

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XIII^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Séances du jeudi 7 octobre 2010

Compte rendu intégral



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



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

SOMMAIRE GÉNÉRAL

| | |
|------------------------------|------|
| 1 ^{re} séance | 6689 |
| 2 ^e séance | 6719 |

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

6^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du jeudi 7 octobre 2010

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



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

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. MARC LAFFINEUR

1. Protection des mineurs roumains isolés en France (n° 2839) (p. 6691)

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État chargé des affaires européennes.

Mme Chantal Bourragué, rapporteure de la commission des affaires étrangères.

MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 6695)

M. Noël Mamère.

M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères.

M. le secrétaire d'État.

M. François Asensi, M. Alain Vidalies.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6700)

M. Christian Bataille,

M. François Asensi,

Mme Marie-Louise Fort,

M. Dominique Raimbourg,

Mme Henriette Martinez,

M. Gérard Menuel,

M. Jacques Myard.

M. le secrétaire d'État.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 6706)

Mme Martine Aurillac, M. François Asensi.

Vote sur l'article unique (p. 6707)

Suspension et reprise de la séance (p. 6707)

2. Accord fiscal France – Antigua-et-Barbuda (n° 2788) (p. 6707)

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement.

Mme Chantal Bourragué, suppléant M. Loïc Bouvard, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6710)

M. Jean-Pierre Dufau,

Mme Marie-Louise Fort,

M. François Asensi.

Article unique (p. 6713)

Suspension et reprise de la séance (p. 6713)

3. Immigration, intégration et nationalité (*suite*) (n° 2814) (p. 6713)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 6713)

Rappel au règlement (p. 6713)

Mme Sandrine Mazetier.

Après l'article 40 (p. 6713)

Amendement n° 437.

M. Thierry Mariani, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Éric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Article 40 *bis* (p. 6714)

Amendements identiques n°s 104 et 441.

Article 41 (p. 6715)

M. Étienne Pinte.

Amendements identiques n°s 105, 296 et 443.

4. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 6717)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MARC LAFFINEUR,

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

PROTECTION DES MINEURS ROUMAINS ISOLÉS EN FRANCE

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation concernant les mineurs (n^{os} 2503, 2839).

La parole est à M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État chargé des affaires européennes.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État chargé des affaires européennes. Monsieur le président, madame la rapporteure de la commission des affaires étrangères, mesdames, messieurs les députés, l'accord qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation après avoir été adopté par le Sénat, s'inscrit dans le cadre d'une longue coopération avec les autorités roumaines sur la protection de l'enfance.

Il revêt une importance particulière au moment où, après le temps des polémiques, l'Europe élargie prend enfin conscience de l'urgente nécessité de l'intégration sociale de plusieurs millions de citoyens européens d'origine rom dans leurs pays d'origine, et de la protection des plus vulnérables d'entre eux, je veux parler des enfants.

Alors que l'Union européenne aurait dû être concernée en premier lieu par ce dossier d'ampleur continentale, elle n'a, depuis la chute du Mur de Berlin et les élargissements de 2004 et 2007, que trop peu apporté de solutions communes dans ce domaine, ne laissant aux États d'autre voie que le recours à des instruments de coopération bilatérale. C'est ainsi que l'Espagne et l'Italie, particulièrement concernées, comme la France, par l'afflux de citoyens roumains en situation extrêmement précaire, ont signé respectivement en 2005 et 2008 des accords de ce type avec la Roumanie. Notre pays, qui avait

pourtant été pionnier dans ce domaine avec un accord signé dès 2002, doit aujourd'hui combler un vide juridique patent depuis l'expiration de cet accord en 2006.

J'ajoute que ce sujet concerne principalement la Roumanie puisque, selon le ministère de la justice, plus de la moitié des 6 000 mineurs isolés présents en France sont de nationalité roumaine.

Alors que le gouvernement roumain a ratifié l'accord qui vous est présenté dès 2007, il est grand temps que l'achèvement de la procédure de ratification par la France permette à ce nouvel accord d'entrer enfin en application, et ce pour trois raisons fondamentales.

Première raison : la mise en œuvre de cet accord est demandée avec insistance par nos partenaires roumains. Comme vous le savez, le Président de la République a conclu, en février 2008, un partenariat stratégique avec son homologue roumain, qui témoigne de la profondeur des liens politiques, économiques et culturels entre nos deux pays. Sur le fondement de ce partenariat et devant l'ampleur des problèmes humains posés par la venue, sur le sol français, dans des conditions très difficiles, de citoyens roumains, majoritairement d'origine rom, j'ai voulu mettre en place les moyens d'une coopération sur ce volet jusqu'ici négligé dans notre relation bilatérale,

À cette fin, je me suis rendu trois fois depuis juillet 2009 en Roumanie, pour que, dans le cadre d'une coopération avec la France et l'Europe, ce pays apporte une réponse durable à l'insertion de ses populations défavorisées, en particulier les enfants, premières victimes de la misère et des trafiquants qui les exploitent.

En février 2010, à la demande de la France, le gouvernement roumain a pris la décision de désigner en son sein un secrétaire d'État chargé de l'insertion des Roms, ce qui a été fait au début du mois d'août dernier. Au fil de nos échanges, le gouvernement roumain n'a eu de cesse de réclamer de la France une coopération efficace pour la protection de l'enfance, en insistant notamment sur la nécessité de voir ratifier le texte dont vous êtes saisis aujourd'hui. À nouveau, lors de ma dernière visite conjointe, à Bucarest, le 9 septembre dernier, avec Éric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, les parties française et roumaine ont adopté une déclaration commune qui comportait les trois principales décisions suivantes :

Le renforcement de la coopération opérationnelle que nous avons mise en place dans la lutte contre la délinquance, qui se traduit par l'arrivée depuis la fin septembre de dix policiers roumains supplémentaires en France et par l'échange de magistrats de liaison ;

La conduite d'une coopération en faveur de la mise en œuvre de projets de développement économique et social pour permettre la réinsertion et l'intégration des citoyens roumains en situation de précarité ;

La mise en œuvre complète de l'accord franco-roumain sur les mineurs isolés à l'issue de sa ratification en France.

Cette déclaration commune confirme sans ambiguïté toute l'importance que les autorités roumaines accordent à cet accord. C'est la raison pour laquelle la Haute assemblée a bien voulu accéder au souhait du Gouvernement en accélérant l'examen de ce texte, ce qui a été fait le 6 mai 2010.

Deuxième raison de ratifier cet accord : de grands efforts ont été faits par la Roumanie dans l'amélioration des structures d'accueil des enfants, grâce notamment à l'aide de la France et au programme PHARE de l'Union européenne à destination des pays d'Europe centrale et orientale. Les autorités roumaines ont en particulier considérablement amélioré le dispositif de suivi des enfants isolés, notamment par l'arrêté n° 14443-2004, qui renforce les obligations des départements en matière d'enquête sociale. Le temps des orphelinats roumains, dont les conditions de vie ont été dénoncées au début des années 90 par tous les médias, est heureusement aujourd'hui largement révolu.

Ces efforts, nous allons les poursuivre avec l'Union européenne, la Commission ayant annoncé, le 29 septembre dernier, qu'elle allait – enfin – préparer un plan d'action en faveur de l'intégration des Roms à l'échelle de l'Union ; avec le Conseil de l'Europe et son secrétaire général, M. Jagland, que j'ai reçu à Paris le mois dernier et avec lequel nous avons annoncé une nouvelle initiative en matière d'intégration des populations roms dans leur pays d'origine. Cette initiative, qui associera l'ensemble des membres du Conseil de l'Europe, sera lancée le 20 octobre prochain par une réunion ministérielle à Strasbourg.

Troisième et dernière raison : il est temps d'en finir avec le scandale des enfants roumains exploités dans nos rues,...

Mme Marie-Louise Fort. Très bien !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. ...en l'absence d'un instrument juridique efficace qui permette au Gouvernement de gérer ce douloureux problème humain.

Il suffit, mesdames, messieurs les députés – c'est l'élu de Paris qui vous parle –, de se rendre gare du Nord, à Paris, pour assister, selon le témoignage d'associations comme Hors la rue, au scandale de la prostitution de plusieurs dizaines d'enfants, encadrés par des intermédiaires très bien organisés, sans parler de tous ceux qui sont forcés à voler dans le métro ou devant les distributeurs de billets au bénéfice de réseaux de trafiquants. J'invite les parlementaires que vous êtes à prendre contact avec la préfecture de police de Paris ; on vous montrera, vidéos à l'appui, les activités auxquelles se livrent ces malheureux enfants qui sont forcés d'accomplir ce type de délits parce qu'ils sont battus – cela a été maintes fois démontré.

Nous n'avons pas le droit de laisser perdurer de telles situations. Il faut en finir avec le *statu quo* intolérable qui bafoue les droits et la dignité de ces enfants et dont cet accord permettra de sortir en fournissant les instruments juridiques nécessaires pour placer ces enfants hors de portée des réseaux sordides qui les exploitent.

J'en viens plus précisément aux dispositions contenues dans l'accord qui est soumis aujourd'hui à votre approbation.

