

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Audition commune avec la commission des Affaires étrangères de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du codéveloppement sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (n° 57) (M. Thierry Mariani, rapporteur) 2
- Informations relatives à la Commission..... 13

Mercredi
25 juillet 2007
Séance de 15 h 00

Compte rendu n° 7

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

**Co-présidence de
M. Jean-Luc Warsmann,
Président de la commission
des lois constitutionnelles,
de la législation et de
l'administration générale de
la République
et de M. Axel Poniatowski,
Président de la commission
des affaires étrangères**



Audition, commune avec la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

Le président Jean-Luc Warsmann a accueilli le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement en lui faisant part de l'intérêt de la commission des Lois pour ce sujet sensible qu'elle a déjà eu l'occasion d'étudier au cours de la précédente législature, puisque le projet de loi présenté complète les réformes engagées par les lois du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité et du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration que le rapporteur désigné, M. Thierry Mariani, avait également rapportées.

Rappelant que le Président de la République a fixé au ministre dans la lettre de mission qu'il lui a adressée l'objectif d'accroître sensiblement la proportion de l'immigration économique au sein de l'immigration globale, le Président Jean-Luc Warsmann a souligné l'intérêt de la commission des Lois pour cette question.

Le président Axel Poniatowski s'est félicité quant à lui de cette audition commune avec la commission des Lois, la commission des Affaires étrangères étant saisie pour avis au titre du chapitre II. Il a précisé que M. Philippe Cochet et Mme Henriette Martinez avaient respectivement été désignés rapporteurs pour les avis budgétaires « asile et immigration » et « aide publique au développement ».

M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, après s'être réjoui de cette réunion commune, a rappelé que ce projet relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile comprend 18 articles et a été adopté en Conseil des ministres le 4 juillet. Il sera débattu à l'Assemblée nationale vraisemblablement à la mi-septembre.

Pour la première fois, un ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement est entendu à l'Assemblée nationale. La création de ce nouveau ministère repose sur un objectif simple : la conduite d'une politique volontariste de maîtrise des flux migratoires afin de tenir les engagements du Président de la République. Ces engagements sont la maîtrise de l'immigration, la réussite de l'intégration des immigrés légaux et l'encouragement au développement des pays d'origine.

Tels sont les enjeux de l'« immigration choisie » et concertée, qui est le contraire de l'« immigration zéro » – laquelle n'est ni possible ni souhaitable – et de l'« immigration subie » – laquelle est subie par les Français, par les immigrés résidant légalement en France et par les migrants clandestins eux-mêmes, souvent victimes des filières.

Les règles en sont claires : le candidat à l'immigration en France doit être autorisé à venir s'y installer avant son entrée sur le territoire national ; l'immigration choisie et concertée est une immigration régulée qui sera d'autant mieux acceptée qu'elle apportera une contribution positive à la vie de la nation.

Cinq raisons plaident en faveur d'une politique volontariste en la matière.

La première relève avant tout de l'observation : il suffit de constater les catastrophes humaines qui se déroulent en ce moment aux portes de l'Europe pour comprendre que l'on ne

peut plus laisser croire que la France et l'Europe sont un Eldorado. En 2006, 31 200 « sans-papiers » africains sont arrivés illégalement dans les îles Canaries, soit un chiffre supérieur au total des quatre années précédentes. Sachant que plus d'un tiers des 900 millions d'Africains vit avec moins d'un euro par jour et que la moitié de la population de ce continent a moins de 17 ans, la pression de l'immigration clandestine pouvant s'exercer sur le Nord dans les prochaines années risque d'être considérable.

Deuxième raison : les ratés du modèle d'intégration depuis vingt ans avec la constitution de véritables ghettos urbains : 60 % des étrangers sont concentrés dans les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les émeutes survenues pendant l'automne 2005 sont encore présentes dans toutes les mémoires. À cela s'ajoute un taux de chômage de la population étrangère supérieur à 20 %, soit plus de deux fois la moyenne nationale. Parmi ceux qui ont une formation supérieure, ce taux est de 24 % alors qu'il est de 6 % seulement pour les Français d'origine. Ce chiffre terrifiant ne témoigne-t-il pas d'évidentes discriminations ? Pendant près de trente ans, au prétexte de protéger l'emploi national, les pouvoirs publics ont verrouillé l'introduction en France d'étrangers pourvus d'un emploi par un système de contrôles *a priori* effectués par l'administration du travail. Dans le même temps, contre toute logique, la puissance publique a laissé entrer un flux croissant d'immigration familiale.

Troisième raison : la situation démographique de la France, qui est la plus dynamique d'Europe, le taux de fécondité des femmes étant légèrement supérieur à 2.

Quatrième raison : la capacité d'accueil de la France est limitée. Depuis 1997, le nombre de constructions de logements a baissé, même si la situation s'est améliorée depuis 2002 – et, surtout, depuis 2005 et 2006 – sans pour autant que les problèmes soient réglés. Bien que le taux de mise en chantier de logements sociaux se soit accru à la fin de la dernière législature, tous les experts sont d'accord pour considérer qu'il manque en France un million de logements.

