présente en effet deux séries d’obstacles.

Les premiers sont d’ordre juridique. La dissimulation par un étranger des éléments relatifs à son parcours migratoire, à sa situation familiale ou à ses demandes d’asile antérieures est un critère flou, et que des magistrats pourront juger comme tel, parce qu’il ne permet pas d’identifier concrètement les informations qui doivent être relevées. Comment délimiter le périmètre des informations relatives au parcours migratoire ou à la situation familiale ? Ce critère est énoncé de manière beaucoup trop imprécise pour qu’il respecte l’exigence imposée par la Cour de justice de l’Union européenne dans l’arrêt précité, selon lequel les États membres doivent fixer clairement les critères sur lesquels se fonde le risque non négligeable de fuite.

Deuxième série d’obstacles : ils sont plutôt d’ordre social et humain. L’ajout du Sénat ne prend aucunement en compte l’état de détresse psychologique des étrangers qui relèvent de la procédure « Dublin ». La peur, la méconnaissance de la procédure, le choc psychologique du trajet qu’ont pu effectuer les migrants peuvent conduire à ne pas relever certaines informations, non pas par dissimulation mais par omission. Cela n’est pas clairement défini dans le texte du Sénat. Or, la difficulté de se confier ne doit pas systématiquement être assimilée à une dissimulation d’informations ou à une menace de fuite.

En clair, l’ajout du Sénat n’est pas du tout pertinent. Je le répète résolument : il dénature l’équilibre que nous avons trouvé dans le texte initial. Chers collègues du groupe REM, vous allez détruire l’essence même du travail que nous avons effectué en première lecture. En outre, la dissimulation d’éléments d’identité est déjà susceptible de caractériser le risque non négligeable de fuite ; il n’est nullement utile d’aller plus loin.

M. le rapporteur. L’équilibre du texte demeure inchangé. En premier lieu, deux critères cumulatifs sont imposés : d’une part, l’étranger doit présenter un risque non négligeable de fuite examiné sur la base d’une évaluation individuelle qui prend en compte sa vulnérabilité et, d’autre part, le placement en détention doit être proportionné et la mesure d’assignation à résidence ne peut être appliquée. S’y ajoute obligatoirement l’un des douze critères supplémentaires. L’équilibre est donc préservé. Le Sénat a ajouté un critère : soit. Le Parlement se compose de deux Chambres et il faut parfois faire des compromis. En l’espèce, l’équilibre proposé me paraît tout à fait acceptable. Il est dans l’intérêt général du pays que la loi soit votée le plus vite possible, parce que les administrations concernées ont besoin de ce texte.

M. Raphaël Schellenberger. M. Balanant me semble faire de cet article une lecture qui l’arrange en ne retenant que les critères supplémentaires tout en négligeant le reste de la phrase, qu’a pourtant rappelée Mme Vichnievsky en début

de discussion. La notion de dissimulation, en effet, est caractéristique d'une intention dolosive et d'une volonté de frauder. Autrement dit, la liste des éléments dissimulables – le parcours migratoire, la situation familiale, les demandes antérieures d'asile – importe moins que la volonté de les dissimuler. Cette liste pourrait même être plus longue ; *in fine*, lors de l'analyse du dossier, ce sera l'intention de dissimuler qui comptera, c'est-à-dire la volonté manifeste de frauder. Dans ces conditions, nous pouvons donner au juge des critères supplémentaires à partir desquels il évaluera l'intention de frauder susceptible de motiver le refus d'instruction du dossier.

Mme Stella Dupont. Je suis tout à fait d'accord avec l'amendement de M. Balanant. Les critères déjà fixés vont assez loin dans la caractérisation du risque de fuite. Le texte qui nous est soumis emprunte un chemin qui vise à prononcer davantage de placements en rétention ; cela ne va pas dans la bonne direction.

L'intention de dissimuler, qu'évoquait à l'instant M. Schelleberger, est très subjective.

M. Raphaël Schellenberger. Les juges sont là pour en juger !

Mme Stella Dupont. Les migrants ont des parcours très divers et souvent terribles ; penser qu'ils sont nombreux à adopter une démarche dissimulatrice et malhonnête me semble hors de propos et très éloigné de la réalité. Le texte antérieur donnait un meilleur équilibre ; il est nécessaire d'y revenir.

M. Fabien Di Filippo. Contrairement à notre collègue du MODEM, je crois que c'est le fait de retirer des mots qui rendra plus flous les principes que nous cherchons à appliquer. Nous devons adopter une approche réaliste et pragmatique de l'immigration en France, et une approche efficace de l'application des procédures. Chacun connaît les échecs de la politique en vigueur sur nos territoires, comme le montre la recrudescence – qu'elle soit cause ou corrélation – d'une délinquance itinérante d'origine balkanique et le développement de réseaux de passeurs désormais organisés en bandes et armés, avec tous les dégâts que cela peut entraîner. Les flux de migrations à destination de la France sont massifs, y compris en provenance de pays sûrs. On peut certes discuter de la bonne ou de la mauvaise foi des personnes, mais le critère qui est fixé est celui de pays sûr. Dans ces conditions, le traitement des demandes peut être très rapide, à condition d'avoir conscience de deux points. Tout d'abord, il existe un réel appel d'air dans des pays qui se trouvent encore en difficulté économique ; l'immigration est alors d'origine économique. Cet appel d'air est très nettement illustré par l'augmentation considérable du budget de l'aide médicale d'État (AME) et des aides versées aux migrants dans un contexte où l'argent public devient rare et où l'action des collectivités souffre d'une grave pénurie de moyens. Ensuite, certaines personnes déposent successivement des demandes d'asile dans plusieurs pays, ce qui engorge le système et le rend très peu lisible – le taux de demandes multiples était de 11 % en 2016 et a triplé depuis ; il atteint 75 % en Île-de-France.

On ne saurait désormais dissocier l'immigration et l'intégration. Nos capacités d'accueil des personnes doivent être proportionnées à notre capacité à les intégrer. À terme, il faudra adopter une politique de quotas que le Parlement devra voter chaque année. D'ici là, nous devons soutenir des mesures claires, comme c'est le cas avec cet article, qui rendent la politique d'immigration plus efficace, qu'il s'agisse des reconduites à la frontière ou de l'application du système « Dublin ». En tout état de cause, il faut éviter autant que faire se peut les risques de fuite dans la nature de personnes qui resteront sur notre territoire, y compris en situation irrégulière, et qui pourront y bénéficier de la gratuité des transports, de l'AME et de toute une série de prestations sociales destinées à leurs familles.

