

N° 815

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mars 2018.

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE  
LOI *pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*,

PAR MME FIONA LAZAAR,

Députée.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 714.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. RELEVER LE DÉFI MIGRATOIRE</b> .....	7
<b>A. UN ÉTAT DES LIEUX QUI INFIRME LES PRÉJUGES</b> .....	7
1. La réalité des flux migratoires en France.....	7
2. Le profil des immigrés .....	8
3. Des indicateurs sociaux défavorables par rapport à l'ensemble de la population	10
<b>B. LE CADRE ACTUEL DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'INTÉGRATION</b> .....	13
1. Une politique publique qui s'inscrit dans un schéma d'ensemble européen .....	13
a. L'Union européenne, un échelon indispensable pour la définition de la politique d'immigration .....	13
b. Le cadre européen du droit d'asile .....	15
2. Le cadre national.....	16
a. Une politique d'intégration articulée autour du contrat d'intégration républicaine .	17
b. La progressivité des titres de séjour.....	17
c. Le cas particulier du droit d'asile .....	18
i. Le parcours des demandeurs d'asile .....	18
ii. L'instruction de la demande par l'Office français de protection des réfugiés et de l'asile (OFPRA) .....	23
<b>II. AMÉLIORER L'ACCUEIL DES PERSONNES IMMIGRÉES : UN IMPÉRATIF OPÉRATIONNEL ET SOCIAL</b> .....	25
<b>A. LA CÉLÉRITÉ DES PROCÉDURES DOIT FACILITER L'ACCUEIL</b> .....	25
1. Les principales évolutions relatives au droit d'asile.....	25
2. La lutte contre l'immigration irrégulière .....	26
3. Les diverses mesures relatives à l'entrée et au séjour portées par le titre III.....	27
a. Un enjeu de transpositions .....	27
b. Les évolutions relatives à certains titres de séjour .....	29
c. Les évolutions relatives à l'OFII .....	29

B. DES ENJEUX PERSISTANTS .....	30
1. Le soutien aux pays d'émigration par la coopération internationale .....	31
2. La lancinante question de la rupture des parcours pour les mineurs isolés .....	32
3. L'intégration par le travail, les langues et les nouvelles technologies : un défi qui reste à relever .....	32
a. La gageure de l'intégration par le travail .....	32
b. La marge de progression de l'intégration par le français .....	37
c. Les nouvelles technologies au service de l'intégration.....	37
4. La prise en charge sanitaire et sociale des personnes immigrées .....	39
a. L'indispensable dimension sanitaire.....	39
b. L'attention portée aux personnes en situation de handicap .....	39
5. La lutte contre les réseaux criminels d'immigration clandestine.....	40
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI.....</b>	<b>95</b>

## AVANT-PROPOS

La commission des affaires sociales est appelée à se prononcer, pour avis, sur le titre III du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, déposé le 21 février 2018.

Politique d'immigration et politique d'intégration sont étroitement liées. Il convient de concilier la maîtrise de l'immigration régulière et la lutte contre l'immigration clandestine, et au premier chef contre les réseaux criminels de passeurs, le tout dans le respect de la dignité des personnes. Cet impératif appelle en complément celui de contribuer à la stabilité politique des pays d'origine et de contribuer à leur développement économique, à travers notamment l'aide publique au développement.

En effet, la France ne saurait céder à la tentation du repli sécuritaire. Elle a une longue tradition d'accueil des ressortissants étrangers. Celle-ci trouve un écho dans les engagements internationaux conclus par notre pays, tels ceux accordant une protection aux individus menacés, par l'octroi du droit d'asile. Même si les défis migratoires et, les zones d'instabilité à l'origine des déplacements de populations se sont rapprochés du continent européen, l'immigration et l'intégration doivent relever de la réflexion politique de long terme, et non de la réaction. Les perspectives de l'immigration annoncent en effet des mouvements de population graduellement plus importants, notamment du fait des changements climatiques.<sup>(1)</sup>

L'attachement au droit d'asile et, plus généralement, aux politiques d'intégration, ne saurait occulter l'insuffisante efficacité des outils actuels. De l'avis des acteurs, les délais sont trop longs et les moyens administratifs et humains sont à la peine. L'écart entre la situation des personnes immigrées et le reste de la population persiste : les indicateurs sociaux appellent à un renouvellement significatif de nos dispositifs d'accueil. Tel est le constat dressé par notre collègue Aurélien Taché dans son rapport sur l'intégration des immigrés. Telle est aussi la conviction de la rapporteure, profondément attachée à la dimension sociale de la politique migratoire.

S'agissant des demandes d'asile, les instances responsables du traitement des dossiers ne sont aujourd'hui pas en mesure d'y faire face dans de bonnes conditions. Alors que 43 000 personnes ont obtenu le statut de réfugié en 2017, soit 17 % de plus qu'en 2016, les délais de traitement des demandes d'asile sont encore longs : le délai moyen de réponse à la demande du statut de réfugié était, en juillet 2017, supérieur à un an. Il est indispensable de réduire ce délai.

La célérité ne doit cependant pas se faire au détriment des populations accueillies. Tel est l'avertissement lancé tant par les associations chargées de l'accueil des primo-arrivants que par le Défenseur des droits. Aux risques encourus dans les pays d'origine s'ajoutent l'expérience traumatisante du

---

(1) Banque mondiale, *Groundswell: Se préparer aux migrations climatiques internes*, 2018.

déplacement puis l'instabilité sociale (absence de travail et difficulté d'accès à un logement) et familiale. La complexité de l'accès aux conditions matérielles d'accueil n'est pas de nature à faciliter l'intégration de ces personnes. La complexité du circuit administratif n'aide pas non plus les postulants à s'y retrouver. Il en est d'ailleurs de même pour les associations en charge des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA). Les conditions d'une bonne intégration supposent en outre une adéquation des moyens budgétaires.

La rapporteure note les barrières persistantes, s'agissant de l'apprentissage du français et de l'accès au travail des primo-arrivants. Ces derniers souhaitent pouvoir stabiliser leur situation plus rapidement, subvenir à leurs besoins, et accéder à un statut pour devenir acteurs de la société qui les accueille.

Le contrat d'intégration républicaine porte une réelle ambition mais sa mise en œuvre se heurte à des difficultés importantes. En témoignent notamment la fragilité de l'apprentissage du français ou encore l'absence de volet insertion professionnelle. Il nous appartient de relever ces défis pointés tant par le rapport d'Aurélien Taché que par l'étude comparative menée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Si les réponses ne sont pas nécessairement de nature législative, il nous revient de considérer avec attention les propositions de nature à favoriser l'intégration des personnes immigrées.

La rapporteure souhaite attirer l'attention sur la situation des mineurs non accompagnés. L'accès à la majorité se traduit par une rupture brutale de la prise en charge alors que celle-ci est encore nécessaire pour consolider des résultats encourageants. L'accompagnement des jeunes majeurs doit être renforcé pour éviter le couperet de la majorité dans leur parcours d'intégration.

Enfin, la rapporteure estime que le Parlement s'honorerait à réviser la portée du « délit de solidarité » en le recentrant sur son objectif originel, la lutte contre les réseaux de passeurs et les organisations criminelles. Ces dernières années, on observe une recrudescence des actions engagées pour dissuader toute aide apportée au titre de la solidarité. Pointée du doigt tant par la commission nationale consultative des droits de l'homme que par le Défenseur des droits, cette situation mérite une évolution des textes en vigueur permettant d'éviter la mise en cause des personnes dont l'action désintéressée participe de la protection des droits fondamentaux.

## I. RELEVER LE DÉFI MIGRATOIRE

Parce qu'elle est sensible, la question migratoire nécessite d'en parler avec précision, en s'affranchissant des idées préconçues. La rapporteure entend ainsi faire un état des lieux précis des flux migratoires et des dispositifs mis en place pour parvenir à les maîtriser.

### A. UN ÉTAT DES LIEUX QUI INFIRME LES PRÉJUGES

Beaucoup d'idées reçues affectent notre perception de la question de l'immigration, particulièrement de celle des flux migratoires, rendant d'autant plus utile le recours aux données statistiques et études disponibles.

Rappelons tout d'abord, comme le suggère l'Insee sur sa page de présentation internet, que la catégorie statistique « *immigré* » est une création récente. Appartient à cette catégorie la « *personne née étrangère à l'étranger et résidant en France* ». Elle se distingue de la notion d'« *étranger* » qui désigne les personnes de nationalité étrangère. Cette distinction est nécessaire si l'on veut objectiver de la manière la plus fidèle possible la réalité afin de définir une politique publique – notamment celle de l'intégration – ambitieuse.

#### 1. La réalité des flux migratoires en France

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 65,8 millions de personnes vivent en France, hors Mayotte. Elles se répartissent entre 58,2 millions d'individus nés en France et 7,6 millions nés à l'étranger. Parmi ces 7,6 millions, 1,7 million sont nés avec la nationalité française, au moins un de leurs deux parents étant français, et 5,9 millions sont nés de nationalité étrangère et ressortissent donc à la catégorie « *immigré* ». Cette catégorie représente donc 8,9 % de la population résidant en France et comprend les immigrés, qui possèdent encore la nationalité étrangère (3,6 millions) et les immigrés ayant acquis la nationalité française (2,3 millions). Cette part a augmenté de 0,8 point depuis 2006, représentant un accroissement net de 700 000 personnes.

Dans une audition devant la commission des affaires étrangères, Hervé le Bras a dressé un bilan à contre-courant des perceptions actuelles sur l'immigration <sup>(1)</sup>, confirmant par ailleurs les données de l'INSEE. De 2004 à 2012, 200 000 immigrés sont entrés chaque année, en moyenne, sur le territoire français. Compte tenu des décès et des départs, la population immigrée a crû en moyenne de 90 000 personnes par an. De 2004 à 2009, les entrées en France sont restées stables, puis ont augmenté, de 2009 à 2012, en raison essentiellement de l'afflux d'Européens.

---

(1) Audition du 9 mars 2016 devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, compte rendu n° 53 (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cafe/15-16/c1516053.pdf>)

Dans un panorama européen marqué par la crise affectant le Proche-Orient, la France se singularise. Si les demandes d'asile ont fortement augmenté depuis 2012, ce n'est pas en raison de l'instabilité en Lybie et du conflit syrien, la majeure partie des candidats ne provenant pas de ces zones. En 2017, les cinq premiers pays concernés pour les demandes d'asile sont l'Albanie, l'Afghanistan, Haïti, le Soudan et la Guinée. La Syrie figure au sixième rang. Au demeurant, la comparaison des statistiques des pays européens montre que la France est loin d'avoir accueilli autant d'immigrés, et notamment de réfugiés, que ses voisins britanniques et allemands : en 2016, la seule Allemagne comptait 745 155 demandes d'asile contre 84 270 pour la France <sup>(1)</sup>. Cela étant, l'étude d'impact précise que, si les flux migratoires ont sensiblement diminué, « *la pression migratoire diminue en Europe, elle reste élevée en France* ».

Troisième élément, selon les dernières statistiques disponibles, l'immigration serait essentiellement d'origine européenne. En 2012 et toujours selon l'INSEE, un immigré sur deux entré en France est né dans un pays européen contre trois sur dix dans un pays africain. L'INSEE poursuit en indiquant que « *l'immigration d'origine européenne est majoritairement portugaise, britannique, espagnole, italienne ou allemande* ». Il convient donc de ne pas mésestimer cette particularité.

## 2. Le profil des immigrés

• Le profil de ces immigrés a évolué au cours de la dernière décennie. Alors que la population des immigrés était principalement constituée d'hommes jusqu'à la fin du XXe siècle, on observe aujourd'hui une part plus importante de femmes. Cette évolution n'est pas particulière à la France et concerne globalement les autres pays de l'OCDE : les femmes d'âge actif représentent environ « *52 % des immigrés* » <sup>(2)</sup>.

En France, la part des femmes s'élève à 51 % si l'on se réfère aux dernières publications de l'INSEE (44 % en 1968) <sup>(3)</sup>. On a longtemps associé cette féminisation au regroupement familial. Le frein porté à l'immigration de main d'œuvre non qualifiée a modifié la nature de l'immigration, essentiellement portée par le regroupement familial. Dans une de ses publications, l'Institut national d'études démographiques (INED) décrit ainsi l'évolution intervenue à la suite du choc pétrolier de 1974 : la crise économique a tari le flux de l'immigration de travail ; une partie des travailleurs est retournée dans son pays d'origine, l'autre a été rejointe par sa famille. Ce double mouvement a fait « *mécaniquement progresser la part des femmes* » <sup>(4)</sup>. L'exploitation des dernières

---

(1) Statistiques du Parlement européen, disponibles sur : [http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_fr.htm).

(2) OCDE, *Caractéristiques sociodémographiques de la population immigrée*, « Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015 : trouver ses marques », OCDE/Union européenne, 2015.

(3) INSEE, *Tableaux de l'économie française*, Édition 2017.

(4) Cris Beauchemin, Catherine Borrel, Corinne Régnard, « Les immigrés en France : en majorité des femmes », *Population et sociétés*, n° 502, juillet-août 2013.

données indique cependant une évolution de la nature de l'immigration féminine. Celle-ci ne s'opère plus dans le cadre du schéma classique du regroupement familial – la femme rejoint son conjoint déjà installé. Elle est plus le fait de mouvements « "autonomes" de femmes célibataires ou - dans une moindre mesure – devantant leurs conjoints ».

On observe une part importante des mineurs non accompagnés : après un pic observé en 2015, Eurostat a recensé, en 2016, 63 300 mineurs non accompagnés sollicitant une protection internationale dans les États membres de l'Union européenne, un nombre cinq fois supérieur à la moyenne annuelle relevée sur la période 2008-2013 (12 000 par an). Plus d'un tiers (38 %) étaient Afghans et environ un cinquième (19 %) Syriens.

La France n'échappe pas à cette tendance. Le dernier rapport d'information du Sénat évoque ainsi le nombre de 18 000 mineurs non accompagnés en juin 2017 résultant d'une évaluation de l'Assemblée des départements de France <sup>(1)</sup>. Au cours de leur audition, les représentants des départements ont réévalué ce chiffre à 26 000 pour l'année 2017. Cette estimation doit être mise en regard du nombre de 2 500 en 2005 selon une évaluation de l'IGAS. Si la présence des mineurs non accompagnés n'est pas nouvelle, cette augmentation fulgurante en un peu plus d'une décennie suppose d'ajuster l'approche de notre politique publique, tant dans l'accueil que dans le suivi de cette population.

---

(1) *Élisabeth Doineau et Jean-Pierre Godefroy, Rapport d'information, fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, Sénat, session ordinaire de 2016-2017, n° 598.*

### **Les mineurs non accompagnés (MNA)**

Les mineurs ne sont pas soumis aux règles de séjour des étrangers, l'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) ne formulant l'exigence de disposer d'un titre de séjour qu'à l'égard des personnes majeures.

Une dépêche conjointe de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et de la Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du 11 juillet 2016 concernant l'application des dispositions de l'article 375-5 du code civil et de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que le mineur non accompagné est soit un mineur entré sur le territoire français sans être accompagné d'un adulte et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, soit un mineur laissé seul sur le territoire français.

L'article L. 112-3 du CASF précise que les mineurs « *privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille* » entrent dans le droit commun de la protection de l'enfance. Ils relèvent ainsi du département.

Les MNA ont droit à une scolarisation, le droit à l'éducation étant reconnu par l'article 28 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Enfin, dernière caractéristique, les personnes immigrées sont de plus en plus diplômées, en lien avec la croissance de l'immigration issue des pays européens. En 2012, près de 2/3 des immigrés sont titulaires d'un diplôme au moins équivalent au baccalauréat (contre 1/4 sans diplôme).

Ce constat a récemment été confirmé par une publication de l'INED concluant au niveau particulièrement instruit des immigrés, à rebours des images traditionnellement véhiculées. L'étude souligne qu'« *en général les personnes qui émigrent vers la France sont plus souvent diplômées du supérieur et moins souvent sans instruction que les individus du même âge et du même sexe dans leur pays de naissance* ». Or, ce niveau d'instruction contraste fortement avec les difficultés qu'ils rencontrent aujourd'hui dans l'accès au marché du travail ou tout simplement à un logement, comme le conclut fort justement cette remarquable étude <sup>(1)</sup>.

### **3. Des indicateurs sociaux défavorables par rapport à l'ensemble de la population**

La dimension sociale de la politique d'intégration en constitue le maillon faible, pour ne pas dire le chaînon manquant si l'on se réfère aux indicateurs sociaux. Les conclusions qui peuvent en être tirées justifient que les immigrés constituent une cible spécifique des politiques sociales. Il importe donc de permettre à cette population, qui souhaite s'installer durablement, d'acquérir rapidement son autonomie. Or, celle-ci est loin d'être acquise tant les écarts

---

(1) Mathieu Ichou, Anne Goujon, et l'équipe de l'enquête DiPAS, « Le niveau d'instruction des immigrés : varié et souvent plus élevé que dans les pays d'origine, INED, *Population et Sociétés*, n° 541, février 2017.

persistent avec le reste de la population . C'est ce que révèle une étude de l'INSEE portant principalement sur des données de 2010 <sup>(1)</sup>.

- Le revenu et le niveau de vie

En termes de revenus salariaux, l'INSEE relève que « *les immigrés vivant dans un ménage ordinaire (...) déclarent un salaire net mensuel médian de 1 400 euros contre 1 550 euros chez les non immigrés* ». Cette différence est plus marquée pour les immigrés issus de pays tiers de l'Union européenne : le salaire médian n'atteint alors que 1 300 euros.

Concernant le niveau de vie, la différence est encore plus importante. Selon la même étude, les ménages de personnes immigrées bénéficient d'un revenu disponible annuel moyen d'un peu plus de 26 600 euros contre 34 500 euros environ pour l'ensemble des ménages. Les revenus du patrimoine et les pensions de retraite des populations immigrées représentent par ailleurs une part beaucoup moins significative que pour le reste de la population. L'écart de revenus s'élèverait à 34 % avant transferts et prélèvements, réduit à 26 % après ceux-ci. On comprend donc que le niveau de vie des personnes immigrées reste bien inférieur à la moyenne.

- Le taux de pauvreté

Le taux de pauvreté monétaire, qui se définit comme « *la proportion de personnes ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté* », concernerait 37 % des personnes immigrées et atteindrait 40 % pour les ménages. Par comparaison, la moyenne pour la population résidant en France métropolitaine s'élève à 13,5 %. L'INSEE complète ce tableau en analysant la pauvreté en termes de conditions de vie. Celle-ci mesure la proportion des ménages qui concentrent au moins huit restrictions parmi vingt-sept, réparties en quatre sous-ensembles : insuffisance des ressources, retards de paiement, restrictions de consommations et difficultés de logement. En 2010, cette pauvreté affecterait 19 % des ménages immigrés contre 13 % en moyenne. Elle touche plus particulièrement les ménages issus de pays tiers de l'Union européenne.

S'agissant de l'état de santé des immigrés, des différences substantielles sont également relevées. L'Insee souligne qu'en moyenne, l'état de santé des immigrés est plus dégradé, surtout pour les immigrés issus de pays hors de l'Union européenne, en particulier pour les femmes. L'institut complète ce portrait en montrant que les immigrés sont plus souvent en surpoids et touchés par l'obésité. Par ailleurs, les troubles psychiques concernent particulièrement cette population.

---

(1) INSEE, « Immigrés et descendants d'immigrés en France », édition 2012.

- L'insertion sur le marché de l'emploi

En 2015, le taux de chômage des immigrés s'élève à 18 %, contre 10 % pour la moyenne des Français. Pour les immigrés en dehors de l'Union européenne, le taux s'élève à près de 21 %, tandis qu'il est de 11 % pour les ressortissants de l'Union européenne <sup>(1)</sup>.

Selon une plus récente étude, le statut d'activité dépend du sexe - les hommes étant plus souvent actifs - et du pays de naissance, ainsi que, dans une moindre mesure, du diplôme. C'est du moins ce qui résulte d'une étude comparative portant sur la période 1968-2013. Les probabilités d'avoir un emploi sont ainsi plus élevées pour les immigrés nés en Europe du Sud. En revanche, pour les immigrés nés hors d'Europe, la probabilité d'être inactif est plus importante : l'étude indique ainsi que, « depuis 1982, un immigré né en Algérie a ainsi une probabilité d'être au chômage près de trois fois supérieure à un immigré né en Italie » <sup>(2)</sup>.

- Une population géographiquement concentrée

Aux indicateurs sociaux à proprement parler, il faut enfin ajouter les caractéristiques de répartition spatiale des populations immigrées. Sans surprise, on observe une forte concentration dans l'aire urbaine de Paris, ce qui, du reste, a notamment été confirmé par les associations de soutien aux réfugiés. L'INSEE relève que 38 % des immigrés, représentant une population de 2,2 millions de personnes, résident dans l'aire urbaine de Paris, à comparer à la part relative du reste de la population résidant dans le même secteur (17 %). Il y a donc une surreprésentation de la population immigrée dans ce secteur <sup>(3)</sup>.

Cette étude souligne aussi que les immigrés sont relativement moins présents dans les zones peu densément peuplées. Cette singularité spatiale résulte des différentes vagues migratoires liées aux besoins économiques. On constate ainsi que les Espagnols se sont davantage installés dans le Sud-Ouest pour travailler dans l'agriculture, ou dans les départements industriels, quand les Italiens se sont davantage concentrés dans les zones industrielles de l'Est de la France. Après la deuxième guerre mondiale, les ressortissants des pays du Maghreb se sont majoritairement installés en « Île-de-France, à Lyon, à Marseille ou à Grenoble ». Si l'emploi industriel a fortement décliné dans les régions concernées, l'étude constate le maintien de l'implantation des populations immigrées dans les zones concernées. À l'appui de son analyse, le document relève que l'Île-de-France, ainsi les départements du nord et de l'est de la France, du Rhône, de l'Isère et des Bouches-du-Rhône concentraient en 1968 près de 40 % de l'emploi industriel, 37 % de la population et 50 % de la population immigrée.

---

(1) Direction générale des Étrangers en France, *L'essentiel de l'immigration*, « Activité, emploi et chômage des immigrés en 2015 », 18 octobre 2016.

(2) Direction générale des Étrangers en France, *Infos migration*, « Le statut d'activité des immigrés entre 1968 et 2013 », numéro 93, février 2018.

(3) INSEE Première, « La localisation géographique des immigrés, une forte concentration dans l'aire urbaine de Paris », n° 1591, avril 2016.

En 2013, ces zones représentent 32 % de l'emploi industriel mais 55 % de la population immigrée.

## **B. LE CADRE ACTUEL DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'INTÉGRATION**

La politique de l'immigration et de l'asile s'inscrit dans un double contexte européen et national et repose sur une approche équilibrée entre intégration, *via* la migration légale, et la lutte contre les immigrations clandestines.

### **1. Une politique publique qui s'inscrit dans un schéma d'ensemble européen**

#### ***a. L'Union européenne, un échelon indispensable pour la définition de la politique d'immigration***

• Les articles 79 et 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définissent le champ d'action de l'Union européenne.

L'article 79 donne ainsi compétence à l'Union pour la définition des conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers, y compris aux fins du regroupement familial. Les États membres demeurent cependant en droit de fixer le nombre de ressortissants de pays tiers entrant sur leur territoire dans le but de rechercher un emploi.

S'agissant de l'intégration, l'Union est habilitée à encourager les États membres à prendre des mesures destinées à promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers séjournant légalement sur leur territoire, et à les soutenir dans leur action. Cela étant, aucune disposition n'est prévue pour harmoniser les dispositions légales et réglementaires des États membres.

L'Union est chargée de prévenir et de réduire l'immigration irrégulière, notamment par une politique en matière de retour, dans le respect des droits fondamentaux.

Elle est enfin habilitée à conclure des accords avec les pays tiers visant la réadmission, dans leur pays d'origine ou de provenance, des ressortissants des pays tiers qui ne remplissent pas, ou plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'un des États membres.

En outre, les mesures mises en place au niveau européen ont vocation à être régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, « *y compris sur le plan financier* » (article 80 du TFUE).

Sur ce fondement, la Commission européenne a défini une approche globale de la question des migrations et de la mobilité en 2011. Pour sa part, le Conseil européen a défini, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) ses orientations stratégiques en juin 2014 qui englobent un certain

nombre de lignes directrices combinant une approche globale de la migration, la protection envers les populations migrantes qui en ont besoin, la lutte contre la migration irrégulière et la gestion des frontières.

Plus récemment, en 2015, un agenda européen en matière de migration a été défini afin de présenter des mesures immédiates pour faire face à la situation de crise qui règne en Méditerranée, ainsi que des actions à entreprendre au cours des prochaines années pour mieux gérer les migrations dans tous leurs aspects. Cet agenda présente des évolutions de long terme et propose plusieurs outils destinés à surmonter les situations de crise, telles que la mise en place d'un système européen de relocalisation et de réinstallation ou celle de « *hotspots* » (points d'enregistrement).

Dans une communication publiée en septembre 2017<sup>(1)</sup>, la Commission européenne a établi un bilan des actions menées. Dans le cadre de la gestion de crise, la « *création de points d'enregistrement en Grèce et en Italie s'est révélée efficace* ». Elle a notamment « *accru l'efficacité des procédures de retour et d'asile* ».

La stratégie de relocalisation a permis d'alléger la pression sur les systèmes d'asile grec et italien. Si la Commission souligne la lenteur de la phase de démarrage, elle se félicite cependant de l'augmentation continue des relocalisations,<sup>(2)</sup> « *démontrant ainsi que la solidarité peut bel et bien fonctionner dans la pratique* ». Au 20 septembre 2017, la commission souligne que plus de 28 500 personnes avaient été relocalisées, « *soit près de 90 % des personnes ayant fait l'objet d'une demande de relocalisation* ».

• Depuis 2008, plusieurs directives importantes ont été adoptées dans le domaine de l'immigration.

Dans le cadre de la migration légale, l'approche de l'Union consiste à adopter une législation par catégorie de migrants :

– la directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié qui a instauré la « *carte bleue européenne* », transposée dans notre droit national ;

– la directive 2011/98/UE qui établit une procédure commune simplifiée pour les ressortissants de pays tiers qui demandent à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre. Sa transposition a été effectuée par la loi du 7 mars 2016<sup>(3)</sup> ;

---

(1) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM(2017) 558 final, 27 septembre 2017.*

(2) *Pour mémoire, le président de la République a annoncé le 9 octobre 2017 que dans les deux prochaines années, la France offrirait 10 000 places de réinstallation avec le HCR pour des réfugiés depuis la Turquie, le Liban, la Jordanie, le Niger et le Tchad.*

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

– la directive 2014/36/UE, transposée par la loi du 8 août 2016 <sup>(1)</sup>, régit les conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d’un emploi en tant que travailleur saisonnier ;

– enfin, la directive (UE) 2016/801 relative aux conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d’études, de formation, de volontariat et de programmes d’échange d’élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair, adoptée le 11 mai 2016 et devant être transposée au plus tard le 23 mai 2018. Le présent projet de loi vise, en son article 20, à adapter notre droit national à cette directive.