Dernière raison, enfin : tout laxisme en matière de maîtrise des flux se paie rapidement. En 1997, 80 000 personnes ont été régularisées et l'« appel d'air » a été considérable : le nombre de demandeurs d'asile a ainsi été multiplié par quatre entre 1997 et 2002. Les délais d'instruction se sont donc allongés – parfois jusqu'à trois ans – et l'administration n'a pu organiser la reconduite à la frontière des personnes déboutées.

Parallèlement, un effort vigoureux de construction de centres d'accueil pour demandeurs d'asile a été réalisé, leur capacité ayant été multipliée par quatre en cinq ans, passant de 5 000 à 20 000 places. Néanmoins, faute d'une action plus précoce, plus de 10 000 demandeurs d'asile sont logés à l'hôtel, ce qui représente un coût élevé pour la collectivité nationale.

Il était donc nécessaire de regrouper des services jusqu'alors dispersés, ce qui a été partiellement fait dès 2005 puisque le ministre d'État, ministre de l'intérieur avait un rôle de coordinateur des politiques d'immigration. Aujourd'hui, il s'agit de couvrir l'ensemble du parcours d'un étranger candidat à l'immigration en France, depuis le consulat jusqu'à la naturalisation ou le retour dans le pays d'origine.

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a autorité sur des services du ministère de l'intérieur compétents pour délivrer les titres de séjour des immigrés en situation régulière et éloigner vers leurs pays d'origine les étrangers en situation irrégulière : la direction des libertés publiques et des

affaires juridiques ainsi que la direction générale de la police nationale, sur lesquelles s'exerce l'autorité du ministre de l'immigration conjointement avec celle du ministre de l'intérieur.

Il a également autorité sur des services du ministère des affaires étrangères compétents pour la délivrance des visas et la gestion des questions d'asile : la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, sur laquelle s'exerce l'autorité du ministre de l'immigration conjointement avec le ministre des affaires étrangères ; il a enfin autorité sur des services du ministère chargé des affaires sociales compétents pour les questions d'intégration : la direction de la population et des migrations et ses opérateurs, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ).

Il dispose en outre de directions venant d'autres ministères sur lesquelles il peut s'appuyer dans ses différents domaines de compétences – c'est notamment le cas en matière de coopération, d'aide au développement et de codéveloppement, avec la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), la direction générale du Trésor et des politiques économiques (DGTPE) et leur « bras armé », l'Agence française du développement (AFD). Le ministère de l'immigration sera constitué administrativement dès le 1^{er} janvier 2008 et son secrétariat général sera confié à M. Patrick Stefanini.

Dans les cinq dernières années, une remise en ordre a été engagée : la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a créé de nouveaux outils de lutte contre l'immigration clandestine ; la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile a réformé la procédure d'asile ; la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, enfin, a défini les instruments d'une immigration choisie.

Plusieurs dizaines de milliers d'étrangers en situation irrégulière ont été raccompagnés dans leurs pays d'origine. En 2006, le renforcement des contrôles aux frontières, dans les aéroports et les ports, a permis de refouler 35 000 migrants illégaux avant leur entrée sur le territoire national. Depuis 2002, plus de 82 000 « sans-papiers » ont été raccompagnés dans leurs pays d'origine à partir de la métropole. En 2006, 24 000 étrangers en situation irrégulière ont quitté la France, ce qui représente une augmentation de 140 % par rapport à 2002 et de 20 % par rapport à 2005. Outre-mer, un effort considérable a également été accompli puisque 24 000 étrangers en ont été éloignés en 2006.

Ces chiffres résultent des objectifs quantitatifs fixés aux préfets, de l'augmentation de la capacité d'accueil dans les centres de rétention administrative – le nombre de places ayant été porté de 1 000 en 2002 à 2 400 en 2007 – et des vols groupés souvent organisés en coopération avec les partenaires européens. L'aide au retour volontaire a quant à elle connu des résultats encourageants, puisque 1 000 personnes ont été éligibles en 2005, contre 2 000 en 2006. L'un de ses bénéficiaires, cela doit être noté, est devenu maire de Bamako.

La lutte contre l'immigration illégale, c'est aussi un combat contre les filières exploitant la misère des clandestins. En 2006, des opérations "coups de poings" ont permis de démanteler 112 réseaux et d'interpeller 3 500 passeurs ou organisateurs de filières - contre 1 400 en 2003. Cette tendance se poursuit en 2007, puisque 1 821 passeurs ont été interpellés au premier semestre.

La réforme issue de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration est désormais appliquée afin d'organiser l'immigration légale, notamment l'immigration professionnelle. La création du ministère permet de mobiliser des administrations qui l'étaient insuffisamment jusqu'alors. L'objectif fixé par le Président de la République est clair : à terme, l'immigration économique devra représenter 50 % du flux total des entrées à fins d'installation durable en France quand elle n'est aujourd'hui que de 7 % - pourtant, le bâtiment, les travaux publics, l'hôtellerie, l'hospitalisation privée, les services à la personne mais aussi l'informatique rencontrent des difficultés de recrutement. La densité médicale de la France sera en outre inférieure dans dix ans à ce qu'elle était il y a quarante ans. S'agissant de l'informatique, une guerre mondiale des talents fait rage et il est urgent d'attirer les meilleurs. Sans pour autant piller les cerveaux des pays qui en ont le plus besoin, la France s'ouvrira donc à l'immigration professionnelle ; le choix des pays sera à cet égard essentiel.