Je l'ai dit, ce texte vise à poursuivre la coopération entreprise dans le cadre de l'accord du 4 octobre 2002 « relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République française et à leur

retour dans leur pays d'origine, ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation ». Permettez-moi à ce propos de rendre hommage à Dominique Versini, défenseure inlassable du droit des enfants, et qui était secrétaire d'État chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion lors de la signature du premier accord.

M. Noël Mamère. Vous l'avez supprimée !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Ce premier accord franco-roumain avait été signé pour une durée de trois ans par les Premiers ministres français et roumain en 2002. Entré en vigueur le 1^{er} février 2003, il prévoyait une coopération bilatérale interministérielle, principalement matérialisée par un groupe de liaison opérationnel – GLO – comprenant des professionnels de terrain des institutions judiciaires, policières et de protection de l'enfance des deux pays, afin de favoriser la mise en place d'outils pratiques de coopération opérationnelle, et il associait à ses travaux des organisations non gouvernementales.

Son bilan a été jugé positif par les deux parties, avec plus de 300 demandes d'enquête sociale et 500 demandes d'identification de mineurs satisfaites par les autorités roumaines. Il faut également souligner que le travail accompli par le GLO a permis d'aider la Roumanie à réformer son système de protection de l'enfance, notamment au moyen de la mise en place d'un plan d'action contre les trafics d'enfants et en faveur des victimes, d'un programme de prévention des départs, ainsi que de la création d'un réseau de onze centres d'accueil pour mineurs isolés en Roumanie.

Cet accord est venu à expiration en 2006 et, faute de ratification du nouvel accord, signé le 1^{er} février 2007, côté français, nous n'avons plus d'instrument juridique adéquat. Les travaux du GLO ont donc dû être interrompus.

Vous comprendrez dès lors la nécessité du nouvel accord, qui reprend le contenu du précédent sur des bases améliorées, et qui est l'aboutissement de ces années de coopération et d'expérience. Il a été négocié sur la base des recommandations pratiques du GLO, dont la présidence a été attribuée au ministère de la justice.

L'accord qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation vise deux objectifs : d'une part l'amélioration de la protection des mineurs roumains exposés à des risques d'abus ou d'exploitation, au besoin par leur rapatriement et leur réintégration en Roumanie ; d'autre part le renforcement de la coopération judiciaire en matière de lutte contre la délinquance itinérante et les réseaux d'exploitation de mineurs.

Je veux dire d'emblée que cet accord respecte l'ensemble des principes fondamentaux du droit international en matière de protection des droits de l'enfant, et en premier lieu l'action dans l'intérêt de l'enfant, conformément à la Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989, reprise dans la directive 2004/38 sur le droit de libre circulation et de séjour des citoyens de l'Union.

Sur le fond, les nouvelles dispositions de l'accord doivent permettre d'améliorer l'identification des mineurs roumains isolés sur le territoire français, qu'ils soient victimes ou auteurs d'infractions pénales, et de mieux assurer leur protection et leur réintégration en Roumanie par un échange d'informations sur leur état civil et un suivi de leur réintégration sociale après leur retour.

L'article 1^{er} prévoit des échanges d'informations entre les autorités roumaines et françaises sur la situation des mineurs roumains isolés et sur les réseaux les exploitant, ce qui doit permettre de mieux prévenir les risques d'exploitation ou de représailles contre les mineurs ainsi remis à leurs parents en Roumanie.

L'article 3 prévoit la mise en place du groupe de liaison opérationnel ainsi que l'évaluation annuelle de son activité.

L'article 4 définit la procédure à suivre pour la prise en charge et le rapatriement des mineurs isolés : saisine de la justice roumaine par le parquet des mineurs ou le juge des enfants pour réalisation d'une enquête sociale ; demande par la justice roumaine, le cas échéant, du rapatriement du mineur ; enfin décision de rapatriement prise par le juge des enfants ou le parquet des mineurs si, comme le veut la loi française à laquelle l'article 4 se réfère expressément, la procédure dure moins de huit jours. Dans la très grande majorité des cas, au vu des délais nécessaires à l'enquête sociale, la décision finale reviendra dans la pratique au juge des enfants. Les autorités roumaines informent en outre annuellement les autorités françaises de la situation des mineurs rapatriés, offrant ainsi toutes les garanties nécessaires de suivi de ces enfants.

Ayant suivi les débats au Sénat et devant votre commission des affaires étrangères, je connais les critiques et observations soulevées à l'encontre de certaines des dispositions de l'accord. Ces inquiétudes sont compréhensibles, s'agissant de la protection de l'enfance. Elles sont cependant infondées, voire exagérées, permettez-moi d'y répondre.

La principale critique se concentre sur le rôle attribué par l'accord au parquet. Tout d'abord, c'est faire injure au procureur de la République, qui est un magistrat de l'ordre judiciaire, que de le caricaturer en policier des frontières ou en bras armé supposé d'une stratégie alléguée d'expulsion des enfants, qui serait contraire à notre droit. Une telle caricature est déplacée et porte atteinte à la réputation de notre magistrature.

M. Christian Bataille. Le parquet est nommé par l'exécutif !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Ensuite, dans le cadre de l'accord qui vous est soumis, je rappelle que la décision de rapatrier les mineurs relève du juge des enfants, après un examen individualisé auprès des autorités roumaines et le recueil du consentement de l'enfant concerné.

Il est vrai cependant qu'en cas d'urgence, dans le délai légal de huit jours, l'accord autorise le parquet à prendre en charge les mineurs en difficulté, afin d'assurer la sauvegarde de leur sécurité, de leur santé et de leurs conditions d'éducation. Dans ce type de situation, face à un mineur en danger ou en fugue, le parquet pourra ainsi très vite solliciter une enquête sociale des autorités roumaines, ou procéder au accompagnement du mineur, notamment lorsqu'il s'agit de mettre celui-ci à l'abri des réseaux qui l'exploitent et qu'il souhaite lui-même revenir le plus rapidement possible auprès de sa famille.

Cependant, dans la très grande majorité des cas, au vu des délais nécessaires à l'enquête sociale, la décision finale reviendra en pratique au juge des enfants.

M. Alain Vidalies. Il fallait l'écrire !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. La France et la Roumanie visent avec cet accord un double objectif : d'une part protéger les mineurs, en les soustrayant aux réseaux qui les exploitent et en les réintégrant dans le système scolaire ou

le marché du travail roumain ; d'autre part réprimer plus efficacement les réseaux de trafics d'êtres humains et de délinquance itinérante.

Voilà pourquoi la ratification de cet accord relève pour nos deux pays aussi bien d'une nécessité en termes de sécurité publique que du devoir moral de protéger des mineurs en danger, voire exploités par des criminels. Je veux le redire : la nécessité de respecter les droits de l'homme ou la libre circulation ne doit en aucun cas servir d'alibi ni permettre à des réseaux mafieux organisés de continuer leurs agissements sordides.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'accord intergouvernemental relatif à une coopération pour la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français, leur rapatriement dans leur pays d'origine et la lutte contre les réseaux d'exploitation concernant les mineurs, qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Chantal Bourragué, rapporteure de la commission des affaires étrangères.

Mme Chantal Bourragué, rapporteure de la commission des affaires étrangères. Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui a été adopté par le Sénat en mai dernier, après que sa commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en eut discuté à deux reprises.

Certaines des stipulations de cet accord franco-roumain relatif à la protection de l'enfance et à la lutte contre les réseaux qui les exploitent ont été l'objet d'inquiétudes qu'une analyse approfondie permet de lever. Je me réjouis donc qu'un débat en séance publique nous donne l'occasion de préciser la portée de cet accord et de rassurer ceux qui en ont une interprétation erronée.

Entre février 2003 et février 2006, la France et la Roumanie ont été liées par un accord ayant le même objet, signé en 2002 et conclu pour trois ans. Celui-ci avait permis la constitution d'un groupe de liaison opérationnel grâce auquel les deux pays échangeaient des informations tant sur les cas individuels des mineurs roumains isolés trouvés sur le territoire français que sur les réseaux par l'intermédiaire desquels une partie d'entre eux était arrivée en France et qui les y exploitaient. Depuis que l'accord n'est plus en vigueur, cette structure ne s'est pas réunie, ce qui a constitué une régression dans la coopération bilatérale. L'un des objectifs du nouvel accord signé le 1^{er} février 2007 est de permettre au GLO de fonctionner à nouveau ; ses stipulations sont très directement inspirées de celles de l'accord précédent, tout en tenant compte de l'expérience accumulée entre 2003 et 2006.

Cet accord est le seul qui existe entre la France et un autre pays, du fait du nombre important dans notre pays de mineurs roumains isolés, c'est-à-dire qui ne sont pas accompagnés d'une personne exerçant l'autorité parentale sur eux : il n'y a évidemment pas de chiffre parfaitement sûr, mais les jeunes Roumains pourraient constituer près de la moitié des 4 000 à 8 000 mineurs qui se trouvent dans cette situation. S'inspirant de cet accord, l'Espagne et l'Italie ont aussi signé des accords avec la Roumanie, l'Espagne en a aussi conclu avec le Maroc et le Sénégal. Ces accords bilatéraux sont apparus nécessaires dans la mesure où les initiatives de l'Union européenne pour traiter ces problèmes sont encore très insuffisantes.