En matière d’intégration, la compétence de l’Union européenne est plus limitée, puisqu’elle se contente d’encourager et d’appuyer l’action des États membres. On pourra notamment citer la directive 2003/86/CE réglementant le droit au regroupement familial, par ailleurs transposée en droit français <sup>(2)</sup>.

Au titre de l’immigration irrégulière, l’Union européenne a adopté plusieurs dispositifs, le principal texte étant la fameuse directive « Retour » <sup>(3)</sup> (2008/115/CE) appelé à fixer les normes et les procédures européennes communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Elle a notamment été transposée par la loi du 16 juin 2011 <sup>(4)</sup>.

Parallèlement, l’Union négocie et conclut avec les pays d’origine et de transit des accords de réadmission pour le retour des migrants irréguliers, et coopère avec ces pays dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains. Ces accords prévoient des engagements réciproques de coopération entre l’Union et les pays tiers partenaires.

### ***b. Le cadre européen du droit d’asile***

Le droit d’asile découle des engagements internationaux de la France, en particulier de la convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951, mais aussi du droit de l’Union européenne.

Le régime d’asile européen commun (RAEC), qui s’appuie sur l’article 67 du TFUE, regroupe un ensemble de textes destinés à fixer des normes et des procédures communes aux États membres. Il s’agit ainsi de garantir aux éventuels demandeurs un statut uniforme et une protection égale, quel que soit l’État.

---

(1) *Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.*

(2) *Notamment par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration.*

(3) *Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.*

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

Trois directives et deux règlements constituent le RAEC :

– On distingue tout d’abord le paquet « asile », composé des trois directives « Accueil »<sup>(1)</sup>, « Procédures »<sup>(2)</sup> et « Qualification »<sup>(3)</sup> transposées notamment par la loi du 29 juillet 2015<sup>(4)</sup>. La directive « Accueil » de 2013 vise à davantage harmoniser les dispositions nationales relatives aux conditions d’accueil. On retiendra notamment la réduction à neuf mois, au lieu de douze, à compter du dépôt de la demande d’asile, de la durée maximale de l’accès des demandeurs au marché du travail ou encore l’encadrement des conditions de leur placement en rétention. La directive « Procédures » vise, quant à elle, à renforcer les garanties procédurales accordées au demandeur d’asile dans l’examen de sa demande.

– Le RAEC comprend également le règlement Dublin révisé (Dublin III)<sup>(5)</sup> qui vise à déterminer l’État responsable de la demande et précise les garanties accordées aux demandeurs d’asile (droit à l’information et à des entretiens systématiques).

– Le règlement Eurodac<sup>(6)</sup> révisé constitue un autre pilier de l’édifice européen. Il concerne le fonctionnement du système informatisé permettant la comparaison des empreintes digitales afin de déterminer l’État responsable de l’examen d’une demande de protection internationale.

Cet édifice juridique européen est appelé à prochainement évoluer. En réaction à l’afflux de migrants en 2015, la Commission européenne a formulé, au cours de l’année 2016, un certain nombre de propositions de refonte du RAEC. Les discussions ne sont encore pas abouties. La rapporteure renvoie sur ce point à la lecture de l’étude d’impact.

## 2. Le cadre national

16 lois sont venues modifier les conditions d’entrée et de séjour ou d’asile depuis 1980, soit une loi tous les 13,5 mois en moyenne. Ce contexte s’explique sans doute en partie par l’importante sensibilité que revêt cette question au sein de notre pays. Elle trouve également sa source dans la nécessaire transposition de

---

(1) Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale.

(2) Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale.

(3) Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d’une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

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

(5) 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 de pays tiers ou un apatride.

(6) Règlement n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l’application efficace de la convention de Dublin.

dispositions européennes, qu'il s'agisse de faciliter la libre-circulation des ressortissants européens ou de prendre acte des évolutions juridiques relatives à la politique migratoire définie au niveau européen.

#### ***a. Une politique d'intégration articulée autour du contrat d'intégration républicaine***

Au plan national, la politique d'intégration a d'abord concerné le champ social. En témoigne notamment le rattachement originel des sujets liés à l'immigration au ministère des affaires sociales. Aujourd'hui, elle revêt une dimension interministérielle qui s'incarne dans la nomination d'un délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés en janvier 2018, auditionné par la rapporteure.

La politique d'intégration s'articule autour du contrat d'intégration républicaine, instauré par la loi du 7 mars 2016<sup>(1)</sup>, qui engage une réforme de la politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants, y compris des réfugiés.

Ce contrat se substitue à des dispositifs d'intégration dont les résultats se sont finalement révélés décevants. Un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration avait critiqué les outils de cette politique d'accueil et souligné tant la faiblesse de l'accès à l'emploi et de la formation linguistique que la trop forte standardisation des dispositifs (formation civique trop académique et trop dense, ineffectivité du bilan de compétences professionnelles sur l'accès au marché du travail) ainsi que la réduction des moyens financiers consacrés à la politique d'accueil.

La loi de 2016 précitée prévoit que chaque étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans révolus et qui souhaite s'y maintenir durablement s'engage dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine d'une durée de cinq ans. Un contrat est conclu avec l'État par lequel il s'engage à suivre les formations prescrites suite à l'entretien individuel et personnalisé avec un auditeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

#### ***b. La progressivité des titres de séjour***

Le cadre national d'intégration se caractérise également par l'attribution de titres de séjour. Les dispositions relatives aux titres de séjour se sont passablement compliquées à la suite des réformes successives du droit des étrangers.

Jusqu'en 2016, la *summa divisio* était fondée sur la nature juridique du titre de séjour, distinguant ainsi la carte de séjour temporaire (valable seulement un an et ne devant ainsi pas nécessairement conduire à établissement en France) de la carte de résident (valable dix ans et pouvant mener à l'attribution de la

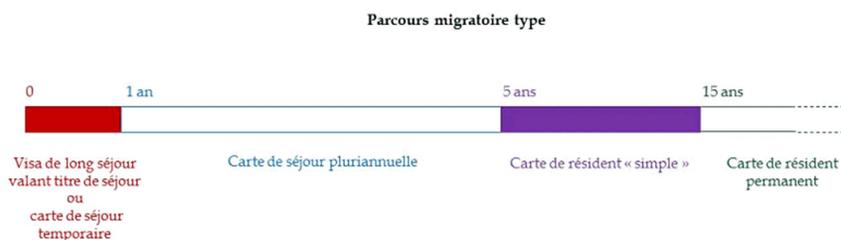
---

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

nationalité française). Si cette distinction existe toujours, elle revêt une portée aujourd'hui limitée, la loi du 7 mars 2016 précitée ayant procédé à la généralisation d'un titre de séjour pluriannuel afin de réduire le nombre de passages en préfecture.

À la carte de séjour temporaire, valable un an, succède dans certains cas la délivrance d'un titre d'une validité maximale de quatre ans. Ce n'est qu'à l'issue de ce délai que les étrangers pourront prétendre à la délivrance de la carte de résident de dix ans.

### ENCHAÎNEMENT TYPE DES TITRES DE SÉJOUR



Source : Rapport n° 716 de M. François-Noël Buffet, rapporteur de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, session extraordinaire de 2014-2015, 30 septembre 2015.

Par ailleurs, les titres de séjour font désormais l'objet d'une spécialisation en fonction de leur nature. Il existe ainsi diverses catégories de cartes de séjour temporaires (vie privée et familiale, salarié, travailleur temporaire, visiteur) qui obéissent à des modes de délivrance différents et n'autorisent que certaines activités. Les cartes pluriannuelles recouvrent les cartes « passeport talent », « travailleur saisonnier » ou encore « salarié détaché ICT » (transfert temporaire intragroupe ou *Intra corporate transfer*).

#### c. Le cas particulier du droit d'asile

##### i. Le parcours des demandeurs d'asile

Le parcours d'un demandeur d'asile, de son entrée sur le territoire à l'obtention du statut de réfugié, dépend de la situation particulière des personnes, de modalités de prise en charge variables selon les territoires, et surtout de la multiplication des dispositifs d'accueil, d'orientation et d'hébergement des demandeurs d'asile. Au final, ce parcours est assez peu lisible.

##### ● L'entrée sur le territoire

L'arrivée en France est l'aboutissement d'un périple souvent long et difficile. S'ils fuient parfois des zones de conflit, les migrants sont aussi amenés à traverser des pays dont la situation sécuritaire n'est pas stabilisée. Ils peuvent aussi faire l'objet de violence et de mauvais traitements, de détentions illégales ou

de traite d'êtres humains <sup>(1)</sup>. Leur sort est également soumis au bon vouloir et à l'arbitraire des « passeurs ». Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), près de 22 400 personnes seraient décédées aux frontières de l'Europe entre 2000 et 2014 <sup>(2)</sup>. L'OIM estime par ailleurs que 7 % des migrants auraient subi des faits de traite durant leur parcours migratoire <sup>(3)</sup>. Les femmes et les enfants sont particulièrement vulnérables sur ce parcours : 8 800 femmes arrivant du Nigeria en Italie ont potentiellement été exploitées sexuellement en 2016 <sup>(4)</sup>.

Quelle que soit la modalité d'entrée sur le territoire, et que le migrant soit pourvu d'un titre de séjour ou bien en situation irrégulière, le processus de la demande d'asile est théoriquement le même. Dans les faits, il est bien souvent différencié en fonction de la localité d'arrivée et du mode d'accès aux dispositifs qui se sont par ailleurs multipliés <sup>(5)</sup>.

- Le dispositif de droit commun

Le dispositif national d'accueil (DNA) commence d'abord par l'accès des primo-arrivants à un point d'accueil demandeurs d'asile (PADA) et se poursuit par le renvoi à un guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA) afin d'enregistrer leur demande. À compter de leur entrée sur le territoire, les demandeurs d'asile ont cent-vingt jours pour déposer leur demande d'asile aux termes de l'article L. 723-2 du Ceseda. Ils sont ensuite redirigés vers les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) pour un hébergement temporaire et enfin vers l'OFPRA pour l'instruction de leur demande. Or, la saturation du dispositif de droit commun a mené à la multiplication des dispositifs d'urgence.

### *Les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA)*

Les PADA assurent l'orientation et le conseil des personnes en quête de protection pour l'accès à la procédure d'asile ainsi qu'un accompagnement social. Les PADA relèvent de la responsabilité de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui confie leur gestion à des opérateurs extérieurs, le plus souvent des associations : France terre d'asile, la Croix-Rouge, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, mais aussi la Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA),

---

(1) Voir le rapport de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, « Global Report on Trafficking in Persons », « Chapitre II : Human Trafficking, Migration and Conflict », 2016.

(2) International Organization for Migration (IOM), « Fatal Journey, Tracking Lives Lost during Migration », 2014 : [http://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys\\_countingtheuncounted.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys_countingtheuncounted.pdf)

(3) Organisation internationale pour les migrations, « Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, About the Human Trafficking and other exploitative practices », *Prevalence Indication Survey*, 2016.

(4) Organisation des Nations Unies, *Informations*, « Italie : L'OIM constate une très forte hausse des arrivées de victimes potentielles d'exploitation sexuelle », <https://news.un.org/fr/story/2017/07/361252-italie-loim-constate-une-tres-forte-hausse-des-arrivees-de-victimes>.

(5) *Audition de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République du mardi 13 mars 2018, Table ronde avec des associations assurant la gestion de plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) et l'hébergement des demandeurs d'asile.*

ou Adoma. En 2016, 38 145 personnes ont été accueillies en PADA et 6 811 dossiers de demandes d’asile auprès de l’OFPRA y ont été constitués <sup>(1)</sup>.

Les PADA enregistrent l’identité, une photo et la langue du demandeur dans un formulaire électronique d’enregistrement et organisent les rendez-vous avec le guichet unique des demandeurs d’asile (GUDA) où les primo-arrivants doivent se présenter en vue de l’enregistrement de leur demande.

La durée moyenne de l’accueil en PADA est de 25 jours <sup>(2)</sup>, très éloignée de l’objectif fixé par la loi du 29 juillet 2015 <sup>(3)</sup> qui prévoit un enregistrement à la préfecture en trois jours ouvrés à compter de la présentation en PADA. Cette durée est très variable en fonction des territoires : les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Île-de-France font face à une pression bien supérieure aux autres régions. Des dispositifs particuliers sont mis en place dans ces territoires, notamment une plateforme de pré-accueil téléphonique en Île-de-France, mise en place par Coallia afin de désamorcer les tensions : si elle ne raccourcit pas les délais de prise de rendez-vous, elle permet de désengorger les files d’attente <sup>(4)</sup>.

#### *Les guichets uniques pour demandeurs d’asile (GUDA)*

Il existe trente-quatre GUDA sur le territoire métropolitain, chargés d’enregistrer les demandes d’asile.

Les GUDA sont composés d’agents de la préfecture et d’agents de l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII). La préfecture valide les premières données transmises par les PADA, relève les empreintes digitales et retrace le parcours du primo-arrivant par un entretien. La préfecture établit si la personne relève de la procédure dite de Dublin III (*cf. supra*) ou de la responsabilité de la France, et le cas échéant la demande est transmise à l’OFPRA, compétent pour l’examiner. Les GUDA sont tenus de prendre en compte la vulnérabilité des demandeurs d’asile lors de l’entretien avec l’agent de l’OFII et de la signaler, le cas échéant, à l’OFPRA qui pourra en tenir compte par des aménagements dans l’instruction de la demande.

L’enregistrement de la demande et la réception d’une attestation de demandeur d’asile d’une durée d’un mois renouvelable (après envoi d’une lettre de l’OFPRA confirmant la prise en compte de la demande) ouvrent les droits à l’hébergement en Centre d’accueil pour les demandeurs d’asile (CADA) et à l’allocation pour demandeur d’asile (ADA). Cette allocation est de 204 euros par mois pour une personne seule.

---

(1) Selon France terre d’asile, *cf.* <http://www.france-terre-asile.org/premier-accueil-et-information/flexicontent/que-faisons-nous/premier-accueil-et-information>.

(2) Chiffre donné par Coallia lors de la table ronde organisée par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République le mardi 13 mars 2018.

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

(4) Table ronde organisée par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République le mardi 13 mars 2018.

Un schéma national d'accueil (SNA) fixe les objectifs d'évolution de places d'hébergement dans chaque région, conformément à l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). La répartition des réfugiés et des demandeurs d'asile se fait ensuite suivant des schémas régionaux prenant en compte les données locales d'accès à l'hébergement, à l'emploi et aux soins.

Si aucune place n'est disponible dans les CADA de la région, le demandeur peut être renvoyé dans un PADA en vue d'un hébergement, dans un appartement seul ou en colocation, dans un foyer, ou dans l'un des autres dispositifs d'hébergements d'urgence.

#### *Les centres d'accueil et d'hébergement (CADA)*

Le parc des CADA compte, au 1<sup>er</sup> juillet 2017, 39 800 places<sup>(1)</sup>, principalement dans les régions Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est. Le Gouvernement a annoncé en décembre 2017 la création de 7 500 places supplémentaires en CADA en 2018 et 5 000 places supplémentaires en 2019<sup>(2)</sup>. Ils sont gérés par des opérateurs sur le même modèle que les PADA.

- Un engorgement qui a conduit à un empilement de nouvelles modalités d'accueils

Si le dispositif national d'accueil prévoit l'hébergement en CADA, leur parc a été très tôt saturé. Des dispositifs ont été petit à petit créés pour pallier ce manque de place. Aujourd'hui, l'ensemble des dispositifs est peu lisible. S'y ajoute la multiplicité des opérateurs rendant particulièrement difficile la circulation de l'information sur les places libres et, partant, leur répartition.

Dès les années 2000 ont ainsi été créés des centres d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA). Par ailleurs, des accueils temporaires Service de l'asile (AT-SA), créés en 2015, offrent près de 10 000 places et un programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) de 5 300 places a été créé en 2016. Enfin, les dispositifs de préparation au retour (DPAR) ont été créés pour assigner à résidence les personnes déboutées à Vitry sur Orne, Lyon, en Île-de-France et à Marseille.

Les demandeurs d'asile peuvent également, si aucune place n'est disponible dans tous ces dispositifs, être dirigés vers les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), dispositif d'hébergement d'urgence du droit commun.

---

(1) Selon l'état des lieux du dispositif réalisé par La Cimade : <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>. Le chiffre de 41 000 est quant à lui avancé dans l'étude d'impact.

(2) Information du ministère de l'Intérieur du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Malgré la multiplication des dispositifs, un grand nombre de demandeurs d'asile ne bénéficient pas d'un hébergement : la moitié des personnes accompagnées par les PADA du Sud-est n'étaient pas hébergées en février 2018 <sup>(1)</sup>.

### Les Centres d'accueil et d'orientation (CAO)

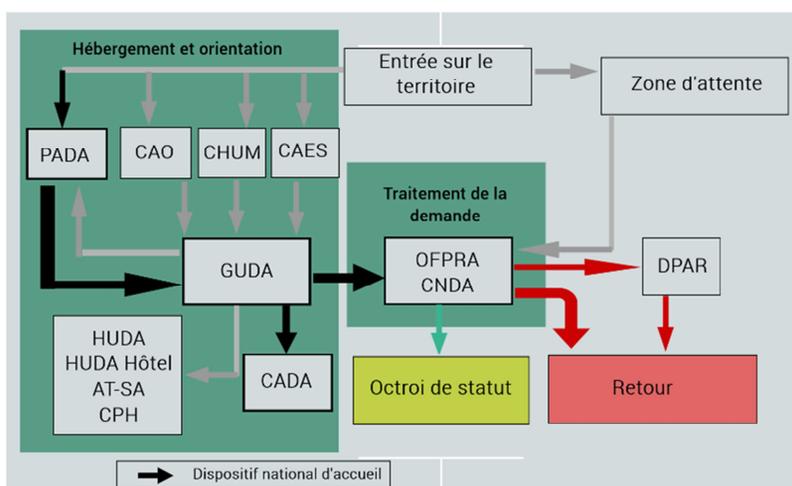
Créés en 2015 pour résorber les campements du Pas-de-Calais, du Nord et de l'Ile-de-France, les CAO proposent une solution d'hébergement temporaire aux migrants.

À l'origine provisoires, les CAO ont été maintenus. Il en existe actuellement 310 répartis dans 84 départements, hébergeant près de 10 000 migrants <sup>(2)</sup> début 2017. Les CAO fonctionnent sur le budget de l'État, et doivent être rattachés au DNA, contrairement aux autres dispositifs d'hébergement hors CADA.

Des Centres d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés (CAOMI) ont aussi été constitués, faisant suite au démantèlement du camp de Calais. Ils ont été fermés au cours du premier semestre 2017 <sup>(3)</sup>.

Le schéma ci-après résume le parcours du demandeur d'asile-

### PARCOURS DU DEMANDEUR D'ASILE



Source : commission des affaires sociales

(1) Audition de la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République du mardi 13 mars 2018 : Table ronde avec des associations assurant la gestion de plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) et l'hébergement des demandeurs d'asile.

(2) Ministère de la Cohésion des territoires, Accueil et orientation des migrants : premier bilan après l'opération humanitaire de Calais, mis à jour le 23 mai 2017, consulté le 16 mars 2018 : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/accueil-et-orientation-des-migrants-premier-bilan-apres-l-operation-humanitaire-de-calais>.

(3) Mme Delphine Bagarry, avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2018, XV<sup>e</sup> législature, session ordinaire 2017-2018, n 276, Tome II, Solidarité, insertion et égalité des chances,

ii. L’instruction de la demande par l’Office français de protection des réfugiés et de l’asile (OFPRA)

L’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est l’établissement public administratif indépendant chargé de statuer sur les demandes d’asile et la protection subsidiaire, conformément à l’article L. 721-2 du Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA).

Les demandes d’asile sont instruites en fonction des zones géographiques. L’instruction des dossiers des pays générant des flux importants (République démocratique du Congo, Soudan, Kosovo, Albanie, Arménie) est mutualisée entre les divisions géographiques afin de répartir la charge de travail et de répondre le plus rapidement possible aux demandes.

Les délais de réponse aux demandes d’asile, s’ils ont connu un allongement dans un premier temps, ont été infléchis depuis 2015.

Le temps moyen de réponse à la demande du statut de réfugié était en juillet 2017 supérieur à un an, dont cinq mois d’étude du dossier par l’OFPRA (7,4 mois en 2015) et plusieurs mois d’instruction des appels devant la Cour nationale du droit d’asile (CNDA).

En janvier 2018, la durée moyenne d’étude de la demande par l’OFPRA était redescendue à 3 mois, grâce notamment au doublement de ses effectifs entre 2012 et 2018, passant de 450 à 800 agents grâce à un investissement continuellement supérieur en loi de finances<sup>(1)</sup>.

L’OFPRA a procédé en 2013 à une réforme interne afin de faire face à l’augmentation des demandes d’asile. Il a créé des possibilités d’intervention locale pour entendre les demandeurs d’asile – leur évitant le coûteux déplacement au siège.

Lors de l’instruction de la demande, l’OFPRA réalise des entretiens avec le demandeur d’asile dans la langue de son choix ou une autre langue dont il a une connaissance suffisante, aux termes de l’article L. 723-6 du CESEDA. Des enquêtes sont menées sur la situation dans le pays d’origine. L’OFPRA peut enclencher une procédure accélérée s’il s’agit du réexamen d’une demande refusée ou si le demandeur provient d’un pays figurant sur la liste des pays tiers sûrs, mais aussi s’il refuse de déposer ses empreintes, présente de faux documents, a dépassé le délai de dépôt après l’entrée sur le territoire (120 jours) ou représente une menace à la sûreté de l’État, à la sécurité publique ou à l’ordre public. La procédure accélérée se traduit par une réduction de la durée d’examen par l’OFPRA de six mois à quinze jours.

---

(1) *Projet annuel de performance 2018, extrait du bleu budgétaire de la Mission « immigration, asile et intégration ».*

L'ensemble des décisions de l'OFPRA doivent être notifiées par écrit (courrier recommandé), conformément à l'article L. 723-8 du CESEDA.

Si la demande d'asile est rejetée par l'OFPRA, le demandeur d'asile ou un tiers possédant un mandat peut former et déposer un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision. En cas de rejet, le demandeur perd son droit à rester sur le territoire français. Une obligation de quitter le territoire français (OQTF) dans un délai d'un mois est notifiée (article L. 511-1 du CESEDA). Le dispositif d'aide au retour peut être sollicité, ainsi que des aides à la réinsertion dans le pays d'origine. Le débouté peut être placé en rétention administrative ou assigné à résidence en cas de risque de soustraction à l'obligation de quitter le territoire français. Les critères de placement en rétention ont été revus à l'occasion de l'adoption de la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen, qui fait actuellement l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel.

#### **Les chiffres de l'asile en 2017**

Les demandes d'asile en France sont en augmentation constante depuis 2013.

En 2017, l'OFPRA a dénombré 100 412 demandes d'asile, soit 17 % de plus qu'en 2016 (premières demandes, réexamens, mineurs accompagnants et réouvertures) ; c'est la première fois que le seuil des 100 000 demandes a été dépassé. Les cinq premiers pays d'origine des demandeurs sont l'Albanie, l'Afghanistan, Haïti, le Soudan et la Guinée.

Près de 43 000 personnes ont obtenu le statut de réfugié ou relèvent de la protection subsidiaire <sup>(1)</sup>, soit 17 % de plus que l'année passée.

6 596 procédures d'éloignement ont été menées à terme en 2017.

La France a connu une augmentation de 176 % des arrivées d'étrangers ayant déjà transité par un autre État membre et relevant à ce titre du régime « Dublin » par rapport au premier semestre de l'année 2016 : ils étaient déjà 21 000 au premier semestre 2017. En 2017, 36 % du total des demandes d'asile correspondaient à une immigration secondaire, en forte augmentation par rapport à 2016 <sup>(2)</sup>.

Source : Ministère de l'intérieur, Communiqué de presse du 18 janvier 2018 : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-clefs/Communique-de-presse-Statistiques-annuelles-en-matiere-d-immigration-d-asile-et-d-acquisition-de-la-nationalite-francaise>.

---

(1) *Le bénéficiaire de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir une menace grave (peine de mort, torture, traitement inhumain et dégradant,...)*

(2) *Selon le rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen fait par M. Jean-Luc Warsmann, Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, session ordinaire 2017-2018, n° 427.*

## II. AMÉLIORER L'ACCUEIL DES PERSONNES IMMIGRÉES : UN IMPÉRATIF OPÉRATIONNEL ET SOCIAL

### A. LA CÉLÉRITÉ DES PROCÉDURES DOIT FACILITER L'ACCUEIL

Le projet de loi comporte trente-huit articles regroupés en quatre titres. La commission des affaires sociales s'est saisie de son titre III.

#### 1. Les principales évolutions relatives au droit d'asile

Le titre I<sup>er</sup> comporte diverses mesures relatives à l'asile. Comme le souligne le Conseil d'État dans son avis <sup>(1)</sup>, « *elles se résument pour l'essentiel au choix de privilégier la promptitude de la décision statuant sur la demande d'asile* ». Les trois mesures principales concernent la réduction du délai d'instruction des dossiers de demande d'asile, la procédure de recours devant la Cour nationale du droit d'asile ou encore les conditions matérielles d'accueil.

● La réduction du délai d'instruction des dossiers de demande d'asile est portée par l'article 5.

Le droit actuel fixe aujourd'hui un délai de 120 jours pour déposer une demande d'asile à compter de l'entrée en France. À défaut, il est statué sur la demande en procédure prioritaire et le demandeur n'a pas droit au bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Le projet de loi entend réduire le délai de 120 à 90 jours. Cette réduction des délais et l'accélération de l'instruction des dossiers a pour objectif de permettre de statuer plus rapidement selon la procédure ordinaire. En revanche, elle doit s'accompagner de moyens renforcés pour éviter le basculement trop important du nombre de dossiers dans la procédure accélérée, et une baisse de la qualité du service rendu par l'OFPRA. Il importe donc de suivre avec une particulière attention les moyens qui lui seront alloués dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances, même si des signaux encourageants ont déjà été envoyés lors du vote de la LFI 2018. En janvier 2018, la durée moyenne d'étude de la demande par l'OFPRA était redescendue à 3 mois, grâce notamment au doublement de ses effectifs entre janvier 2012 et janvier 2017, passant de 450 à 800 agents grâce à un investissement supérieur en loi de finances <sup>(2)</sup>.