Le dispositif novateur de la carte « compétences et talents » sera mis en œuvre : il s'agit d'accueillir des personnes ayant un profil et un projet utiles à la France et à leur pays d'origine. D'une durée de trois ans, elle ne sera pas réservée à une élite de diplômés mais elle bénéficiera à toute personne qualifiée. Il s'agit d'organiser non pas un « pillage des cerveaux » mais une « circulation des compétences » dans le cadre d'accords de gestion concertée des flux migratoires, négociés avec les pays d'origine. La carte « salarié en mission » permettra également de répondre très rapidement aux besoins des entreprises.

Ce projet vise à compléter la réforme engagée en 2006 pour réduire la part prépondérante de l'immigration familiale et renforcer le parcours d'intégration en France des candidats au regroupement familial. Avec 94 500 premiers titres de séjour délivrés en 2005, l'immigration familiale demeure le principal vecteur de l'immigration, loin devant les flux d'étudiants, qui concernent 49 000 personnes et les flux de travailleurs, qui concernent 13 600 personnes.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a réformé la procédure de regroupement familial et a généralisé le « contrat d'accueil et d'intégration ». Un étranger en France voulant faire venir sa famille doit désormais satisfaire à trois conditions : respecter les principes fondamentaux de la République ; être en mesure de subvenir aux besoins de sa famille par les seules ressources de son travail, indépendamment des prestations sociales ou les allocations familiales ; disposer, enfin, d'un logement adapté à la taille de sa famille, comparable à celui d'une famille française vivant dans la même région.

Renforcer le parcours d'intégration des étrangers venant en France au titre de l'immigration familiale passe par une meilleure préparation de leur parcours d'intégration.

Première mesure : les personnes souhaitant rejoindre la France dans le cadre du regroupement familial, tout comme les conjoints étrangers de Français, seront désormais soumises, dans les pays de résidence, à une évaluation de leur degré de connaissance de la langue française et des « valeurs de la République ». En pratique, ils passeront un test de connaissances élémentaires d'une quinzaine de minutes. En cas de résultat insuffisant, une formation de deux mois sera proposée au cours de laquelle seront enseignés les rudiments nécessaires à sa réussite. L'assiduité à la formation constituera la condition permettant d'entrer en France car il s'agira déjà d'un gage d'intégration. La réussite à ce test ne conditionnera donc pas l'entrée en France même si certains pourront considérer qu'une obligation de résultat serait préférable à l'option choisie par le Gouvernement qui est une obligation de moyens. La mise en œuvre du dispositif reposera sur des prestataires publics ou privés, agréés par l'ANAEM. Les réseaux des centres culturels et des Alliances françaises seront particulièrement mobilisés. Le dispositif, globalement, sera gratuit pour les intéressés

même si quelques frais de dossier pourront être exigés. Environ 40 000 personnes pourraient être concernées chaque année par le test de connaissances.

Deuxième mesure : la création d'un « contrat d'accueil et d'intégration pour la famille » qui s'ajoute au contrat d'accueil et d'intégration signé par chaque migrant avec l'État. Signé entre les parents d'enfants ayant bénéficié du regroupement familial et l'État, ce nouveau contrat obligera les parents à veiller à la bonne intégration de leurs enfants arrivant en France.

La création de ce nouvel outil au service de l'intégration ne constitue en aucun cas un signe de défiance, voire de stigmatisation, à l'égard des parents étrangers arrivant en France – pas plus qu'il ne s'agit d'entraver le droit d'un enfant à vivre une vie familiale normale avec ses parents. Loin de mettre en doute, par principe, la capacité des parents étrangers à élever correctement leurs enfants, le Gouvernement reconnaît que l'éducation « à la française » ne tient pas forcément compte des « différences culturelles ». Les parents recevront une formation sur leurs droits et leurs devoirs. A minima, elle devrait comprendre la connaissance des obligations attachées à l'autorité parentale partagée par les parents, les relations avec l'école et les institutions liées à l'enfance, la protection de l'enfance, les comportements réprimés – tels que le mariage forcé, l'excision ou la polygamie –. L'ANAEM assurera la prestation de ce nouveau contrat, comme elle le fait déjà pour le CAI.

Le caractère obligatoire du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille emporte une conséquence : sa violation entraînera nécessairement des sanctions. Pour qu'elles soient réellement efficaces, elles ont d'ailleurs été conçues selon un système progressif – cela signifie donc que l'on ne suspendra pas automatiquement les allocations familiales au premier manquement au contrat. En cas de manquement, il conviendra d'abord d'en appeler à la responsabilité des parents étrangers et des services sociaux qui devront les suivre.

Troisième mesure : l'étranger souhaitant faire venir son conjoint et ses enfants en France devra prouver qu'il dispose de revenus adaptés à la taille de sa famille. Comme le droit européen le permet, le texte prévoit que le montant minimal des ressources exigées de l'étranger sera fixé en tenant compte de la taille de la famille. Ce plancher de ressources pourra varier entre le montant du SMIC – soit 1 280 euros – et 1,2 fois ce montant – soit 1 536 euros –, selon un barème qui sera précisé par décret. Il s'agit là d'une mesure de bon sens : plus la famille est grande, plus les dépenses nécessaires à l'intégration sont importantes. Le seuil de 1,2 SMIC serait applicable à des familles nombreuses : c'est une exigence tout à fait minimale.