Mme Cécile Untermaier. Ce débat illustre parfaitement la complexité du dispositif que vous cherchez à instaurer. Au fond, puisqu'une liste de conditions est imposée, pourquoi ne pas tout simplement instruire le dossier de demande d'asile ? C'est précisément lors de l'instruction que ce travail d'expertise et d'investigation visant à détecter une intention de dissimuler doit être mené ; il ne pourra jamais incomber au préfet.

C'est la preuve manifeste que le système « Dublin III » est complètement obsolète, et qu'il présente des difficultés telles que les États en viennent à se refilet le demandeur d'asile comme une patate chaude. Puisque les demandeurs sont là et que vous édifiez une cathédrale administrative pour déterminer s'ils doivent ou non être renvoyés, instruisons donc le dossier ! Je prône la simplification ; évitons les mesures sous forme de parenthèses qui seront très complexes pour l'administration et tout à fait déléteres concernant l'accueil que nous devons réserver aux demandeurs d'asile.

M. Ugo Bernalicis. Je voterai en faveur de cet amendement. Permettez-moi simplement de revenir sur un point, car mon poil se hérissé à chaque fois que j'entends parler d'appel d'air en matière migratoire. Il n'y a pas d'appel d'air en matière migratoire. Certaines personnes sont contraintes de quitter leur pays en raison de la situation qui y prévaut. Personne ne se persuade de profiter d'un « appel d'air » sous prétexte que la guerre fait rage dans son pays. Les migrations ont des causes. En outre, la France a, en règle générale comme en particulier, un certain nombre de responsabilités dans les causes de départ de ces migrants. Or, nous rechignons à faire notre devoir, c'est-à-dire à accueillir ces personnes, en nous refilet la patate chaude, comme le disait Mme Untermaier. Nous serions beaucoup plus efficaces en dépensant toute cette énergie à accueillir les réfugiés et à instruire leurs dossiers.

M. Florent Boudié. Nos collègues du groupe Les Républicains mélangent tout. Votre discours porte sur la question, au demeurant très importante, des flux migratoires et de la pression migratoire qui, à l'évidence, est massive et pose un problème qui, loin d'être résolu, est en fait devant nous. Aujourd'hui, cependant, nous débattons de la question très précise des personnes qui relèvent du statut de demandeur d'asile qui ont fait l'objet d'une décision de transfert, la question étant

de savoir si, pour préparer l'éloignement, elles peuvent être ou non placées en rétention administrative.

Il est vrai que le critère ajouté par le Sénat va au-delà de l'équilibre que nous avons atteint avec le Gouvernement et le rapporteur en première lecture. Dans certaines situations, la pression psychologique qui pèse sur les demandeurs d'asile au cours de leur parcours migratoire les conduit parfois à la dissimulation ; à l'inverse, il existe aussi des cas de dissimulation volontaire pour détourner la procédure de protection qu'offre l'asile. Peut-être aurons-nous l'occasion, lors de l'examen du projet de loi sur l'asile et l'immigration, de corriger certains ajouts du Sénat. En attendant, il est indispensable d'adopter ce socle de texte pour remédier à un problème opérationnel immédiat. Gardons-nous donc de casser la mécanique du texte dans son ensemble ; s'il faut adopter des mesures correctives, nous y viendrons ultérieurement. Pour l'instant, il faut agir, et agir vite.

M. Manuel Valls. Dans la même veine, il existait un vide juridique que la proposition de loi visait à combler. Sans doute le Sénat a-t-il voulu aller plus loin pour préciser les choses. Je me félicite cependant, comme l'a souligné le rapporteur, que sur ces questions très sensibles liées au droit d'asile et à la gestion et la maîtrise des flux migratoires, les deux Chambres parviennent à converger. Je me souviens d'avoir présenté en tant que ministre de l'Intérieur un texte sur ces questions au début du précédent quinquennat, d'abord au Sénat ; nous avons ainsi pu approfondir cette question sensible, je le répète. Nous verrons ce qu'il en sera à l'avenir, notamment lors de la présentation du futur texte par le ministre de l'Intérieur. Quoi qu'il en soit, le législateur s'adapte à des règles, souvent européennes, et à des situations mouvantes, même si elles sont particulièrement difficiles sur le plan humain.

D'autre part, soyons lucides : certes, il existe des situations humaines insupportables, comme le démontre ce qui se passe encore en Méditerranée. Nous faisons face à deux défis au moins. Le premier est celui des flux migratoires qui, aujourd'hui, proviennent soit d'Europe, notamment des Balkans, soit de l'Afrique subsaharienne et de la Corne de l'Afrique, avec leur lot de drames. Il faut cependant être conscient que le nombre de réfugiés qui viennent de ces zones est de moins en moins élevé – hormis la Corne de l'Afrique. Le deuxième défi tient à la question très lourde des « dublinés », qui sont déboutés du droit d'asile dans d'autres pays. Il ne s'agit pas seulement de quelques milliers de personnes circulant en Europe, mais de quelques centaines de milliers.

Face à cela, le droit doit s'adapter – avec, espérons-le, une réforme du droit d'asile européen et de l'accord de Dublin, même si nous n'y sommes pas encore. Il faut donner à ceux qui gèrent ces questions les moyens d'y faire face. Sans doute peut-on améliorer les choses : ce sera peut-être le cas avec le projet de loi sur l'asile.

Enfin, la formule de « l'appel d'air » est sans doute trop floue, trop générale et trop familière, mais c'est une réalité.

M. Fabien Di Filippo. Merci !

M. Manuel Valls. Ce que font les États a forcément une incidence. Je me souviens parfaitement que les déclarations de Mme Merkel – quelle que soit l’opinion que l’on ait sur les choix qu’elle a faits alors ; en l’occurrence, l’Allemagne s’est montrée forte et généreuse sur cette question – ont eu des effets directs, *via* les téléphones portables, dans les camps de réfugiés de Turquie, de Jordanie ou d’ailleurs. C’est une réalité.

La question est toujours la même : à confondre droit d’asile et politique migratoire, on tue à terme le droit d’asile. Si la France veut faire vivre le droit d’asile – c’est son honneur de le pratiquer – alors il faut prendre des dispositions plus rapides, plus claires et plus efficaces, mais il faut aussi tout faire pour éviter le détournement et la mise en cause du droit d’asile. Comme d’autres, le présent texte est sans doute imparfait, mais il faut agir et, dans quelques instants ici puis dans l’hémicycle, nous prononcer par un vote conforme.