La structure du nouvel accord est très proche de la composition de celui qu'il remplace. L'article 1^{er} décrit son domaine d'application et l'article 2 fixe les objectifs de la coopération franco-roumaine. L'article 3 reconduit pour l'essentiel les stipulations relatives à la prise en charge des mineurs isolés en France et au groupe de liaison opérationnel. L'article 4 est en revanche nouveau : il prévoit une organisation de la procédure pouvant conduire au raccompagnement du mineur en Roumanie légèrement différente de celle mise en place par l'accord de 2002. Les modalités de financement de la coopération, qui mettent à la charge de la France l'ensemble des actions réalisées en France et, le cas échéant, le retour du mineur, sont fixées à l'article 5. Le nouvel accord est signé pour trois ans mais cette période est tacitement reconductible, ce qui évitera tout vide juridique.

Je vais insister sur les différences entre les stipulations du nouvel accord et celles de l'accord signé en 2002. Il faut d'abord remarquer que le nouvel accord met davantage l'accent sur la lutte contre les réseaux d'exploitation. Il mentionne aussi la nécessaire prévention du risque de représailles contre les mineurs rentrés en Roumanie, lequel est apparu particulièrement grand à la lumière de l'expérience des années 2003 à 2005. Les autres objectifs de coopération restent les mêmes : identifier et protéger les mineurs en France, favoriser le retour des mineurs dans leur pays dans de bonnes conditions grâce à des échanges d'informations, l'adoption de mesures de protection et le suivi, pendant six mois, de leur réintégration sociale. Afin d'améliorer ce suivi, à la demande de plusieurs associations, l'accord de 2007 fait peser une nouvelle obligation sur les autorités roumaines : celle d'informer annuellement la partie française de la situation de chaque mineur concerné. Le GLO redeviendra le lieu où se réalisent concrètement ces échanges d'informations. Ses compétences restent les mêmes.

C'est surtout l'article 4 de l'accord qui suscite des critiques : il réorganise la procédure pouvant conduire au retour d'un mineur isolé dans son pays. Je tiens d'abord à rappeler que ces retours ont toujours été rares : on en compte une soixantaine depuis 2003. Mais ils étaient relativement plus nombreux pendant que l'accord était en vigueur : neuf en 2004, dix-huit en 2005 dont huit enfants de la même fratrie, dix en 2006. En effet, l'échange d'informations permettait d'identifier plus facilement les jeunes gens, puis de préparer leur retour en collaboration avec les autorités roumaines, qui les prenaient en charge dès leur arrivée. Le petit nombre de retours n'est pas étonnant puisque la mesure n'est décidée que si elle est dans l'intérêt de l'enfant, après qu'il a pu donner son avis. Le droit français, conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant, interdit en effet tout retour forcé d'un mineur.

La procédure décrite à l'article 4 du nouvel accord n'a pas pour but de conduire à une explosion du nombre de retours, mais à faciliter ceux qui sont dans l'intérêt du mineur. En effet, même les associations qui expriment des inquiétudes reconnaissent que la procédure suivie est souvent trop longue et que la situation des mineurs peut avoir changé avant que leur retour soit organisé. Le nouvel accord donne compétence au juge des enfants, comme auparavant, mais aussi au parquet, pour saisir les autorités roumaines d'une demande d'informations sur un mineur isolé, puis pour autoriser son retour dans son pays si les autorités roumaines le demandent et si toutes les garanties sont réunies pour assurer sa protection.

Nous sommes dans le cas, prévu pour tous les mineurs par le droit français, où le parquet intervient en cas d'urgence. Bien que ça ne soit pas explicité dans l'accord, cette compétence ne peut être exercée que pendant huit jours au maximum, délai pendant lequel le procureur doit saisir le juge des enfants. Aussi, dans les faits, la compétence du parquet se limitera à lancer la demande d'informations auprès des autorités roumaines et il appartiendra ensuite au juge des enfants de décider d'un éventuel raccompagnement du mineur au vu de ces informations et de l'avis du jeune, en application, là encore, du droit français.

Par ailleurs, en cas de fugue du jeune entre la décision de son raccompagnement et son retour effectif, l'article 4 de l'accord permet au parquet de mettre à exécution la mesure de raccompagnement. Mais cette faculté, qui n'est pas une obligation, est étroitement encadrée : elle ne pourra être exercée que si les informations obtenues sur la situation du mineur sont suffisantes et ne datent pas de plus de douze mois. Si le procureur constate que la situation du jeune a changé depuis que la décision a été prise, il pourra lancer une nouvelle demande d'information et confier à nouveau le dossier à un juge des enfants.

On voit donc bien que les droits et garanties dont bénéficient les mineurs isolés ne seront pas réduits. Le but principal est d'éviter de perdre trop de temps à cause de la surcharge de travail des juges des enfants en permettant au procureur de formuler la demande d'information auprès des autorités roumaines. Celles-ci doivent alors, en application du droit roumain, déclencher une enquête sociale, qui prend souvent plusieurs semaines. Une fois son résultat communiqué à la France, c'est un juge des enfants qui poursuivra la procédure.

J'ai donc la conviction que les inquiétudes formulées à propos de cette procédure ne sont pas fondées.

Soucieuse de démontrer son volontarisme en matière de protection de l'enfance, afin notamment de combattre le souvenir des orphelinats mouroirs découverts sur son sol aux lendemains de la chute du régime de Ceausescu, la Roumanie, qui a consenti beaucoup d'efforts dans ce domaine, a approuvé l'accord avec diligence, dès octobre 2007, et s'impatiente à juste titre du retard pris par la procédure du côté français.

J'estime que les stipulations du nouvel accord, qui mettent davantage l'accent sur la lutte contre les réseaux de trafic d'enfants et sur le suivi des mineurs raccompagnés en Roumanie, sont équilibrées et ne méritent pas les vives critiques qui lui ont été adressées.

Cet accord est un instrument utile pour préparer le retour dans leur pays des mineurs isolés roumains, dans la mesure où cette solution apparaît la meilleure pour leur avenir et qu'ils y ont consenti.

Je ne prétends pas que sa mise en œuvre va résoudre tous les problèmes et je souhaite profiter de cette occasion pour appeler l'attention du Gouvernement sur les propositions des associations qui s'occupent des mineurs isolés : elles visent principalement à renforcer la capacité d'hébergement qui leur est destinée. La France et l'Union européenne doivent aussi être attentives à ce que la Roumanie consacre des moyens suffisants aux mesures de protection des mineurs, malgré la crise qui pousse à faire des économies et menace de remettre en cause les réels progrès accomplis en la matière.

La commission des affaires étrangères a adopté le projet de loi, et je vous invite à faire de même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

MOTION DE REJET PRÉALABLE

M. le président. J'ai reçu de M. Yves Cochet et des membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à M. Noël Mamère.

M. Noël Mamère. Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, la discussion de ce projet d'accord entre la France et la Roumanie n'est pas anodine dans le contexte créé par le discours du Président de la République du 30 juillet dernier, que l'on appelle communément le discours de Grenoble. Même si les Roms ne sont pas tous roumains, même si les enfants roumains ne sont pas tous Roms, il est clair que le moment choisi pour revenir sur cet accord pose la question d'une manière très politique.

L'image de la France s'est tellement dégradée que nous devons redoubler d'attention face au texte qui nous est présenté, alors même que notre pays est sommé par l'Union européenne de respecter les droits fondamentaux mis à mal par la politique de chasse au faciès et de stigmatisation d'un groupe en raison de son origine. Or ce texte est curieusement revenu à l'ordre du jour alors que le Sénat en avait suspendu l'examen en 2009.

Rappelons les étapes successives. Un accord bilatéral conclu en 2002 et publié par le décret du 7 mars 2003, entré en vigueur à la même date est devenu caduc depuis mars 2006. Le projet de loi, déposé par le ministre des affaires étrangères le 27 août 2008, sollicite la ratification d'un nouvel accord signé à Bucarest le 1er février 2007. Il a fait l'objet d'une première discussion en commission des affaires étrangères du Sénat le 13 mai 2009. À cette date, la commission « a décidé de reporter sa décision. Elle a demandé au rapporteur de poursuivre ses investigations et de faire rapport à une date ultérieure ».

Comme plusieurs membres de la commission, la rapporteure, Mme Garriaud-Maylam, a estimé que « cet accord soulevait plusieurs incertitudes, tant sur sa nécessité, compte tenu de la très forte décline numérique du phénomène des mineurs roumains isolés et de l'existence d'un dispositif de droit commun, que sur le plan juridique pour ce qui concerne le rôle du juge des enfants et l'intervention nouvelle du parquet et le consentement du mineur, ou encore quant à son efficacité si le retour est insuffisamment préparé dans un contexte de libre circulation des personnes ». Or, quelques mois plus tard, le texte revient au Sénat alors que rien n'a fondamentalement changé depuis 2009. À son retour d'un déplacement en Roumanie avec le secrétaire d'État aux affaires européennes, la rapporteure soumet un nouveau rapport, favorable cette fois – ô miracle – à une ratification rapide de l'accord. S'exprimant devant la commission, le 23 février dernier, elle écarte les objections qu'elle avait précédemment émises et préconise la ratification de l'accord selon la procédure simplifiée. Que s'est-il donc passé entre 2009 et 2010 ?