L'Assemblée nationale, lors des débats sur la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, avait souhaité aller dans cette direction, puisqu'avec l'avis favorable du Gouvernement, elle avait adopté un amendement présenté par le rapporteur Thierry Mariani et par M. Jean-Christophe Lagarde prévoyant que le seuil de ressources exigé devait être « modulé par décret selon la composition de la famille ». Le Sénat s'y était alors opposé et la CMP s'était ralliée à cette position. Le Gouvernement souhaite qu'à la faveur du présent projet le Parlement puisse revenir à une position proche de celle que l'Assemblée nationale avait adoptée l'année dernière. Le ministre ne doute pas qu'un point d'équilibre satisfaisant pourra être trouvé avec les sénateurs sur cette question.

Le projet de loi vise également à conforter la procédure d'examen des demandes d'asile, même si cette question et celle de l'immigration sont distinctes et doivent le rester. La France et le Gouvernement sont attachés à la tradition humaniste de l'asile et ne réduiront pas

le devoir d'accueil des réfugiés à la gestion des flux migratoires. C'est précisément parce que le Gouvernement a su lutter contre les détournements du droit d'asile qu'il est aujourd'hui possible d'honorer la mission d'accueil des réfugiés. Grâce à la loi du 10 décembre 2003, la procédure de demande d'asile n'est plus une « fabrique à clandestins ».

Au tournant des années 2000, la tradition d'accueil des réfugiés, en effet, avait été dévoyée : en 1997, la France était le septième pays au monde pour le nombre des demandes d'asile ; en 2002, elle avait pris la première place en Europe ; en 2004, elle était le premier pays au monde alors que sa population ne représente que 1 % de la population globale. La procédure avait été détournée : les filières d'immigration clandestine vendaient à leurs victimes, à un tarif d'ailleurs élevé, la possibilité de demander l'asile en France, d'y rester pendant les longs mois et parfois les années d'instruction de leur demande, avant de tomber dans la clandestinité et d'y demeurer dans l'espoir d'obtenir automatiquement une carte de séjour après dix ans de séjour irrégulier. De nombreux étrangers demandaient ainsi l'asile non pour l'obtenir, mais pour profiter des avantages offerts par la procédure elle-même : droit de résidence temporaire en France, pendant l'instruction du dossier ; droits sociaux, faible risque d'expulsion pour les demandeurs déboutés ; probabilité d'une régularisation. Le Gouvernement précédent a cassé ce cercle vicieux en appliquant la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile.

La suppression de l'asile territorial a en outre mis fin à de nombreux abus. La création d'une liste nationale des pays d'origine sûrs, enfin, a permis de traiter en procédure accélérée les demandeurs venus de pays où les droits de l'homme sont en principe respectés. Grâce à ces mesures, le nombre des demandeurs d'asile a fortement baissé – de près de 16 % en 2005 et de l'ordre de 38 % en 2006. Depuis 2007, cette tendance se poursuit mais à un rythme moins soutenu : la baisse atteint 15 % par rapport à la même période de 2006. Cela signifie que les filières d'immigration clandestine et les passeurs ont désormais compris que la procédure d'asile a uniquement vocation à s'adresser aux personnes réellement en danger dans leurs pays d'origine.

Maintenant que le nombre de demandeurs d'asile a atteint un niveau raisonnable, il sera possible de se consacrer attentivement à l'amélioration de la qualité du système d'asile afin d'améliorer la protection des réfugiés. La tradition française d'accueil sera ainsi mieux respectée : en 2006, 7 500 personnes ont été admises et aujourd'hui, plus de 123 000 personnes bénéficient en France du statut de réfugié.

Compte tenu de la nouvelle organisation gouvernementale, il a semblé logique que la tutelle de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) passe du ministère des affaires étrangères à celui chargé de l'entrée et du séjour des étrangers en France. Naturellement, l'indépendance fonctionnelle de l'OFPRA reste entière, la tutelle n'étant pas un rapport d'autorité. L'indépendance de l'OFPRA a en outre été renforcée par l'augmentation de ses moyens : entre 2002 et 2006, son budget a augmenté de 90 % et ses effectifs de 60 %. L'OFPRA, enfin, demeure contrôlé par une juridiction dont il faut conforter l'indépendance : la Commission des recours des réfugiés (CRR). Le Gouvernement souhaite, en plein accord avec le Conseil d'État, donner une pleine autonomie budgétaire à la CRR.

Le Gouvernement a pleinement confiance dans le Parlement pour améliorer le projet de loi et sera donc très ouvert aux amendements proposés. Il a également la plus grande confiance dans le travail des commissions et de leurs présidents. Enfin, la grande qualité du rapporteur de la commission des lois Thierry Mariani, celle du rapporteur pour avis de la

commission des affaires étrangères, M. Philippe Cochet, ainsi que celle de Mme George Pau-Langevin, chargée par l'opposition du suivi de ces questions, méritent d'être saluées.