M. Erwan Balanant. Je remercie les différents intervenants pour leurs propos qui posent le débat que nous devons avoir dans les mois à venir. Je comprends pour partie la volonté de la majorité – à laquelle je suis fier d’appartenir – d’aller vite pour combler un vide et un flou juridiques. En allant trop vite, cependant, on commet parfois des erreurs.

M. Di Filippo ne semble pas avoir jamais appréhendé ce qu’est réellement la situation et la vie d’un migrant.

M. Fabien di Filippo. Qu’est-ce que vous en savez ?

M. Erwan Balanant. Les membres du groupe Les Républicains se font décidément une spécialité de m’interrompre quand j’interviens.

M. Thibault Bazin. Et vous, vous n’interrompez jamais personne dans l’hémicycle ?

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous en prie ; écoutons M. Balanant avant de passer au vote.

M. Erwan Balanant. Prenons le cas d’une personne qui, pendant son entretien, n’aurait pas abordé son parcours migratoire. Pour quelles raisons ? Tout simplement parce qu’il se peut qu’elle ait été soumise à la pression de passeurs qui lui ont dit de ne surtout pas en parler. Cela la disqualifie-t-elle pour autant ? Je ne le crois pas.

Après le parcours migratoire, venons-en à la situation familiale. Le fait qu’un migrant dissimule l’existence de ses enfants, parce qu’un passeur le lui aurait demandé ou parce qu’il l’a entendu conseiller, fait-il de lui une personne ne méritant pas que sa situation soit entendue, et ne méritant ni accueil, ni écoute, ni compréhension ?

Sur un tel texte, l'équilibre est très difficile à trouver, comme le montrent nos débats. Le fléau de la balance peut basculer d'un côté ou de l'autre pour peu de choses. Nous disposions d'un texte équilibré qui me semble déséquilibré par cet apport du Sénat, qui ajoute du flou et présente des problèmes juridiques. Je vous en conjure : je sais que vous voulez aller vite, mais ne confondez pas vitesse et précipitation, surtout sur des questions qui touchent à notre humanité et à la capacité de la France à appliquer le droit d'asile de manière efficace.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL7 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement vise à garantir au demandeur d'asile le droit à une procédure équitable en posant la condition qu'il soit informé de la procédure dans une langue qu'il comprend. Les conséquences de son refus doivent lui être expliquées en toute clarté et de façon réellement contradictoire. Il doit savoir pourquoi il a été privé de la liberté d'aller et venir.

M. le rapporteur. L'amendement est satisfait par l'article 1^{er} bis, que nous avons adopté en première lecture : « *Tout demandeur reçoit, dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend, une information sur ses droits et obligations, en application dudit règlement* ». En première lecture, souvenez-vous, je vous avais montré des exemplaires de la brochure remise par la préfecture à chaque demandeur d'asile, dans sa langue.

Je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement, madame Karamanli.

L'amendement CL7 est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CL3 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement, que nous avons déjà déposé en première lecture, vise à protéger les mineurs et leurs accompagnants en posant l'interdiction de leur mise en rétention par l'autorité administrative.

La prise en charge des mineurs isolés en France n'est pas à la hauteur de nos engagements internationaux.

M. le rapporteur. Défavorable, comme en première lecture.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL5 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. La proposition de loi étend de manière disproportionnée les cas permettant le passage d'une assignation à résidence à une mise en rétention, d'où cette demande de suppression.

M. le rapporteur. Cette procédure est rendue possible par l'article 28 du règlement « Dublin ». Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL4 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Là encore, il s'agit de limiter les mises en rétention administrative.

M. le rapporteur. Défavorable à nouveau.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL14 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Certains ajouts du Sénat durcissent inutilement le texte de la proposition de loi et sont, pour certains, éloignés de son objet qui est, je le rappelle, de permettre une bonne application du régime d'asile européen.

L'alinéa 34 de l'article 1^{er} prévoit ainsi d'étendre de quatre à six jours la durée de validité de l'ordonnance du juge des libertés permettant aux préfectures d'effectuer des visites domiciliaires, allongement qui ne me semble pas répondre à l'objectif du texte.

Cela dit, j'ai entendu les arguments plaçant en faveur d'un vote conforme de la proposition de loi, compte tenu de la nécessité de combler les vides juridiques actuels. Je vais donc retirer l'amendement CL14 tout comme, à l'article 2, l'amendement CL13 qui prévoit de rétablir le délai de recours à quinze jours, les demandeurs ayant besoin d'un délai raisonnable pour faire valoir leurs droits.

Je tenais cependant, de manière un peu solennelle, à préciser que nous serons beaucoup à nous montrer particulièrement vigilants durant les débats sur la loi relative à l'asile et à l'immigration : nous devons parvenir à un texte global et équilibré, ce qui nécessite de repenser nombre de dispositifs de manière à garantir des conditions d'accueil dignes et humaines aux demandeurs d'asile. Je pense en particulier aux délais.

Mme Émilie Chalas. Cette proposition de loi me pose un cas de conscience, mes collègues de la commission des Lois le savent. Si j'ai des doutes au sujet des ajouts du Sénat, le bon sens, le pragmatisme et l'efficacité qui doivent guider notre assemblée me poussent toutefois à voter ce texte conforme. Mais, comme M. Orphelin, je serai particulièrement vigilante lors de nos travaux sur la loi « Asile et immigration ».

M. Raphaël Schellenberger. Les discussions sont amusantes ce matin. On sent le tour de chauffe, de manière ridicule par moments. Nous avons bien compris que la majorité était traversée par deux courants de pensée différents concernant les questions d'asile, d'immigration et de politique d'accueil. Mais

nous voyons bien que le souci premier est de mettre un bel enrobage autour des débats afin qu'ils ne fassent pas apparaître trop de divisions et de clivages. Et finalement, on en vient à se chamailler sur l'extension de quatre à six jours de la durée de validité de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention. Compte tenu du volume de dossiers à traiter, donner deux jours de plus aux services préfectoraux ne me paraît pas de nature à porter atteinte au juste équilibre sur lequel doit reposer notre politique d'asile.

Pour la qualité de nos échanges, offrez-nous au moins un débat de fond au lieu de discuter sur des points de pure forme !

M. Fabien Di Filippo. Nous avons tous eu l'occasion, à Paris ou dans nos circonscriptions respectives, de visiter des camps et de rencontrer des migrants. Mon nom de famille montre que je suis issu de l'immigration, une immigration économique à une époque où les perspectives d'intégration étaient beaucoup plus aisées que maintenant avec un chômage qui atteint 10 %. J'ai la même capacité que vous à cerner les enjeux de la politique migratoire et les conséquences des flux massifs que nous connaissons.