Dans « *un objectif de simplification administrative et de célérité des procédures* », l'OFPRA est également autorisée par l'article 5 du projet de loi à adresser la convocation à l'entretien individuel et de notifier ses décisions « *par tout moyen* ». Cette mesure vise notamment à remédier aux difficultés posées par les changements d'adresse qui, selon l'avis du conseil d'État, « *entraînent des prolongations de délai inutiles et des charges administratives lourdes* ». Cela étant, pour d'évidentes raisons d'équité et d'inaccessibilité de beaucoup des

---

(1) Avis sur un projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, 15 février 2018.

(2) Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), Présentation générale, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/presentation-generale>.

demandeurs d'asile à internet ou à un téléphone privé, il importe de s'assurer qu'une notification dématérialisée présente des garanties suffisantes, la décision étant de surcroît notifiée en français uniquement. Le Conseil d'État subordonne ainsi l'opposabilité d'une telle notification à une exigence de notification personnelle et de traçabilité. Selon le directeur général de l'OFPPRA, M. Pascal Brice, un compte numérique personnalisé est actuellement envisagé. Si l'OFPPRA s'engage à s'assurer que la notification sera bien reçue, il n'expose pas comment.

- Le projet de loi tend également à sensiblement modifier le recours contre les décisions de l'OFPPRA formé devant la Cour nationale du droit d'asile. Aujourd'hui fixé à un mois, il serait abaissé à 15 jours aux termes de l'article 6 du projet de loi. Parallèlement, l'usage de la visio-conférence, aujourd'hui circonscrit aux demandeurs résidant en outre-mer, est généralisé. Le Conseil d'État ne considère pas ces mesures comme susceptibles d'empêcher le recours effectif ou d'être entachée d'inconventionnalité ou d'inconstitutionnalité. Cette mesure lui paraît justifiée en tant qu'elle permet une « *bonne administration de la justice : elle éviterait les reports d'audience, préserverait la dignité du demandeur par la suppression des escortes, et réduirait les coûts d'instruction* ». Il appelle néanmoins à garantir l'effectivité de l'exercice des droits de la défense, notamment lorsque la personne à laquelle le délai est opposable est placée en rétention ou assignée à résidence, en prévoyant une assistance juridique.

- Au titre des conditions matérielles d'accueil, l'article 9 prévoit que le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile permette une répartition équilibrée des demandeurs sur l'ensemble du territoire national par une « orientation directive » et dont le refus entraînerait la perte de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). L'objectif de cette mesure s'explique du fait de l'hyper concentration des demandes à Paris qui a pour conséquence la saturation des services et l'allongement du traitement des dossiers. Cela étant, pour rationnelle qu'elle soit, cette mesure suppose d'articuler aussi précisément que possible la répartition des populations avec les capacités d'accueil – notamment d'hébergement – des demandeurs si l'on veut mettre en place une procédure efficace de bout en bout. Ce point d'attention est partagé par les associations en charge d'accueillir et d'orienter les primo-arrivants dans les procédures. Pour la rapporteure, la répartition régionale doit s'accompagner d'un hébergement effectif sans remise en question des moyens accordés au demandeur d'asile, notamment si ce dernier accepte d'aller dans la région indiquée tout en se logeant par ses propres moyens.

## **2. La lutte contre l'immigration irrégulière**

Le titre II présente des mesures destinées à renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière. Outre les mesures tendant à rendre plus effectives les décisions d'éloignement, la principale disposition, portée par l'article 16, concerne l'allongement de la durée maximale des séjours en rétention administrative. Si des ajustements sont à prévoir, comme le suggère le Conseil d'État dans son avis, cette mesure reste dans le cadre fixé par le droit européen. Le projet prévoit en effet un doublement de 45 à 90 jours, avec une prolongation possible jusqu'à 135

jours dans certains cas quand l'article 15 de la directive n° 2008/115/CE prévoit une durée maximale de six mois et reste bien en deçà des délais prévus par nos voisins européens. En Allemagne, la durée de rétention est ainsi fixée à 6 mois.

Il conviendra à ce sujet de porter une attention particulière aux pratiques de rétention des mineurs, comme a notamment pu le souligner le Défenseur des droits dans une récente décision <sup>(1)</sup>. Si la loi du 7 mars 2016 a entendu privilégier le recours à l'assignation à résidence à titre principal plutôt qu'à la rétention, le Défenseur des droits relève une augmentation du nombre d'enfants placés en rétention en raison principalement du recours aux dérogations légales. La rapporteure souligne à ce propos que des mesures de facilité administrative ne peuvent nullement justifier l'atteinte à la dignité des enfants ou à leurs droits fondamentaux et appelle à la plus grande vigilance des autorités administratives.

### **3. Les diverses mesures relatives à l'entrée et au séjour portées par le titre III**

Le titre III, qui concerne lui aussi l'entrée et le séjour des étrangers, comporte diverses mesures portant notamment transposition de directives européennes, modification des titres de séjour – notamment pour prendre en compte les violences familiales – et ajustement de la prise en charge sanitaire effectuée par l'OFII.

#### ***a. Un enjeu de transpositions***

La transposition de directives européennes concerne les articles 20 à 22 ainsi que l'article 29. Les trois premiers articles visent à adapter le droit en vigueur à la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

L'article 20 apporte divers aménagements au dispositif du « *passport talent* » issu de la loi du 7 mars 2016.

Sa création fait suite à la volonté de mieux tenir compte des mobilités liées à la connaissance, au savoir et à la culture et à permettre d'attirer des ressortissants à haut potentiel susceptibles, par leur talent, de contribuer au développement du pays.

L'article L. 313-20 du CESEDA, dans sa rédaction résultant de la loi du 7 mars 2016, prévoit ainsi la délivrance d'une carte de séjour portant la mention « *passport talent* » dès la première admission au séjour, pour une durée maximale de quatre ans, c'est-à-dire pour une durée plus longue que les anciens titres de séjours hors carte de résident ; l'activité professionnelle des titulaires de cette mention n'est en outre pas subordonnée à l'obtention d'une autorisation de travail dans des cas limitativement énumérés.

---

(1) *Décision du Défenseur des droits n°2018-045 du 8 février 2018.*

Elle est réservée à une dizaine de catégories d'étrangers parmi lesquels les ressortissants disposant d'un emploi salarié et justifiant d'un diplôme d'enseignement supérieur, aux étrangers justifiant d'un projet économique innovant, reconnu par un organisme public ou encore aux étrangers procédant à un investissement économique direct en France.

La loi de mars 2016 a été prise en application des directives n° 2004/114/CE <sup>(1)</sup> et n° 2005/71/CE <sup>(2)</sup>. Depuis cette date, la directive n°2016/801 <sup>(3)</sup> est venue conforter cet édifice. Deux rapports remis à la Commission européenne pointent les lacunes des deux premières directives, menant à l'adoption de la dernière. Celle-ci vise ainsi à garantir un traitement équitable au regard des procédures d'admission, des droits et des garanties procédurales et à faciliter davantage l'admission des chercheurs et des étudiants dans les universités européennes à l'aide d'un système européen harmonisé. Elle doit être transposée par les États membres avant le 23 mai 2018.

● L'article 20 du projet de loi s'inscrit tout particulièrement dans ce cadre en apportant quelques aménagements au « *passport talent* » :

– la possibilité de bénéficier d'une mention « *passport talent* » est élargie aux étrangers recrutés dans « *une entreprise innovante reconnue par un organisme public* », assouplissant la catégorie d'« *entreprise innovante* » afin de toucher dorénavant les entreprises du programme French Tech visa notamment, reconnues par l'Agence du numérique ;

– la mobilité des chercheurs entre États membres de l'UE est facilitée par la reconnaissance des chercheurs bénéficiant d'un programme de mobilité de l'Union européenne ou des États membres en leur octroyant une carte de séjour portant la mention « *chercheur – programme de mobilité* » ;

– le dispositif est enfin étendu à toute personne susceptible de participer de façon significative et durable au rayonnement de la France ou à son développement ;

– le regroupement familial est facilité par l'extension du « *passport talent (famille)* » non plus aux seuls enfants du bénéficiaire du « *passport talent* », mais aux « *enfants du couple* », portant plus loin la logique de regroupement familial.

● Les articles 21 et 22, pour leur part, procèdent à la transposition de la même directive européenne afin de faciliter l'installation des étudiants et des

---

(1) Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

(2) Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

(3) Directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

chercheurs et leur accès à l'emploi ou de prévoir la délivrance de titres pour les jeunes au pair venus en France pour améliorer leurs capacités linguistiques et hébergés par une famille en contrepartie, notamment, de la garde d'enfants ou de menus travaux.

- L'article 29 complète la transposition, aux articles L. 313-7-2 et L. 313-24 du CESEDA, de la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.

### ***b. Les évolutions relatives à certains titres de séjour***

Les dispositions relatives aux titres de séjour sont portées par les articles 23, 28 et 30.

- Selon la présentation qui en est faite par le Gouvernement, l'article 23 s'inscrit « *dans une logique de simplification des démarches administratives* » et « *consacre explicitement, à l'article L. 311-6 du CESEDA, le droit pour tout étranger demandeur d'asile de solliciter son admission au séjour sur un autre motif, parallèlement à l'examen de sa demande d'asile* ». Cette disposition vise, par le regroupement obligatoire des demandes d'autorisation de séjour sur un fondement autre que la protection internationale « *à dissuader les demandes dilatoires formulées en série après un rejet de la demande de protection* ».

- Avec l'article 28, le texte renforce également les conditions d'octroi du séjour « *visiteur* ». Il s'agit de prévoir que son bénéficiaire puisse justifier qu'il peut vivre avec ses propres ressources, justifier que celles-ci sont au moins égales au salaire minimum de croissance et disposer d'une assurance maladie couvrant la durée du séjour.

- L'article 30 modifie les conditions d'octroi de la carte de séjour temporaire portant la mention « *vie privée et familiale* » prévue à l'article L. 313-11 du CESEDA. Son objet vise à lutter contre les reconnaissances frauduleuses du lien de filiation des ressortissants français.

Enfin, les articles 32 et 33 renforcent le droit au séjour des personnes victimes de violences. Le premier prévoit la remise de plein droit de la carte de résident « *à l'étranger auquel une carte de séjour temporaire a été délivrée au titre d'une ordonnance de protection provisoire prononcée par un juge lorsque celui-ci obtient la condamnation définitive de l'auteur des violences dont il a été victime* ». L'article 33 vise, pour sa part, à renforcer le droit au séjour des personnes étrangères victimes de violences familiales en l'alignant sur le régime existant des personnes victimes de violence conjugale ou de mariages forcés.

### ***c. Les évolutions relatives à l'OFII***

Le texte modifie également deux dispositifs impliquant les personnels médicaux de l'OFII.

● L'article 26 procède notamment au report de la limite d'âge des médecins actuellement en poste à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). L'article 6-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public la fixe à soixante-sept ans. Dans le cadre de ses missions, l'OFII assure le contrôle médical des étrangers préalablement à la délivrance d'un premier titre de séjour. L'établissement rencontre actuellement un problème de recrutement des personnels de santé nécessaires à l'exercice de ces missions. Pour remédier à cette difficulté, l'article prévoit un report de l'âge de départ en retraite à soixante-treize ans, à titre transitoire, jusqu'au 31 décembre 2022.

Une tentative de modification avait été opérée lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. Elle n'avait pas abouti, l'article ayant été censuré par le Conseil constitutionnel au titre des cavaliers sociaux <sup>(1)</sup>. Le présent texte paraît constituer un bien meilleur vecteur législatif.

● L'article 31 prévoit une dérogation au secret médical afin de faciliter le suivi, par les médecins de l'OFII, de l'état de santé de l'étranger. Il est ainsi prévu de pouvoir disposer auprès des professionnels de santé qui les détiennent, des informations portant sur l'état de santé de la personne étrangère concernée, sous réserve de son consentement.

Les autres articles procèdent à diverses autres modifications. Ainsi, l'article 27 habilite le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à modifier par ordonnance la rédaction de la partie législative du CESEDA « *pour la rendre plus accessible* », à créer un titre de séjour unique pour les salariés en fusionnant les cartes de séjour portant les mentions « *salarié* » et « *travailleur temporaire* » et à simplifier le régime des autorisations de travail pour le recrutement de certaines catégories de salariés par des entreprises bénéficiant d'une reconnaissance particulière par l'État.

## **B. DES ENJEUX PERSISTANTS**

Ainsi que le mettent en lumière les enquêtes statistiques, le défi de l'intégration demeure. La rapporteure est intimement convaincue que cette dimension ne doit pas être mésestimée pour que la politique migratoire reste équilibrée : lutte contre l'immigration irrégulière d'une part notamment par le renforcement de la coopération internationale ; renforcement de l'intégration d'autre part, quel que soit par ailleurs le statut des personnes en situation régulière. Le projet de loi est particulièrement ambitieux s'agissant de la rationalisation des procédures afin de clarifier rapidement la situation des candidats à l'immigration. Le projet de loi pourrait être utilement complété par des mesures en faveur de l'intégration.

---

(1) Décision n° 742 DC du 22 décembre 2016.

## 1. Le soutien aux pays d'émigration par la coopération internationale

Tant que subsisteront les différentiels économiques et sociaux entre pays, la pression migratoire se maintiendra. Faute de perspectives, le déplacement et l'installation dans d'autres pays apparaissent comme la solution la plus viable. La responsabilité de l'Europe, et de la France en particulier, est d'aider ses voisins à se développer par le biais des actions de coopération.

Au niveau européen, un fonds fiduciaire d'urgence a été créé en 2015 par la Commission européenne. Il vise à œuvrer pour la maîtrise des flux migratoires en provenance d'Afrique et a pour vocation le financement de projets de développement de filières économiques pérennes. Par ailleurs, un Fonds européen pour le développement durable (FEDD) créé au cours de l'année 2017 et doté de 3,35 milliards d'euros, servira de levier aux investissements privés dans les pays d'Afrique et du voisinage européen. L'objectif est de permettre *in fine* la mobilisation de 44 milliards d'euros d'investissement.

Si la France mobilise ses ressources par le biais des outils européens mis à sa disposition, son action autonome n'est pas en reste. En témoigne notamment le relevé de conclusions du dernier comité interministériel de la coopération internationale et du développement qui s'est tenu le 8 février dernier. Plusieurs axes ont été définis.

On retiendra plus particulièrement la volonté de concentrer l'aide publique au développement sur les objectifs de développement durable, principalement en direction des pays de l'Afrique.

Un volet, qui concerne ainsi la stabilisation des pays marqués par une certaine fragilité, en constitue un axe majeur : elle a vocation à s'adresser aux pays accueillant des réfugiés et déplacés. Un plan d'action interministériel devrait prochainement être établi à cet effet. Cette dimension est illustrée par les actions de stabilisation de la zone sahélienne. La France y est résolument engagée dans la lutte contre le terrorisme aux côtés et en appui de ses partenaires africains. Si la dimension militaire est indispensable, il faut aussi retenir le volet économique. Par exemple, l'Alliance pour le Sahel vise à créer les conditions du développement économique de cette zone et consiste en un « *mécanisme de renforcement de la coordination des partenaires pour une aide plus rapide, plus efficace et mieux ciblée* ». Cinq secteurs ont été identifiés à ce titre parmi lesquels l'éducation et la formation, les enjeux agricoles ou encore la dimension énergétique.

Une autre dimension vise tout particulièrement à renforcer le soutien aux projets portant sur « *l'éducation, l'enseignement supérieur et professionnel, la recherche et l'innovation, au profit de l'employabilité des jeunes* ». Ce volet se symbolisera notamment par l'augmentation de la contribution française au Partenariat mondial pour l'éducation.

L'ensemble de ces enjeux de coopération sont essentiels pour adresser la question migratoire, intimement liée avec celle du développement et de la stabilité

sociale et économique des pays d'origine, comme a pu le constater la rapporteure à l'occasion de son déplacement au Niger avec le ministre de l'Intérieur, dans le cadre d'un sommet du G5 Sahel dédié à la lutte contre le trafic d'êtres humains.

## **2. La lancinante question de la rupture des parcours pour les mineurs isolés**

Dans son rapport, Aurélien Taché propose des mesures destinées à remédier aux ruptures de prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) atteignant l'âge de la majorité. Relevant jusqu'à cet âge du régime de l'aide sociale à l'enfance (ASE), et pris en charge à ce titre par les départements, les MNA basculent à l'âge de 18 ans dans le droit commun de l'entrée et du séjour des étrangers comme le prévoit l'article L. 311-1 du CESEDA. Ainsi, en l'absence de demande particulière de titre de séjour ou de demande d'asile, le nouvel adulte est susceptible de relever d'une situation irrégulière et encourt le risque d'expulsion. Ce constat a amené Aurélien Taché à proposer notamment la mise en place d'un « *examen systématique des droits au séjour des MNA dans les mois qui précèdent leur majorité, afin d'éviter les ruptures de droits* ». La rapporteure souscrit à cette recommandation, eu égard par ailleurs aux constats qu'elle a pu établir sur l'enjeu de la prévention des ruptures de parcours dans le cadre de son rapport sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, remis à la ministre des Solidarités et de la Santé le 15 mars 2018.

## **3. L'intégration par le travail, les langues et les nouvelles technologies : un défi qui reste à relever**

### ***a. La gageure de l'intégration par le travail***

Dans le droit fil des évolutions opérées par le droit européen, la France a progressivement mis en place une réglementation attractive pour les travailleurs qualifiés. Force est de constater qu'au-delà de ces progrès, des problèmes subsistent.

- L'accès au travail relève d'un véritable parcours du combattant alors que les impétrants souhaitent avant tout pouvoir vivre des revenus de leur travail. La rapporteure renvoie à ses développements de la première partie s'agissant du profil éducatif et professionnel des personnes immigrées.

L'embauche reste d'abord soumise à des autorisations de travail, parfois précédées de test du marché de l'emploi. Concrètement, la possibilité d'occuper un emploi suppose, d'une part, la délivrance du titre de séjour approprié valant autorisation de travail, et d'autre part, la demande de l'employeur effectuée auprès du service de la main-d'œuvre étrangère (SMOE) de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirrecte).

Le SMOE examine la situation de l'emploi, vérifie les compétences du salarié et le respect de la réglementation par l'employeur. Dans des cas limitativement énumérés la situation de l'emploi n'est pas opposée à l'employeur :

cela concerne essentiellement les métiers dits « en tension » listés dans un arrêté datant de 2008 <sup>(1)</sup>.

Le processus d'attribution des autorisations de travail présente de nombreux écueils selon une étude comparative réalisée par l'OCDE : « *les dispositifs administratifs déployés au niveau départemental ne permettent pas d'apprécier correctement la situation sur le marché du travail* » <sup>(2)</sup>.

Tout d'abord, les données sur lesquelles se basent les SMOE pour évaluer la tension sur le marché du travail présentent des écueils : le taux de tension ne prend pas en compte la spécificité des contrats (les contrats de court terme mènent à la surévaluation de la tension) ni les changements conjoncturels et encore moins les variations saisonnières. Le service Etudes-Statistiques-Evaluation (SESE) des Dirrecte, qui contribue à la réflexion stratégique, se base sur les données de Pôle Emploi, représentant seulement 38 % des offres disponibles en France. Par ailleurs, la zone couverte par les SESE ne correspond pas toujours au découpage administratif des SMOE, ce qui rend les chiffres parfois difficilement lisibles.

En outre, et sans surprise, l'appréciation des situations d'emploi n'est pas homogène sur le territoire. Si les critères d'évaluation de la situation d'emploi sont définis par la voie réglementaire, aucune priorité tendant à guider la décision n'est précisée.

Enfin, la liste des métiers en tension n'a pas été actualisée depuis 2008 ; un essai en 2011 n'a pas abouti, les partenaires sociaux estimant n'avoir pas été suffisamment consultés. L'OCDE estime ainsi que 15 % seulement des métiers inscrits sur la liste sont encore en tension.

Le processus est également jugé inutilement complexe et lourd comme le suggère le schéma établi par l'OCDE qui est reproduit dans le présent rapport. On distingue quatre étapes avant la délivrance de l'autorisation de travail.

Une première étape concerne l'instruction de l'offre d'emploi. L'employeur doit d'abord publier l'offre d'emploi, sa durée exigée étant variable d'un SMOE à un autre. Si Pôle emploi atteste de la validité de l'offre, elle peut être transmise au travailleur étranger.

La seconde étape concerne l'instruction de l'autorisation de travail. La saisine du SMOE ressortit à l'employeur, le dossier étant instruit par cet organisme départemental en lien avec la Direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur. Cette instruction vise à s'assurer du respect de la législation, de la validité des titres et diplômes, des conditions d'emploi et de rémunération. Elle permet aussi d'examiner la situation de l'emploi.

---

(1) Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse

(2) OCDE, « Le recrutement des travailleurs immigrés : France 2017 », 20 novembre 2017, Editions OCDE, Paris, chapitre, page 256.

La troisième étape consiste en la délivrance du titre de séjour dès lors que la demande est acceptée par le SMOE et le préfet. Le dossier est envoyé au consulat dont est originaire l'intéressé *via* l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) est accordé, permettant de séjourner en France sans avoir à demander immédiatement un titre de séjour.

La dernière étape implique enfin l'OFII. Tout d'abord, le visa VLS-TS est validé par l'OFII dès l'arrivée en France du travailleur. L'employeur doit alors s'acquitter d'une taxe envers l'OFII. Ce dernier convoque enfin le travailleur étranger à une visite médicale, dernière étape avant délivrance de l'autorisation de travail.

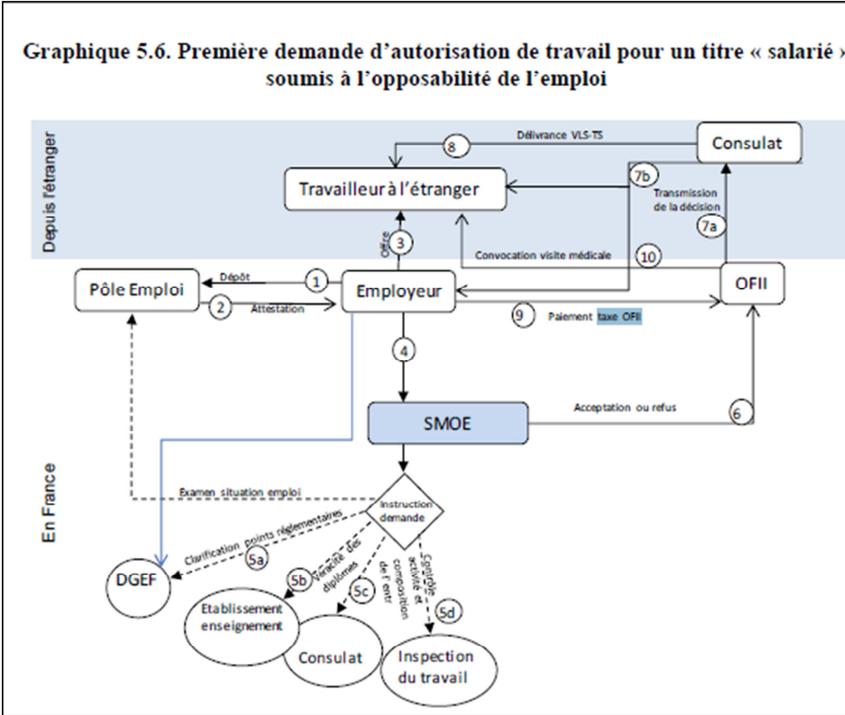
L'utilité de ce processus long (supérieur à deux mois selon le même rapport de l'OCDE) et complexe pose question, dès lors que la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle relève que seules 6 % des demandes d'autorisations de travail sont rejetées au terme de l'instruction<sup>(1)</sup>. La rapporteure forme le vœu que l'habilitation par ordonnance, prévue par l'article 27 du projet de loi, permette aussi promptement que possible d'alléger cette procédure et d'en réduire les délais d'instruction<sup>(2)</sup>.

---

(1) *Audition de la DGEFP par Madame Fiona Lazaar, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, le jeudi 8 mars 2018*

(2) *Le 3° de l'article 27 dispose que le Gouvernement est habilité à « prendre toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de simplifier le régime des autorisations de travail pour le recrutement de certaines catégories de salariés par des entreprises bénéficiant d'une reconnaissance particulière par l'État ».*

PREMIÈRE DEMANDE D'AUTORISATION DE TRAVAIL POUR UN TITRE « SALARIÉ »  
SOU MIS À L'OPPOSABILITÉ DE L'EMPLOI



Source : OCDE, « Le recrutement des travailleurs immigrés : France 2017 », 20 novembre 2017, Éditions OCDE, Paris.

Cette situation, qui concerne au premier chef l'immigration de travail, s'observe aussi s'agissant de la procédure d'instruction des demandes d'asile. En l'espèce, le cumul des difficultés est double. Tout d'abord, l'article L. 744-11 du CESEDA ne permet pas d'obtenir une autorisation de travailler avant un délai de neuf mois suivant l'enregistrement de la demande par l'OFPPA. Cette première étape franchie, s'engage alors le parcours du combattant précédemment décrit, le même article disposant que « *le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation de travail* ». Très peu d'entreprises sont prêtes à assumer cette charge administrative s'agissant des demandeurs d'asile.

Plus généralement, il pourrait être utile, à l'instar des propositions du rapport d'Aurélien Taché, de définir « un volet d'orientation professionnelle » au sein du CIR. La rapporteure renvoie à cet effet à la lecture de ce rapport <sup>(1)</sup>.

(1) Aurélien Taché, *Rapport au Premier ministre*, « Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France », 2018.

### Le programme HOPE

Lors de son audition, l'AFPA a bien voulu présenter le programme « HOPE » Faciliter l'intégration des réfugiés dans la société française et leur insertion dans l'emploi.

Très impliquée dans l'hébergement des réfugiés au plus de la crise, l'AFPA a souhaité poursuivre sa démarche d'accueil en proposant un programme d'insertion professionnelle. Initialement centrée sur les régions Île-de-France et Hauts-de-France, l'initiative a été étendue avec le soutien des pouvoirs publics (ministères de l'Intérieur, du Travail et du Logement) et les partenaires sociaux via sept organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA).

Ce programme majoritairement financé par les entreprises, consiste en une formation de 400 heures pour améliorer le français dans une visée professionnelle et suivre une préparation opérationnelle à l'emploi, et une formation additionnelle de 450 heures dans le cadre d'un contrat de professionnalisation. Il se compose également d'un volet d'accompagnement social et d'insertion professionnelle conséquent. La formation ne suffit pas à elle seule pour permettre la pleine réussite du programme. 1 000 personnes sont aujourd'hui prises en charge à ce titre.