Le président Axel Poniatowski a rappelé que, en 2006, les cinq premiers pays d'origine des demandeurs d'asile étaient la Turquie, la Serbie, le Sri Lanka, le Congo et Haïti et a souhaité savoir si c'était toujours le cas en 2007 et quelles étaient, le cas échéant, les évolutions significatives.

En outre, compte tenu de la situation en Irak, dont 2 millions de ressortissants sont actuellement réfugiés hors de leur pays, la France a-t-elle enregistré des mouvements migratoires liés à ce problème ? Enfin, dans le cadre de la politique de codéveloppement, des accords ont été signés avec le Sénégal et le Gabon. Quel en est le contenu ? D'autres accords sont-ils prévus ?

M. Thierry Mariani, rapporteur de la commission des lois, s'est félicité de la création du ministère. Il a jugé souhaitable que sa marge de manœuvre en matière de délivrance des visas soit à l'avenir renforcée. Plus précisément, grâce à cette loi, un engagement essentiel du Président de la République est tenu : la mise en place d'un test de langue française préalable au regroupement familial.

Ce système est d'ailleurs pratiqué aux Pays-Bas où il donne entière satisfaction. Qu'en sera-t-il néanmoins du niveau de cet examen en France ? Le CAI implique déjà un certain niveau de compréhension du français. La compréhension des langues est classée, au plan européen, sur une échelle allant de A1 jusqu'à C. Or un niveau A1-1, encore plus bas que le plus bas niveau possible, a été créé pour le CAI. À quel degré de l'échelle de compréhension linguistique réelle se situera ce test ? D'autre part, si la gratuité de ce test est une bonne chose, l'un des pays appliquant ce système conditionne la gratuité des cours à leur suivi : les frais d'inscription sont ainsi intégralement restitués après vérification de l'assiduité. Cela semble être une garantie appréciable. Enfin, qui organisera ces cours ? Les consulats, l'Alliance française, des organismes privés ? Un appel d'offre serait hautement souhaitable.

La notion de test sur les « valeurs de la République » est quant à elle assez floue car, après avoir mentionné la laïcité ou l'égalité entre les hommes et les femmes, comment s'assurer que ces valeurs seront effectivement respectées ? Aux Etats-Unis, le candidat doit répondre à six questions sur un jeu qui en comporte dix ; aux Pays-Bas, il doit commenter une série de photos. Sans doute serait-il opportun de réunir des intellectuels pour définir précisément ces valeurs républicaines et envisager la rédaction d'un guide d'entretien ou d'une série de questions. Enfin, serait-il possible d'avoir des informations sur la façon dont d'autres pays européens tiennent compte des conditions de ressource pour le regroupement familial en fonction de la taille de la famille ? Une modulation allant jusqu'à 1,2 fois le SMIC est-elle suffisante sachant que des familles peuvent être très nombreuses ?

M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, a souligné que le délai de recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA est limité à un mois. Peut-on, en améliorant la performance des services, envisager sa réduction ? En outre, les juges des libertés et de la détention siègeront-ils dans la salle d'audience aménagée depuis plusieurs années à Roissy et jusqu'à présent inutilisée ? Enfin, le fait que le nouveau directeur de l'OFPRA soit un préfet et non un diplomate est-il symptomatique d'une nouvelle politique ?

En réponse aux intervenants, **le Ministre** a apporté les précisions suivantes :

— En matière d’asile, les demandes en provenance d’Haïti diminuent depuis quelques temps. Celles en provenance d’Irak concernent de moins en moins la France et davantage la Suède. Pour le reste, les évolutions semblent beaucoup moins sensibles et la situation devrait être en 2007 comparable à celle de 2006.

— À ce jour, seul le premier volet de l’accord avec le Sénégal a été signé, le 23 septembre 2006 : il s’agissait tout d’abord de déterminer un certain nombre de principes avant que d’envisager leur application. Un accord a par ailleurs été signé avec le Gabon le 5 juillet dernier et un nouvel accord sera vraisemblablement bientôt signé avec le Bénin. Ces accords portent sur la circulation des personnes, l’admission au séjour – avec une meilleure orientation des étudiants étrangers dans le cadre de guichets d’accueil spéciaux au sein des consulats –, la promotion de l’immigration économique, la lutte contre l’immigration clandestine, la lutte contre la fraude documentaire et, enfin, le codéveloppement.

— L’octroi de compétences supplémentaires à un ministère qui vient d’être créé n’est pas à l’ordre du jour, compte tenu des difficultés de recomposition administratives au sein des différents ministères.

— Le niveau de connaissance attendu pour les tests sera fixé en référence à celui du diplôme initial de langue française (DILF), qui est le plus élémentaire.

— La connaissance des valeurs de la République sera évaluée à partir de questions simples, portant par exemple sur la devise républicaine ou sur la laïcité. Le Gouvernement est d’accord pour travailler à l’élaboration des dix premières questions à partir des propositions d’une commission composée d’intellectuels. Se pose la question de la prise en charge financière du test, étant précisé que la Constitution ne permet pas d’imposer des conditions financières limitant l’exercice du droit à une vie familiale normale. Aux Pays-Bas, le candidat paie sa formation linguistique – laquelle s’élève à environ 350 euros – mais il est partiellement remboursé en cas d’admission. Deux pistes peuvent être envisagées : soit l’augmentation de la redevance versée pour l’établissement du visa de long séjour, soit l’augmentation de la taxe sur l’attestation d’accueil. L’objectif demeure que les frais soient les plus réduits possible pour le candidat.