Comme vient de le dire mon collègue, nous voyons que cela pose problème jusque dans votre majorité. Le « en même temps » cher au Président de la République, avec d'un côté la fermeté, de l'autre l'humanité, commence à créer quelques lignes de fracture.

Je rejoins M. Valls. Si nous ne faisons pas preuve de la plus grande fermeté à l'égard de ceux qui dévoient la politique d'asile, nous ne pourrions pas offrir des conditions d'accueil dignes aux personnes qui fuient des guerres ou qui subissent des persécutions politiques dans leur pays. Il faut donc impérativement réduire ces flux et les rationaliser car les conséquences sont graves pour nos territoires. Je le dis très calmement et très sereinement.

Mme Stella Dupont. Beaucoup de nos collègues insistent sur l'efficacité. Tout le monde est d'accord pour dire que l'application du règlement « Dublin » connaît depuis longtemps des dysfonctionnements. Or le texte qui est nous est proposé revient à appliquer à la lettre ledit règlement : mise en rétention et renvoi dans les pays où une première demande a été déposée. Quelle efficacité y aura-t-il à renvoyer en masse des femmes, des hommes, des enfants qui ne franchissent pas la frontière de notre pays illégalement en venant de l'Atlantique mais en passant par l'Italie et l'Espagne, pays eux-mêmes débordés par la crise migratoire ?

Mme Marietta Karamanli. Certains d'entre vous ont évoqué des questions de conscience qui se posent à eux. En réalité, elles sont toujours présentes au sein des majorités dans notre assemblée, je le dis à nos nouveaux collègues. J'en ai fait l'expérience lorsque j'étais dans l'opposition de 2007 à 2012 mais aussi lorsque j'étais dans la majorité de 2012 à 2017.

Les arguments sont toujours les mêmes : cohérence interne des textes, nécessité d'État. Et cette logique nous a amenés à voter des textes qui posent

aujourd'hui problème. Les mesures policières de cette proposition de loi comme celles du futur projet de loi ne vont pas résoudre la problématique de l'asile.

Je suis une immigrée à l'origine même si je n'ai pas eu à demander l'asile. Ce pays m'a donné la chance de pouvoir m'intégrer. Aujourd'hui, la France ne remplit pas son devoir de solidarité envers les autres pays. Le problème des « dublinés » n'est pas bien pris en compte.

Il faut savoir dire stop et refuser de voter certaines mesures en s'opposant à une administration qui nous rappelle toujours comment nous devons agir.

M. Thomas Rudigoz. Il est évident qu'il y a des sensibilités différentes dans notre famille politique comme il y en a eu dans d'autres familles politiques. Ces sujets sont extrêmement sensibles.

Ces débats internes font aussi la force du groupe La République en Marche. Nous l'avons déjà montré et nous vous le montrerons encore.

Avant de taxer nos échanges de « ridicules », monsieur Schellenberger, je vous invite à balayer devant votre porte. Votre famille politique est traversée par des différences d'appréciation très fortes sur de multiples sujets. Les prises de position du président de votre parti, qui fait preuve d'une démagogie extrêmement choquante, sont régulièrement critiquées par des membres éminents de votre bord. Vous n'avez donc pas à nous donner de leçons sur ce point, monsieur Schellenberger ou monsieur Di Filippo, même si je vous sais friands de ce genre d'interventions. Les lignes de fracture se situent avant tout dans votre propre camp.

Vous avez rappelé vos origines italiennes, monsieur Di Filippo, en affirmant que l'immigration économique était plus aisée auparavant. Je ne le crois pas. Beaucoup d'amis me rappellent la violence que leurs parents ou grands-parents venus d'Italie ont subie dans les années trente, quarante ou cinquante de la part de Français de souche ou de Français issus de vagues de migration plus anciennes.

Il est bon de se rappeler ce qu'ont vécu les générations précédentes d'immigrés et de faire preuve d'humanité.

M. Thibault Bazin. Les modifications apportées par le Sénat me paraissent justifiées : elles permettent d'ajuster les délais pour donner plus de moyens à l'autorité administrative face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile.

Pour sauver le régime du droit d'asile auquel nous tenons, il faut profondément le réformer, sans angélisme.

M. Rémy Rebeyrotte. En entendant ce matin M. Schellenberger, M. Bernalicis et Mme Karamanli, je me dis que j'ai bien de la chance d'appartenir au groupe La République en Marche. Je m'explique.

Il s'agit de trouver le bon équilibre sans courir le risque de remettre en cause le régime même du droit d'asile – lorsque j'entends certains propos de M. Di Filippo, je prends un peu peur – et sans nier non plus l'existence de phénomènes d'appel d'air, nourris par les logiques de marché à l'œuvre dans les filières de passeurs.

Nous allons faire des propositions équilibrées de façon à maintenir le droit d'asile – car le droit d'asile, c'est la France – et à permettre aux demandeurs de développer un projet de vie dans notre pays en étant accueillis dans les meilleures conditions possibles au lieu de rester dans des situations d'entre-deux qui ne leur sont pas favorables et qui ne sont pas à l'honneur de notre pays.

Trouver le bon équilibre, selon le fameux principe du « en même temps » – un principe dont nous sommes fiers –, nous occupera dans les prochains mois.

M. le rapporteur. J'aimerais rappeler la position de la France. Je vous renvoie au plan d'action annoncé le 12 juillet et au discours du Président de la République du 27 juillet. Il s'agit tout d'abord d'appliquer le plus efficacement possible le règlement « Dublin » puis de renégocier au niveau européen, ce qui ne sera pas chose facile compte tenu de la position des pays de l'Est.

Précisons ensuite que nous ne faisons que rétablir un outil juridique qui a existé jusqu'au mois de mars dernier. Et nous le faisons en améliorant les protections dont jouit le demandeur d'asile : il saura désormais quels comportements risquent d'entraîner sa mise en rétention, comme le fait de cacher son parcours migratoire.

Enfin, je ne comprends pas pourquoi vous remettez en cause l'augmentation de la durée de validité de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention pour les visites domiciliaires. Elles permettent de s'assurer de la présence des personnes à leur domicile dans le cadre des assignations à résidence, modalité qu'il s'agit d'encourager si vous voulez qu'il y ait moins de personnes en rétention. Certains font part de leurs problèmes de conscience. Sachez que j'ai aussi une conscience : elle ne me semble nullement atteinte par cette mesure.