• L'équivalence des diplômes constitue une autre difficulté qui a été soulevée.

En règle générale, les titulaires de diplômes étrangers peuvent accéder à la plupart des emplois. Cela étant, l'appréciation du diplôme et du niveau professionnel appartenant à l'employeur, ce dernier ne dispose d'aucune certitude quant à la qualification du demandeur d'emploi faute d'équivalence. En effet, le système français ne pose pas de mécanisme d'équivalence entre un diplôme obtenu à l'étranger et un diplôme délivré par le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Afin de faciliter le recrutement, une attestation de reconnaissance de niveau d'études peut être demandée auprès du centre ENIC-NARIC France qui évalue le diplôme étranger au regard de la nomenclature française des niveaux de formation et du cadre européen des certifications, ainsi que le souligne son site Internet.

Toutefois, aucune attestation n'est délivrée pour les diplômes inférieurs à 6 mois de formation, les diplômes de compétence exclusivement linguistique et les diplômes dont la spécialité relève d'une profession réglementée, particulièrement les professions médicales et paramédicales<sup>(1)</sup> : lors de ses auditions, les difficultés d'accès ont été abordées de manière récurrente conduisant à des situations

---

(1) Pour être autorisés à exercer, les médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes titulaires d'un diplôme obtenu hors de l'Union européenne sont soumis à la procédure décrite par le 1 de l'article L. 4111-2 du code de la santé publique. Cette procédure se déroule en trois étapes. Les praticiens doivent, tout d'abord, réussir un concours comportant des épreuves de vérification des connaissances et justifier d'un niveau de maîtrise suffisante de la langue française. Ils doivent ensuite effectuer une période d'exercice probatoire, dont la durée varie selon les professions, au terme de laquelle ils peuvent, enfin, recevoir du ministre chargé de la santé, après avis de la commission compétente pour leur profession, une autorisation de plein exercice. Pour les bénéficiaires d'une protection internationale, ce concours d'entrée dans la procédure d'autorisation d'exercice est remplacé par un examen, comportant les mêmes épreuves mais sans limitation du nombre de places.

administratives dont la complexité le dispute à l'incompréhension. Alors que notre paysage sanitaire se caractérise par une diminution conséquente de l'offre médicale, des réfugiés dotés des compétences nécessaires restent ainsi cantonnés à des fonctions d'assistants médicaux. Certains en viennent à envisager de faire reconnaître leur équivalence dans un autre pays de l'Union européenne, moyennant un exercice professionnel sur place, avant d'exercer en France au titre de la reconnaissance automatique des diplômes au sein de l'Union. La rapporteure s'interroge notamment sur l'accès à la profession d'infirmier, pour laquelle aucune reconnaissance des diplômes n'est prévue pour les étrangers non ressortissants de l'Union européenne.

### ***b. La marge de progression de l'intégration par le français***

Dans le droit actuel, l'apprentissage du français constitue une condition indispensable du parcours d'intégration des personnes immigrées. Rappelons qu'il s'agit d'un des volets du Contrat d'intégration républicaine (CIR) assuré par l'OFII.

Le rapport remis par notre collègue Aurélien Taché souligne les limites du dispositif actuel. Le budget de formation linguistique de l'OFII, qui a certes connu une augmentation récente (il s'établit à 46 millions d'euros en 2017), n'est pas suffisant pour permettre une offre de formation adaptée au public. S'y ajoutent également d'autres points de faiblesse tels que l'hétérogénéité des publics assistants aux cours et « *l'inadéquation entre les moyens et les objectifs pédagogiques visés* » : le forfait maximal est de 200 heures de français quand l'offre en Allemagne est de 600 heures. Sa proposition n° 8 consiste notamment à augmenter à 400 heures le nombre d'heures de cours avec la possibilité d'une extension à 600 heures.

Dans le cas particulier des personnes ayant obtenu le statut de réfugié, l'apprentissage du français n'est réalisé que très longtemps après l'arrivée sur le territoire (plus d'un an en moyenne, selon les associations entendues par la commission des lois le 9 mars<sup>(1)</sup>). Or, la pratique de la langue constitue un puissant frein à l'autonomie des intéressés et à leur intégration, notamment par le travail. Cette situation plaide en faveur de l'ouverture, sous conditions, de cours de langue dès le dépôt de la demande d'asile. Dans son rapport, Aurélien Taché ne dit pas autre chose, les « *périodes d'attente de l'instruction des demandes d'asile [constituant] aujourd'hui des mois d'inactivité extrêmement préjudiciables pour les demandeurs d'asile comme pour la société française* ». Cette proposition constitue une « *anticipation du démarrage des formations linguistiques* ».

### ***c. Les nouvelles technologies au service de l'intégration***

Les réfugiés souffrent bien souvent de l'éloignement vis-à-vis de leurs proches ainsi que de l'isolement dans le pays hôte. Or, les associations relèvent qu'un grand nombre d'entre eux possèdent leur propre téléphone ou peuvent

---

(1) *Audition de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République du 9 mars 2018, Table ronde « Coordination française pour le droit d'asile ».*

bénéficier de l'accès au téléphone d'un proche. Selon le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), la plupart des réfugiés ont accès a minima à l'internet 2G<sup>(1)</sup>. Si cet accès représente un grand coût (jusqu'à un tiers de leur budget, toujours selon le HCR), la technologie peut être une solution à l'isolement, et apporter des réponses aux problèmes rencontrés par les réfugiés dans leur quotidien : difficultés d'accès aux services locaux (hébergement, services administratifs...), à l'éducation, à la santé, mais aussi aux loisirs et à l'insertion sociale et professionnelle.

Ainsi, l'accès à la technologie et à la connectivité est une source de résilience pour les réfugiés : le HCR appelle à améliorer la connectivité des personnes. Cela peut passer par des initiatives telles que *MeshPoint*, routeur mobile que les associations ou collectivités peuvent facilement installer pour permettre la connectivité dans les camps de réfugiés.

L'association Techfugees, basée à Londres et présente dans vingt-cinq pays, relève cinq domaines dans lesquels des technologies peuvent être développées pour fournir une aide aux réfugiés :

– le développement d'infrastructures de connectivités, dans les camps de réfugiés, sur leurs parcours ou dans les communautés d'accueil ;

– l'éducation : la technologie peut améliorer l'accès à l'apprentissage par des cours numériques de langue et autres matières : cours en ligne, applications de langues, application de stockage de connaissances, professeurs en ligne...

– l'identité : la technologie permet de dématérialiser et vérifier les documents officiels, papiers d'identité, permis de conduire et diplômes, grâce à la technologie Blockchain ;

– la santé : l'innovation technologique peut permettre l'accès aux soins essentiels, que ce soit par la traduction de vocabulaire médicale lors des visites, ou par l'imagerie médicale, apporter un soutien dans le traitement des traumatismes ou dans l'approche de la santé mentale ;

– l'intégration : la technologie facilite l'intégration sociale, culturelle et économique des réfugiés dans les communautés hôtes : accès bancaire, réseaux sociaux, entrepreneuriat...

La rapporteure appelle ainsi à soutenir l'innovation et souligne que la reconnaissance des moyens technologiques qui permettent de vérifier les documents officiels par l'État faciliterait l'insertion des réfugiés.

---

(1) HCR et Accenture, « Connecting Refugees: How Internet and Mobile Connectivity Can Improve Refugee Well-Being and Transform Humanitarian Action », 2016.

#### 4. La prise en charge sanitaire et sociale des personnes immigrées

##### a. *L'indispensable dimension sanitaire*

Les données relatives à la santé des migrants sont encore relativement parcellaires. Dans un de ses bulletins épidémiologiques hebdomadaire<sup>(1)</sup>, Santé publique France a bien voulu présenter quelques-unes des caractéristiques relatives à la situation sanitaire et sociale de ces populations en situation de précarité et de vulnérabilité.

Une étude menée par le Comité pour la santé des exilés (COMEDE) insiste plus particulièrement sur les taux de prévalence des troubles psychiques d'une partie de la population suivie. Son résumé indique ainsi qu'« *entre 2012 et 2016, 62 % des personnes accueillies ont déclaré des antécédents de violence, 14 % des antécédents de torture et 13 % des violences liées au genre et à l'orientation sexuelle* ». Il est aussi souligné que les violences qui sont « *liées à la nationalité et au statut social dans le pays d'origine* » sont aussi « *plus fréquentes parmi les femmes et les demandeurs d'asile* ». L'étude relève que le taux de prévalence « *des troubles psychiques graves s'élève à 16,6 % dans cette population* » dont 23,5 % pour les seules femmes. Près des deux-tiers de ces troubles consistent en des syndromes psycho-traumatiques. L'étude conclut notamment à la mise en place d'un parcours de soins débutant par un bilan de santé, consistant en un repérage, dans le cadre d'un dispositif de soins et de prévention et pouvant aller jusqu'à une prise en charge dans un centre médico-psychologique. La rapporteure souhaite tout particulièrement l'importance du rôle des interprètes dans ce cadre.

La prise en charge sanitaire des personnes immigrées constitue un enjeu fondamental. La situation étant particulièrement critique pour les candidats au statut de réfugié dont le parcours, et, souvent, les tortures subies, déclenchent des syndromes de stress post-traumatique, rend *de facto* difficile l'expression claire du parcours. Cette situation est doublement préjudiciable. L'absence de prise en charge du demandeur d'asile ne lui permet pas de traiter ce traumatisme. Par ailleurs, faute de cohérence dans le récit, le candidat est souvent débouté alors que sa situation même l'exigerait. Si le directeur général de l'OFPRA, fait valoir que les agents statuant sur les demandes d'asile reçoivent une formation aux cas de stress post-traumatiques, les associations sont unanimes quant à l'insuffisance de la prise en compte de ces traumatismes lors de l'instruction de la demande d'asile<sup>(2)</sup>.

##### b. *L'attention portée aux personnes en situation de handicap*

La prise en charge des réfugiés en situation de handicap constitue un axe important de notre politique d'accueil et mériterait qu'un traitement particulier soit

---

(1) *Santé publique France, Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, « La santé et l'accès aux soins des migrants : un enjeu de santé publique », N° 19-20, 5 septembre 2017.

(2) *Audition de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République du 9 mars 2018, Table ronde « Coordination française pour le droit d'asile ».*

accordé. Dans le cadre du Pacte mondial sur les migrations, encore en cours de discussion, des experts de l'Organisation des Nations Unies ont notamment plaidé pour la mise à disposition de services de santé accessibles pour les réfugiés et migrants handicapés. La gestion de la crise de l'afflux des migrants en Union européenne a révélé la nécessité d'embrasser cette dimension. Sur son site internet, l'organisation non gouvernementale *Human Rights Watch* s'était émue du peu de cas fait aux migrants en situation de handicap et avait déploré le manque d'attention à l'égard de cette population particulièrement vulnérable. Le communiqué révèle notamment l'absence d'accès aux services de santé de base pour les réfugiés handicapés<sup>(1)</sup>. Il mentionne ainsi le cas d'« *une femme âgée en fauteuil roulant qui n'a pas pu prendre de douche pendant un mois* ».

La prise en charge du handicap constitue également un enjeu de l'instruction du dossier de demande d'asile. Elle gagnerait à faire l'objet d'une attention spécifique dans la procédure d'accueil.

## **5. La lutte contre les réseaux criminels d'immigration clandestine**

À l'occasion de son déplacement au Niger dans le cadre d'un sommet du « G5 Sahel » dédié à la lutte contre le trafic d'êtres humains, la rapporteure a pu constater la nécessaire coordination des différents acteurs pour répondre à l'enjeu migratoire : un enjeu qui en recouvre d'autres, comme celui de l'aide au développement ou de la coopération en matière de sécurité, indispensable pour lutter plus efficacement contre les réseaux de passeurs.

Si la lutte contre les réseaux criminels d'immigration clandestine ne souffre d'aucune contestation, la remise en cause de l'engagement de celles et ceux qui apportent sincèrement leur aide aux personnes migrantes, et ce, de manière désintéressée, appelle, selon la rapporteure, une appréciation différente.

L'expression « délit de solidarité », qui n'est pas à proprement parler un terme juridique, se réfère ainsi aux poursuites et aux condamnations encourues par une personne venant en aide aux étrangers en situation irrégulière. Il est défini à l'article L. 622-1 du CESEDA et a vocation à concerner les réseaux organisés et les « passeurs ».

Cet article dispose que « *toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 euros* ».

L'article L. 622-5 prévoit des conditions aggravantes alourdissant la peine pour les infractions commises en bande organisée, lorsqu'elles exposent les étrangers à la mort ou à des blessures permanentes, portent atteinte à la dignité

---

(1) *Human Rights Watch*, « Grèce : Les réfugiés handicapés oubliés, négligés », 18 janvier 2017 : <https://www.hrw.org/fr/news/2017/01/18/grece-les-refugiés-handicapés-oublies-négligés>.

humaine, éloignent les mineurs de leur milieu familial ou sont commises au moyen d'une habilitation en zone réservée (port ou aéroport).

L'article L. 622-4 2 énumère toutefois plusieurs cas justifiant l'absence de poursuites. Dès l'origine, le texte exonère de poursuites les membres de la famille ou les personnes dont l'action découle d'une motivation humanitaire (sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique). La loi du 31 décembre 2012 <sup>(1)</sup> précise enfin la portée des actions humanitaires et désintéressées en disposant que l'acte reproché ne doit avoir « *donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte* » et doit consister « *à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci* ». Cet assouplissement a permis de réduire significativement les poursuites engagées ainsi que le souligne un avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) <sup>(2)</sup>.

Pour autant, ces dispositions restent susceptibles de sanctionner des actions de solidarité à l'égard des étrangers en situation irrégulière. Ainsi, pour les cinq premiers mois de l'année 2017, l'avis précité « *recense plus d'une douzaine d'affaires, qui concernent dix-neuf personnes* ».

Dans son avis transmis à la représentation nationale, le Défenseur des droits abonde dans le sens de la CNCDH et souligne notamment « *la mobilisation d'autres outils juridiques ne visant pas directement cette aide mais régulièrement utilisés à des fins dissuasives* ». Il cite l'infraction au code de l'urbanisme « *pour avoir aidé à bâtir un abri de fortune* », la « *poursuite pour dépôt d'immondices sur la voie publique pour avoir effectué le nettoyage d'un campement "rom"* » ou encore les « *plaintes en dénonciations calomnieuses pour avoir saisi des autorités de contrôle, en l'occurrence la Commission nationale de déontologie de la sécurité, à laquelle le Défenseur des droits a succédé* ».

Ces affaires ont connu un réel retentissement avec la médiatisation des procès de Cédric Herrou ou de Pierre-Alain Mannoni, ou plus récemment de Martine Landry, militante d'*Amnesty International*.

Dès lors, il semble opportun de modifier le cadre légal qui pose encore plusieurs difficultés d'interprétation.

On notera tout d'abord que les exemptions de poursuite, prévues par l'article L. 622-4 précité, sont restreintes à l'aide au séjour et n'incluent pas l'aide à l'entrée et à la circulation en France des étrangers en situation irrégulière, même désintéressée. Dans son avis précité, la CNCDH relève qu'une « *personne peut*

---

(1) Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

(2) Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme du 18 mai 2017, « Mettre fin au délit de solidarité », JORF n° 0131 du 4 juin 2017, texte n° 82.

*être poursuivie et condamnée si elle aide un étranger à passer la frontière ou même, seulement, à se rendre d'un point à un autre du territoire national (par exemple en le prenant à bord de son véhicule) ».*

Au surplus, le droit français apparaît plus sévère que ne l'exige le droit européen.

L'article 27 de la Convention d'application de l'accord de Schengen de 1990 prévoit la possibilité de « *sanctions appropriées* » pour toute aide ou tentative d'aide, « *à des fins lucratives* ».

En outre, la directive européenne 2002-90 du 28 novembre 2002 <sup>(1)</sup> autorise la mise en œuvre de sanctions pour toute aide « *sciemment* » apportée en cas d'entrée illégale sur le territoire, ou toute aide au séjour « *sciemment* » apportée et « *dans un but lucratif* ».

À ce titre, une proposition pourrait alors être d'aligner notre droit national sur la rédaction européenne.

---

(1) Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa deuxième séance du mardi 27 mars 2018, la commission des affaires sociales examine pour avis, sur le rapport de Mme Fiona Lazaar, le titre III du projet de loi pour une immigration maîtrisée et d'un droit d'asile effectif (n° 714).*

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** L'ordre du jour appelle l'examen pour avis du titre III du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, sur le rapport de Mme Fiona Lazaar.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** La commission des affaires sociales est appelée à se prononcer, pour avis, sur le titre III du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, déposé le 21 février dernier. Alors que le titre I de ce projet de loi réunit les dispositions relatives au droit d'asile, et le titre II celles relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière, ce titre III rassemble les mesures visant à améliorer les conditions d'intégration et d'accueil des étrangers en situation régulière.

Notre commission a un rôle à jouer pour éclairer le texte sur ce troisième volet, l'insertion sociale et professionnelle étant à mes yeux la clef d'une intégration réussie. Je sais, par ailleurs, que notre commission est particulièrement attentive à la protection des personnes les plus vulnérables : cela doit être l'un de nos points de vigilance lors de l'examen de ce texte. C'est dans cette perspective que j'ai abordé nos travaux.

Mon intervention rappellera dans un premier temps les principales dispositions portées par le titre III, pour se concentrer ensuite sur quelques thèmes qui ont pu émerger de mes auditions et déplacements sur le terrain.

Le titre III se compose de quatorze articles, qui visent à transposer des directives européennes, à modifier les conditions d'attribution de certains titres de séjour – notamment pour mieux prendre en compte les violences conjugales – et à ajuster la prise en charge sanitaire des étrangers effectuée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

La transposition de directives européennes concerne les articles 20 à 22, ainsi que l'article 29.

Les trois premiers articles visent à adapter le droit en vigueur à la directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers, à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

Il s'agit notamment d'apporter divers aménagements au dispositif du « passeport talent » issu de la loi du 7 mars 2016. Il s'agit aussi de faciliter l'installation des étudiants et des chercheurs et leur accès à l'emploi ou de prévoir la délivrance de titres pour les jeunes au pair venus en France.

L'article 29, quant à lui, complète la transposition de la directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.

Le texte procède en outre à diverses évolutions relatives à certains titres de séjour.

L'article 23 s'inscrit dans une logique de simplification des démarches administratives et permet à tout étranger demandeur d'asile de solliciter parallèlement son admission au séjour sur un autre motif.

Les articles 32 et 33 visent à renforcer le droit au séjour des personnes victimes de violences. Le premier prévoit la remise de plein droit de la carte de résident à l'étranger auquel une carte de séjour temporaire a été délivrée, lorsque celui-ci obtient la condamnation définitive de l'auteur des violences dont il a été victime.

L'article 33 vise, pour sa part, à renforcer le droit au séjour des personnes étrangères victimes de violences familiales, en l'alignant sur le régime existant des personnes victimes de violence conjugale ou de mariages forcés.

Le texte modifie également deux dispositifs impliquant les personnels médicaux de l'OFII.

À travers l'article 26, il procède notamment au report de la limite d'âge des médecins actuellement en poste, car l'établissement rencontre un problème de recrutement des personnels de santé nécessaires à l'exercice de ces missions.

L'article 31 prévoit une dérogation au secret médical afin de faciliter le suivi, par les médecins de l'OFII, de l'état de santé de l'étranger. Il est ainsi prévu de pouvoir disposer auprès des professionnels de santé qui les détiennent, des informations portant sur l'état de santé de la personne étrangère concernée, sous réserve de son consentement.

Je souhaiterais, suite à cette revue des articles, évoquer avec vous quelques enjeux qui me semblent particulièrement importants, comme ont pu le confirmer les échanges que j'ai eus avec les différents acteurs de la politique d'immigration et d'intégration en France.

Le premier point, c'est que, pour être efficace, notre politique d'immigration doit nécessairement s'appuyer sur le volet de l'intégration. Je souhaite, à travers le dépôt d'amendements, conforter cette dimension et abonde

notamment à ce titre dans le sens des propositions faites par notre collègue Aurélien Taché sur la nécessité de renforcer l'apprentissage du français.

Un deuxième enjeu fondamental que j'ai pu constater, lors des auditions mais aussi au cours de mes travaux sur l'insertion des jeunes dans le cadre de la concertation pour la future stratégie nationale de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, est celui des ruptures de parcours des mineurs non accompagnés, confiés à l'aide sociale à l'enfance.

Beaucoup d'interlocuteurs, y compris au niveau des entreprises, m'ont fait part de leur désarroi lorsque des mineurs en formation professionnelle, en apprentissage, doivent mettre fin à leur parcours professionnel pour des questions administratives, ou bien se voient notifier une mesure d'éloignement à l'atteinte de la majorité. J'ai déposé des amendements à cet effet.

Lors de mes auditions et de mes rencontres, j'ai par ailleurs été particulièrement sensibilisée à la question de l'accès à l'emploi des demandeurs d'asile, qui est une condition fondamentale de leur bonne intégration, comme a pu le souligner, dans son rapport, notre collègue Aurélien Taché. Or aujourd'hui, force est de constater que de nombreux obstacles d'accès au marché du travail demeurent réels. Si le projet de loi prévoit la simplification du mécanisme d'autorisation de travail, il ne s'attaque pas directement aux conditions d'accès.

Ainsi, un délai de 9 mois est opposable, et la France fait partie des pays d'Europe qui présentent le plus long délai durant lequel un demandeur d'asile n'a pas le droit de travailler, avec la Hongrie et la Slovaquie. En Allemagne, *a contrario*, ce délai est par exemple de trois mois.

Je voudrais également attirer votre attention sur la question des violences conjugales. Le projet de loi apporte au sein du titre III des garanties et protections supplémentaires, et notamment celle de délivrer de plein droit une carte de résident à une personne victime de violences conjugales après condamnation définitive de l'auteur. Ces violences, rappelons-le, peuvent être de diverses natures : psychologiques, physiques, sexuelles ou économiques. Les dispositions contenues dans le texte constituent une avancée que je tiens à saluer. Des amendements ont été déposés au sujet des violences conjugales : cet enjeu étant essentiel, ils doivent appeler la pleine attention de la représentation nationale.

Enfin, j'aimerais attirer votre attention sur d'autres défis qu'il m'apparaît nécessaire de relever, même s'ils dépassent le champ de notre réunion d'aujourd'hui : la question des mineurs placés en rétention, ainsi que ce que l'on surnomme communément le « délit de solidarité », qui sont à mes yeux des sujets importants.

Mon rapport aborde ces deux enjeux, mais le champ de la saisine de la commission ne permet pas de les aborder par le biais d'amendements. À titre personnel, j'entends porter ces questions devant la commission des lois, comme certains de mes collègues.

En dehors même du champ du présent texte, j'attire votre attention sur la nécessité de continuer à travailler, en amont, avec les pays d'origine et de transit des migrations. Cette coopération et coordination entre tous les acteurs est essentielle, au niveau à la fois de la sécurité et du développement. Je renvoie à cet égard aux travaux de la commission des affaires étrangères, qui s'est également saisie sur le texte.

Avant de vous écouter et de procéder à l'examen des articles et amendements, je tiens à vous faire part d'une appréciation personnelle. Le sujet qui nous occupe aujourd'hui est sensible, d'abord parce qu'il recouvre des réalités qui peuvent être difficiles, mais aussi parce qu'il est traditionnellement source de clivages politiques.

L'objectif de ce texte, c'est de conjuguer un impératif d'efficacité avec un impératif d'humanité. Après mes échanges avec les associations, les services de l'État, les migrants eux-mêmes, ou les entreprises je veux vous dire qu'en effet, beaucoup de choses doivent être améliorées de manière opérationnelle sur le terrain, et que l'ambition qui nous anime est celle de voter un texte équilibré et efficace.

Il nous revient maintenant à nous, représentation nationale, de l'examiner avec toute l'exigence et le sérieux que requiert ce sujet. Les enjeux le demandent et j'ai la conviction que l'apport de notre commission peut être extrêmement utile au texte sur les aspects d'accueil et d'intégration.

Je vous remercie et suis à votre disposition, mes chers collègues, pour répondre à vos questions.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** La parole est à Mme Martine Wonner, pour le groupe La République en Marche (LaREM).

**Mme Martine Wonner.** Nous allons dans quelques minutes examiner les amendements proposés sur le titre III du projet de loi, qui rassemble les dispositions améliorant les conditions d'accueil et d'intégration des personnes en situation régulière.

Aujourd'hui, le seul dispositif spécifique en faveur de l'intégration des étrangers est le contrat d'intégration républicaine. Or ce texte nous donne l'occasion d'être plus efficace et, dans ce titre, les avancées vers cette intégration sont notables. Par exemple, le champ de la carte de séjour mention « passeport talent » pluriannuelle est étendu et une carte de séjour « passeport talent » portant la mention « chercheur – programme de mobilité » est créée.

Afin de mettre en œuvre une politique publique d'intégration pragmatique, certaines dispositions administratives sont allégées, comme l'obligation de signatures physiques pour les visas d'entrée ou la fusion du titre d'identité républicain (TIR) et du document de circulation pour les mineurs étrangers (DCEM).

Le projet de loi sécurise aussi les victimes de violences conjugales.

C'est un premier pas. Je suis certaine, qu'avec réalisme et pragmatisme, forts des pistes ouvertes par Aurélien Taché et grâce aux amendements proposés, nous allons enrichir ce texte car, au fond, il s'agit de répondre à notre devoir d'intégrer ces personnes. Les valeurs de la République, de solidarité, de fraternité et d'égalité non seulement nous obligent naturellement à cette exigence, mais « la professionnalisation » de l'intégration doit aussi relever d'une véritable philosophie.

Nous serons très attentifs à l'accompagnement des personnes vers un apprentissage de la langue française et une insertion professionnelle précoce. Compte tenu du cadre fixé par l'article 40, nous serons néanmoins quelque peu contraints sur le plan législatif.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** La parole est à Mme Josiane Corneloup, pour le groupe Les Républicains (LR).

**Mme Josiane Corneloup.** Le titre III traite principalement des dispositifs d'accueil des étrangers en situation régulière et aborde la problématique des mineurs étrangers non accompagnés, point sur lequel je souhaite m'arrêter.

L'article 24 créé un document unique en fusionnant le titre d'identité républicain et le document de circulation pour étranger mineur. Il se limite à une approche technique de clarification des conditions de délivrance des papiers, alors que la prise en charge et le suivi des mineurs étrangers non accompagnés posent d'évidentes questions en matière de coût et de lutte contre les filières de passeurs.

Les départements, qui ont la compétence de la protection de l'enfance, font un travail remarquable pour gérer l'arrivée exponentielle de mineurs non accompagnés.