— Une directive européenne prévoit que l’État membre peut exiger que le candidat au regroupement familial déjà installé sur son territoire bénéficie de ressources stables, régulières et suffisantes. Dans de nombreux pays européens, il est tenu compte de la taille de la famille, par exemple en Allemagne, en Espagne ou en Italie.

— Il est vrai que le délai de recours devant la CRR contre la décision de rejet d’une demande d’asile par l’OFPRA n’est pas satisfaisant, puisque sa durée est deux à trois fois supérieure à celle fixée à l’étranger. Une réflexion doit donc être engagée sur ce sujet.

— La gestion de la salle d’audience de Roissy n’est évidemment pas exemplaire : 180 m² ont été aménagés pour un coût de 500 000 euros, alors que cette salle n’a jamais été utilisée, les personnels ayant refusé d’y siéger. Le ministère de l’intérieur a accepté de répondre à la nouvelle demande des magistrats concernant une deuxième salle d’audience, une extension des bureaux, la création d’une salle de repos et d’une salle de restauration, travaux dont le coût est estimé à 2,4 millions. Un appel d’offre est en cours et les travaux devraient être engagés cette année. Il faut espérer qu’il sera mis fin à cette situation d’autant

plus regrettable que des salles d'audience fonctionnent, par exemple à proximité des centres de rétention administrative de Toulouse ou de Coquelles, à la satisfaction générale.

— Le préfet choisi pour la direction de l'OFPRA a fait l'unanimité lorsqu'il exerçait ses fonctions en Seine-Saint-Denis. En Europe, les diplomates sont, de surcroît, relativement peu nombreux à la tête de ce type d'institution.

Mme George Pau-Langevin s'est étonnée des résultats annoncés en matière de politique d'immigration pour la période 2004-2006, lesquels sont loin de légitimer les déclarations alors fracassantes de l'ancien ministre de l'intérieur. La différence est patente entre les résultats obtenus, la politique envisagée et le texte présenté qui consiste seulement à ravaler des projets existants dont on ignore d'ailleurs les résultats réels. Il est d'autant plus regrettable de s'en prendre encore davantage au regroupement familial que l'intitulé de ce ministère associe les questions liées à l'immigration avec celles concernant l'identité nationale. Le regroupement familial constituerait-il donc une menace ? Il aurait été sans doute de meilleure politique d'augmenter les moyens de l'inspection du travail afin de lutter contre le travail clandestin.

Comment, en outre, mettre en place les formations proposées pour les habitants de villages isolés en Afrique ou en Asie et comment, dans ces conditions, le droit intangible de vivre en famille sera-t-il respecté ? Comment élaborer les questions relatives à l'identité de la République ? Puisque les compétences des personnes issues de l'immigration ne sont pas suffisamment employées en France, est-il utile de faire venir de nouveaux diplômés ? Enfin, alors que la création de salles d'audiences à proximités des lieux de rétention suscite déjà de fortes réticences, est-il judicieux, comme le propose le projet de loi, de développer les audiences par visio-conférence ?

M. Christophe Caresche a souligné que le débat n'est pas nouveau. Le Gouvernement souhaite-t-il maintenir ou non le solde migratoire actuel ? L'objectif affiché de 50 % d'immigration familiale et 50 % d'immigration liée au travail implique-t-il une baisse de la première ?

L'immigration familiale comporte en outre deux composantes : l'une, stable, qui est proprement étrangère, l'autre, en progression, que l'on peut qualifier de franco-étrangère et qui est constituée par les mariages mixtes. Les mesures préconisées par le Gouvernement concernent donc au premier chef des Français. Comment envisager que des couples resteront séparés à moins de faire passer à l'un des deux un test de langue française, où la personne peut d'ailleurs échouer entraînant un délai supplémentaire de deux mois ?

Enfin, pourquoi la France n'a-t-elle pas participé au bilan, établi par la Commission européenne, du règlement communautaire du 18 février 2003 dit « Dublin II », en matière de droit d'asile ?

M. Éric Diard a félicité M. le ministre pour la présentation de ce projet qui met en œuvre les engagements du Président de la République. La durée de séjour des travailleurs saisonniers dans le domaine agricole a été fixée en 2006 à six mois. Le besoin étant de huit mois dans certains secteurs, peut-on envisager des modulations ?

M. Élie Aboud a rappelé que la médecine hospitalière traverse une grave crise en raison notamment de la pénurie d'un certain nombre de spécialistes. Les médecins étrangers

ne peuvent-ils bénéficier de dérogations pour exercer dans les hôpitaux publics ? Une convention est-elle envisageable afin d'accueillir des médecins étrangers ?

M. Serge Blisko a relevé combien il est ironique de voir les deux derniers intervenants de l'UMP demander déjà des exceptions au mécanisme implacable qui a été exposé.