Enfin, je comprends que chacun ait sa sensibilité mais il fallait combler un vide juridique : le Sénat a abouti à un point d'équilibre et l'Assemblée, me semble-t-il, s'apprête à suivre le même chemin.

M. Matthieu Orphelin. Les retraits d'amendements que j'ai annoncés relèvent d'une réflexion plus globale sur les ajouts du Sénat, monsieur le rapporteur. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'extension de délai.

Deuxièmement, je tiens à dire que j'ai été extrêmement choqué par les mots qu'ont utilisés certains : « anecdotique », « ridicule ». Cela me semble assez déplacé mais nous en discuterons.

Troisièmement, je suis bien conscient de l'histoire qu'aiment à se raconter certains de nos collègues : une ligne de fracture traverserait le groupe REM. Nous ne vous ferons pas ce plaisir-là car nous saurons trouver des compromis ambitieux.

L'amendement CL14 est retiré.

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 1^{er} bis

(art. L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Restrictions au placement en rétention dès le dépôt de la demande d'asile

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 2 vise à exclure la notification d'un placement en rétention administrative concomitamment à l'enregistrement d'une demande d'asile afin de ne pas dissuader le dépôt d'une demande.

Modifications apportées par le Sénat :

Le Sénat a adopté une simple modification rédactionnelle.

- Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la présidente de la commission des Lois, vise à exclure la notification d'un placement en rétention administrative concomitamment à l'enregistrement d'une demande d'asile.

Il s'agit de ne pas dissuader le dépôt de demandes d'asile de la part de personnes qui se présenteraient, pour la première fois, aux autorités administratives. Le placement en rétention redeviendrait possible ultérieurement si l'étranger dont la demande d'asile a déjà été enregistrée fait obstacle à la détermination de l'État responsable ou à l'exécution de la décision de transfert.

- Cet article a été adopté par le Sénat moyennant un amendement rédactionnel du rapporteur de la commission des Lois.

*

* *

La Commission adopte l'article 1^{er} bis sans modification.

Article 2

(art. L. 742-2 L. 742-4 L. 742-5 et L. 742-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

**Coordinations – Réduction du délai de saisine du juge administratif –
Interdiction de renvoi d'un demandeur vers un État défaillant**

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 2 procède à plusieurs coordinations pour tenir compte des modifications apportées par l'article 1^{er}. Il interdit également le renvoi d'un étranger vers un État faisant l'objet d'une défaillance systémique.

Modifications apportées par le Sénat :

Le Sénat a complété l'article 2 pour réduire le délai de contestation, devant le juge administratif, d'une décision de transfert de quinze à sept jours.

• Le 1^o du présent article procède tout d'abord à plusieurs **coordinations** pour tenir compte des modifications apportées par l'article 1er, notamment la possibilité de placer en rétention les étrangers sous procédure « Dublin » avant la décision de transfert et l'unification des régimes d'assignation à résidence.

• Le 2^o a été modifié par le Sénat, à l'initiative de son rapporteur. Il modifie l'article L. 742-2 du CESEDA afin de **réduire le délai de contestation d'une décision de transfert de quinze à sept jours**. Le rapporteur, M. François-Noël Buffet, justifie cette réduction du délai de contestation par la nécessité d'accélérer la mise en œuvre des procédures « Dublin ». Il s'agit, en outre, d'une proposition de la Commission européenne dans son projet de refonte du règlement « Dublin ».

• Le 4^o, enfin, adopté à l'initiative de la présidente de la commission des Lois en première lecture à l'Assemblée nationale, vise à interdire le renvoi d'un étranger sous procédure « Dublin » vers un État dans lequel il encourrait un risque de traitement inhumain ou dégradant du fait d'une défaillance systémique.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL10 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Notre demande de suppression de l'article 2 est cohérente avec notre demande de suppression du régime institué par l'article 1^{er}. L'article 2 introduit des mesures privatives de libertés qui ne respectent pas le principe de proportionnalité.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Stéphane Peu. Les amendements votés par le Sénat ont conduit à durcir les conditions d'accueil des demandeurs d'asile : augmentation de la durée des rétentions et des assignations à résidence, limitation des recours. Ce sont autant d'atteinte à notre tradition d'accueil des demandeurs d'asile.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de deux amendements identiques, l'amendement CL13 de M. Matthieu Orphelin et l'amendement CL17 de M. Erwan Balanant.

M. Matthieu Orphelin. Comme je l'ai annoncé, je retire l'amendement CL13.

M. Erwan Balanant. L'amendement CL17 vise à supprimer une modification du Sénat consistant à diminuer le délai de recours dont dispose un étranger à l'encontre d'une mesure de transfert vers un autre État membre de l'Union européenne compétent pour statuer sur sa demande. Il serait ramené à sept jours au lieu des quinze jours prévus dans la rédaction initiale.

Cette durée ne permet pas de garantir aux étrangers concernés de disposer d'un délai raisonnable pour exercer leurs droits. Or ce délai raisonnable est l'un des éléments fondamentaux du droit à un procès équitable tel que le définit le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La France courrait donc le risque de se voir condamnée par la Cour européenne si nous ne supprimions pas cette disposition.

En outre, il convient de conserver un parallélisme entre le délai du dépôt du recours et le délai dont dispose le juge compétent pour statuer sur le recours à compter de sa saisine.

Je comprends le souhait qui a été exprimé d'un vote conforme. Je m'interroge toutefois sur ce qui va advenir. Certains demandeurs ne disposeront que d'un délai de sept jours alors que si nous revenons par la suite sur cette durée, d'autres disposeront de quinze jours. Ce n'est pas équitable.

Nous avons chacun, selon nos sensibilités et nos parcours, une vision propre de la politique migratoire. Cela ne nous empêche pas de mener un travail constructif au sein de la majorité et de faire de la bonne politique car si nous divergeons sur les modalités, nous nous accordons sur le fond. Et je vois, monsieur Schellenberger, que c'est peut-être ce qui vous pose problème, compte tenu de ce que vous vivez dans votre propre famille politique. Nous n'avons pas la même éthique de la pratique politique.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le Sénat a pris l'initiative de réduire à sept jours le délai de recours, ce qui n'est en rien contradictoire avec les textes européens. Je ne pense pas que cela posera de problèmes juridiques. Je n'aurais

pas fait une telle modification mais, dans la vie, il faut parfois accepter des petits compromis pour être efficace.