Dans mon département de Saône-et-Loire, le conseil départemental a dû assurer la prise en charge, depuis 2012, de plus de 600 jeunes. Depuis l'été dernier, ce sont en moyenne vingt migrants se déclarant mineurs qui frappent à la porte du Conseil départemental chaque semaine. Chiffre qui révèle que le nombre de jeunes mineurs accueillis par l'aide sociale à l'enfance a augmenté de 85 % en un an.

Les moyens financiers engagés par les départements sont donc conséquents. Il faut loger, nourrir, accompagner, former... Tout cela coûte cher. Et il faut des personnels. C'est une charge au coût galopant. Les 132 millions d'euros prévus en loi de finances 2018 ne sont pas à la hauteur des dépenses des départements, qui avoisinent le milliard d'euros. Le Premier ministre reste silencieux sur ce point ; nous avons pourtant besoin d'être renseignés. Nous comptons donc sur vos annonces ou explications à ce sujet.

De même, il est dommage que le projet de loi n'aborde pas la question cruciale de la lutte contre les réseaux, qui profitent de la misère humaine pour vendre un rêve. Les mineurs ont un espoir : la France. Et une adresse : le Conseil départemental. Tout cela est bien connu. Il faut engager une véritable traque de ces filières de passeurs. Nous aimerions vous entendre à ce propos, madame la rapporteure.

Enfin, il faut aller plus loin que la fusion des documents proposée, en créant un fichier national des jeunes déclarés majeurs à l'issue de leur évaluation par un département. C'est d'ailleurs ce que propose l'inspection générale des affaires sociales. Cela permettrait d'éviter le « tourisme migratoire » de ces jeunes sur le territoire, et de baisser les dépenses d'évaluation des départements.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** La parole est à M. Boris Vallaud, pour le groupe Nouvelle Gauche (NG).

**M. Boris Vallaud.** Jusqu'où nos peurs auront-elles raison de nos valeurs ? Depuis combien d'années légiférons-nous tous les deux ans, majorité après majorité, pour ne rien régler – ou si peu ! –, pour essayer de canaliser nos craintes et celles dont nous nous persuadons qu'elles sont majoritaires dans l'esprit de nos concitoyens ? De peur d'être débordé par le peuple, on veut trop souvent parler pour lui.

De 2014 à fin 2017, le Liban a accueilli de manière permanente plus d'un million de Syriens ; 1,5 million de Libyens sont réfugiés en Tunisie ; sur les 1,2 million de demandes d'asiles recensées en 2016 dans l'Union européenne, la France en recense 76 000. Sommes-nous débordés ? Prenons-nous notre part de la misère du monde dans un pays de plus de 67 millions d'habitants, sur un continent de plus de 500 millions d'habitants ?

Alors que le Président de la République a été élu au second tour de l'élection présidentielle face au Front National, son gouvernement engage-t-il aujourd'hui le combat de fond, pour un ressaisissement collectif sur cette question de l'asile et de l'immigration ? Disons-le : il ne faut pas céder à l'air du temps lorsque le temps a un drôle d'air.

Ce projet de loi, qui succède à la circulaire du 12 décembre 2017 qui mettait en cause l'universalité de l'accueil, fait l'objet de vives critiques, de vives oppositions et de mises en garde ignorées, de toutes les ONG et de nos autorités administratives indépendantes, sans parler de l'avis hautement défavorable du Conseil d'État.

Ce texte prétend faire droit aux demandeurs d'asile. Mais, en faisant de la procédure accélérée la règle, en réduisant les délais de recours, en plaçant 90 jours en rétention des personnes qui n'ont commis aucun délit et dont nous savons qu'elles ne seront pas reconductibles après un tel délai, ce texte porte gravement atteinte au droit d'asile.

Et que dire des intentions réelles du Gouvernement, qui négocie à Bruxelles un règlement sur les pays tiers sûrs hors Union européenne, alors qu'il prétend à Paris en avoir abandonné le principe ?

Par-dessus tout, le projet de loi se fonde sur un système dont la défaillance, et même la caducité, est aussi patente que la crise de gouvernance de l'Union Européenne, à savoir les accords de Dublin. Car cette crise migratoire révèle surtout les fractures de l'Europe, ses divisions et ses incapacités. Cette loi est inutile car elle prétend régler nationalement un phénomène mondial. Ce sont, en réalité, des « accords de Paris des migrations » que la situation appelle.

La question de l'utilité d'amender votre texte se pose, car il est en vérité impossible à rééquilibrer, tellement il est vicié dans ses fondements. Nous proposerons, amendement après amendement, d'effacer presque tout et d'écrire autre chose, mais sans illusion, alors que nous sommes sur un sujet qui appellerait un véritable sursaut républicain, européen et mondial, par-delà les clivages politiques.

En vous disant cela, je refuse, comme François Héran avant moi, d'être coupable de me sentir coupable.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** La parole est à Mme Nathalie Elimas, pour le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MODEM).

**Mme Nathalie Elimas.** Le projet de loi « Pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » répond à un engagement du Président de la République, qui avait promis, face à la crise migratoire sans précédent à laquelle l'Europe doit répondre, et ses conséquences dans notre pays, de prendre des mesures fortes.

Depuis 2015 en effet, la France connaît une pression migratoire d'une ampleur inédite. En 2017, plus de 100 000 personnes ont déposé une demande d'asile – soit une augmentation de plus de 17 % par rapport à 2016.

Dans ce contexte, la France doit prendre sa juste part dans l'accueil des réfugiés. Elle doit délivrer des titres à tous ceux dont elle juge qu'ils ont droit à l'asile sur son territoire. Ceux qui, en revanche, ne remplissent pas les conditions pour se voir attribuer un tel titre et, en conséquence, demeurer sur notre territoire doivent pouvoir être effectivement reconduits à la frontière.

Tel était l'engagement du Président de la République, et les dispositions figurant dans ce projet de loi correspondent à l'équilibre annoncé : une meilleure efficacité des procédures pour un meilleur accueil des demandeurs d'asile.

Si certains points peuvent poser question, et nous aurons l'occasion d'en débattre dans l'hémicycle, le titre III, sur lequel notre commission est saisie pour avis, va dans le bon sens.

Il permettra l'amélioration des conditions d'intégration et d'accueil des étrangers en situation régulière. Il s'agit notamment de renforcer l'attractivité du territoire pour l'immigration hautement qualifiée, mais également de simplifier les procédures d'admission au séjour, tout en optimisant la lutte contre la fraude.

Si notre groupe soutient les dispositions contenues dans ce titre III, nous aurons plusieurs questions sur certains articles, en particulier sur les articles 23 et 30, sur lesquels nous avons déposé des amendements. Nous espérons que notre rapporteure pourra nous apporter son éclairage.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** La parole est à M. Paul Christophe, pour le groupe UDI, Agir et Indépendants (UAI).

**M. Paul Christophe.** Notre commission s'est saisie pour avis du titre III du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, qui sera examiné en commission des lois la semaine prochaine, nous permettant d'y apporter notre contribution. Permettez-moi de saluer le travail de notre rapporteure.

Nous partageons la philosophie générale et les grandes orientations de ce projet de loi qui, tout en prenant la mesure des grands défis migratoires qui sont devant nous, apportent des réponses équilibrées et nuancées.

Je pense en particulier au double impératif de la lutte contre l'immigration clandestine, et en particulier contre les réseaux de passeurs, mais également à l'enjeu de développement des pays d'origine en contribuant à leur stabilité économique, par le biais, entre autres, de l'aide publique au développement.

Les dispositions du titre III du projet de loi en son chapitre premier visent notamment à accroître l'attractivité de notre pays, particulièrement à destination des jeunes talents et personnes à haut potentiel. Nous ne pouvons que nous féliciter de ces mesures, dans un contexte de compétition mondiale pour la suprématie technologique. Il s'agit en outre d'un enjeu décisif pour un pays comme le nôtre, situé à la frontière technologique, et dont la croissance dépend en grande partie de notre capacité à innover.

Les évolutions relatives à certains titres de séjour prévues au chapitre II vont également dans le bon sens et simplifieront les démarches administratives, en rationalisant les procédures afin de clarifier sans attendre la situation des candidats à l'immigration.

Enfin, les dispositions spécifiques en matière de séjour prévues au chapitre III permettront de s'assurer que les bénéficiaires du séjour « visiteur » justifient des ressources suffisantes avant d'entrer dans notre pays.

Elles permettront également de renforcer le droit au séjour des personnes victimes de violences. Je pense en particulier à l'article 33, qui aligne le régime

des personnes étrangères victimes de violences familiales sur celui des personnes victimes de violence conjugale ou de mariages forcés.

Notre groupe aborde d'un œil favorable l'examen de ce projet de loi, dont nous partageons la philosophie, même si certains points restent à préciser – je pense en particulier à l'absence de dispositions sur les mineurs étrangers non accompagnés, ce que nous ferons par amendements lors de l'examen en commission des lois et en séance publique.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** La parole est à M. Adrien Quatennens, pour le groupe La France insoumise (FI).

**M. Adrien Quatennens.** De l'humanité et de la fermeté que le Gouvernement prétendait concilier dans ce texte, nous ne voyons que la seconde. Il propose en effet un projet de loi répressif, qui rabote le droit d'asile, qui crée une immigration de luxe pour les multinationales et pour les catégories socio-professionnelles supérieures.

Jamais ces mesures n'ont été évoquées lors de la campagne présidentielle et lors de la campagne des législatives. Ni Emmanuel Macron ni les députés de la majorité n'ont de mandat du peuple pour voter cette loi. Ce projet est tellement déconnecté des valeurs d'humanité et des enjeux actuels concrets qu'il a déjà réussi à faire contre lui l'unanimité de tous les acteurs concernés, et pour cause : il n'y a rien dans cette loi pour l'immense majorité des étrangers qui vivent en France, régulièrement ou non, travaillent, étudient en France, ou dont les enfants sont scolarisés en France.

C'est une loi de violence contre les demandeurs d'asile et de mépris pour les étrangers. J'en veux pour preuve le fait que le « délai de rétention » devient de fait « délai de détention ».

Pour faire passer la pilule, le Gouvernement propose à sa majorité parlementaire de compenser un texte répressif et liberticide avec quelques micro-mesures pour améliorer le droit de séjour des étrangers qui ont obtenu le statut de réfugié, ainsi que celui de leur famille. Le rapport Taché, qui propose 600 millions d'euros d'investissement dans l'accueil et l'intégration des étrangers, nous paraît clairement insuffisant, y compris en termes de moyens.

Dans le débat sur la question migratoire, il manque toujours l'essentiel, depuis que nous légiférons sur le sujet. Nous ne parlons jamais, en effet, des causes des migrations. Or l'immigration est toujours une souffrance ; on ne quitte pas son chez soi par plaisir.

Nous ne parlons jamais des causes réelles de l'immigration, que nous pouvons endiguer. Je pense par exemple aux guerres, que la France peut contribuer à stopper, notamment en retrouvant une plus grande indépendance. Je pense à la question des accords commerciaux inégaux.

Je pense aussi et surtout à la question climatique. Aujourd'hui encore, des experts se sont prononcés, notamment sur la question des sols et de leur artificialisation. Les projections indiquent que, d'ici à 2050, entre 50 et 700 millions de personnes pourraient être poussées à la migration pour des raisons climatiques.

Voilà les vrais enjeux, qui ne sont jamais évoqués.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** La parole est à M. Pierre Dharréville, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR).

**M. Pierre Dharréville.** Il y a quelques jours encore, je recevais dans ma permanence une jeune lycéenne kurde dont les frères, restés au pays, sont soumis aux difficultés que nous savons. J'y ai également reçu un homme à qui, après dix-sept ans de séjour en France, il est demandé de quitter le territoire.

Confronté à ces enjeux importants, notre pays doit répondre avec humanité, dans le respect du droit de chaque personne qui vit sur cette planète. Or le projet de loi qui nous est proposé accentue la mise sous contrôle, la logique de tri et la multiplication des obstacles. Il met en cause, pour une part, l'effectivité d'un certain nombre de droits fondamentaux. Pour nous, il ne permettra pas de relever les défis auxquels nous devons faire face.

Les dispositions de ce texte viennent limiter le droit d'asile. Elles rendent plus compliquée la reconnaissance de filiation. Elles offrent aux victimes de violence une protection qui nous paraît insuffisante, même si le projet de loi contient quelques éléments.

Nous remarquons en outre la volonté de revenir par ordonnance sur le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). C'est une habitude fâcheuse. Nous protestons contre cette méthode, qui empêche le Parlement de faire pleinement valoir ses prérogatives.

Tant en commission qu'en séance publique, nous combattons ce texte, qui suscite une large opposition dans la société, parmi les associations et les organisations syndicales. Toutes considèrent évidemment qu'il va dans la mauvaise direction et qu'il est dangereux pour notre pays. Nous relayerons ces opinions qui sont aussi les nôtres.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je tiens à vous remercier, Madame Wonneur, pour votre aide et votre implication dans l'examen de ce texte. Nous partageons le même constat et la même ambition qui vise à mieux intégrer, et donc à enrichir ce texte s'agissant des mesures relatives à l'intégration.

Madame Corneloup, la fusion du document de circulation pour étranger mineur (DCEM) et du titre d'identité républicain (TIR) répond bien d'abord à une volonté de simplification. Vous êtes plusieurs à avoir évoqué l'important sujet des mineurs non accompagnés. La semaine dernière, nous avons auditionné

l'Assemblée des départements de France (ADF). Certes, le nombre de mineurs non accompagnés qui frappent à la porte des départements augmente, mais ce n'est pas l'objet du présent texte. En outre, cette question relève de la protection de l'enfance et non du ministère de l'intérieur. Toutefois, comme ces sujets sont proches, j'ai présenté des propositions sur les mineurs non accompagnés qui deviennent majeurs.

La France est très engagée dans la lutte contre les filières de passeurs. Il y a quinze jours, j'ai accompagné le ministre de l'intérieur au Niger dans le cadre d'un sommet du G5 Sahel au cours duquel les pays de transit, les pays d'origine et de destination se sont retrouvés pour lutter efficacement contre les trafiquants d'êtres humains.

Je sais que des discussions sont en cours à propos du fichier national des jeunes déclarés majeurs. Mais comme je ne suis pas porte-parole du Premier ministre, je ne ferai aucune annonce en la matière.

Monsieur Vallaud, il faut effectivement régler plus rapidement les demandes d'asile des plus vulnérables. L'accélération des procédures est bien l'objet de ce projet de loi. L'augmentation des personnels de l'OFPRA permettra de traiter les dossiers plus rapidement. Comme vous l'avez dit, nous devons être vigilants quant aux moyens qui seront alloués.

Madame Elimas, la pression migratoire est forte, en effet. Je vous remercie d'avoir souligné que ce texte permettra d'améliorer les procédures, de lutter contre l'immigration clandestine et de simplifier les processus d'immigration régulière. Nous discuterons dans un instant de vos amendements.

Monsieur Christophe, je vous remercie pour votre soutien. Oui, l'aide publique au développement est importante. À cet égard, je vous renvoie aux travaux de la commission des affaires étrangères et aux conclusions du comité interministériel du 8 février dernier qui prend acte d'un axe prévoyant l'amélioration du développement économique des pays en développement et l'augmentation des moyens qui vont y être attribués.

Monsieur Quatennens, je m'étonne tout d'abord que vous ayez affirmé que nous n'aurions pas de mandat pour voter un texte sur les questions relatives à l'asile, à l'immigration, à l'intégration. Les parlementaires ne sont-ils habilités à discuter que de sujets figurant dans des projets présidentiels ? Cela me semble très réducteur et méprisant pour la fonction du député.

Les questions de sécurité et de développement économique ont été abordées lors du déplacement que j'ai effectué au Niger et sont traitées avec attention et sérieux par le Gouvernement. Toutefois, je crois que nous dépassons là le champ de notre saisine sur le titre III.

Monsieur Dharréville, vous l'avez dit, nous sommes face à des enjeux majeurs. Pour autant, je ne partage pas votre avis. Alors que l'examen des

demandes d'asile peut durer jusqu'à quatorze mois, on peut affirmer collectivement, je crois, que la situation n'est pas adaptée et qu'il faut modifier les procédures. À cet égard, le texte apporte de réelles améliorations.

Enfin, le texte prévoit également de réelles avancées en ce qui concerne les violences conjugales, même si des points restent à éclaircir au cours du débat.

**Mme Gisèle Biémouret.** En matière d'immigration et d'asile, le monde nouveau n'est pas forcément le monde neuf dans ses pratiques. Ce texte fait l'unanimité contre lui. Conseil d'État, Défenseur des droits, associations : tous dénoncent ce projet de loi au mieux jugé inutile, la dernière loi datant de deux ans, au pire injustement répressif en opérant un tri entre les bons migrants relevant de l'asile et les autres.

En mélangeant des dispositions relevant du droit d'asile et du droit des étrangers, ce que nous nous sommes refusé de faire lors du précédent quinquennat en faisant adopter deux lois distinctes en 2015 et 2016, vous encouragez une confusion dans l'esprit de nos concitoyens. Si ce n'est volontaire, c'est en tout cas extrêmement maladroit, alors que sur ces questions nous devons avoir une éthique de responsabilité face à la montée des populismes.

Votre objectif est de réduire davantage les délais d'instruction des dossiers. Celui de la loi de 2015 était de ramener de vingt-quatre à neuf mois la durée de traitement. Après dix-huit mois, nous en sommes à onze mois de délai de traitement, preuve de l'efficacité du dispositif. En l'abaissant à six mois, vous allez mettre en place un traitement expéditif, multipliant les obstacles pour des populations totalement vulnérables et qui seront incapables, vous le savez, de relever ces exigences. Le cœur du problème est là : c'est un texte où il est davantage question de mieux expulser que de mieux accueillir.

Vous l'aurez compris, ce projet ne répond pas à l'ampleur des besoins humains fondamentaux auxquels nous sommes confrontés. Pire, il va générer davantage de situations humaines dramatiques contraires aux valeurs universelles défendues par notre pays.

Je conclurai par un chiffre et une question : en 2017, 305 adolescents, enfants, et parfois même nourrissons, ont été enfermés dans des centres de rétention avec des conditions de vie très difficiles, soit 7,6 fois plus qu'en 2013. Et je n'oublie pas les 4 285 mineurs à Mayotte. Les mesures contenues dans ce texte leur permettront-elles désormais de passer au maximum 90 jours dans de telles conditions ?

**M. Bernard Perrut.** Ce texte traite globalement des dispositifs d'accueil des étrangers en situation régulière, notamment de l'immigration professionnelle. Le problème n'est pas tellement la faiblesse de l'immigration professionnelle mais le fait qu'elle comble mal les besoins du marché du travail. C'est du moins le constat d'une étude de l'OCDE qui date de novembre dernier et que vous connaissez, madame la rapporteure.

La véritable question est donc de savoir si nous disposons de tous les instruments pour identifier nos besoins et si le filtrage des demandes par l'administration se fait selon de bons critères, notamment pour les métiers en tension.

Le rapport de l'OCDE posait comme injonction de moderniser les instruments de politique publique pour qu'ils répondent en temps réel aux besoins du marché du travail. Or les réponses apportées dans ce texte ne suffisent pas ou ne semblent pas en tout cas obéir à cette logique. Le projet de loi se concentre sur les étrangers les plus diplômés, ce qui est très bien, mais la France est déjà la cinquième destination des étudiants parmi les pays de l'OCDE et on ne peut pas dire qu'elle manque d'attractivité en la matière. C'est même une chance connue et reconnue par notre pays.

Ce texte n'apporte aucun élément sur le diagnostic des besoins de notre marché du travail, dont on sait qu'il est aussi marqué par un chômage important. D'où l'impérieuse nécessité de cibler nos besoins tout en évitant de pénaliser les pays d'origine qui risquent de se voir ainsi privés d'une partie de leurs cerveaux, de leur intelligence.

Quelques mots enfin sur les mineurs étrangers, qui ne sont pas des migrants comme les autres. Les départements font tout ce qu'ils peuvent pour les mettre à l'abri, que ce soit dans les services de l'aide sociale de l'enfance ou ailleurs avec les moyens du bord. Mais leur nombre ne cesse de croître. Selon l'Assemblée des départements de France, en un an le nombre de jeunes accueillis a ainsi augmenté de 85 %. Aussi pourquoi ce texte ne va-t-il pas plus loin et ne prévoit-il pas des mesures pour lutter contre les filières ? Pourquoi ne pas reprendre les propositions du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) préconisant de créer un fichier national des jeunes déclarés majeurs à l'issue de leur évaluation par un département ? Il convient de prendre des mesures dans ce domaine pour pouvoir les accueillir dans de bonnes conditions.

**M. Jean-Pierre Door.** Madame la rapporteure, le maire est chargé de signer le certificat d'hébergement des personnes étrangères qui viennent en France pour une durée inférieure à trois mois, et qui sont accueillies dans une famille étrangère en situation régulière dans notre pays. Pour ce faire, il doit se renseigner sur la surface du domicile ainsi que sur les moyens financiers de la personne qui reçoit. Mais au terme des trois mois, les maires ne savent pas ce que sont devenues ces personnes. Parfois, celles-ci ne sont pas reparties. Elles disparaissent sur le territoire, soit localement, soit plus loin, et se retrouvent en situation irrégulière. Elles vont alors voir les associations, et à nouveau les maires pour leur demander d'agir afin d'obtenir un certificat de demande d'asile etc. Une longue période d'irrégularité du séjour commence...

Pourquoi les maires ne seraient-ils pas informés au bout de trois mois sur le sort de ces personnes pour lesquelles ils ont signé un certificat conditionnant

l'entrée sur le territoire ? C'est une question que j'ai souvent posée, mais à laquelle je n'ai jamais obtenu de réponse.

**Mme Jeanine Dubié.** Ma question porte sur la nécessaire consultation qui aurait dû avoir lieu avec les associations qui travaillent sur le droit d'asile depuis très longtemps. L'élaboration de ce texte a-t-elle donné lieu à une véritable concertation, sérieuse et approfondie, avec le Gouvernement ?

Je m'étonne que l'on évoque, dans un même texte, à la fois l'immigration et le droit d'asile. Je rappelle que ce dernier est défini très précisément et qu'il figurait déjà dans la Constitution de 1793. Comment ces deux concepts très différents peuvent-ils se trouver ainsi mêlés ?

**M. Aurélien Taché.** Je suis heureux que l'on puisse aborder en commission des affaires sociales la refonte de la politique d'intégration dont nous avons cruellement besoin – même si je regrette que certains amendements n'aient pas été retenus du fait de l'article 40 de la Constitution. Nous avons besoin de moyens, en effet, pour faire évoluer cette politique.

Il faut commencer par perdre moins de temps pour permettre aux étrangers d'apprendre le français ou de travailler, car cela a des répercussions extrêmement importantes sur leur intégration. Si nous voulons, et je crois que nous partageons tous ici cet objectif, que le regard de nos citoyens évolue collectivement et positivement sur l'accueil des étrangers en France et la place qu'ils occupent dans notre pays, nous devons nous donner les moyens de parvenir à une intégration beaucoup plus forte et plus précoce. Il faudrait ainsi faire démarrer les cours de français aussitôt après l'enregistrement de la demande d'asile. Je ne doute pas que l'on trouvera, d'une manière ou d'une autre, le moyen d'introduire de telles dispositions dans le projet de loi.

Actuellement, la question de l'insertion professionnelle n'est pas du tout prise en compte dans la politique d'intégration. Une fois que les étrangers ont obtenu leur titre de séjour, on les envoie vers Pôle emploi sans savoir ce qu'ils faisaient dans leur pays ni ce qu'ils souhaitent faire dorénavant, ou encore sans s'interroger sur la manière dont on pourrait valoriser leurs compétences et leurs diplômes. L'accès à l'emploi, à l'autonomie pour les étrangers que nous faisons le choix d'accueillir, est à mon avis absolument central. J'espère que nous sommes nombreux à partager cet objectif.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Madame Biémouret, nous n'avons pas la même lecture de l'avis du Conseil d'État et de celui du Défenseur des droits, même s'il y a des points d'attention qu'il nous appartient de suivre. En réduisant le délai de demande d'asile à six mois, notre objectif est bien d'accorder ce statut plus rapidement pour les plus vulnérables et d'orienter ceux qui ne peuvent pas y prétendre vers l'accès à des titres de séjour adaptés.

S'agissant des mineurs non accompagnés, la priorité est bien de les protéger. Quant au cas particulier des mineurs non accompagnés à Mayotte, une question pourrait être adressée au ministre.

Monsieur Perrut, vous évoquez le rapport de l'OCDE sur l'immigration professionnelle. Je partage en partie votre analyse. Le projet de loi prévoit effectivement de réformer par ordonnances les autorisations de travail. J'ai d'ailleurs auditionné la semaine dernière des représentants du MEDEF et de la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle. S'agissant des étudiants et des chercheurs, il ne faut pas se satisfaire de la situation actuelle, car la compétition est internationale. En la matière, il est important que la France se maintienne à niveau.

Monsieur Door, vous appelez mon attention sur les certificats d'hébergement que doivent signer les maires. C'est un sujet que je n'avais pas à l'esprit. Je ne peux donc pas vous apporter de réponse. Cette question pourra être adressée la semaine prochaine au ministre en commission des lois.

Madame Dubié, le ministère de l'intérieur est bien évidemment en contact avec les associations, mais ce qui est important, c'est ce qui se fait ici, au Parlement, puisque c'est notre action en tant que députés qui est importante. La commission des affaires sociales a auditionné, seule ou conjointement avec la commission des lois, des associations spécialisées sur les questions d'immigration, et je peux vous dire que beaucoup de nos collègues ont assisté à ces auditions.

Monsieur Taché, je vous remercie à nouveau pour les conclusions de votre rapport qui nous ont permis de nourrir la réflexion sur ce projet de loi. Comme vous, je regrette le couperet de l'article 40, car nombre de dispositions que vous proposez sont très intéressantes. Vous avez à nouveau fait part de votre souci d'améliorer l'apprentissage du français et de favoriser l'insertion professionnelle. Ce sont des préoccupations que nous partageons et sur lesquelles j'ai essayé de travailler au maximum dans mon rapport. Je précise qu'Alain Régnier est le nouveau délégué interministériel à l'intégration des personnes réfugiées et qu'il pourra porter les sujets qui ne sont pas d'ordre législatif.