Rien du point de vue européen, puisque la rapporteure indique regretter l'absence de stratégie européenne. La partie roumaine a-t-elle insisté ? La rapporteure dit que oui, mais rien ne le laisse supposer. La réalité, c'est que l'accord sur lequel les autorités françaises insistaient tant en 2009 est devenu un enjeu politique, avant même le discours de Grenoble de juillet dernier. Les enfants roumains, ou plutôt

Roms, sont devenus une cible en tant que telle pour des raisons politiques. Et voilà pourquoi entre des circulaires « raciales », une loi Besson xénophobe et une loi de programmation sécuritaire de M. Hortefeux, on se presse tant pour ratifier un accord qui, du point de vue des acteurs de terrain, n'a ni cohérence ni pertinence.

La philosophie globale de cet accord repose sur un axiome très contestable : l'intérêt supérieur du mineur isolé résiderait avant tout dans son retour au pays d'origine. Ainsi, avec ce texte, le processus de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant mis en œuvre est bâclé, qu'il s'agisse du travail social ou de l'intervention de l'autorité judiciaire indépendante, en l'occurrence le juge des enfants, qui est court-circuité. Cela peut avoir des conséquences tragiques pour l'avenir et le bien-être du mineur. Je vais tenter de démontrer que, pour privilégier cette option idéologique et comptable de l'expulsion, on a fait fi de tous les principes inscrits dans la Convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la France.

Plusieurs questions se posent, et d'abord celle de la faiblesse de la partie roumaine dans le domaine de la protection des enfants. L'Autorité nationale pour la protection des droits des enfants en Roumanie n'a pas assuré le suivi, et aucun retour d'information n'est parvenu en France, ni sur l'évolution de la situation des jeunes rentrés au pays ni même sur le fait de savoir s'ils sont restés dans leur famille. L'accord passé directement par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, l'ANAEM, devenue OFII, avec des organisations non gouvernementales roumaines qui se substituent aux autorités locales montre à suffisance la faiblesse de la partie roumaine dans la réintégration des enfants après leur retour, principalement en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance.

Les juges pour enfants français ont pu constater la légèreté des enquêtes sociales, très succinctes, concluant généralement par une formule standard au retour en famille, malgré des situations de détresse affective, psychologique, sociale et financière des parents. L'association Hors la rue a fait un bilan des accords de 2002-2006 dans un rapport intitulé « Que deviennent les jeunes après leur retour en Roumanie ? » Ce rapport conclut que « l'impression qui se dégage est que les rapatriements opérés dans le cadre des accords franco-roumains se sont le plus souvent limités à une opération logistique de retour au pays, sans véritable préparation, ni surtout de suivi *a posteriori*. On peut ainsi s'interroger d'une part sur la conformité de ces retours avec les traités internationaux qui garantissent le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, et d'autre part sur l'efficacité de ces retours du point de vue du contrôle des flux migratoires. Si certains retours, préparés, accompagnés et suivis ont permis à des jeunes de retrouver leur place dans la société roumaine, la majorité des jeunes rapatriés dans le cadre des accords franco-roumains ont été victimes des dysfonctionnements des administrations des deux pays, sans véritable « projet de retour » élaboré avec et pour le jeune ». La Roumanie est en cause, mais la France également puisque sur les 5 000 à 7 000 enfants Roms âgés de 6 à 16 ans dénombrés sur notre territoire, moins de 10 % sont scolarisés. Au stade actuel, les modalités de retour mises en place s'avèrent donc inefficaces.

La réduction des garanties exigées de la partie roumaine par le nouvel accord ne permet en rien d'assurer le respect des critères minimaux nécessaires à la protection de l'enfant pour un retour en famille. Ces garanties sont nettement inférieures aux exigences – non respectées déjà – figurant dans l'accord précédent.

Or chacun sait que la prise en charge des mineurs isolés est un processus complexe, une chaîne de compétences dont la logique trouve son inspiration dans un principe fondamental : l'intérêt supérieur de l'enfant.

Lorsque le retour devient une possibilité, il faut qu'il soit réellement volontaire ; il suppose aussi le respect d'un certain nombre de principes, reposant sur une prise en compte renforcée de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cela passe notamment par l'accord du mineur et par un ensemble d'investigations permettant de s'assurer que le rétablissement des liens familiaux correspond à son intérêt supérieur et qu'il permet de le mettre à l'abri d'un certain nombre de risques d'exploitation, qui existent et qu'il ne faut pas minimiser.

Le lieu d'arrivée est aussi important que le départ, et les services sociaux doivent s'assurer que le bien-être de l'enfant sera garanti dans le pays de retour. L'intérêt supérieur de l'enfant, consacré par la Convention internationale des droits de l'enfant, commande d'inscrire le retour volontaire dans le cadre d'un véritable projet de vie, adapté à la situation personnelle du mineur. Sur ce point, l'étude préalable menée par les services sociaux constitue un outil indispensable.

Ce processus, toujours fondé sur l'accord du mineur, suppose une enquête sociale qui prépare le rétablissement des liens familiaux, et surtout détermine les dangers ou les risques encourus par le mineur à l'arrivée. Cette enquête incombe non seulement aux services sociaux français, mais également au pays d'accueil, qui doit garantir que le retour du mineur se fera dans les meilleures conditions. Rien n'a avancé depuis dix ans dans ce domaine. Il serait donc dangereux de faire un chèque en blanc au gouvernement roumain.

La partie la plus contestable de cet accord réside dans les prérogatives accordées au procureur de la République par l'article 4. Son alinéa 3 prévoit : « Si le parquet des mineurs ne saisit pas le juge des enfants, il peut, dès réception de la demande roumaine de raccompagnement, la mettre à exécution, s'il estime, eu égard notamment aux données fournies par la partie roumaine, que toutes les garanties sont réunies pour assurer la protection du mineur. » L'alinéa suivant prévoit bien l'intervention du juge des enfants « [s'il] est saisi » pour ordonner la mainlevée d'une mesure de placement judiciaire. Cette disposition contredit plusieurs règles protectrices des droits fondamentaux de la personne et, en particulier de l'enfant. Il convient tout d'abord de rappeler que, depuis l'adoption de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, celle-ci « a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge ». On ne peut dès lors effacer une mesure de protection par une décision de rapatriement sans autre garantie de suivi social et éducatif. Le ministère public ne dispose pas du pouvoir de prendre une décision en matière de protection de l'enfance, hormis quand il s'agit de statuer par une ordonnance provisoire sur une mesure d'assistance éducative « en cas d'urgence » et « à charge de saisir dans les huit jours le juge compétent, qui maintiendra, modifiera ou rapportera la mesure » selon l'article 375-5 du code civil. Ce pouvoir du procureur, exceptionnel et donc d'interprétation stricte, ne l'habilite pas à prendre une mesure « provisoire » ayant un effet définitif dès lors qu'elle a pour objet d'éloigner un enfant du territoire ; donc des mesures d'accompagnement et de prévention doivent préparer un retour en famille. En outre, tout enfant faisant déjà l'objet d'une mesure d'assistance éducative ne peut en être distrait que par une décision du juge des enfants, selon l'article 375-6 du code civil.

La faculté accordée au parquet de décider seul de mettre à exécution le rapatriement d'un mineur constitue une atteinte aux droits de la défense et au procès équitable puisqu'il n'y a ni débat judiciaire devant un magistrat indépendant ni même audition. Un tel obstacle me semble insurmontable : les droits fondamentaux des mineurs sont bafoués, notamment avec l'exclusion totale du juge des enfants, pourtant compétent en la matière, au profit du procureur de la République, aux ordres du pouvoir et soumis aux instructions ministérielles pour l'application d'une politique de lutte contre l'immigration. Je rappelle que la question de l'indépendance du parquet fait débat depuis un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme : il ne peut pas être considéré comme une autorité judiciaire au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dès lors, le procureur ne peut prendre une mesure aussi grave que l'éloignement d'un mineur.

D'ailleurs, le procureur de la République n'a aucune compétence en matière de protection de l'enfance, sauf en cas d'urgence ; mais même dans cette situation, il doit aviser le juge des enfants sous huit jours. Or, par cet accord, il devient compétent pour décider d'une mesure définitive d'éloignement, en violation de la Convention européenne des droits de l'homme et, surtout, de la Convention internationale des droits de l'enfant.

En outre, cette décision, qui n'est ni contradictoire, ni précédée d'une audition de l'enfant, ni motivée, ni susceptible d'une voie de recours, porte une atteinte irrémédiable au droit de l'enfant à un procès équitable, et plus particulièrement aux droits de la défense.

De plus, en prévoyant un régime spécifique pour les mineurs isolés roumains, il consacre, en matière de protection de l'enfance, une discrimination fondée sur la nationalité. En effet, les uns bénéficient d'un droit commun protecteur, tandis que les autres sont soumis à une procédure sommaire, pour ne pas dire une procédure d'exception, sans protection judiciaire effective.