Quel est l'objectif poursuivi en matière de droit d'asile alors que, par définition, les conditions d'exercice de ce droit sont liées à la situation géo-politique ? Si l'on peut difficilement quantifier ce flux par avance, il est toujours possible, en revanche, d'améliorer les conditions de son organisation. Dès lors, à quoi bon durcir la loi ?

L'asile ne relevant pas d'une politique d'immigration, pourquoi en confier la tutelle au nouveau ministère de l'immigration ? Peut-on se satisfaire de la liste nationale dite des « pays d'origine sûrs » ? Le Gouvernement s'inscrit-il dans cette hérésie, par rapport à la convention de Genève du 28 juillet 1951 sur les réfugiés, qu'est la notion d'« asile interne » ?

Enfin, il faudra être très attentifs à l'indépendance de jugement de la Commission des recours des réfugiés.

M. Philippe Goujon a souligné combien la création de ce ministère permettra de mettre en place une véritable politique de l'immigration. Des inspecteurs du travail ont contesté devant le Conseil d'État le décret d'attribution du ministre, considérant que le concours qui leur est demandé dans la lutte contre le travail illégal des étrangers serait de nature discriminatoire. Quel est le point de vue du Gouvernement ?

M. Abdoulatifou Aly a rappelé qu'à Mayotte, les immigrés sont pour la plupart mineurs. Or, non seulement il n'est pas possible de les reconduire à la frontière, mais en outre ils doivent être scolarisés. Dans le cas d'espèce, que prévoit le projet de loi ? En matière de regroupement familial, continuera-t-on à élaborer des textes législatifs spécifiques pour chaque collectivité d'outre-mer (COM), alors que la jurisprudence du Conseil constitutionnel exige que les mêmes garanties soient apportées partout sur le territoire national s'agissant des libertés publiques ?

M. Jacques Bascou s'est interrogé sur la situation des étrangers en situation irrégulière qui sont sur le territoire français et qui répondent aux critères retenus d'intégration : leur dossier sera-t-il examiné au cas par cas, sans qu'il soit pour autant question de régularisation massive ?

En réponse aux intervenants, **le Ministre** a apporté les précisions suivantes :

— L'action constitue la priorité du Gouvernement. Il n'est absolument pas question de réécrire l'ensemble du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Un vaste audit sur l'organisation des administrations concernées par le redécoupage ministériel est par ailleurs d'ores et déjà engagé.

— Ce projet ne porte pas sur le travail illégal, bien qu'il s'agisse d'un sujet essentiel. Au premier semestre 2006, 2 607 personnes avaient été contrôlées, contre 9 944 au second semestre et 10 986 au premier semestre 2007, soit une progression de 300 % en un an. 76 procédures judiciaires avaient été engagées au premier semestre 2006, contre 158 au second et 278 au premier semestre 2007, soit une progression de 260 %. Enfin 142 étrangers en situation irrégulière avaient été interpellés au premier semestre 2006, 283 au deuxième

semestre et 536 l'ont été au premier semestre de 2007, soit une hausse de 280 %. En outre, 275 employeurs ont été interpellés au premier semestre 2007, avec des condamnations de prison ferme à la clé. Depuis le 1^{er} juillet, tout employeur qui recrute des étrangers doit le signaler à la préfecture, laquelle doit lui communiquer les renseignements nécessaires sur leur situation. Il faut avoir conscience qu'une politique de régularisation massive des travailleurs en situation irrégulière ne peut se faire qu'au détriment des autres immigrés qui se sont soumis à l'intégralité d'un parcours d'intégration.

— Le Président de la République et le Premier ministre ont demandé au ministre de fixer des plafonds d'immigration par motif d'installation. Ceux-ci doivent-ils être contraignants ou simplement indicatifs ? Comment les concilier avec le droit à une vie familiale normale ? Ces questions sont légitimes mais en tout état de cause, le projet de loi respecte les principes à valeur constitutionnelle et il n'est absolument pas question, en l'état, de s'engager dans une modification de la Constitution. Pour autant, une réflexion juridique approfondie n'est pas exclue, susceptible de donner lieu le moment venu à des propositions au Président de la République et au Premier ministre.

— Le solde migratoire de la France est inconnu, faute de connaître le nombre d'étrangers qui quittent le pays. L'objectif demeure de développer les formes d'immigration de travail favorisées par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration avec les cartes « salarié en mission » et « compétences et talents », ainsi que l'ouverture de certains métiers à l'immigration économique. Ces outils pourront être opérationnels dès le début du mois d'octobre prochain.

— Comment s'étonner que l'on demande à un conjoint de Français de connaître notre langue ainsi que les valeurs de la République, alors que la liberté matrimoniale n'est en rien mise en cause ? Il s'agit, là encore, de favoriser l'intégration.

— Il n'existe bien entendu aucun objectif chiffré en matière de droit d'asile, lequel ne doit d'ailleurs pas être fondu dans la politique d'immigration.

— La Commission des recours des réfugiés (CRR) doit être autonome, ce que garantira d'ailleurs le projet de budget qui lui sera consacré.