*La commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.*

#### **Avant l'article 20**

*La commission est saisie de l'amendement AS47 de Mme Martine Wonner.*

**Mme Martine Wonner.** Cet amendement vise à modifier l'intitulé du titre III afin d'inscrire la nécessité d'instituer un suivi et un accompagnement à l'étranger en situation régulière et d'insérer une dimension de recherche d'efficacité dans les procédures d'accueil et d'intégration.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

## **Article 20**

*La commission examine l'amendement AS48 de Mme Martine Wonner.*

**Mme Martine Wonner.** Cet amendement vise à éviter toute incohérence dans l'application que les services pourraient faire de l'extension du titre « passeport talent » aux entreprises innovantes reconnues par un organisme public. Il permet de clarifier la procédure d'attribution du label. Les critères seront définis par décret et la liste publiée par le Gouvernement.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Cet amendement qui vise à préciser les modalités d'application de l'extension du titre « passeport talent » aux entreprises innovantes reconnues par un organisme public me paraît bienvenu. Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement AS49 de Mme Martine Wonner.*

**Mme Albane Gaillot.** L'article 20 du projet de loi étend le bénéfice du « passeport talent (famille) » aux enfants du couple, portant ainsi plus loin la logique du regroupement familial. Il nous a semblé important de préciser que les enfants du conjoint dont ce dernier a la charge sont bien concernés par cet article.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Cet amendement vise à préciser la portée du regroupement familial pour le chercheur ou le salarié qualifié détenteur de la carte bleue européenne.

La rédaction actuelle ne semble envisager que le regroupement familial des enfants du couple. L'amendement prévoit le cas particulier des enfants du conjoint. Je ne peux qu'y souscrire puisqu'il s'agit de la stricte conformité à la définition des « *membres de la famille* » concernés par le regroupement familial. Cette définition est donnée par l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial.

Cela étant, la rédaction pourrait encore souffrir d'une ambiguïté supplémentaire. Il serait fait référence aux enfants du couple, à ceux du conjoint mais sans mention expresse des enfants du titulaire du titre de séjour.

Je vous propose donc de retirer votre amendement en vue d'une rédaction plus complète.

**Mme Albane Gaillot.** Je le retire.

*L'amendement est retiré.*

*La commission étudie l'amendement AS5 de M. Max Mathiasin.*

**M. Brahim Hammouche.** Cet amendement vise à éviter que la France ne s'accapare les talents de certains pays de façon durable. S'il y a des pays d'où l'on part, il ne faudrait pas que l'on crée un effet d'attraction massive revenant à dépouiller ces pays et amplifier les causes de départ.

L'objectif de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » est de permettre à l'étranger d'obtenir un complément d'expérience professionnelle, d'effectuer des travaux de recherche ou de dispenser des cours le temps de la durée de validité de la carte, qui est de quatre ans.

La France ne doit pas avoir pour stratégie de piller les talents des autres pays, en particulier des pays peu développés. Au contraire, elle doit les aider en formant des universitaires, des techniciens, des cadres qui, de retour dans leur pays, participeront à son développement.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je suis très sensible à cet amendement. Toutefois, il appelle de ma part plusieurs réponses.

La mesure vise avant tout à simplifier la procédure pour les personnes qui souhaitent s'installer en France et qui possèdent des talents particuliers dont nous pouvons avoir besoin. Elle vise à réduire les obstacles administratifs.

Rappelons également que le « passeport talent » est une carte pluriannuelle qui n'est pas définitive. On peut aussi imaginer que la personne puisse retourner dans son pays d'origine à l'expiration du titre de séjour.

Plutôt que de construire des barrières afin d'empêcher les personnes qui le souhaitent de venir dans notre pays, il faut soutenir davantage le développement des pays d'origine. Cela passe par les accords internationaux, l'aide publique au développement, autant d'instruments qui ne relèvent pas du présent texte. Je vous renvoie à cet effet au relevé de conclusions du dernier Comité interministériel de la coopération et du développement. Un volet sur le soutien à l'enseignement supérieur et la recherche prévoit l'augmentation de la participation française au partenariat mondial pour l'éducation à hauteur de 200 millions d'euros sur trois ans, et 100 millions d'euros de subvention additionnelle sur l'éducation de base via l'Agence française de développement.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement AS6 de M. Max Mathiasin.*

**M. Brahim Hammouche.** Comme je m'attendais à ce que l'amendement précédent soit rejeté, nous avons déposé un amendement de repli qui vise à participer à la formation de talents qui viendront, à l'issue de leur séjour en France, enrichir leur pays d'origine et participer à son développement.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je vous renvoie aux arguments que je viens de vous donner sur l'amendement précédent. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

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

## **Article 21**

*La commission étudie l'amendement AS1 de M. Alain Ramadier.*

**M. Alain Ramadier.** Cet amendement prévoit que la possibilité offerte à un étudiant étranger d'obtenir un titre de séjour temporaire en France au terme de ses études soit *a minima* corrélée à la fin desdites études. Il est donc proposé de faire passer le délai de quatre à deux ans. Cela nous semble raisonnable et participe de la nécessité pour l'étudiant concerné de réfléchir, avant le terme de ses études, à son projet de vie post-étudiant.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Cet amendement vise à réduire de quatre à deux ans la possibilité pour un étudiant ou un chercheur étranger diplômé en France retourné dans son pays d'origine de solliciter un séjour temporaire pour compléter sa formation par une première expérience professionnelle ou projeter de créer une entreprise. Le texte du projet vise à faciliter la mobilité des étudiants ou des chercheurs. La compétition entre les pays est rude, et il convient de ne pas mésestimer cet aspect. Il faut donner envie aux personnes qui le souhaitent de pouvoir rester et les encourager dans leur projet professionnel. C'est un élément d'attractivité supplémentaire.

Je rappelle que, selon une étude de Campus France, 45 % des étudiants étrangers actuellement en France avaient hésité avec d'autres pays au moment de leur choix, ce qui montre la nécessité de valoriser les éléments favorables du droit au séjour des étudiants dans une perspective d'attractivité.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.*

## **Article 22**

*La commission est saisie de l'amendement AS2 de M. Alain Ramadier.*

**M. Alain Ramadier.** Cet amendement vise à faire en sorte que le dispositif prévu par cet article ne soit pas détourné à d'autres fins que les siennes en proposant de passer de trente à vingt-six l'âge jusqu'auquel un jeune au pair peut bénéficier du statut protecteur. Si donner un statut protecteur aux jeunes au pair peut s'avérer en effet une très bonne chose, il convient de mieux encadrer les

conditions d'accès et donc de veiller à ne pas l'élargir à des niveaux d'âge peu pertinents.

Selon les informations que j'ai pu obtenir auprès d'organismes et d'associations de jeunesse s'occupant de l'accueil des jeunes au pair, la plupart ont entre dix-huit et dix-neuf ans, rarement au-delà de vingt-six ans. Les jeunes au pair viennent en général au tout début de leurs études supérieures pour acquérir une première véritable expérience culturelle. Donner un tel statut jusqu'à l'âge de trente ans n'a donc pas de sens.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Votre amendement contrevient à la directive 2016/801 qui concerne notamment les jeunes au pair. Son article 16 prévoit en effet que la population des jeunes au pair est âgée de dix-huit à trente ans. Il en résulterait une inégalité de traitement entre pays de l'Union européenne constituant une discrimination. L'amendement ne peut donc être adopté car il serait sans aucun doute contraire au droit de l'Union européenne.

Avis défavorable.

**M. Alain Ramadier.** Je le retire.

*L'amendement est retiré.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.*

### **Avant l'article 23**

*La commission examine l'amendement AS67 de la rapporteure.*

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Comme je l'ai souligné tout à l'heure dans mon propos liminaire, nous devons éviter les ruptures de parcours lorsque des étrangers mineurs non accompagnés atteignent l'âge de la majorité, notamment du point de vue de leur situation administrative. Je vous propose de faire évoluer le code de l'action sociale et des familles afin de mieux l'adapter à la réalité des parcours.

L'amendement AS67 modifie ainsi les modalités de l'entretien organisé au nom du président du conseil départemental avec tout mineur confié à l'aide sociale à l'enfance : cet entretien pourra avoir lieu dès l'âge de 16 ans et il permettra d'examiner la situation administrative du mineur au regard du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – à l'heure actuelle, seul est prévu un examen des besoins en matière éducative, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources au cours d'un entretien réalisé un an avant la majorité. Cette évolution vise à mieux anticiper le passage à la majorité.

En conséquence, l'amendement modifie aussi les dispositions relatives au protocole conclu entre tous les acteurs concernés pour offrir aux jeunes de seize à vingt et un ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de

santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources. Ce protocole aurait aussi vocation à concerner la « situation administrative ».

Cette démarche est fidèle à l'esprit du présent projet de loi et, plus particulièrement, de son titre III, qui consiste à améliorer les conditions d'intégration et d'accueil des étrangers. Plus largement, cet amendement s'inscrit dans la nécessité de sécuriser les parcours, notamment dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement AS28 de Mme Jeanine Dubié.*

**Mme Jeanine Dubié.** Mon amendement concerne l'accès au séjour des mineurs non accompagnés devenus majeurs qui sont engagés dans un parcours de formation.

Une fois pris en charge par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, les mineurs non accompagnés s'engagent dans des parcours de formation professionnelle où ils obtiennent le plus souvent de très bons résultats. Néanmoins, ils rencontrent d'importantes difficultés lorsqu'ils deviennent majeurs, ce qui entrave leur parcours d'insertion professionnelle.

Je vous propose d'harmoniser les conditions d'octroi des titres de séjour à leur majorité, quel que soit l'âge auquel ils sont arrivés en France. L'examen du droit au séjour ne devrait prendre en compte que les critères de l'engagement dans un parcours de formation et de la volonté d'insertion. Beaucoup d'argent public est consacré à l'accueil de ces jeunes et à leur formation professionnelle : il est dommage de ne pas valoriser ce capital humain à leur majorité.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je partage bien sûr votre préoccupation. C'est pourquoi j'ai déposé deux amendements qui visent, d'une part, à anticiper la sortie de l'aide sociale à l'enfance en systématisant l'examen de la situation administrative lors de l'entretien organisé par le conseil départemental, qui aura désormais lieu dès l'âge de 16 ans, et d'autre part, à supprimer la condition de six mois de formation pour les mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance après l'âge de 16 ans – nous allons en reparler. Je donne donc un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient en suite à l'amendement AS68 de la rapporteure.*

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Cet amendement tend à uniformiser la situation des mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) : aujourd'hui, les conditions d'attribution des titres de séjour à leur majorité diffèrent selon qu'ils ont été pris en charge avant ou après 16 ans.

Pour ceux confiés à l'ASE entre 16 et 18 ans, une admission exceptionnelle au séjour peut être décidée s'ils suivent une formation professionnelle depuis au moins six mois, en fonction de la nature des liens avec leur famille, restée dans le pays d'origine, et de l'avis de la structure d'accueil sur leur insertion.

Je vous propose de supprimer la durée minimale de formation qui est requise à l'heure actuelle, car cette condition peut aboutir à l'interruption d'une formation qualifiante, faute de titre de séjour, et cela n'incite pas les entreprises à proposer des formations à des mineurs particulièrement motivés.

*La commission adopte l'amendement.*

### **Article 23**

*La commission examine les amendements identiques AS11 de Mme Marietta Karamanli et AS62 de Mme Nathalie Elimas.*

**M. Boris Vallaud.** Par l'amendement AS11, nous demandons la suppression de l'article 23, qui est très restrictif. Il interdirait, en effet, à un étranger débouté de sa demande d'asile de solliciter un autre titre de séjour « *sauf circonstances nouvelles* ». Le but est, par exemple, de faire obstacle à des demandes de titre de séjour liées aux conditions de santé des étrangers

Sur le fond, cette mesure est parfaitement inique. Le Défenseur des droits a regretté dans son avis sur ce projet de loi que « *la formulation retenue par le Gouvernement pour ce faire tend[e], une nouvelle fois, à pénaliser le demandeur d'asile au détriment du respect de ses droits les plus fondamentaux* ».

Sur le plan des conséquences concrètes, cette mesure conduirait à placer les demandeurs d'asile dans une situation moins favorable que les étrangers en situation irrégulière sollicitant leur admission au séjour. Pour le Défenseur des droits, ce serait une « *situation inédite dans l'ordonnancement juridique interne* ».

Cette mesure porterait atteinte aux droits des étrangers malades : selon un rapport de l'IGAS datant de 2013, « *la proportion, parmi les étrangers admis au séjour pour raisons médicales, de personnes déboutées de l'asile atteindrait, dans certaines préfectures, les 90 %* ».

Enfin, compte tenu du caractère particulièrement flou de la notion de « *circonstances nouvelles* », la rédaction de l'article 23 est entachée d'incompétence négative.

**Mme Nathalie Elimas.** Cet article du projet de loi prévoit qu'un étranger ayant déposé une demande d'asile et souhaitant solliciter par ailleurs un titre de séjour devra effectuer cette seconde démarche en parallèle.

Alors qu'il ne s'agit aujourd'hui que d'une simple possibilité offerte aux demandeurs d'asile, l'article 23 imposera de faire une double demande, ce qui

incitera un grand nombre de personnes, désireuses de maximiser leur chance d'obtenir un droit de maintien sur le territoire français, à déposer parallèlement à leur demande d'asile une demande de titre de séjour, même infondée. Cela conduira à allonger considérablement le délai de traitement des demandes par les préfetures, sans que des moyens supplémentaires soient prévus et sans que l'articulation entre les demandes d'asile et de séjour déposées concomitamment soit clarifiée.

En subordonnant la recevabilité d'une demande de séjour déposée hors délai à l'existence de « *circonstances nouvelles* » qui ne sont pas définies, l'article 23 ne permet pas de garantir aux demandeurs d'asile une sécurité juridique suffisante : ils ne pourront pas prévoir raisonnablement la recevabilité de leur demande au-delà du délai fixé.

Nous demandons la suppression de cet article du projet de loi afin de permettre le dépôt d'une demande de titre de séjour après l'introduction d'une demande d'asile, tant que dure cette procédure et une fois qu'elle est terminée, sans avoir à justifier de « *circonstances nouvelles* ».

Une expérimentation du dispositif proposé à l'article 23 pourrait éventuellement être conduite dans certaines préfetures afin d'en évaluer la faisabilité et l'intérêt.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Les demandes de titres de séjour interviennent souvent après le rejet des demandes d'asile.

L'article 23 n'est pas « restrictif » : il n'est pas question d'empêcher un étranger de solliciter un titre de séjour. En revanche, cette demande devra être faite concomitamment à la procédure d'asile. Grâce à un examen simultané, nous éviterons que les préfetures soient saisies de demandes successives d'une même personne.

Le projet de loi prévoit notamment une information sur la délivrance des titres de séjour et sur les conséquences que pourrait entraîner l'absence de demande en la matière. Il existe donc des garde-fous. Par ailleurs, des « *circonstances nouvelles* » permettront de déposer par la suite une demande d'admission au séjour. Il s'agit notamment d'éléments nouveaux relatifs à la maladie, à l'obtention d'un contrat de travail ou à l'évolution de la cellule familiale, c'est-à-dire tout élément inconnu au moment du dépôt de la demande d'asile.

Je donne donc un avis défavorable.

**Mme Martine Wonner.** Même si ce n'est pas tout à fait le même sujet, je voudrais préciser que nous serons également attentifs à la simplification des titres de séjour – on en compte 17 aujourd'hui. Il faut que les demandeurs d'asile soient en mesure de comprendre vraiment ce qui est possible pour eux.

*La commission rejette ces amendements.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement AS20 de Mme Marietta Karamanli.*

**M. Boris Vallaud.** Il s'agit d'un amendement de repli.

L'article 23 du projet de loi vise à interdire à un étranger débouté de sa demande d'asile de solliciter un titre de séjour « *sauf circonstances nouvelles* », je l'ai dit. En apparence généreuse, cette disposition est en réalité cynique : elle vise à faire obstacle à des demandes de séjour liées, notamment, aux conditions de santé de l'étranger.

Par ailleurs, cet article du projet de loi circonscrit la demande de titre de séjour dans le temps, puisqu'elle devra être déposée concomitamment à la demande d'asile. Les demandeurs d'asile se trouveront alors dans une situation moins favorable que les étrangers en situation régulière sur le territoire qui sollicitent leur admission au séjour, ces derniers pouvant déposer leur demande au moment qu'ils jugent le plus propice.

Enfin alors même que le CESEDA ne précise pas que le titre de séjour ne peut pas être refusé au motif qu'une demande d'asile est en cours ou a été rejetée, cette pratique de refus systématique est courante dans certaines préfectures, ainsi que l'a relevé le Défenseur des droits dans son avis du 15 mars dernier. Notre amendement tend à préciser que ce motif de refus d'un titre de séjour est illégal.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je donne un avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement AS43 de M. Brahim Hammouche.*

**M. Brahim Hammouche.** L'article 23 impose à un étranger qui a déposé une demande d'asile et souhaite solliciter par ailleurs un titre de séjour pour un autre motif d'effectuer cette démarche parallèlement à sa demande d'asile. Une telle possibilité existe déjà, mais elle est peu utilisée en pratique. Cet article du projet de loi fixe des modalités tantôt trop restrictives tantôt imprécises : le délai de dépôt de la demande serait ainsi déterminé par un décret en Conseil d'État ; au-delà de ce délai, les personnes déboutées du droit d'asile qui souhaiteraient déposer une demande de titre de séjour devront justifier de « *circonstances nouvelles* » sans que le texte les définisse. Le flou de cette condition ne permet pas d'en connaître dès à présent la portée effective. Enfin, l'impact sur les services des préfectures de l'examen simultané des demandes d'asile et de titres de séjour n'a pas été évalué. Pour toutes ces raisons, nous demandons la suppression de l'alinéa 2 de l'article 23.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je donne un avis doublement défavorable, d'une part pour les mêmes raisons que précédemment et d'autre part

parce que subsisterait l'alinéa 3, qui prévoit un décret en Conseil d'État, sans qu'il y ait un dispositif à appliquer.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement AS44 de M. Brahim Hammouche.*

**M. Brahim Hammouche.** À titre de repli, je propose de rédiger ainsi la fin de l'alinéa 2 de l'article 23 : lorsqu'un étranger « présente une demande d'asile qui relève de la compétence de la France, l'autorité administrative, après l'avoir informé des motifs pour lesquels une autorisation de séjour peut être délivrée, l'invite à indiquer s'il estime pouvoir prétendre à une admission au séjour à un autre titre et, dans l'affirmative l'invite à déposer sa demande concomitamment à sa procédure d'asile. La sollicitation de la délivrance d'une carte de séjour pourra se faire tout au long de la procédure d'asile et après le rejet définitif de sa demande s'il remplit l'ensemble des conditions prévues par le présent code. »

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Un certain nombre de demandeurs d'asile sont déboutés parce qu'ils ne remplissent pas les conditions requises : il peut être utile de traiter leur demande d'admission au séjour au plus tôt, sans avoir à attendre indéfiniment, au risque de les voir basculer dans une situation irrégulière. Contrairement à ce que prétend l'exposé sommaire de l'amendement, l'article 23 n'est pas restrictif, pour les raisons que j'ai développées à propos des amendements AS11 et AS62. Par conséquent, je donne un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement AS26 de Mme Jeanine Dubié.*

**Mme Jeanine Dubié.** Je voudrais présenter ensemble mes amendements AS26 et AS32 car ils vont dans le même sens.

L'article 23 prévoit qu'un étranger ayant déposé une demande d'asile et voulant solliciter par ailleurs un titre de séjour pour un autre motif doit effectuer cette seconde démarche parallèlement à la première, ce qui pose un certain nombre de problèmes.

Tout d'abord, cette mesure porte atteinte aux droits de certaines catégories de demandeurs d'asile : les personnes « dublinées » n'auraient pas à être informées de leur droit de déposer en parallèle une demande de titre de séjour, droit dont elles disposent aujourd'hui, et le dépôt de leur demande serait encadré par un délai fixé ultérieurement par décret en Conseil d'État. Les personnes qui souhaiteraient déposer une demande au-delà de ce délai devront alors justifier de « circonstances nouvelles ».

C'est un enjeu essentiel : une personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement fondée sur le rejet de sa demande d'asile ne pourra plus solliciter un titre de séjour au-delà de ce délai. Cette disposition paraît difficilement

conciliable avec le droit au respect de la vie privée et familiale tel qu'il est garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cela crée par ailleurs une rupture d'égalité de traitement entre les étrangers selon qu'ils ont été ou non demandeurs d'asile par le passé.

Mes amendements visent à supprimer le délai prévu à l'article 23 afin de permettre une demande de titre de séjour après le dépôt de la demande d'asile, tant que la procédure est en cours et une fois qu'elle est clôturée. Par ailleurs, un étranger demandant l'asile devra être directement informé par l'autorité administrative de la possibilité d'autres types de demandes.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je donne un avis défavorable pour les mêmes raisons que tout à l'heure.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements AS32 de Mme Jeanine Dubié et AS33 de Mme Caroline Fiat.*

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** L'amendement AS32 a déjà été défendu.

**Mme Caroline Fiat.** Le droit international ou européen ne doit pas s'appliquer uniquement en matière commerciale. Combien de fois avons-nous entendu le Gouvernement et sa majorité justifier l'austérité, la casse du service public et les privatisations par l'engagement de la France à respecter le dogme des 3 % ? Nous aimerions qu'il y ait des voix aussi nombreuses pour dénoncer un projet de loi qui va à l'encontre des engagements de la France en matière de respect des droits humains, comme le fait ce texte.

Il contrevient en effet, sur plusieurs points, au droit communautaire et au droit international, notamment l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989. Ce texte déshonore notre patrie et trahit tant notre histoire républicaine que notre tradition d'accueil. L'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit, par ailleurs, un droit à une bonne administration, qui s'applique à tout moment à tous les administrés d'un pays signataire de cette charte. La France en étant signataire, toute personne présente sur le territoire national et souhaitant demander le droit au séjour ou son renouvellement doit être libre de pouvoir présenter une demande en bonne et due forme auprès de l'administration. Elle ne saurait en être empêchée par quelque mesure restrictive que ce soit. Ce droit de saisine de l'administration par tous les administrés a même été consacré par le code des relations entre le public et l'administration. Or, par diverses mesures contenues dans ce projet de loi, le Gouvernement entend restreindre ce droit. Pour notre part, nous souhaitons au contraire le préserver.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission rejette successivement ces amendements.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.*

### **Après l'article 23**

*La commission est saisie de l'amendement AS69 de la rapporteure.*

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Nous en venons à un sujet que j'ai déjà abordé dans mon exposé liminaire et que notre collègue Aurélien Taché a traité dans son rapport. Mon amendement élève au niveau législatif les conditions dans lesquelles la formation au français est organisée dans le cadre du contrat d'intégration républicaine – ces dispositions figurent aujourd'hui dans la partie réglementaire du CESEDA, en son article R. 311-24. Par ailleurs, la durée de la formation pourra être modulée selon l'état d'apprentissage du français par l'intéressé, sans dépasser une durée maximale, tous les étrangers ne se trouvant pas au même niveau d'apprentissage, il peut être utile de prévoir deux volumes d'heures de cours distincts. La poursuite de la formation serait ainsi axée sur les personnes pour lesquelles un besoin existe réellement. Des échanges sont en cours pour parvenir à une rédaction de compromis en retirant certains éléments qui relèveraient trop strictement du domaine réglementaire, mais il me paraît nécessaire d'adopter dès maintenant cet amendement qui constitue un signal important.

**Mme Martine Wonner.** Je ne peux que féliciter notre rapporteure de nous avoir proposé cet amendement. Mon groupe le votera.

*La commission adopte l'amendement.*

### **Article 24**

*La commission examine l'amendement AS21 de Mme Marietta Karamanli.*

**M. Boris Vallaud.** L'article 24 du projet de loi vise à simplifier le régime de délivrance des documents de voyage pour étrangers mineurs en fusionnant le titre d'identité républicain (TIR) et le document de circulation pour étranger mineur (DCEM). Néanmoins, cette réforme ne permet pas de clarifier certaines situations compliquées qui découlent du droit actuel.

Nous proposons que le DCEM soit délivré aux mineurs malades soignés en France et accompagnés d'un parent titulaire d'un titre de séjour délivré dans ce cadre. En effet, il est logique que ces derniers ne soient pas les seuls détenteurs d'un titre de séjour régulier permettant de circuler dans notre pays.

Nous considérons par ailleurs que l'extension de la délivrance du DCEM aux enfants recueillis par kafala est rendue nécessaire par le traitement moins favorable dont bénéficient ces enfants par rapport à des mineurs d'autres

nationalités. Les refus de DCEM pour des enfants algériens et marocains recueillis par kafala sont aujourd'hui fréquents, car ils n'entrent pas dans le régime de délivrance des DCEM.

Je rappelle que la kafala est un engagement, figurant dans le droit de plusieurs pays, selon lequel un enfant mineur est pris en charge sans qu'un lien de filiation soit créé. Ce sont des décisions prises par un juge en Algérie ou au Maroc sur le territoire de l'un de ces deux pays qui sont censées s'appliquer en France en vertu de la convention franco-marocaine du 5 octobre 1957 et de la convention franco-algérienne du 27 août 1964.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Votre amendement concerne tout d'abord un mineur malade dont un parent bénéficie d'une autorisation provisoire de séjour afin de l'accompagner. Je ne comprends pas l'ajout que vous proposez dans la mesure où votre amendement vise l'article L. 311-12 du CESEDA qui renvoie lui-même au 11° de l'article L. 313-11, lequel prévoit l'attribution de droit d'une carte de séjour temporaire. Nul besoin, par conséquent, d'attribuer un document de circulation.

En ce qui concerne la kafala, les ressortissants algériens ne sont pas concernés par le CESEDA mais par un accord bilatéral : il y aurait donc une incohérence avec votre amendement. Il est par ailleurs possible de se voir reconnaître la kafala en tant que titulaire d'une délégation d'autorité parentale, ce qui peut conduire à la délivrance du DCEM, sans que ce soit automatique pour autant.

Pour toutes ces raisons, j'émet un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.*

#### **Article 25**

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

#### **Article 26**

*La commission examine l'amendement AS50 de Mme Martine Wonner.*

**Mme Martine Wonner.** Par cet amendement, je souhaite préciser à l'alinéa 2 de l'article 26 que la visite médicale réalisée par le médecin de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) doit comporter un repérage des troubles psychiques. Nous avons affaire à des personnes particulièrement vulnérables du fait de leur parcours. Il peut paraître évident qu'un médecin de l'OFII évalue la souffrance psychique, mais il me semble que ça va mieux en le disant.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** J'ai dit tout à l'heure mon attention particulière aux personnes vulnérables. Les troubles psychiques constituant des vulnérabilités, je donne bien sûr un avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement AS34 de Mme Caroline Fiat.*

**Mme Caroline Fiat.** En plus de contrevenir aux engagements internationaux de la France, par la remise en cause de certains droits humains, le Gouvernement entend déroger aux règles de droit commun de la protection sociale. L'alinéa 4 de l'article 26 permettrait ainsi à l'OFII de maintenir en activité des médecins recrutés sur contrat jusqu'à 73 ans.