Enfin, nous dénonçons une atteinte aux droits fondamentaux et au droit de l'enfant à un débat contradictoire, l'absence de motivation, et, selon les interprétations, l'absence de recours. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est constante : ces garanties constitutionnelles ne peuvent être écartées par un accord bilatéral.

Une telle disposition viole également les garanties accordées par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans son article 6.

Par ailleurs, le rapatriement sur décision des seules autorités françaises et roumaines, prise sans avoir recueilli le consentement du mineur, constitue une atteinte à la vie privée, au sens de l'article 8 de cette même convention.

Enfin, la décision de rapatriement du mineur, prise dans cette circonstance, constitue une mesure d'éloignement du territoire, prohibée par les articles L.511-4 et L.521-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoyant qu'il ne peut y avoir de reconduite à la frontière ni d'expulsion d'enfants mineurs.

L'accord crée de la sorte une discrimination entre les enfants selon leur nationalité. Le principe d'égalité affirmé par l'article 1^{er} de notre Constitution n'autorise pas à créer un déséquilibre n'étant pas en rapport direct avec la loi qui l'établit. Dès lors que le parquet est autorisé à se prononcer « dès réception de la demande roumaine », la vérification des garanties n'est pas

assurée, alors que les principes qui régissent la protection de l'enfance devraient contraindre les autorités à prendre toutes les précautions.

Cette question touche au cœur de la protection des mineurs isolés : est-il dans l'intérêt supérieur de l'enfant de le renvoyer dans un pays où le contexte politique et social, le système de protection des mineurs, ou les risques d'exploitation sont susceptibles de briser le processus sécurisé mis en place en France ?

C'est dans ces circonstances qu'intervient le juge des enfants. Magistrat indépendant, c'est lui qui apprécie l'intérêt supérieur de l'enfant et qui décide si le retour lui est bénéfique. Ce n'est qu'à l'issue de ce long processus que le juge prononce une mainlevée de placement après s'être assuré de la conformité du retour à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ainsi, la protection du mineur peut cesser en France si et seulement si ces garanties sont respectées. Or l'accord franco-roumain qui nous est présenté aujourd'hui contourne le droit commun de la protection des mineurs isolés pour créer un régime d'exception, qui privilégie la logique migratoire et celle de la lutte contre l'immigration illégale plutôt que la logique de la protection de l'enfance.

L'objectif est avant tout de faciliter l'éloignement, sans considération de la situation personnelle du mineur, ni de son bien-être, ni des risques qu'il encourt dans son pays d'origine. De manière méthodique, cet accord supprime les garde-fous pourtant nécessaires qui permettent d'assurer un retour volontaire du mineur isolé, selon un processus sécurisé prenant en compte, de manière primordiale, l'intérêt supérieur de l'enfant.

Une à une, ces garanties sont supprimées au profit d'une logique de rentabilité, d'éloignement et, finalement, de maîtrise des flux migratoires. Nous ne sommes pas loin de la discussion qui a eu lieu dans cet hémicycle jusque tard dans la nuit sur le projet de loi visant à réformer le statut des migrants.

La dimension humaine cède le pas à la logistique, ce qui va à l'encontre non seulement des engagements internationaux de la France, mais également de la tradition française d'accueil et de protection, notamment de celle des mineurs. S'il vous plaît, ne faites pas d'amalgame : nous parlons d'enfants, pas de délinquants. Ce sont des mineurs fragilisés !

Ces seuls constats suffisent pour considérer que cet accord devait être modifié dans un sens préservant avant tout l'intérêt supérieur des mineurs plutôt que celui des États. Or l'accord qui nous est soumis aujourd'hui aggrave encore un peu plus les choses.

On aurait pu se contenter du droit commun de la protection de l'enfance, accompagné d'un renforcement de l'évaluation des garanties de prise en charge par le pays de retour. Pourtant, la France et la Roumanie se sont accordées sur un système dérogatoire qui porte une atteinte grave aux droits fondamentaux des mineurs isolés.

La première critique majeure que l'on peut adresser à cet accord concerne l'absence de garanties offertes par les autorités roumaines en matière de protection effective des mineurs une fois leur retour décidé.

À la longueur des enquêtes sociales s'ajoute un problème d'application effective des mesures. Nous savons que l'Autorité nationale roumaine pour la protection de l'enfance n'a pas assuré le suivi qui lui incombait en vertu de l'accord de 2002. La France n'a reçu aucune information concernant la situa-

tion des jeunes rentrés au pays. Nous ne savons même pas s'ils sont restés dans leur famille. En termes de suivi, vous conviendrez qu'on peut faire beaucoup mieux !

Les autorités roumaines n'ont même pas signé de conventions avec les ONG locales. Elles montrent ainsi une grande faiblesse en matière de réintégration des enfants une fois leur retour assuré, en dépit des engagements qu'elles avaient pris. On comprend donc mieux pourquoi les mineurs reviennent sur le territoire français quelques mois après leur retour dans leur pays d'origine.

Qu'apporte le présent accord de ce point de vue ? Rien. Au contraire, il réduit encore les obligations de la partie roumaine, ne prévoyant pas les garanties minimales relatives au suivi et à la réintégration des mineurs. La réalisation d'une enquête sociale n'y figure pas, de même que la communication aux autorités roumaines des mesures de protection.

Plus grave encore, la partie roumaine n'est plus tenue de recueillir l'accord des parents de l'enfant à son retour, tandis que la France n'a plus à obtenir celui du mineur. Le retour volontaire se transforme donc en une mesure d'éloignement forcé, sans aucune garantie judiciaire ni procédurale.

Mes chers collègues, la question des mineurs isolés ne peut être traitée dans un cadre bilatéral : tous les États européens sont intéressés à son règlement. Oui, c'est un vrai problème, mais la Roumanie, c'est l'Europe. Par conséquent, seul l'échelon européen pourra apporter une réponse harmonisée, qui devra avant tout manifester le souci de la protection effective des mineurs isolés et de leur bien-être.

Enfin, je veux rendre un hommage appuyé à notre collègue Étienne Pinte, même s'il ne siège pas sur les mêmes bancs que nous. Il a fait paraître dans le journal *Libération* du mardi 5 octobre une tribune qui fait honneur à ce qui reste de droite républicaine dans notre pays. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Jacques Pélissard. Provocateur !

Mme Marie-Louise Fort. Tout ce qui est excessif est insignifiant !

M. Noël Mamère. Je pourrais reprendre mot à mot ses propos : « Peuple errant rejeté, ballotté, pourchassé, expulsé, qu'avons-nous fait pour lui tendre la main, l'aider à s'intégrer, l'accompagner humainement dans sa longue marche ? » Que faisons-nous pour les enfants roumains, sinon une politique de chiffres centrée sur l'expulsion vers un pays où, discriminés et appauvris, ils ne chercheront qu'à revenir dans ce qu'ils croyaient être leur nouvelle patrie, l'Europe. Et là que trouveront-ils en face d'eux, une administration et une classe politique qui n'a qu'un seul souci en tête, organiser leur expulsion parce qu'ils ne sont pas assez riches, assez dotés d'un capital culturel et éducatif, pour, expression affreuse du ministre Besson, « fabriquer de bons Français ». À titre personnel, je l'ai déjà dit dans cette enceinte, quand j'entends parler de « bons Français », je frémis et je repense à ces périodes noires de notre histoire pendant lesquelles nous savons qu'on désignait ainsi.

Parce que cet accord est contraire à la Constitution, ainsi qu'aux engagements internationaux de la France, parce qu'il piétine les garanties minimales liées à la protection de l'enfance, les députés Verts et les membres du groupe GDR refuseront de le ratifier. Nous n'acceptons pas de sacrifier l'intérêt supérieur des mineurs en détresse sur l'autel de la surenchère migratoire et de la chasse aux Roms. Nous déclarons irrecevable un tel projet ; c'est pourquoi nous vous demandons de voter cette motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SRC.*)

M. le président. La parole est à M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères.

M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères. Mes chers collègues, en tant que président de la commission des affaires étrangères, je vous invite à rejeter cette motion de rejet préalable.

Monsieur Mamère, je ne doute pas de votre bonne foi. J'ai bien écouté votre analyse de ce projet de loi : je la respecte, mais je ne la partage absolument pas. Je veux m'en expliquer.

Depuis que la navette parlementaire a commencé, nous avons eu le temps de nous familiariser avec le sujet traité par le projet de loi, qui est à la fois très complexe et extrêmement grave. Il ne faut pas faire d'amalgame avec la situation des Roms en général, car ce texte aborde uniquement la question des mineurs étrangers isolés de quatorze ou quinze ans...

M. Noël Mamère. Mais il parle bien des Roumains !

M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères. Ce texte a donné l'occasion à la plupart d'entre nous de travailler le sujet et de se faire une opinion.

Monsieur Mamère, je ne peux pas vous laisser citer comme vous le faites la tribune de M. Pinte : elle traitait des Roms, et absolument pas du sujet, totalement différent, de ce projet de loi. (*Murmures sur les bancs du groupe GDR.*)

Ce texte vise à reconduire l'accord signé en 2002 entre la Roumanie et la France. Les objectifs restent les mêmes : il s'agit, d'une part, de favoriser le retour de jeunes mineurs dans leur pays et, d'autre part, de permettre leur réintégration sur place grâce à un suivi efficace.