— À Mayotte, il importe d'abord de renforcer les moyens opérationnels de lutte contre l'immigration clandestine. L'installation d'un troisième radar a ainsi été demandée à la ministre de l'intérieur et de l'outre-mer ; le rétablissement des liaisons maritimes avec les Comores est par ailleurs effectif.

— La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a rénové le régime des saisonniers agricoles, mais, en la matière, les régions ne semblent pas avoir les mêmes objectifs. La carte dont disposent les saisonniers leur permet de travailler sans excéder six mois sur douze. Globalement, elle semble satisfaire les professionnels, sauf dans le domaine des cultures maraîchères. Une réflexion d'ensemble devra être conduite sur cette question.

— La déclaration de quatre syndicats sur la prétendue tutelle exercée par le ministre sur l'inspection du travail a été particulièrement surprenante. La requête n'est même pas arrivée au greffe du Conseil d'État. Ce sont là des méthodes lamentables. Ceux qui ne veulent pas respecter la loi seront déboutés par la justice ! Non seulement la détection du travail illégal des étrangers fait partie des attributions du ministère chargé de l'immigration, mais le

code du travail prévoit que les inspecteurs du travail constatent les infractions d'aide directe ou indirecte au séjour irrégulier des étrangers.

— Le nombre de médecins béninois est plus élevé en France qu'au Bénin. De même, 80 % de la population médicale de la Guadeloupe est d'origine béninoise, comme 60 % de la population médicale de la Martinique. Le gouvernement béninois demande bien entendu le retour de ces médecins. Il devrait être également possible pour des médecins français à la retraite de contribuer à la formation des praticiens béninois.

Revenant sur la question de M. Aly, **M. Jean-Paul Bacquet** a précisé que l'Assemblée nationale s'apprête seulement aujourd'hui à ratifier la convention internationale sur le mariage, pourtant signée par la France en 1962, car le droit applicable en métropole ne l'était pas à Mayotte dans ce domaine, aussi la question relative à l'harmonisation législative entre les collectivités d'outre-mer et la métropole a-t-elle son importance.

Le Ministre a indiqué qu'il saisirait de ce problème le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer.

*

* *

Le Président Jean-Luc Warsmann a rappelé que l'article 86, alinéa 8, du Règlement confie au rapporteur d'un projet de loi la tâche d'en contrôler la mise en application, une fois écoulé un délai de six mois au minimum après son entrée en vigueur et que plusieurs textes adoptés sous la précédente législature justifient d'être soumis à cette procédure. Il a précisé que les rapporteurs devront se livrer à une évaluation tant quantitative – recenser les textes d'application, les retards dans leur édicition... – que qualitative – apprécier la pertinence de la législation mise en œuvre –. À cette fin, ils devront s'interroger sur les éventuelles simplifications de la législation que les dispositions en cause appellent et il serait souhaitable qu'ils questionnent systématiquement leurs interlocuteurs sur ce sujet.

Le Président Jean-Luc Warsmann a enfin proposé qu'à chaque rapporteur soit associé – ce qui constitue une innovation – un co-rapporteur, appartenant à l'opposition.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la désignation des membres de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale.

Ont été nommés : *MM. Jacques-Alain Bénisti, Étienne Blanc, Marcel Bonnot, François Calvet, Éric Diard, Guy Geoffroy, Claude Goasguen, Philippe Houillon,*

Mme Maryse Joissains-Masini, M. Bertrand Pancher, Mme Michèle Tabarot, MM. Christian Vanneste, François Vannson, Jean-Luc Warsmann, Mme Delphine Batho, MM. Serge Blisko, Christophe Caresche, Bruno Le Roux, Jérôme Lambert, Arnaud Montebourg, Dominique Raimbourg, Jacques Valax, Philippe Vuilque, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Michel Vaxès, M. Nicolas Dupont-Aignan

Puis la Commission a désigné :

M. Bertrand Pancher, rapporteur, *et M. Bernard Derosier*, co-rapporteur d'application de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ;

M. Éric Diard, rapporteur, *et M. Julien Dray*, co-rapporteur d'application de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers ;

M. Guy Geoffroy, rapporteur, *et M. Serge Blisko*, co-rapporteur d'application de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs ;

M. Sébastien Huyghe, rapporteur, *et M. Alain Vidalies*, co-rapporteur d'application de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités ;

M. Claude Goasguen, rapporteur, *et M. Christophe Caresche*, co-rapporteur d'application de la loi n° 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives ;

M. Jean Tiberi, rapporteur, *et M. Christophe Caresche*, co-rapporteur d'application de la loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble ;

M. Thierry Mariani, rapporteur, *et Mme George Pau-Langevin*, co-rapporteur d'application de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ;

La Commission a ensuite désigné :

M. Thierry Mariani et Mme Marietta Karamanli, rapporteurs chargés du contrôle des questions européennes en matière de circulation des personnes ;

MM. Émile Blessig et Christophe Caresche, rapporteurs chargés du contrôle des questions européennes en matière d'espace judiciaire européen.

Enfin, la Commission a désigné :

M. Michel Hunault et Mme Michèle Tabarot membres du Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire ;

M. Philippe Gosselin membre titulaire *et M. Étienne Blanc* membre suppléant de la Commission supérieure de codification.

M. Philippe Goujon, rapporteur sur le projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté.