Je précise par ailleurs que les modifications adoptées par le Sénat n'impliquent aucune augmentation de la durée de rétention.

M. Stéphane Peu. Diminuer de moitié le délai de recours ne me paraît pas constituer un changement mineur. À force de modifier le texte, on aboutit à moins de droits et plus de contraintes, ce qui est un très mauvais signal pour les Français, pour l'Europe et pour les demandeurs d'asile de manière générale.

M. Fabien Di Filippo. Je vais rester concentré sur cet amendement et non sur l'exégèse – fort pratiquée ce matin – de mes propos ou de ceux de ma famille politique.

L'idée de réduire ce délai vient du fait que, pendant toute cette période où il peut y avoir une rétention mais surtout un maintien à domicile, il existe un risque de fuite que l'on ne contrôle absolument pas, et donc un risque d'engorgement et de perte d'efficacité du système, au détriment des demandeurs d'asile légitimes.

Cet alinéa ne fait pas courir de risque juridique, contrairement à ce que prétend l'auteur de l'amendement, parce qu'il s'agit d'une procédure visant à examiner la situation du demandeur et non pas d'un procès. Si le demandeur est de bonne foi, il n'a pas besoin de deux semaines pour préparer un dossier ou une défense, il peut l'exprimer spontanément.

Soyons clairs : que le délai soit de sept ou quinze jours, cela ne changera pas grand-chose. Le vrai problème est que le règlement « Dublin » n'est pas appliqué. Il faut plus de fermeté et de moyens pour qu'il le soit réellement dans l'ensemble de l'Union européenne.

M. Stéphane Peu. Il n'est pas appliqué parce qu'il est absurde !

Mme Marietta Karamanli. Tout à fait : c'est parce qu'il est absurde qu'il n'est pas appliqué.

Monsieur le rapporteur, on ne peut pas accepter votre argument consistant à dire qu'il s'agit d'un petit arrangement, d'un petit consensus.

M. le rapporteur. D'un petit compromis !

Mme Marietta Karamanli. D'un compromis qui finit quand même comme un petit arrangement. (*Exclamations des députés Les Républicains.*)

S'il vous plaît, je ne vous ai pas interrompu lorsque vous aviez la parole !

M. Fabien Di Filippo. Il ne faut pas mentir !

Mme Marietta Karamanli. Je n'ai pas déformé les propos du rapporteur !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. S'il vous plaît, madame Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Madame la présidente, il faut aussi essayer de faire respecter certaines règles. Nous ne mentons pas, monsieur Di Filippo !

Je reviens sur cet argument du petit compromis passé avec des personnes qui vous sont très proches sur le plan politique, ce qui me fait dire qu'il s'agit d'un petit arrangement. Ce n'est pas la République en Marche, c'est la droite en marche. Je le dis et je l'assume, même si cela déplaît à certaines personnes. Accepter la version du Sénat revient à durcir encore davantage le texte. Nous soutenons l'amendement de M. Balanant.

M. Thibault Bazin. Ces délais sont d'une importance majeure et nous aurons à en débattre à nouveau lors de l'examen du futur projet de loi. Si le système ne fonctionne pas, c'est précisément parce que les délais sont dépassés. Pour que les délais globaux soient tenus, nous devons gagner en réactivité au cours des différentes étapes. Le fait de raccourcir le délai de recours à une semaine permettra de gagner en réactivité. Il faudra bien sûr prévoir des moyens suffisant pour garantir l'exercice des droits et des devoirs des demandeurs.

Mme Marie Guévenoux. Quand notre collègue parle de la droite en marche, je ne sais pas très bien qui est visé. Nous sommes dans une recomposition politique qui s'appuie sur des gens issus de la droite, de la gauche et du centre et nous essayons d'être pragmatiques. Cette réalité peut heurter les visions idéologiques un peu anciennes.

Revenons au règlement « Dublin ». À différents degrés, nous sommes tous d'accord pour dire qu'il dysfonctionne. Cependant, jusqu'à preuve du contraire, nous sommes tenus d'appliquer ce régime d'asile. En attendant qu'elles soient modifiées, il faut donc que les règles actuelles puissent s'appliquer. Nous souhaitons combler au plus vite un vide juridique sur lequel les services de l'État nous alertent. Il ne s'agit pas de répondre à une injonction de l'administration. Nous tentons de résoudre un problème plutôt que de prendre des postures sans donner aux services les moyens d'appliquer les mesures avec efficacité.

Certains points, comme la réduction des délais de recours sur lequel porte l'amendement de notre collègue Balanant, provoquent des échanges nourris, y compris au sein de notre groupe. Matthieu Orphelin avait présenté un amendement similaire et il l'a retiré en comprenant nos arguments sur la responsabilité, non sans indiquer qu'il resterait vigilant. Notre groupe le sera aussi. Monsieur Balanant, à titre personnel, j'aurais préféré que vous vous aligniez sur la position de Matthieu Orphelin, pour que le groupe majoritaire ne soit pas contraint de voter contre votre amendement qui ne manque pas d'intérêt.

M. Manuel Valls. En matière de délais, il faut toujours faire preuve du plus grand pragmatisme : tenir compte tout à la fois des droits fondamentaux des personnes, des règles conventionnelles et de la réalité. Dans ce texte comme dans le prochain, nous devons rester le plus proche possible de la réalité que les élus et

les associations peuvent constater et que les agents de l'État sont amenés à traiter. Pour ma part, je ne suis pas gêné par ce que vous avez proposé, même s'il faut être vigilant et s'il est toujours possible d'améliorer un dispositif.

À mon amie Marietta Karamanli, je rappellerais que le règlement « Dublin » n'est pas absurde. Il dysfonctionne parce qu'il a été adopté à un moment où nous n'affrontions pas les mêmes défis migratoires. Nous allons renégocier les accords de Dublin, comme le Président de la République s'y est engagé. Marietta Karamanli, une Européenne convaincue, verra alors que ses anathèmes sur les dérives droitières et ses appels à la prise de conscience se heurteront à de nombreux problèmes. Nous n'allons pas négocier avec le seul parti socialiste. Nous allons négocier avec vingt-sept ou vingt-huit États, avec des gouvernements qui ne sont pas tous progressistes et favorables aux idées de Mme Karamanli. Ça va être très compliqué avec la Pologne et la Hongrie mais aussi avec d'autres pays. Je ne suis pas sûr que nous pourrions améliorer le règlement dans le sens où nous l'entendons. Nous devons être extrêmement prudents, à un moment où nous observons un raidissement un peu partout dans le monde. L'accord de coalition, qui vient d'être signé et annoncé en Allemagne, tient compte aussi d'expériences vécues ces dernières années par nos voisins.