Le nouvel accord insiste plus que le précédent sur la lutte contre les réseaux, en particulier les réseaux mafieux, et contre les risques de représailles sur les jeunes concernés.

La discussion en commission a montré qu'un consensus global semblait se dégager sur quatre des cinq articles de l'accord – les articles 1^{er}, 2, 3 et 5. En revanche l'article 4 pose problème.

Combien d'enfants sont accompagnés en Roumanie ? Depuis 2003, exactement soixante enfants ont fait l'objet d'une demande de retour autorisé par la justice française. Autrement dit, nous parlons d'un peu moins d'une dizaine de retours annuels.

Il est assez normal qu'un nombre aussi faible d'enfants soit autorisé à rentrer en Roumanie, car ces retours sont obligatoirement soumis à deux conditions. En effet, le jugement du juge des enfants est prononcé non seulement en tenant compte de l'intérêt de l'enfant, mais aussi après que ce dernier a pu exprimer son avis.

Qu'est-ce qui pose problème à certains dans le nouvel accord ? Aujourd'hui, en vertu de l'accord de 2002, la décision de retour est prise par le seul juge des enfants. Or les nouvelles dispositions prévoient d'intégrer le parquet des mineurs au processus.

Nous savons tous parfaitement – le ministre et la rapporteur l'ont confirmé – que l'intervention du parquet se limitera essentiellement à l'instruction de la demande, c'est-à-dire à une demande d'information auprès des autorités roumaines. Cela permettra d'accélérer la procédure, qui est actuellement extrêmement longue, comme l'ont souligné un grand nombre d'associations. Dans la plupart des cas la décision d'autoriser un retour continuera d'être prise par le juge pour enfants.

L'accélération de la procédure est-elle une bonne chose ? Nous le pensons, car elle permettra d'éviter la dégradation de la situation des enfants. Ne faisons pas de mauvais procès au procureur, qui est un magistrat comme un autre.

M. Noël Mamère. Non !

M. Christian Bataille. Il n'est pas indépendant !

M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères. C'est un magistrat, et il s'agit, en l'espèce, d'autoriser, non pas une expulsion, mais un départ demandé par les autorités roumaines. J'ai senti, dans vos propos, que vous faisiez l'amalgame entre ces décisions et les décisions d'expulsion ; ce n'est pas le sujet.

En conclusion, la Roumanie s'impatiente. Le groupe de liaison institué par l'accord de 2002 et prévu dans le nouvel accord afin de favoriser l'échange d'informations sur l'identité des mineurs et sur les réseaux mafieux ne se réunit plus depuis quatre ans. Il est très urgent qu'il puisse se réunir à nouveau car il s'agit d'une affaire extrêmement grave. Ainsi que l'a rappelé le ministre, 6 000 enfants mineurs isolés se trouvent sur notre territoire, dont 50 % sont de jeunes Roumains. Ils ne viennent pas de Biélorussie, de Serbie, d'Ukraine ou de Bosnie, c'est-à-dire de pays où le niveau de vie est à peu près comparable à celui de la Roumanie : ce sont de jeunes Roumains. Et vous ne me ferez jamais croire, monsieur Mamère, qu'ils sont là par hasard. Je suis en effet de ceux qui pensent que leur venue en France est organisée par des réseaux, notamment de prostitution. (« *Bien sûr !* » sur plusieurs bancs du groupe UMP.)

Dès lors, si nous ne votons pas le projet de loi autorisant l'approbation de cet accord, nous créerons un formidable appel d'air, et davantage de jeunes Roumains de quatorze ou quinze ans seront envoyés en France pour y être exploités et prostitués par des réseaux mafieux. (« *Très juste !* » sur les bancs du groupe UMP.) Je pense donc exactement le contraire de ce que vous défendez en toute bonne foi, monsieur Mamère. La situation empirera. C'est pourquoi je vous invite, mes chers collègues, à repousser la motion de rejet préalable et à voter le projet de loi. Au demeurant, je rappelle que les sénateurs socialistes se sont abstenus sur ce texte, ce qui témoigne du fait que de sérieux doutes existent dans les rangs mêmes de l'opposition. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Monsieur Mamère, je vous ai écouté avec beaucoup d'attention. Ancien parlementaire, je respecte trop cette assemblée pour ne pas donner toute son importance à un échange de vues entre nous sur un sujet difficile et grave. Toutefois, cet échange ne doit pas être l'occasion de se livrer à une caricature systématique, en toute mauvaise foi, et de rappeler, comme on l'a hélas entendu ces dernières semaines, les moments noirs de notre histoire. Comme si, chaque fois que l'on rencontre un problème difficile, il fallait invoquer l'Occupation et le rôle du maréchal Pétain, pour s'autoflageller et finalement ne rien faire.

Vous vous êtes interrogé sur le moment choisi pour soumettre ce texte à l'examen du Parlement. Vous avez ainsi insisté pour inscrire cet accord, pourtant conçu en 2002, dans le contexte du fameux discours de Grenoble...

M. Jean-Pierre Dufau. Tristement fameux !

M. Pierre Lellouche, *secrétaire d'État*... et de la politique sécuritaire, en le caricaturant en une espèce de machine à éloignement automatique des enfants concernés. Votre raisonnement ne tient pas. Si tout cela avait été décidé lors de la réunion qui s'est tenue à l'Élysée au mois de juillet, vous n'examineriez pas cet accord. Encore une fois, celui-ci a presque une décennie d'existence, il est le fruit d'années de coopération entre la Roumanie et la France et il a fait l'objet de demandes réitérées des autorités roumaines.

Je me suis rendu trois fois en Roumanie depuis ma nomination, dont une fois avec les membres de l'opposition, notamment M. Raimbourg. Nous avons tenu des réunions dont l'objet était tout sauf sécuritaire. Quel était notre objectif, droite et gauche confondus ? Nous cherchions à amener le gouvernement roumain à accepter de mettre en œuvre une politique d'inclusion sociale à destination de sa population rom, soit 10 % de sa population. Ainsi que vous l'avez dit vous-même, la plupart de ces enfants, qui sont forcés de se livrer à la prostitution et à des trafics dans les rues de Paris, sont des enfants roms battus et exploités par des trafiquants.

Monsieur Mamère, je vous demande de comprendre, au-delà de la caricature politique, que cet accord, je le répète, répond à des demandes réitérées du gouvernement roumain et à la volonté du gouvernement français de contribuer, bien avant le discours de Grenoble, à l'inclusion de ces populations et au traitement de ces enfants dans des conditions humaines.

Que dites-vous ? Premièrement, le moment est suspect et il s'agit donc d'une opération politique. Deuxièmement, il ne faut faire aucune confiance aux autorités roumaines. Troisièmement, l'article 4 organise une sorte de déportation sous le contrôle du parquet. Cinquièmement, il ne faut donc rien faire. Or, si nous laissons persister le vide juridique actuel, nous laisserons libre cours aux trafiquants qui exploitent ces enfants. Vous vous drapez dans les beaux sentiments, en invoquant les discours de la Commission. Ceux-ci m'ont ulcéré, car je ne supporte pas que mon pays soit attaqué de cette façon, alors que nous essayons de régler les problèmes de façon humaine. Ne vous livrez pas à une telle escalade, monsieur Mamère ; c'est inutile.

Vous avez formulé une seule remarque sur le fond, et Mme la rapporteure et moi-même avons tenté d'y répondre. L'alinéa 2 de l'article 4 de l'accord renvoie expressément à la législation en matière de protection de l'enfance, c'est-à-dire à l'article 375-5 du code civil, qui dispose que le parquet ne peut intervenir que dans un cas d'urgence. Le dispositif n'est peut-être pas parfait, mais il est encadré par la loi française et les conventions internationales. Encore une fois, faire un numéro politique autour d'une affaire aussi grave, c'est laisser libre cours aux trafiquants d'enfants dans nos rues. Monsieur Mamère, au-delà de nos différences politiques, je vous invite à m'accompagner gare du Nord ce soir et en Roumanie ; vous constaterez l'urgence qu'il y a à traiter ce sujet.

Pour m'être occupé de ces questions depuis un an et demi, je puis vous dire que c'est caricaturer l'action du Gouvernement que de présenter sa politique comme une sorte de machine à déporter. Ce n'est pas le cas. Nous avons voulu que l'Union européenne se mobilise et lance enfin un programme à l'échelle continentale. La Commission s'est engagée sur ce point le 29 septembre. J'espère qu'elle agira ; nous verrons. En tout cas, nous, nous allons travailler avec nos partenaires européens, de l'est et de l'ouest, pour tenter de contribuer à l'élaboration d'une stratégie d'intégration de ces populations.

Vous avez bien compris que je ne cherche pas à polémiquer, mais à expliquer le contenu de cet accord, qui est protecteur car il renvoie à la loi française, et à traiter une situation d'urgence qui n'a rien à voir avec de médiocres calculs politiques. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. Dans les explications de vote sur la motion de rejet préalable, la parole est à M. François Asensi, pour le groupe GDR.