C'est à nos yeux un cavalier législatif car une telle mesure ne doit pas relever de ce texte. Il y a en outre un problème de fond. Cette dérogation à l'âge légal de départ à la retraite dans la fonction publique, qui est de 67 ans, n'a fait l'objet d'aucune motivation ni d'aucune étude d'impact. Repousser l'âge de départ à la retraite pose un problème global en matière d'accès à l'emploi mais aussi de santé. Il est fort probable que les médecins ainsi maintenus en activité ne seront plus à jour sur le plan des connaissances et de l'évolution des pratiques médicales, alors que la technologie demande une actualisation permanente.

Sans remettre en cause les qualités de ces médecins, il nous semblerait plus adéquat d'assurer le recrutement de jeunes professionnels et de permettre aux plus anciens de partir à la retraite en faisant valoir tous leurs droits. Nous estimons que le manque de moyens financiers et humains de l'OFII ne peut pas justifier des atteintes à la qualité de l'examen et du contrôle médical. Compte tenu de l'importance symbolique que le Gouvernement donne à ce texte, il ne saurait logiquement faire autrement que d'engager des moyens nouveaux. Ce projet de loi est déjà suffisamment porteur de régressions et d'entorses au droit international et à nos principes d'humanité pour que l'on n'en rajoute pas. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'alinéa 4.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** L'OFII souffre d'un réel manque de médecins, ce qui ne permet pas d'accueillir les étrangers dans de bonnes conditions, alors qu'il s'agit d'une des missions de cet organisme. Le nombre de médecins contractuels chargés de faire passer les visites étant très insuffisant, la situation devient très difficile pour les étrangers concernés et pour les praticiens eux-mêmes.

Une tentative de modification des dispositions en vigueur a eu lieu lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, mais elle n'a pas abouti, cette disposition ayant été censurée par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier social. Le présent texte paraît constituer un bien meilleur vecteur législatif. Je donne donc un avis défavorable à l'amendement.

**Mme Caroline Fiat.** Je suis étonnée par cette réponse : on va demander à des personnes de travailler jusqu'à 73 ans au motif que l'OFII manque cruellement de médecins. Tout le monde s'accorde à dire depuis des années qu'il y a une pénurie de médecins, et il va falloir trouver des solutions pour en avoir suffisamment : sinon, irons-nous jusqu'à demander à ceux d'aujourd'hui de travailler jusqu'à leur mort ?

**M. Olivier Véran.** On peut partager l'idée qu'allonger la durée d'exercice ne peut pas constituer en soi une réponse au problème général qui se pose, mais nous avons ici affaire à un cas particulier. J'attire l'attention de notre collègue Caroline Fiat sur le fait qu'il s'agit généralement de médecins qui ont eu une autre activité, dans le secteur libéral ou hospitalier, l'ont arrêtée mais souhaitent pouvoir continuer à exercer les missions dont nous parlons, au sein de l'OFII, souvent parce qu'ils ont une sensibilité particulière aux publics fragiles. C'est un vieux débat, et je crois que nous devons voter cette disposition puisque nous avons enfin un texte législatif qui permet de l'adopter.

**Mme Martine Wonner.** J'ai connu une situation tout à fait identique au SAMU social de Paris, où nous avions du mal à trouver des médecins. J'avais parfois des confrères de 80 ans qui savaient non seulement parler différentes langues mais avaient aussi une pratique permettant tout à fait de leur confier des patients, quels qu'ils soient. En l'espèce, on peut faire confiance aux médecins pour avoir les capacités nécessaires à l'exercice de leurs missions.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 26 modifié.*

#### **Après l'article 26**

*La commission examine l'amendement AS55 de Mme Martine Wonner.*

**M. Aurélien Taché.** Cet amendement vise à autoriser les demandeurs d'asile à travailler au plus tard six mois après l'enregistrement de leur demande. À l'heure actuelle, ils peuvent demander l'autorisation à la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de travailler au bout de neuf mois. L'instruction étant cependant assez longue, l'accès effectif au marché du travail est plutôt de l'ordre de deux ans. Nous souhaitons nous inscrire dans la philosophie du projet de loi qui tend à encadrer la procédure d'asile dans un délai maximal de six mois. Si la décision relative à la demande d'asile n'a toujours pas été rendue après ce délai – et si le dépassement n'est pas imputable aux demandeurs d'asile –, l'autorisation de travail sera octroyée de plein droit, ce qui correspond à la législation de nombreux pays européens.

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission adopte cet amendement.*

*En conséquence, les amendements AS24 et AS25 tombent.*

**Mme Jeanine Dubié.** Je sais que cela relève de la procédure parlementaire. Mais mon amendement AS25 est quasiment identique à celui Mme Wonner...

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Ils ne sont pas rédigés de la même façon.

**Mme Jeanine Dubié.** L'esprit étant exactement le même, ils auraient pu être soumis à une discussion commune...

*La commission en vient à l'amendement AS61 de Mme Martine Wonner.*

**Mme Martine Wonner.** Cet amendement vise à insérer la phrase suivante au premier alinéa de l'article L. 744-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) : « *selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, la personne qui bénéficie des dispositions mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 5221-5 du code du travail et qui dépose une demande d'asile est autorisée à poursuivre son contrat pendant la durée de traitement de la demande* ». Il s'agit d'accorder, de droit, à l'étranger autorisé à séjourner en France, l'autorisation de signer d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation à durée déterminée.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Mon avis est favorable. Il y a effectivement des divergences d'interprétation concernant la poursuite du contrat d'apprentissage dans certains cas. Selon le droit en vigueur, une autorisation de travail peut être accordée aux mineurs entre 16 et 18 ans qui souhaitent effectuer une formation professionnalisante entraînant la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. L'administration ne partage pas cette interprétation. Or, une ordonnance de référé du 15 février 2017 du Conseil d'État l'a déjugée s'agissant de ces mineurs. Il doit être fait application des mêmes dispositions que pour les mineurs isolés non-demandeurs d'asile.

*La commission adopte cet amendement.*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements AS65 de Mme Martine Wonner et AS58 de Mme Stella Dupont.*

**M. Aurélien Taché.** Notre amendement AS65 vise, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, à permettre aux demandeurs d'asile de travailler dès l'enregistrement de leur demande. Dans certains cas de figure, on peut considérer que les taux de protection vont être extrêmement importants. C'est notamment le cas pour les demandeurs d'asile que l'on relocalise depuis la Grèce ou l'Italie. Dans ces cas, il n'est pas nécessaire d'attendre six mois pour autoriser le demandeur d'asile à travailler.

**Mme Stella Dupont.** Notre amendement AS58 va plus loin que les précédents qui visaient à permettre aux demandeurs d'asile de travailler au bout de six mois. Il s'inscrit dans l'esprit de celui proposé à l'instant par M. Taché. Il

s'agit d'expérimenter la possibilité pour les demandeurs d'asile de travailler pendant la période d'instruction de leur demande, et ce dès le mois qui suit l'introduction de cette demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). La nuance entre nos deux amendements porte sur la durée de l'expérimentation – deux ans contre trois – et sur certaines spécificités territoriales auxquelles nous avons réfléchi – ainsi que sur la mention des territoires à faible taux de chômage et celle des métiers en tension.

Enfin, nous proposons un suivi de la mesure et un bilan de l'expérimentation. Les deux amendements étant très proches, il est sûrement possible de se rejoindre !

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je suis favorable à l'amendement AS65, même si je m'interroge sur ses limites – rupture d'égalité en matière d'autorisation de travail, fragilité psychologique à l'arrivée, incertitudes si les personnes sont déboutées. Je demanderai à Mme Dupont de bien vouloir retirer son amendement.

**Mme Jeanine Dubié.** Je tenais à faire remarquer qu'un de mes amendements, tombé précédemment, allait dans le même sens et visant à autoriser les demandeurs d'asile à exercer une activité salariée dès le dépôt de leur demande. Cela participe à leur autonomie et leur permettrait d'avoir une vie beaucoup plus digne.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Votre demande est satisfaite.

*L'amendement AS58 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement AS65.*

## **Article 27**

*La commission examine les amendements identiques AS12 de Mme Marietta Karamanli et AS35 de M. Adrien Quatennens.*

**M. Boris Vallaud.** Cet amendement vise à supprimer les habilitations du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances, compte tenu du caractère flou des termes utilisés et de la sensibilité des sujets au regard des droits fondamentaux. Rien ne garantit que les mesures de simplifications envisagées le soient à droit constant, notamment en matière de protection sociale, ni que les conditions posées pour la délivrance et le renouvellement de ce titre de séjour ne seront pas plus restrictives que celles actuellement en vigueur pour la carte de séjour « salarié ».

**Mme Caroline Fiat.** Pour résumer, nous avons vu passer les ordonnances de casse du travail, les ordonnances de modernisation de notre système de santé, celles relatives aux données personnelles et celles sur le droit des contrats. Le Gouvernement a également annoncé vouloir passer en force, par le biais

d'ordonnances, sur la réforme destinée à casser le service public ferroviaire... C'est une habile manœuvre pour presser le pas : contraindre sa majorité, étouffer son opposition. Le recours aux ordonnances n'a qu'une utilité : éviter une trop grande publicité de ces réformes qui détruisent le pays.

Pourtant, les Français ne sont pas dupes : ils voient la manœuvre grossière et ne font plus confiance au Gouvernement. Le recours aux ordonnances, prévu par l'article 38 de la Constitution, doit rester exceptionnel. Rien ne justifie son usage inconsidéré et répété !

Par cet amendement de bon sens, nous souhaitons que les sujets traités par ordonnance fassent l'objet d'un projet de loi et de discussions spécifiques : la réforme partielle du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile ne doit pas se faire entre conseillers, au sein d'obscurs cabinets interministériels. Le Parlement doit examiner ce type de texte de manière sereine et exhaustive car c'est à lui de faire la loi.

Nous avons tous été élus. Nous avons un rôle : ce n'est pas celui d'une caisse enregistreuse ! Nous devons choisir, faire et voter la loi. Les citoyens nous ont accordé leur confiance ; ils ont fait de nous leurs représentants. Pourquoi déléguer notre pouvoir de décision à des techniciens ? Pourquoi avoir choisi de vous porter candidats si vous n'exercez pas votre pouvoir ? Cette attitude n'est pas digne de la confiance que les citoyens ont mise en nous. Nous sommes tenus par des engagements moraux : nous sommes la représentation nationale ! La France insoumise demande à tous les groupes, de l'opposition comme de la majorité, de ne pas se dessaisir de leurs prérogatives.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je note que Mme Fiat a un avis différent de celui de son collègue Quatennens sur la fonction de député... Sur ces amendements, mon avis sera défavorable. Je ne partage pas votre point de vue sur le caractère flou des habilitations. Je vous renvoie à l'étude d'impact. La première ordonnance est une codification à droit constant du CESEDA. Les modifications législatives successives depuis la codification du droit des étrangers dans le CESEDA en 2004 nécessitent aujourd'hui une nouvelle codification à droit constant, afin de rendre ces dispositions législatives plus intelligibles et lisibles. L'avis du Conseil d'État, annexé au projet de loi, prévoit également qu'à sa demande, les dispositions seront clarifiées.

La deuxième ordonnance est relative à la fusion des cartes « salarié » et « travailleur temporaire » : l'étude d'impact expose les complications liées à la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

La troisième ordonnance constitue une simplification du régime d'autorisation de travail. Je vous renvoie à mon rapport qui décrit la procédure à suivre. En outre, un récent rapport de l'OCDE s'émeut de la complexité de la procédure.

**Mme Caroline Fiat.** Il est dommage que M. Quatennens ne soit pas là, mais nous n'avons absolument pas d'avis différent... Nous l'avons déjà répété à de multiples reprises dans cette commission et dans l'hémicycle : nous souhaitons légiférer et débattre ! Je parle ici au nom des dix-sept membres de mon groupe.

**M. Pierre Dharréville.** Je n'ai toujours pas compris pourquoi des ordonnances s'imposeraient sur le sujet. Visiblement, la réflexion est engagée : vous avez avancé quelques éléments sur lesquels vous vous appuyez. Mais tout cela mérite une discussion et surtout une véritable construction législative, au sein du Parlement. Je ne comprends pas pourquoi vous utilisez cette procédure qui réduit drastiquement les droits du Parlement. Cette accumulation d'ordonnances doit nous interroger, même si je ne sais pas si ce sentiment est partagé sur tous les bancs. Nous pourrions décider de tenir ce débat posément et de faire la loi ensemble.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Le rôle du Parlement n'est pas de rédiger des règlements : la première ordonnance traite de codification, sujet purement administratif.

**M. Boris Vallaud.** Comme ma collègue Mme Dubié nous le fait remarquer, l'article 27 prévoit que le Gouvernement sera autorisé à procéder à une nouvelle rédaction de la partie « législative » du CESEDA. Or cela fait partie des prérogatives du Parlement. C'est d'ailleurs pour cela que le Gouvernement a besoin d'une loi d'habilitation...

*La commission rejette les amendements.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement AS53 de Mme Martine Wonner.*

**Mme Martine Wonner.** L'ordonnance habilitant le Gouvernement à agir en faveur de la création d'un titre de séjour unique pour tous les salariés et celle relative à la simplification du régime des autorisations de travail doivent être prises dans un délai de douze mois, et non de vingt-quatre mois comme le prévoit le projet de loi.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Votre amendement touche également l'ordonnance de codification du CESEDA. Compte tenu de la lourdeur de ce travail, je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement AS27 de Mme Jeanine Dubié.*

**Mme Jeanine Dubié.** Il s'agit d'un amendement de précaution. Le présent article vise à habiliter le Gouvernement à modifier par ordonnance la rédaction de la partie législative du CESEDA, afin de créer un titre de séjour unique pour les salariés et de simplifier le régime des autorisations de travail.

Néanmoins, nous devons être attentifs aux nouvelles conditions de délivrance et de renouvellement de ce titre de séjour, afin qu'elles ne soient pas plus restrictives que les conditions actuellement en vigueur. L'amendement propose donc de saisir le Défenseur des droits en amont du dépôt du ou des projets de loi portant ratification de ces ordonnances devant le Parlement.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Avis défavorable. Votre rédaction présente un caractère d'injonction. Elle n'est pas conforme à la répartition constitutionnelle des compétences entre l'exécutif et le législatif. Elle entre par ailleurs en contradiction avec l'article 32 de la loi organique du 9 mars 2011 relative au Défenseur des droits qui dispose qu'il « peut être » consulté par le Premier ministre sur tout projet de loi intervenant dans son champ de compétence. Il n'y a donc pas d'obligation.

Cela étant, votre amendement se fait l'écho de l'avis du Défenseur des droits, demandant à être consulté par le Gouvernement sur ces ordonnances. Je vous propose de le redéposer en séance publique pour interpeller directement le ministre.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis, elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27, sans modification.*

## **Article 28**

*La commission examine les amendements identiques AS7 de Mme Marietta Karamanli et AS36 de M. Adrien Quatennens, de suppression de l'article.*

**M. Boris Vallaud.** En l'état actuel du droit, la carte de séjour temporaire « visiteur » est délivrée au ressortissant étranger qui apporte la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources et qui prend l'engagement de n'exercer en France aucune activité professionnelle. L'article 28 du projet de loi vient préciser que les ressources exigées doivent atteindre un montant au moins égal au SMIC net annuel, indépendamment des prestations familiales, du revenu de solidarité active, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation temporaire d'attente. En outre, il ajoute une nouvelle condition : le demandeur doit justifier de la possession d'une assurance maladie couvrant la durée de son séjour.

En fixant au SMIC le montant minimal devant être atteint par les ressources du demandeur et en mentionnant les ressources à exclure, sans préciser par ailleurs les ressources autres que celles du demandeur pouvant être prises en compte, cet article conduit de fait à un durcissement de l'appréciation de la condition de ressources exigée pour la délivrance de la carte « visiteur ».

De plus, ces conditions sont également durcies par l'ajout de l'obligation de justifier d'une assurance maladie privée contractée préalablement au séjour,

couvrant la durée du séjour. Les personnes ne pouvant en justifier se verront refuser la délivrance de la carte. Le coût d'une assurance privée est conséquent – de l'ordre de 3 000 euros –, alors qu'en l'état actuel du droit, la carte « visiteur » ouvre des droits à la prise en charge des frais de santé.

L'étude d'impact du projet de loi ne justifie ce durcissement des conditions d'accès à la carte visiteur par aucune nécessité. Elle indique seulement que la « *précision du montant minimal de ressources retenu facilitera l'instruction des demandes de visas de long séjour et de cartes de séjour portant la mention « visiteur », respectivement par les services consulaires et préfectoraux* ».

Dans son avis rendu le 15 mars dernier, le Défenseur des droits « *s'inquiète du durcissement des conditions d'accès à la carte « visiteur », dans la mesure où celle-ci participe à la protection du droit au respect de la vie privée et familiale* » et recommande l'abandon de cet article 28. Nous faisons nôtre cette suggestion en proposant la suppression de cet article.

**Mme Caroline Fiat.** Bien que ce chapitre du projet de loi soit intitulé « Mesures de simplification », il contient en réalité des dispositions qui restreignent l'accès à la carte « visiteur ». Cette dernière permet notamment à des personnes étrangères de venir visiter des amis et des proches en France. Pour en bénéficier, les demandeurs devaient déjà remplir des conditions strictes – parfois difficiles à remplir –, comme l'obligation de disposer de revenus au moins équivalents au SMIC. Les nouvelles règles obligeront le demandeur à disposer de ces mêmes revenus, mais ne prendront plus en compte ses éventuels revenus de solidarité active, allocation de solidarité spécifique ou allocation temporaire d'attente.

Par ailleurs, une condition supplémentaire est requise : l'obligation de présenter une assurance maladie couvrant la durée du séjour en France. Jusqu'à présent, les tribunaux administratifs ont parfois ajouté cette condition, mais elle n'était pas inscrite dans la loi et ne fait pas l'objet d'une jurisprudence homogène du Conseil d'État.

Nous nous opposons à la logique sous-jacente de cet article : il ne bénéficiera qu'à une élite mondialisée, capable de s'affranchir des frontières. Il porte gravement atteinte aux personnes modestes ayant des attaches en France, alors même que seulement 7 000 environ bénéficient de cette carte chaque année, ces personnes ne pouvant par ailleurs pas travailler.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Mon avis est défavorable. Cet article vise à sécuriser l'octroi de la carte « visiteur », afin d'éviter des abus. Il permettra une application uniforme des conditions d'attribution de la carte, alors que cela relève aujourd'hui du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

**Mme Caroline Fiat.** Vous parlez d'abus, mais il n'y a que 7 000 demandes chaque année ! Où sont les abus ? Je ne saisis pas l'intérêt de cet article.

*La commission rejette les amendements.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement AS41 de Mme Martine Wonner.*

**Mme Martine Wonner.** En état actuel du droit, la carte « visiteur » ouvre droit à l'assurance maladie. L'article 28 propose une modification du dispositif mais, pour exclure toute visite motivée par une intervention médicale ou chirurgicale, mon amendement précise que seuls les soins inopinés seront remboursés par l'assurance maladie. Par exemple, la pose d'une prothèse ou une opération de la cataracte ne seraient pas prises en charge. Mais si, malheureusement, la personne a un accident durant son séjour, les soins inopinés alors dispensés seront couverts par l'assurance maladie.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Avis défavorable. Les soins inopinés sont couverts puisque le visiteur doit avoir une assurance.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 28, sans modification.*

### **Article 29**

*La commission se saisit de l'amendement de suppression AS37 de M. Jean-Hugues Ratenon.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission rejette l'amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 29, sans modification.*

### **Article 30**

*La commission se saisit des deux amendements identiques AS13 de Mme Marietta Karamanli et AS38 de M. Jean-Hugues Ratenon.*

**M. Boris Vallaud.** Sous couvert de lutter « contre les reconnaissances frauduleuses du lien de filiation », l'article 30 introduit une des dispositions les plus cyniques de ce projet de loi : il conditionne la délivrance du titre de séjour à l'étranger se prévalant de sa qualité de parent d'enfant français à la justification de sa contribution effective à l'entretien et l'éducation de l'enfant.

Cela revient à punir l'enfant, privé de la possibilité d'être rejoint par un de ses parents, lorsque ce dernier ne peut prouver sa contribution effective à l'éducation de son enfant... Ici encore, le projet de loi introduit une différence de traitement liée à la situation matérielle des personnes concernées et pénalise les plus fragiles.

Cette mesure, contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, viole les principes les plus élémentaires de notre tradition juridique. Elle est manifestement inconstitutionnelle et contraire aux conventions que la France a ratifiées. Notre amendement AS13 propose de la supprimer.

**Mme Caroline Fiat.** Cet article est contraire aux droits de l'enfant et à la préservation de son intérêt supérieur en toutes circonstances. En effet, si, dans une famille, un des parents de l'enfant vit à l'étranger et que son autre parent ne pourvoit pas à son entretien et à son éducation, l'enfant est doublement puni : on refusera désormais à son parent étranger de venir le voir en France. Le parent étranger pourra honorer ces retrouvailles uniquement si l'autre parent pourvoit effectivement à l'entretien et à l'éducation de son enfant et est en mesure d'en fournir la preuve.

Cette condition supplémentaire à la délivrance d'un titre de séjour « parent de Français » est source d'injustices. Elle place l'intérêt de l'enfant au second plan. Nous la refusons.

D'autre part, sur le modèle de ce qui existe en matière de mariages frauduleux, pour lutter contre les fraudes aux filiations et les filiations douteuses, cet article instaure une nouvelle procédure pour les parents affirmant être parents d'enfant français. Pourquoi créer une usine à gaz coûteuse pour gérer une situation marginale ? Sur l'ensemble du territoire national, les préfetures n'ont pas recensé plus de 400 reconnaissances frauduleuses de paternité en 2015 et 577 en 2016.

Nous sommes opposés à la logique de suspicion et à ce mépris pour l'intérêt supérieur de l'enfant qui caractérisent cet article. Mais surtout, la France n'a-t-elle pas d'autres priorités et d'autres urgences, notamment l'amélioration des conditions de premier accueil – aujourd'hui indignes ?

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Avis défavorable. Une carte de séjour temporaire est délivrée à l'étranger lorsqu'il peut établir qu'il contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation d'un enfant français. La délivrance de ce titre est très vulnérable à la fraude et ce phénomène serait d'une ampleur très significative. Il est par ailleurs en plein développement, si l'on se réfère à l'étude d'impact.

Pour l'année 2015, vous avez raison, sur 2 234 tentatives d'obtention frauduleuse de titres de séjour, les préfetures ont recensé 400 reconnaissances frauduleuses de paternité produites à l'appui d'une demande de titre de séjour. En 2016, ce chiffre s'élevait à 577.

Pour l'instant, l'exigence de subvenir aux besoins de l'enfant ne s'applique qu'au parent qui demande le titre – le parent étranger. Elle ne couvre pas, par exemple, le cas d'une ressortissante étrangère qui obtient d'un ressortissant français qu'il reconnaisse son enfant, permettant ainsi à l'enfant d'obtenir la nationalité française et, par ricochet, ouvrant un droit au séjour à sa mère en qualité de parent d'enfant français. La preuve de la contribution effective

à l'entretien et à l'éducation de l'enfant est déjà demandée pour le parent étranger : il va également dans le sens de l'intérêt de l'enfant de demander la même chose au parent français !

Par ailleurs, la Délégation aux droits des femmes examine également cet article. Une ambiguïté a été soulevée et une expertise est en cours.

*La commission rejette les amendements.*

*La commission examine l'amendement AS18 de Mme Marietta Karamanli.*

**M. Boris Vallaud.** Si l'administration conteste le lien de filiation, rien ne justifie que la situation juridique des personnes concernées demeure suspendue si, au-delà d'une période de quatre mois, le procureur de la République n'a pas engagé de poursuites. Il s'agit là d'une préconisation du Défenseur des droits.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Des échanges étant en cours avec le cabinet du ministre sur ce point, je vous demanderai de retirer votre amendement.

**M. Boris Vallaud.** Je le maintiens.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle étudie l'amendement AS17 de Mme Marietta Karamanli.*

**M. Boris Vallaud.** Cet amendement vise à accorder une carte de séjour temporaire portant la mention « Vie privée et familiale » au parent étranger d'un enfant français tant que la reconnaissance de filiation litigieuse n'a pas été définitivement annulée par le juge civil. Il s'agit là d'une préconisation du Défenseur des droits.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Cet amendement pose un problème d'articulation avec le 6° qui permet déjà la reconnaissance d'un enfant français par un parent étranger. Il y aurait donc concurrence de deux dispositifs l'un, accordant la carte à condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, l'autre, l'accordant jusqu'à ce que le juge civil statue. Comment ces dispositions concurrentes s'articulent-elles ? Pour cette raison, cet amendement ne peut, à mon sens, être adopté sans entraîner de confusion. Avis défavorable.

**M. Boris Vallaud.** Je conteste l'explication de Mme la rapporteure, estimant que les deux dispositifs sont complémentaires.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle aborde l'amendement AS8, toujours de Mme Marietta Karamanli.*

**M. Boris Vallaud.** Cet amendement propose de mettre fin au statut de « ni-ni » – ni régularisable ni expulsable – qui est inepte à tout point de vue. En

effet, il apparaît que notre droit positif ne consacre pas un droit à la régularisation pour des étrangers qui sont par ailleurs non expulsables en application des conventions internationales, et singulièrement de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Seraient ici concernés au titre du droit de mener une vie familiale normale les parents d'enfants scolarisés, les conjoints d'étrangers en situation régulière ou les mineurs devenus majeurs.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Vous proposez d'ouvrir le bénéfice du titre de séjour « Vie privée et familiale » aux étrangers qui, au regard du droit de mener une vie familiale normale au sens de l'article 8 de la CEDH, ne peuvent faire l'objet d'une expulsion du territoire français.

Cette possibilité est déjà ouverte par le 7° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui ouvre le bénéfice du titre de séjour « Vie privée et familiale » aux étrangers qui n'entrent pas dans les autres catégories ouvrant le droit à la carte de séjour « Vie privée ou familiale » ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, mais dont les liens « *personnels et familiaux* » en France ainsi que la nature de leurs liens avec la famille restée dans le pays d'origine, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée.

Par ailleurs, se poserait aussi un problème d'articulation entre votre amendement et ce 7°. Il en résulterait une confusion dommageable pour l'interprétation du droit. Avis défavorable.