S'agissant de l'appel à la conscience de chacun, je me permets de rappeler, moi qui viens du vieux monde, que gouverner est difficile, notamment en matière d'asile. Aucun de nous n'est insensible à ce que vivent les migrants, les réfugiés, qu'ils soient ou non demandeurs d'asile. Nous ne sommes pas insensibles à ce qu'ils ont vécu, alors qu'ils viennent de Syrie ou qu'ils ont traversé le désert de Libye et la Méditerranée dans des conditions épouvantables. Nous sommes à l'écoute de l'ensemble des parties : associations, organisations non gouvernementales (ONG), policiers et gendarmes. Mais ce qu'on nous demande c'est d'être pragmatiques, d'appliquer des politiques publiques qui tiennent compte de la tradition française tout en étant efficaces.

Depuis des années, nous ne sommes pas efficaces en matière de reconduites à la frontière – je prends ma part de responsabilité dans cet échec, comme tout le monde. Dans ces conditions, c'est le droit d'asile qui est mis en cause. Dans ces conditions, nos compatriotes remettent en cause – à juste titre – l'efficacité de l'action publique d'une manière générale. Ce n'est donc pas un problème de conscience. C'est un problème d'efficacité.

Dans une démocratie comme la nôtre, ce qui a été fait depuis des années, par des gouvernements différents et sous le contrôle du juge constitutionnel, n'a jamais appelé un problème de conscience. C'est un problème d'efficacité, d'opinions politiques et trop souvent de postures. Ce que nous avons essayé de faire dans le passé et ce que nous essayons de faire à présent, c'est de sortir des postures faciles. Quand on parle à des policiers qui ont eu à gérer les récents affrontements entre migrants d'origines différentes, ce n'est pas pour prendre une posture. C'est pour soulever un problème d'efficacité et de responsabilité. C'est l'honneur de cette majorité d'être à la fois humaine, efficace et responsable. Ce que

fait le rapporteur Warsmann, qui ne vient pas de nos rangs politiques, c'est la même chose. C'est comme ça que l'on doit avancer sur ce sujet comme sur bien d'autres.

Mme Stella Dupont. La volonté d'être efficace revient dans toutes les interventions, ce que je comprends puisque c'est effectivement l'une de nos préoccupations communes, même si nous divergeons sur les moyens d'y parvenir.

Nous avons tous conscience également qu'il sera difficile de réformer le règlement « Dublin ». Plutôt que d'appliquer à la lettre un règlement qui dysfonctionne, modulons son application en France. Il faut rappeler que 40 % des « dublinés » ont déposé une demande d'asile dans un autre pays qui doit donc traiter leur dossier, tandis que 60 % d'entre eux souhaitent effectuer cette démarche en France. Pourquoi reconduire ces gens dans des pays souvent débordés ? À cet égard, la volonté d'efficacité ne me semble pas présente dans ce texte.

Monsieur le rapporteur, vous avez indiqué que ce texte présentait davantage de droits. Excusez-moi de ne pas être du tout d'accord avec vous. On allonge une liste pour placer davantage en rétention ; on autorise un placement en rétention dès le début de la procédure ; on réduit le délai de recours. À moins de considérer que la rétention est désormais un droit, je ne peux pas partager votre avis.

Cette proposition de loi vise à combler un vide juridique, nous dit-on, ce qui est une réalité objective. Cependant, le texte va au-delà sur certains points, ce qui justifie pleinement nos débats.

M. Stéphane Peu. L'argument du pragmatisme et du réalisme me pique un peu. À l'instar de nombreux textes présentés au cours des dernières années par les gouvernements successifs, ce texte n'est ni pragmatique ni réaliste, tout en s'éloignant des valeurs fondamentales de notre pays.

Ces textes sont destinés à satisfaire ce que l'on pense être l'avis majoritaire dans l'opinion publique. On fait des effets d'annonce, on multiplie les déclarations, on empile les lois inapplicables. On se retranche derrière le règlement « Dublin » qui est injuste et inapplicable, qui renvoie la responsabilité de l'asile sur le continent vers les pays européens d'accueil. Sur tous ces sujets, on tape à côté et on sacrifie nos valeurs. Ne mettons pas en avant des arguments démentis tous les jours.

M. Erwan Balanant. Je voudrais répondre à ma collègue Guévenoux sur le pragmatisme, mot clé de cette fin de séquence. Mon pragmatisme s'illustre dans cet amendement qui reviendra dans le débat puisque notre volonté commune est de fixer le délai de recours à quinze jours. Je comprends la volonté de faire adopter un texte conforme à celui du Sénat pour ne pas ralentir le processus parlementaire. Je maintiens cet amendement, tout en sachant qu'il ne passera pas, compte tenu de la mathématique électorale de notre commission. Les termes du débat sont posés et nous y reviendrons.

L'amendement CL13 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CL17.

Puis elle en vient à l'amendement CL11 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Madame la présidente, je voulais d'abord vous remercier d'avoir permis à ce débat important de se dérouler pleinement.

L'amendement CL11 témoigne de notre volonté de garantir les droits des personnes qui ont fait une demande de statut de réfugiés et qui sollicitent une protection humanitaire. Leur protection est liée à leur état et à leur statut qui est défini par des textes internationaux. Nous voulons permettre l'exercice des droits familiaux, en garantissant un droit de visite, de relations avec leur famille, leurs conseils et les ONG intervenant en tant que tiers indépendants. C'est un élément positif et respectueux des textes internationaux.

Autre élément de notre discussion : les « dublinés ». Nous savons très bien que le règlement « Dublin III » ne fonctionne pas, qu'il faut le renégocier mais que, malheureusement, tous les pays ne partagent pas la même vision du sujet. L'Europe n'est pas une Europe des peuples ; c'est une Europe des États et ceux-ci ont des divergences de vue. Il faudra donc négocier et, comme toujours, la France sera très observée.

Pour des raisons d'efficacité ou de pragmatisme, ce texte et le suivant n'abordent qu'un aspect du problème et ils oublient les questions d'immigration et d'intégration. Faute d'avoir une vision globale, on se retrouve en permanence à compléter des mesures policières qui ne fonctionnent pas. Dans le rapport que j'avais fait avec Charles de la Verpillière, nous avons rappelé que les « dublinés » ne repartent pas parce que les retours ne sont pas insérés dans un dispositif plus global.