M. François Asensi. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je partage l'opinion de mon collègue Noël Mamère. Si l'objet de cet accord soumis à notre approbation est bien la protection des mineurs roumains isolés, il est profondément inabouti. Cet avis était du reste également celui de la majorité sénatoriale, qui avait repoussé ce texte en commission, avant de finalement l'adopter sous la pression du Gouvernement. Aujourd'hui, vous souhaitez faire voter ce texte pour, en dépit de vos dénégations, braquer un peu plus les projecteurs sur les ressortissants roumains, déjà durement touchés par votre politique migratoire, tout en prétendant protéger les mineurs.

Pas plus aujourd'hui qu'hier nous ne sommes d'accord avec vous. Mes collègues du groupe CRC du Sénat avaient adressé au Gouvernement l'essentiel des critiques que je formulerai tout à l'heure, et ce avant que vous ne déclenchiez, avec le fameux discours de Grenoble, une politique de rejet de l'autre. À la lumière de ce changement de contexte et de l'évolution sensible du phénomène des mineurs roumains isolés depuis 2007, il me semble essentiel d'adopter cette motion de rejet préalable pour mieux assurer la protection de ces mineurs.

La comparaison entre les termes de l'accord de 2002 et celui de 2007 est éclairante, et j'invite tous les députés à en faire l'analyse. Le rôle des associations n'est plus précisé, alors que ce sont principalement elles qui ont permis d'améliorer sensiblement la mise en œuvre de l'accord de 2002. L'objectif de « favoriser le retour dans leur pays des mineurs » n'est plus assorti de la mention : « si la situation le permet ». L'obligation de suivi pendant six mois disparaît également. Nous reviendrons plus longuement sur la procédure de rapatriement, qui dessaisit le juge des enfants et n'assure pas le droit des mineurs.

Mme la rapporteure nous a assuré qu'avec cet accord, « il s'agit simplement d'organiser une coopération avec la Roumanie dans le cas où l'enfant veut rentrer ». Si tel est le cas, pourquoi ne pas avoir précisé dans le texte que le consentement de l'enfant était nécessaire ? La prise en compte de l'avis de l'enfant, en fonction de son âge et de sa capacité de discernement, est pourtant un pilier de la Convention internationale des droits de l'enfant ; elle figure dans son article 12.

Pour l'ensemble de ces raisons, je voterai pour la motion de rejet préalable défendue par mon collègue Noël Mamère. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Vidalies, pour le groupe SRC.

M. Alain Vidalies. La situation des enfants roumains isolés en France, je crois être l'un des premiers à l'avoir examinée, puisque j'ai été le rapporteur de la mission sur l'esclavage moderne, en 2000. Comme vous, monsieur le secrétaire d'État, je me suis donc rendu dès cette époque à la gare du Nord, dans les rues de Paris, en Roumanie ainsi qu'en Moldavie, qui était concernée par les problèmes de prostitution. Or, je fais partie de ceux qui s'interrogent sur la constitutionnalité de ce texte et sur son approche du problème.

Parmi les mineurs isolés, on distingue les mineurs autonomes, qui sont à vrai dire peu nombreux, et ceux dont nous parlons aujourd'hui, c'est-à-dire les mineurs qui sont aux mains de réseaux esclavagistes. Achetés à des familles si pauvres qu'elles n'ont rien à vendre que leurs enfants, ils ont été amenés en France, utilisés pour piller les horodateurs à pièces, puis prostitués quand ceux-ci ont été supprimés, les réseaux les utilisant comme une marchandise à exploiter. Voilà la réalité.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Absolument !

M. Alain Vidalies. Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir ce que nous devons faire pour ces mineurs ou, pour le dire autrement, pour ces victimes. Je ne fais pas le lien avec le projet de loi qui nous occupe par ailleurs et avec la question de l'immigration, car ce n'est pas forcément la même chose. Nous sommes là face à des victimes de réseaux mafieux, et l'enjeu est le même s'agissant de la prostitution. Quelle est la réponse de la France ? Si nous reconnaissons à ces enfants le statut de victimes, nous devons faire en sorte de les extraire de ces réseaux et de les protéger. Il ne faut pas pour autant écarter l'idée qu'ils retournent chez eux – et, de ce point de vue, il ne faut pas exclure le principe d'une coopération avec la Roumanie –, mais s'il s'agit de protéger des victimes, nous devons les protéger jusqu'au bout.

M. le président. Il faut conclure, monsieur Vidalies.

M. Alain Vidalies. Vous avez raison de me rappeler à l'ordre, monsieur le président, car il est vrai que sur ce dossier, j'ai tendance à m'emporter.

Quoi que vous en disiez, madame la rapporteure, monsieur le ministre, il résulte des dispositions de l'accord de coopération – en particulier de son article 4 – que la décision de rapatrier les enfants en Roumanie appartient bien au parquet. Vous affirmez que le juge des enfants sera tout de même saisi : dans ce cas, pourquoi n'est-ce pas dit clairement ? On ne retrouve pas, dans le texte, ce dont vous parlez.

Il faudra donc très certainement que le Conseil constitutionnel se prononce sur cette question, car elle est sérieuse : il s'agit avant tout de protéger des enfants. Pour notre part, nous ne pouvons pas accepter un texte qui renvoie les victimes vers leurs bourreaux sans leur offrir aucune assurance de protection. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

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

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Christian Bataille.

M. Christian Bataille. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons, en ce mois d'octobre, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la République française et le gouvernement de la Roumanie, relatif à la protection des mineurs roumains isolés. Ce projet de loi nous est soumis cinq mois après son examen par le Sénat le 6 mai dernier, c'est-à-dire après un délai relativement long, mais je veux surtout insister sur le fait que ce texte a connu un parcours chaotique depuis plusieurs années. En effet, l'accord diplomatique signé le 1^{er} février 2007 a vu son examen différé par le Sénat en 2009. Il s'agissait de renouveler un accord conclu en 2002 pour trois ans, arrivé à échéance et devenu caduc depuis 2006.

Je souligne la qualité et l'intérêt de votre rapport, madame la rapporteure, rédigé sur la base d'un travail sérieux et documenté. Néanmoins, le groupe SRC parvient à des

conclusions opposées aux vôtres quant au texte diplomatique, que nous estimons discutable et d'une qualité ne méritant pas les éloges que vous lui faites. Le rôle de notre assemblée par rapport à cet accord diplomatique est assez limité puisque, après débat, nous n'aurons à répondre que par oui ou par non. Ce texte est donc à prendre ou à laisser par rapport à l'engagement du Gouvernement. Notre rôle, aujourd'hui, est bien dans l'air du temps : le Parlement s'en tient au rôle très limité auquel l'exécutif tend, hélas, à le confiner.

Il faut ajouter un élément fort de contexte intervenu depuis l'examen de cet accord au Sénat : le trop fameux discours de Grenoble du Président de la République, qui lie insécurité et immigration, et stigmatise le peuple roumain à travers les Roms. Hasard de l'histoire ou évolution politique logique ? Chacun répondra à sa manière, mais il est sûr que ce texte joue sur le mode mineur une petite musique que nous avons entendue de manière ronflante, la semaine dernière, à propos des populations roms.

Sans le dire dans son intitulé, ce texte qui entend protéger les mineurs roumains prévoit en réalité, face au problème posé par la libre circulation des Roms, un traitement bien plus expéditif que celui résultant de l'accord de 2002. Le précédent dispositif de 2002 avait pour objectif à la fois de lutter contre une délinquance organisée exploitant les mineurs – pour l'essentiel roumains et d'origine rom, nous en convenons – et, simultanément, de protéger des adolescents en organisant leur prise en charge juridique, sociale, éducative, et éventuellement leur retour volontaire en Roumanie.

Ce dispositif a donné des résultats décevants : le débat au Sénat a mis en évidence le faible rendement de la procédure mise en place – vous le dites vous-même, madame la rapporteure –, aussi bien pour le retour au pays que pour les carences de la mise à l'abri en France. En réalité, l'accord passé avec les ONG montre la faiblesse de la partie roumaine dans la réintégration des enfants après leur retour. Les juges pour enfants français ont pu constater la légèreté des enquêtes sociales, très succinctes. L'Autorité nationale pour la protection des droits des enfants en Roumanie n'a pas assuré le suivi et aucun retour ne nous est parvenu pour tenir les autorités françaises au courant de la situation des jeunes rentrés au pays.

Enfin, les autorités roumaines n'ont pas suivi l'accord de 2002, en refusant de travailler avec les ONG locales. L'association Hors la rue, qui dispose d'un réseau important en France et de correspondants en Roumanie, a publié un rapport sans appel, concluant : « L'impression qui se dégage est que les rapatriements opérés dans le cadre des accords franco-roumains se sont le plus souvent limités à une opération logistique de retour au pays, sans véritable préparation ni surtout de suivi *a posteriori*. On peut ainsi s'interroger, d'une part, sur la conformité de ces retours avec les traités internationaux qui garantissent le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et, d'autre part, sur l'efficacité de ces retours du point de vue du contrôle des flux migratoires. La majorité des jeunes rapatriés dans le cadre des accords franco-roumains ont été victimes des dysfonctionnements des administrations des deux pays, sans véritable projet de retour élaboré avec et pour le jeune. »

L'accord signé en 2007 est pourtant en net recul par rapport au texte de 2002, déjà insuffisant : le dispositif s'appuyant sur la constitution d'un groupement d'ONG françaises a tout à fait disparu ; il n'est plus fait mention d'enquêtes sociales et de mesures de protection ; la communication, par la partie roumaine, du consentement des parents de l'enfant à son retour a également disparu, de même que tout projet pour l'enfant.