**M. Boris Vallaud.** Je ne suis pas certain que ces dispositions soient déjà prévues par le CESEDA.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je maintiens mon avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement AS9 de Mme Marietta Karamanli.*

**M. Boris Vallaud.** Cet amendement propose de mettre fin au statut de « ni-ni » – ni régularisable ni expulsable – qui est inepte à tous points de vue. En effet, il apparaît que notre droit positif ne consacre pas un droit à la régularisation pour des étrangers qui sont par ailleurs non expulsables en application des conventions internationales et singulièrement de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Seraient ici concernés, au titre de l'article 3 de la CEDH, les étrangers menacés dans leur pays d'origine de subir des traitements inhumains ou dégradants.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** L'ajout de cette possibilité d'obtention de la carte « Vie privée et familiale » ne ferait qu'entretenir une confusion entre l'octroi des titres de séjour et le bénéfice de la protection internationale. Ce

bénéfice est par ailleurs accordé tant que les menaces de persécutions ne permettent pas aux individus concernés de retourner dans leur pays d'origine. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement AS10 du même auteur.*

**M. Boris Vallaud.** Cet amendement s'inspire de la circulaire du 28 novembre 2012 qui rendait possible une régularisation par le préfet des étrangers victimes de la traite des êtres humains. Plutôt que de laisser à l'autorité administrative un pouvoir discrétionnaire en la matière, il apparaît préférable que la loi consacre ce droit de manière explicite.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** L'article L. 316-1 du CESEDA prévoit déjà la délivrance d'une carte de séjour « Vie privée et familiale » à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse de traite d'êtres humains. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle et est renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale.

En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident est délivrée de plein droit à l'étranger ayant déposé plainte ou témoigné.

Il me semble que ces dispositions satisfont pleinement votre demande et vont même au-delà. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine les amendements identiques AS29 de Mme Jeanine Dubié et AS63 de Mme Nathalie Elimas.*

**Mme Jeanine Dubié.** Les alinéas 1 et 2 de l'article 30 imposent au demandeur de démontrer que le parent ayant reconnu l'enfant contribue de manière effective à l'entretien et à l'éducation de celui-ci. Selon le Défenseur des droits, cette condition nie la réalité des parcours de vie et des histoires familiales, notamment ceux au cours desquels des mères et des enfants se retrouvent isolés. Par ailleurs, la preuve de la participation effective à l'entretien et à l'éducation de l'enfant est difficile à apporter et à interpréter. L'amendement AS29 vise donc à supprimer cette nouvelle condition de délivrance de la carte de séjour.

**Mme Nathalie Elimas.** Je retire mon amendement AS63.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Avis défavorable sur l'amendement AS29, pour les mêmes raisons que celles que j'ai exposées lors de l'examen de l'amendement de suppression de l'article.

*L'amendement AS63 est retiré.*

*Puis la commission rejette l'amendement AS29.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 30 sans modification.*

### **Après l'article 30**

*La commission est saisie de l'amendement AS4 de M. Alain Ramadier.*

**M. Alain Ramadier.** Cet amendement a pour objet de rendre systématique l'entretien de l'officier d'état civil avec l'un ou l'autre des futurs époux afin d'améliorer la détection des mariages gris ou blancs. Le sujet est d'importance si l'on veut veiller à ce que le regroupement familial ne soit pas détourné de son objectif initial.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Depuis 2003, les officiers d'état civil ont obligation de procéder à une audition des futurs époux avant toute publication des bans. Cette audition vise à éviter qu'un mariage irrégulier soit sanctionné après sa célébration et permet à l'officier d'état civil de saisir à temps le procureur de la République en cas de doute sur la validité du mariage projeté. Cette audition n'est pas requise lorsque l'entretien est considéré comme inutile ou lorsque l'audition est matériellement impossible.

Si l'audition est en principe commune aux deux futurs époux, l'officier d'état civil peut, s'il l'estime nécessaire, les recevoir séparément.

Vous souhaitez rendre cette audition séparée obligatoire. Une telle obligation administrative me semble très lourde et très chronophage et ne me paraît pas nécessaire pour lutter efficacement contre les mariages blancs. Laissons les officiers d'état civil faire le travail et décider eux-mêmes de la pertinence d'une telle audition séparée. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement .*

### **Article 31**

*La commission étudie l'amendement AS39 de M. Jean-Hugues Ratenon.*

**Mme Caroline Fiat.** Depuis la loi du 7 mars 2016, l'avis médical sur l'état de santé des personnes demandant un titre de séjour « Vie privée et familiale », qui était rendu par les médecins des agences régionales de santé (ARS), l'est par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Or, le ministère de l'intérieur peut avoir une influence directe ou indirecte sur la nomination des médecins de l'OFII dont il est la tutelle. L'OFII est ainsi juge et partie pour apprécier la situation des personnes étrangères potentiellement malades. Quant aux agences régionales de santé, elles n'apparaissent pas les plus à même de répondre à cette mission puisqu'elles sont elles aussi sous la tutelle du pouvoir exécutif et que leurs décisions ont pu diverger à l'époque selon les régions.

Par cet amendement, nous proposons de soustraire les conditions de production de cet avis médical de tout lien avec le pouvoir exécutif en confiant cette mission au Défenseur des droits. Il est important que cet examen médical soit le plus impartial possible car il concerne des personnes qui ne peuvent pas bénéficier dans leur pays d'un traitement approprié. Refuser de créer des conditions adéquates d'examen médical revient tout simplement à condamner ces personnes. D'où cet amendement d'expérimentation.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Par cet amendement d'appel, vous vous inquiétez de l'indépendance des médecins de l'OFII dans le cadre de la procédure de délivrance des titres « Étrangers malades ». Comme vous le rappelez, cette procédure a été transférée des ARS à l'OFII par la loi du 7 mars 2016.

Pour mémoire, l'OFII était déjà, avant 2016, investi par ses statuts et son histoire d'une large compétence de santé publique pour procéder aux visites médicales de tous les étrangers ayant vocation à être admis au séjour en France. Il s'est organisé territorialement à cette fin, avec un maillage dense de trente et une délégations territoriales comportant, chacune, un plateau technique adapté à la réception des patients, à la réalisation d'examens médicaux et radiologiques, et s'insérant dans un réseau de conventions avec des établissements hospitaliers pour tous les actes spécialisés et examens complémentaires que prend seul en charge financièrement l'office. Ses services sont dotés de médecins, d'infirmiers, de manipulateurs radio et de personnels administratifs dédiés à cette mission. Le Défenseur des droits, à qui vous souhaitez transférer cette compétence, ne dispose absolument pas de cette expertise.

En ce qui concerne l'indépendance des médecins de l'OFII, soyez rassurée : les contrats de travail des médecins de l'Office comportent plusieurs clauses garantissant à la fois leur indépendance professionnelle et la prévalence des obligations résultant du code de déontologie médicale vis-à-vis de toute éventuelle instruction hiérarchique qui pourrait y porter atteinte. L'arrêté du 5 janvier 2017 fixant les orientations générales pour l'exercice par les médecins de l'OFII de leur mission a réaffirmé cette indépendance en rappelant que les médecins de l'OFII sont avant tout soumis aux règles déontologiques et au respect du droit des patients tels qu'affirmés par le code de la santé publique, et notamment au secret professionnel et à l'indépendance professionnelle. Avis défavorable.

**Mme Martine Wonner.** Avant 2016, c'étaient les médecins des agences régionales de santé qui rendaient cet avis. Or ils étaient plus proches de « l'administratif » que de l'aspect clinique. On peut donc se féliciter de l'évolution législative récente. Vous avez fait allusion à leur indépendance : il a bien été précisé à l'occasion de la création des agences de santé que l'avis médical s'impose à toute considération d'ordre administratif et hiérarchique. Je ne reprendrai pas les arguments de Mme la rapporteure concernant les médecins de l'OFII. Si l'on suivait votre raisonnement, il faudrait peut-être aussi remettre en

cause l'indépendance des médecins du travail. Pour toutes ces raisons, je suis également défavorable à cet amendement.

**Mme Caroline Fiat.** Je n'ai pas dit que ces médecins n'étaient pas soumis à des obligations de par leur contrat de travail mais mieux vaut prévenir que guérir. Ne serait-il pas judicieux de charger le Défenseur des droits de cette mission ? La question matérielle ne me semble pas poser problème.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 31 sans modification.*

### **Article 32**

*La commission en vient à l'amendement AS30 de Mme Jeanine Dubié.*

**Mme Jeanine Dubié.** Cet amendement fait suite à une recommandation du Défenseur des droits qui propose de compléter le dispositif prévu par le CESEDA en intégrant parmi les bénéficiaires des protections les personnes ayant bénéficié par le passé d'une ordonnance de protection.

Si l'on peut se féliciter de la sécurisation du droit au séjour des personnes victimes de violence conjugale en prévoyant qu'une carte de résident sera remise de plein droit à l'étranger auquel une carte de séjour temporaire a été délivrée par un juge au titre d'une ordonnance de protection provisoire, cet amendement propose d'aller plus loin en étendant cette disposition aux personnes qui ont bénéficié dans le passé d'une telle ordonnance.

Il semblerait en effet que cette garantie soit nécessaire à la reconstruction des personnes concernées.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Le projet de loi vise à unifier le régime juridique applicable aux bénéficiaires d'ordonnances de protection, qu'ils aient fait l'objet de violence familiale ou conjugale ou de mariage forcé. Dans les deux cas de figure, le titre de séjour peut être renouvelé lorsque la personne continue à bénéficier d'une ordonnance de protection. Ce n'est plus le cas lorsque cette ordonnance de protection n'existe plus. L'amendement entend faciliter ce renouvellement automatique lorsque la personne a, par le passé, bénéficié d'une ordonnance de protection.

La délivrance du titre est accordée afin de permettre à la victime de s'affranchir de l'auteur des violences. Si la situation persiste, le code civil prévoit le renouvellement de l'ordonnance de protection, ce qui permet de bénéficier du renouvellement du titre de séjour. Le renouvellement est accordé si une requête en divorce ou en séparation de corps a été déposée ou si le juge aux affaires familiales a été saisi d'une requête relative à l'exercice de l'autorité parentale.

L'amendement aboutirait à délivrer des titres de séjour pour des personnes n'ayant pas engagé de démarches visant à se séparer du conjoint. Rappelons que l'ordonnance de protection peut se traduire par des mesures fortes telles que la résidence séparée.

Il existe des difficultés dans l'octroi et le renouvellement des ordonnances de protection mais ces difficultés ne peuvent pas être résolues par le biais de la délivrance des titres de séjour. Il s'agit avant tout de mieux permettre le rendu des décisions de justice puisque ce sont ces mesures de protection qui constituent le fait générateur de l'octroi du titre de séjour. On ne peut résoudre cet enjeu majeur à travers le prisme de l'attribution des titres de séjour. Il faut une réponse plus globale.

Compte tenu de ces éléments, je propose plutôt d'aborder la question des ordonnances de protection dans le cadre du projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes qui vient d'être déposé. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement AS16 de Mme Marietta Karamanli.*

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

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Pour les mêmes raisons que précédemment, j'émet un avis défavorable à cet amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle aborde l'amendement AS54 de Mme Martine Wonner.*

**Mme Fadila Khattabi.** Cet amendement vise à renforcer la protection des étrangers, en particulier des femmes, ayant subi des violences conjugales ou familiales. Il propose de modifier le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour mieux l'adapter à la réalité et à la longueur des parcours juridiques. L'idée serait de ne plus conditionner la délivrance de la carte de résident uniquement à la condamnation de la personne mise en cause pour violences conjugales ou familiales, tel que le prévoit le droit en vigueur.

Cet amendement propose d'élargir les possibilités d'accès à la carte de résident aux personnes étrangères bénéficiant d'une ordonnance de protection et dont le titre de séjour temporaire a déjà été renouvelé une première fois. Cela implique que ces personnes soient présentes sur le territoire et en situation régulière depuis déjà plusieurs années. Cette mesure permettrait de sécuriser davantage, et le plus rapidement possible, les personnes se trouvant dans cette

situation. Cette démarche est fidèle à l'esprit du titre III du projet de loi qui favorise de meilleures conditions d'accueil et de protection pour les étrangers en situation régulière. Cet amendement s'inscrit aussi dans la lignée de l'engagement politique du Gouvernement qui, depuis novembre dernier, a fait de la lutte contre les violences faites aux femmes une grande cause nationale.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Vous proposez que la carte de résident, aujourd'hui délivrée de plein droit seulement après la condamnation définitive de la personne, soit délivrée de plein droit après un premier renouvellement de la carte de séjour temporaire accordée aux victimes de violence ou de mariage forcé.

L'équilibre proposé par le projet de loi est satisfaisant.

Le projet de loi propose une avancée : la suppression du pouvoir d'appréciation de la préfecture en autorisant l'octroi automatique de la carte de résident en cas de condamnation définitive. Le titre de séjour reste temporaire tant que la procédure pénale est en cours. Il devient permanent une fois que la procédure pénale a abouti et que les faits ont été reconnus par le juge.

Le projet de loi aligne le bénéfice de la carte de résident de plein droit sur ce qui existe pour la traite des êtres humains ou les victimes de proxénétisme. Ces derniers bénéficient aujourd'hui de la délivrance de plein droit en cas de condamnation définitive. L'amendement aboutirait à laisser de côté les victimes reconnues de traite des êtres humains ou de proxénétisme : qu'est-ce qui justifierait que cette distinction soit opérée uniquement au profit des seules victimes de violence conjugale ou familiale ? Je préconise l'extrême prudence. La Délégation aux droits des femmes s'est également saisie du sujet.

Pour toutes ces raisons, je vous demanderai de retirer votre amendement.

**Mme Fadila Khattabi.** Je le retire.

*L'amendement AS54 est retiré.*

*Puis la commission examine l'amendement AS40 de Mme Caroline Fiat.*

**Mme Caroline Fiat.** En l'état actuel du droit, toutes les victimes de violences conjugales ayant obtenu la condamnation de leur auteur peuvent demander de plein droit une carte de résident. Le Gouvernement entend conditionner la délivrance de cette carte non plus seulement à la reconnaissance du statut de victime mais aussi à l'obtention d'une ordonnance de protection. Pourtant, l'obtention de ce type d'ordonnance est compliquée, supposant une connaissance très précise de la législation et la fourniture de nombreuses pièces souvent difficiles à obtenir. Il s'agit donc pour le Gouvernement de restreindre une fois de plus les droits des personnes demandant une carte de résident alors même qu'elles sont reconnues victimes et en danger. Nous émettons à ce titre les mêmes réserves que l'association La Cimade et ne comprenons pas l'intérêt que revêt

pour l'État l'introduction de ce type de dispositions. Par cet amendement, nous voulons consacrer l'égalité entre les personnes victimes de violences conjugales et les assurer de la protection que l'État doit leur apporter.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** L'amendement propose de remplacer le mot « *étranger* » par le mot « *personne* ». Or cela nuirait à la compréhension du texte et à sa précision. Le CESEDA regroupe le droit applicable aux étrangers et notamment les conditions de délivrance des titres de séjour. Il apparaît donc nécessaire de maintenir le terme « *étranger* », l'édifice juridique ayant été construit autour de cette notion. Par ailleurs, la portée de l'amendement me semble beaucoup plus restreinte que les motivations présentées dans l'exposé sommaire. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement AS40.*

*Ensuite, elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 32 sans modification.*

### **Article 33**

*La commission étudie l'amendement AS15 de Mme Marietta Karamanli.*

**M. Boris Vallaud.** L'article L. 313-12 du CESEDA réserve la protection au conjoint alors que les violences conjugales peuvent concerner les couples non mariés. Il convient d'accorder les mêmes droits aux victimes qu'elles soient mariées ou non. Tel est le sens de cet amendement qui se nourrit des préconisations du Défenseur des droits.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** L'objectif de l'amendement est de prévoir l'octroi de la carte temporaire « Vie privée et familiale » au conjoint victime de violence conjugale qui ne fait pas partie d'un couple marié.

Le dispositif de votre amendement ne répond pas à cet objectif. L'article L. 313-12 que votre amendement modifie prévoit le renouvellement de la carte de séjour temporaire « Vie privée et familiale » pour les victimes de violence conjugale mais aussi en cas de décès du conjoint, et seulement son renouvellement. La délivrance de la carte de séjour temporaire relève de l'article L. 313-11 qui, lui, n'envisage que la situation des couples mariés. Son 4° n'évoque effectivement pas le cas des partenaires de pacte civil de solidarité (PACS) ou des concubins.

Si vous aviez positionné votre amendement à l'article L. 313-11, vous auriez pu sécuriser la situation des couples non mariés et prévoir le renouvellement de leur titre en cas de violences conjugales mais également en cas de décès. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Ensuite, elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 33 sans modification.*

### **Après l'article 33**

*La commission en vient à l'amendement AS45 de Mme Michèle de Vaucouleurs.*

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** Pour les mineurs qui arrivent sur notre territoire, la scolarisation est un droit, quel que soit leur niveau de langue. C'est pourquoi les articles L. 321-4 et L. 332-4 du code de l'éducation prévoient que des actions particulières sont prévues pour l'accueil et la scolarisation des élèves non francophones nouvellement arrivés en France. Les Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A) ont ainsi accueilli au cours de l'année 2014-2015 près de 52 500 enfants répartis au sein de 9 200 établissements. Je tiens ici à pointer l'absence de chiffres plus récents alors même que notre pays connaît d'importants flux migratoires. L'objectif de ces unités est d'accueillir tout au long de l'année scolaire, avec le plus de souplesse et de personnalisation des parcours possible, des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers dans le domaine de l'apprentissage du français langue seconde et des autres apprentissages scolaires. Au bout d'un ou deux ans maximum, les enfants sont réorientés vers un parcours ordinaire.

En 2014-2015, l'Île-de-France accueillait à elle seule trois élèves sur dix, suivie par la région Rhône-Alpes, qui en accueillait 13 %, et par le pourtour méditerranéen, qui en accueillait 12 %. Par ailleurs, si chaque académie dispose d'un centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, l'accueil, notamment des lycéens, reste très inégal selon les territoires. L'article 9 du projet de loi que nous examinons prévoyant la mise en place d'un schéma national d'accueil des demandeurs d'asile avec une orientation possible au sein de différentes régions, il paraît essentiel d'anticiper ces flux avec une répartition équilibrée des UPE2A, en tenant compte du nouveau schéma mis en place par le ministère de l'intérieur. De manière plus générale, le pilotage national de ces unités doit être renforcé pour une optimisation du dispositif.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Les articles du code de l'éducation que vous souhaitez amender prévoient que des actions particulières sont prévues pour l'accueil et la scolarisation des élèves non francophones nouvellement arrivés en France. Vous souhaitez que ces actions destinées aux élèves non francophones soient mises en place en concertation avec le ministère de l'intérieur, en fonction du nouveau schéma national d'accueil des demandeurs d'asile.

Cet amendement me semble étroitement lié à l'article 9 du projet de loi qui définit les conditions du schéma national d'accueil. Il établit un lien entre la répartition issue du schéma national d'accueil et la mise en place de classes adaptées aux élèves en difficultés, susceptibles d'accueillir des étrangers. À mon

sens, votre amendement est hors du champ du titre III. C'est la raison pour laquelle je vous invite à le retirer.

Par ailleurs, il ne m'apparaît pas relever du niveau législatif. Il s'agit de définir les conditions d'organisation de l'administration de l'éducation nationale qui relèvent de la compétence du pouvoir exécutif.

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** Je retire mon amendement.

*L'amendement AS45 est retiré.*

*La commission en vient à l'amendement AS71 de la rapporteure.*

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Cet amendement tend à préciser les conditions de l'entretien entre l'OFPPA et le demandeur d'asile, déterminant pour évaluer la vulnérabilité de la personne, surtout si elle est en situation de handicap. Il prévoit la possibilité, pour le demandeur, de se faire accompagner par une association d'aide et d'information aux personnes en situation de handicap afin de garantir à ce public un accès effectif à l'examen de la demande d'asile.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement AS64 de Mme Constance Le Grip.*

**M. Gérard Cherpion.** Cet amendement vise à réserver la possibilité de bénéficier d'une réduction tarifaire dans les transports aux étrangers en situation régulière.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Cet amendement ne me semble pas relever directement du champ du titre III, il n'entretient d'ailleurs qu'un lien très indirect avec le projet de loi. Celui-ci a pour objet de procéder à diverses modifications relatives au droit des étrangers et des demandeurs d'asile qui relèvent du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il améliore, modifie ou simplifie les procédures d'octroi des titres de séjour ou de protection internationale. Il organise l'accueil et l'orientation des étrangers arrivant en France.

L'objet de l'amendement est différent puisqu'il vise à subordonner l'attribution d'un dispositif d'un traitement spécial – en l'occurrence, un avantage tarifaire – à la régularité du séjour. Il ne traite pas directement des conditions de régularité de séjour.

Par ailleurs, la question est l'objet d'un contentieux qui concerne la région Île-de-France, et nous ne devons pas interférer avec une procédure en cours.

Je suis donc défavorable à cet amendement.

**M. Gérard Cherpion.** Nous sommes tout de même ici pour débattre. La réponse de Mme la rapporteure m'étonne donc. Cet amendement a pour objet –

c'est son rôle d'amendement – de modifier un texte. En l'occurrence, il s'agit de modifier un texte pour qu'aux droits accordés correspondent des obligations à respecter.

Par ailleurs, cela n'a rien à voir avec le contentieux de la région Île-de-France. L'amendement est de portée générale, et la condition qu'il tend à instaurer s'appliquerait aussi bien à Marseille, à Toulouse, à Lyon ou ailleurs.

**Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.** Avec ces mesures par lesquelles on veut absolument réguler l'immigration, nous risquons, cher collègue, de manquer au principe de solidarité. En l'occurrence, Mme Péresse, présidente du conseil régional d'Île-de-France, avait voulu instaurer une telle mesure, mais, sauf erreur de ma part, elle a été annulée par le tribunal administratif de Paris au mois de janvier dernier. Les modulations de tarif sont accordées en raison de la situation de fragilité des personnes. C'est celle-ci qui les conditionne. En bénéficient donc des personnes qui bénéficient par ailleurs de prestations sociales, dont l'aide médicale d'État (AME).

Je trouve très préjudiciable que cette volonté absolue de prétendue protection mette à mal le principe de solidarité, voire qu'elle entraîne des discriminations. En fonction de la nationalité ou de la régularité de la situation, nous remettrions en cause des aides indispensables à des publics en situation de précarité majeure dont la mobilité est essentielle tant dans toutes les démarches administratives à accomplir pour prétendre à une régularisation et que pour qu'ils puissent recevoir des soins de santé.

Soyons vigilants. Sinon, les peurs mettront à mal le principe de solidarité.

**Mme Fiona Lazaar, rapporteure.** Je souscris à vos propos, chère collègue. Et, j'y insiste : le titre III du projet de loi portant sur l'accueil et l'intégration des personnes en situation régulière, la disposition que l'amendement tend à introduire n'entre pas dans son champ.

*La commission rejette l'amendement.*

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



## **ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

*(par ordre chronologique)*

- **Action Emploi réfugiés – Mme Kavita Brahmhatt et Mme Diane Binder**, co-présidentes et fondatrices
- **Fondation FACE agir contre l'exclusion - Mme Laurence Cussac**, directrice des fonds et programmes
- **Union nationale des missions locales (UNML) - M. Jean-Patrick Gille**, président, et **M. Serge Kroichvili**, délégué général
- **Ministère du Travail - Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – Mme France Delagenière**, cheffe du département Pôle emploi
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) – Mme Pascale d'Artois**, directrice générale, **M. Vincent Cristia**, directeur général délégué, et **Mme Pascale Gérard**, directrice insertion sociale
- **Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) – M. Étienne Pinte**, président
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)<sup>(\*)</sup> - M. Jean-François Connan**, président du comité insertion et entreprises, **M. Olivier Gainon**, directeur de cabinet, **Mme Marie Barrot**, chargée de projet, et **Mme Clarisse Paris**, chargée de mission à la direction des affaires publiques
- **M. Alain Régnier**, préfet, délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés
- **Singa – M. Vincent Berne**, directeur du réseau d'accueil CALM - SINGA France
- **Techfugees – Mme Joséphine Goube**, directeur général, et **Mme Ambre Cerny**, directrice de la communication et des partenariats
- **Assemblée des départements de France (ADF) – M. Jean-Michel Rapinat**, directeur délégué aux politiques sociales, et **Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard**, conseillère pour les relations avec le Parlement

➤ **Pôle Emploi – Mme Firmine Duro**, directrice des partenariats, territorialisation et relations extérieures, et **Mme Nicole Bréjou**, cheffe du Département Partenariat

● **Déplacement à Cergy, 23 mars 2018**

- **Coallia – Elsa Robic**, cheffe de service
- **Préfecture du Val d’Oise – Mme Andrée Beilleau**, chef de bureau et responsable du guichet unique, **M Pascal Mertz**, directeur territorial, **Mme Catherine Lopez**, directrice territoriale adjointe
- **CIMADE – M. Marc Kiény**, président Cimade 95
- **Espérer 95 – M. Christian Fournier**, Directeur général
- **Association ELENA – Maître Virginie Dusen, Maître Eugenia Osmont**

*(\*) Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

**ANNEXE 2 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS  
OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI**

<b>Proposition de loi</b>	<b>Dispositions en vigueur modifiées</b>	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
20	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 313-20
20	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 313-21
21	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 313-7
21	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	Sous-section 3 de la section 2 du chapitre III du titre I <sup>er</sup> du livre III [ <i>article L. 313-8 nouveau</i> ]
21	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	Sous-section 7 de la section 3 du chapitre III du titre I <sup>er</sup> du livre III [ <i>article L. 313-27 nouveau</i> ]
21	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 531-2
22	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	Sous-section 4 de la section 2 du chapitre III du titre I <sup>er</sup> du livre III [ <i>article L. 313-9 nouveau</i> ]
23	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 311-6
24	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 321-3
24	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 321-4
24	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 321-5
24	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 321-6
25	Code des relations entre le public et l'administration	L. 212-2
26	Code du travail	L. 5223-1

<b>Proposition de loi</b>	<b>Dispositions en vigueur modifiées</b>	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
28	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 313-6
29	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 313-7-2
29	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 313-24
30	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 313-11
30	Code civil	316
30	Code civil	316-1 [nouveau]
30	Code civil	316-2 [nouveau]
30	Code civil	316-3 [nouveau]
30	Code civil	316-4 [nouveau]
30	Code civil	316-5 [nouveau]
30	Code civil	2499-1 [abrogé]
30	Code civil	2499-2 [abrogé]
30	Code civil	2499-3 [abrogé]
30	Code civil	2499-4 [abrogé]
30	Code civil	2499-5 [abrogé]
31	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 313-11
32	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 316-3
32	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 316-4
33	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 314-5-1
33	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 314-5-1
33	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L. 431-2