Je ne suis pas naïve, je suis pragmatique. Ayons la volonté de porter un regard global sur l'immigration, l'intégration et l'asile. Ne nous contentons pas d'élaborer des textes compliqués à appliquer. Nous n'allons pas résoudre le problème en adoptant seulement une vision policière. Voilà ce que je voulais dire à mon cher collègue Manuel Valls.

M. le rapporteur. L'amendement CL11 vise à appliquer la directive du 26 juin 2013 sur l'accueil. Je me permets de rappeler que cette directive a été transposée dans le droit français par une majorité à laquelle vous apparteniez par les lois du 29 juillet 2015 et du 7 mars 2016. La vulnérabilité, notamment celle des mineurs et des familles, est traité dans l'article L.551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ce dispositif, prévu dans la loi du 7 mars 2016, n'a pas été modifié. Votre amendement me semble donc satisfait par le droit actuel. S'il était maintenu, j'émettrais un avis défavorable. Mon argumentaire et mon avis valent pour l'amendement suivant.

La Commission rejette l'amendement.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CL12.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 sans modification.*

Article 3

(art. L. 561-1, L. 561-2 et L. 111-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. 39 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna, art. 41 de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française et art. 41 de l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie)

Modalités d'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire

Résumé du dispositif et effets principaux :

Introduit à l'initiative du rapporteur du Sénat, ce nouvel article vise à sécuriser les assignations à résidence des étrangers faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire, dont le régime a été fragilisé par une censure partielle du dispositif prononcée, le 30 novembre 2017, par le Conseil constitutionnel statuant sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

1. Le régime d'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire

L'article L. 561-1 du CESEDA autorise l'assignation à résidence d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement pour une durée longue – un an ou plus dans certains cas – lorsqu'il n'existe pas de perspective raisonnable d'éloignement.

• **Cette assignation à résidence de longue durée comprend plusieurs contraintes**, certaines, plus rigoureuses, étant spécifiques aux étrangers sous interdiction judiciaire du territoire, dont la méconnaissance est pénalement sanctionnée :

– l'étranger doit résider dans un lieu qui peut être choisi sur l'ensemble du territoire de la République, quel que soit l'endroit où il se trouve ;

– il doit se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie (le nombre de présentations quotidiennes pouvant être fixé à quatre, au plus) ;

– il peut se voir désigner une plage horaire pendant laquelle il doit demeurer dans les locaux où il est assigné à résidence (dans la limite de dix heures consécutives par vingt-quatre heures) ;

– il doit, lorsque l'autorité administrative le lui demande, se présenter aux autorités consulaires, en vue de la délivrance d'un document de voyage (laissez-passer consulaire).

- Initialement, l'assignation à résidence était prévue sans limite de durée.

La loi du 16 juin 2011 ⁽¹⁾ a instauré un premier encadrement en prévoyant que l'assignation de longue durée est prise pour un délai de six mois renouvelable une ou plusieurs fois. La loi du 7 mars 2016 ⁽²⁾ a renforcé cet encadrement en supprimant la possibilité de renouvellements multiples. Depuis cette dernière loi, en principe, le délai maximum pendant lequel une personne peut être assignée à résidence sur le fondement de l'article L. 561-1 du CESEDA est de **six mois, renouvelable une fois**.

Cependant, l'article L. 561-1 prévoit que l'assignation de longue durée peut être prononcée pour **une durée plus longue, sans que la loi ne fixe de plafond**, dans deux cas : lorsque l'étranger doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire prévue au deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal (cas prévu au 5° de l'article L. 561-1 du CESEDA) ; lorsqu'il fait l'objet d'un arrêté d'expulsion et remplit les conditions prévues aux articles L. 523-3 à L. 523-5 du CESEDA.

2. La censure à effet différé du Conseil constitutionnel

Par sa décision n° 2017-674 QPC du 30 novembre 2017, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré ces dispositions. Il a d'abord jugé qu'il était loisible au législateur de ne pas fixer de durée maximale à l'assignation à résidence afin de permettre à l'autorité administrative d'exercer un contrôle sur l'étranger compte tenu de la menace à l'ordre public qu'il représente ou afin d'assurer l'exécution d'une décision de justice.

Mais il a considéré qu'il était porté **une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir** des étrangers faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire, estimant que « *si le placement sous assignation à résidence après la condamnation à l'interdiction du territoire français peut toujours être justifié par la volonté d'exécuter la condamnation dont l'étranger a fait l'objet, le législateur n'a pas prévu qu'au-delà d'une certaine durée, l'administration doive justifier de circonstances particulières imposant le maintien de l'assignation aux fins d'exécution de la décision d'interdiction du territoire* » (paragraphe 10).

(1) Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

(2) Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

En conséquence, le Conseil a censuré les dispositions correspondantes de la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 du CESEDA. L'abrogation immédiate de ces dispositions ayant potentiellement des conséquences manifestement excessives, le Conseil a cependant **reporté cette abrogation au 30 juin 2018** (paragraphe 25).

3. Les précisions adoptées par le Sénat pour répondre à la décision du Conseil constitutionnel

Le présent article a pour objet de sécuriser les assignations à résidence des étrangers faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire.

Il complète, à cet effet, l'article L. 561-1 du CESEDA pour prévoir que le **maintien sous assignation à résidence au-delà d'une durée de cinq ans** fasse désormais l'objet « *d'une décision expresse spécialement motivée, qui énonce les circonstances particulières justifiant cette prolongation au regard, notamment, de l'absence de garanties suffisantes de représentation de l'étranger ou si sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public* » (**alinéa 6**).

Le rapporteur du Sénat justifie la fixation de ce délai à cinq ans par sa cohérence avec l'état du droit existant pour certaines mesures administratives d'effet comparable : le réexamen obligatoire des motifs de l'interdiction administrative du territoire (art. L. 214-6 du CESEDA) et des motifs de l'arrêt d'expulsion (L. 524-2) intervient également tous les cinq ans. Il précise dans son rapport que : « *En pratique, un délai moindre imposerait un rythme excessif à l'administration et pourrait nuire à la qualité du suivi des dossiers. Il pourrait inciter certains individus à faire échec à la mise à exécution de leur peine pendant la mesure d'assignation à résidence (par exemple en ne coopérant pas aux démarches engagées en vue de l'obtention d'un laissez-passer consulaire)* » ⁽¹⁾.

*

* *

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen (n° 601) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

(1) Rapport n° 218 de M. François-Noël Buffet, 17 janvier 2018, p. 64.