La partie la plus discutable de cet accord est la faculté accordée au parquet de décider seul du rapatriement d'un mineur, en l'absence de décision prise par un magistrat indépendant, d'audition, de débat contradictoire, et de possibilité de recours. De fait, l'avis du juge des enfants devient facultatif et le rapatriement peut se faire sur seule décision des autorités françaises et roumaines – alors que c'est une décision portant atteinte à la vie privée –, contrairement au principe constitutionnel reconnu par la Convention européenne des droits de l'homme. Le ministère public ne dispose plus du pouvoir de prendre une décision en matière de protection de l'enfance.

En résumé, ce nouveau projet d'accord s'inscrit dans la droite ligne de la politique du Gouvernement favorisant les décisions à la hussarde plutôt que la réflexion et l'examen approfondis. On voit se renforcer les pouvoirs administratifs d'urgence au détriment du droit; les pouvoirs du procureur et de la police sont amplifiés au détriment du juge des enfants, alors que nous sommes confrontés à un problème d'immigration irrégulière, de délinquance concernant des adolescents et des enfants contraints de se livrer à la prostitution, au vol, à la mendicité, parfois même achetés à leurs parents.

Ce projet, positif dans son intention initiale, est incomplet. C'est un chantier en sursis qui ne peut nous satisfaire. Les autorités elles-mêmes sont incapables d'apprécier l'ampleur du phénomène et le nombre des mineurs isolés – plusieurs milliers, semble-t-il, plutôt à Paris, sur des sites spécifiques. La politique de retour ne donne, comme dans d'autres domaines, que des résultats limités et marqués par un effet boomerang: sans doute n'y a-t-il rien de mieux à attendre d'une solution expéditive de facilité. Rapporté à notre population et aux effectifs de notre jeunesse, le nombre d'enfants et d'adolescents concernés est faible. Il est vrai que les décisions articulées sur l'action du juge des enfants et des structures éducatives et sociales sont ardues, longues, et que leurs résultats, souvent peu spectaculaires, ne sont pas garantis.

Je termine en m'étonnant que notre politique passe par des accords bilatéraux dignes des années 1950 et ignorant le cadre européen. Je me tourne donc vers vous, monsieur le secrétaire d'État, pour vous demander ce que fait l'Europe, à quoi elle sert, et si le Gouvernement pèse bien de tout son poids pour que la Commission européenne présente un plan d'action sur cette question grave et délicate. Une intervention de l'Union européenne répondrait bien plus efficacement que des accords bilatéraux mais, jusqu'à présent, rien n'a été entrepris en ce sens, notamment à l'occasion de la présidence française.

Le groupe socialiste, radical et citoyen considère que le texte qu'il nous est proposé d'approuver est un mauvais texte, scandaleux sur le fond, approximatif dans sa rédaction, et examinera donc très sérieusement la possibilité d'un recours en annulation auprès du Conseil constitutionnel. Nous refusons ce mauvais accord qui crée un droit inférieur pour une jeunesse à l'abandon. Au nom des principes républicains fondamentaux, nous voterons donc contre ce projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

M. le président. La parole est à M. François Asensi.

M. François Asensi. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, depuis plusieurs mois, la communauté internationale s'indigne de la politique française en matière d'immigration, fondée sur le rejet de l'autre, qu'il s'agisse du traitement des migrants en général ou de celui réservé aux Roms.

De l'Union européenne au Vatican en passant par l'ONU, tous appellent la France à cesser de stigmatiser une communauté. Ils rappellent à la patrie des droits de l'homme que les

sanctions collectives prises contre un groupe sont contraires à toutes les conventions de droit international. Discriminer certains Français en fonction de leur origine constitue un précédent inacceptable et dangereux. Je parle bien d'un précédent, et non d'un retour, car je n'accepte pas que l'on puisse faire un quelconque amalgame avec ce qui s'est passé durant la Seconde Guerre mondiale: pour moi, un tel procédé vise essentiellement à développer des thèses révisionnistes inacceptables.

Je crains que l'accord que nous examinons aujourd'hui ne s'inscrive dans un mouvement de rejet de l'étranger, contraire à l'objectif, affiché dans son intitulé, de protection des mineurs et de lutte contre leur exploitation. Cet accord concerne pourtant des mineurs roumains isolés, c'est-à-dire avant tout des enfants en danger, quel que soit leur parcours sur notre territoire. La logique qui devrait donc prévaloir est celle de la protection de l'enfant et la recherche de son intérêt supérieur, conformément à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Nous ne pouvons accepter que les faits délictueux commis par une minorité de ces enfants sous la pression de réseaux constitués d'adultes barbares serve de prétexte à remettre en cause la présence en France de l'ensemble d'une communauté. Ce traitement est attentatoire aux droits de l'enfant et profondément discriminatoire puisque, par nature, cet accord bilatéral ne concerne que les ressortissants roumains.

Rappelons que les mineurs étrangers isolés qui se trouvent en France sont des enfants qui fuient leur pays d'origine afin d'échapper à la pauvreté ou de se soustraire aux persécutions dont ils font l'objet dans leur pays. Ces enfants arrivent seuls sur le territoire français, sans famille et généralement sans papiers – ou, pire, sous l'emprise de réseaux clandestins mafieux. La plupart de ces mineurs isolés, vite confrontés à la question de leur survie quotidienne, livrés à eux-mêmes, sans abri, sans ressources, constituent la proie idéale pour les réseaux de délinquance ou de prostitution.

En tant que législateurs, nous devons garder à l'esprit l'objectif primordial consistant à soustraire les mineurs isolés des menaces graves pesant sur eux. Dans son article 34, la Constitution nous donne pour mission d'énoncer les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens, et non d'organiser la logistique du rapatriement de mineurs en Roumanie.

Les pouvoirs publics brandissent des statistiques illustrant l'afflux massif de mineurs roumains et leur implication dans la délinquance. Pourtant, notre collègue Chantal Bourragué, rapporteure de l'accord, reconnaît que selon plusieurs sources – notamment la défenseure des droits de l'enfant –, les Roumains ne figurent plus parmi les nationalités les plus représentées au niveau national. Leur présence, en fait essentiellement circonscrite à l'Île-de-France, a décliné sensiblement depuis le début des années 2000. Là encore, c'est une élue de la majorité qui souligne le caractère minoritaire de la présence roumaine: selon le rapport d'Isabelle Debré, remis à la garde des sceaux en mai 2010, les mineurs étrangers présents en France viennent principalement du Mali, d'Afghanistan, d'Inde, de Chine, des territoires palestiniens, du Congo, de la République démocratique du Congo, d'Angola, du Pakistan et du Maroc. Dès lors, pourquoi signer un accord bilatéral avec la seule Roumanie, État européen dont les ressortissants bénéficient du principe de libre circulation, plutôt qu'avec l'ensemble des pays concernés?

D'un côté, monsieur le ministre, vous nous présentez ce texte dérogeant au droit commun comme une nécessité; de l'autre, vous nous annoncez qu'aucun autre accord de ce type

ne sera conclu. Il y a là une incohérence criante dans la politique du Gouvernement, incohérence qui ne peut s'expliquer, je crois, que par vos véritables intentions: il ne s'agit finalement que de libérer les vieux démons de la xénophobie, à des fins électoralistes, en donnant aux ressortissants roumains le rôle de bouc émissaire.

L'accord franco-roumain soumis aujourd'hui à notre approbation n'apportera pas de réponse au problème de la nécessaire assistance des mineurs isolés; il accentuera au contraire le non-respect du droit à la protection des mineurs roumains. Cet accord, signé le 1^{er} février 2007, renouvelle celui conclu en 2002 et arrivé à échéance. Ce précédent accord avait fixé deux objectifs principaux à la collaboration mise en place entre la France et la Roumanie: résoudre la situation de mineurs roumains en difficulté sur le territoire français; faciliter les échanges de données et d'informations pour contribuer à prévenir les situations d'isolement ou de risque, y compris les récidives.

En pratique, il s'avère que les retours réalisés ont rarement été conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant. L'efficacité de l'accord de 2002 a été fortement contestée, et de graves défaillances ont été mises en lumière par les professionnels et les associations. L'association Hors la rue a publié un rapport très complet sur le sort de ces jeunes reconduits en Roumanie: sur vingt-trois mineurs rapatriés dans le cadre des accords bilatéraux, neuf déclarent ne pas avoir été auditionnés par le juge; sept indiquent qu'aucune enquête sociale n'a été réalisée avant leur retour en Roumanie; douze indiquent qu'aucun suivi socio-éducatif n'a été mis en place depuis leur retour. La plupart des mineurs rapatriés n'ont bénéficié d'aucun avis après leur retour dans leur pays d'origine. Enfin, aucune évaluation d'ensemble n'a été réalisée.

Les responsables de l'action sociale et de la protection de l'enfance comme les juges des enfants ont tous noté la légèreté des enquêtes sociales, enquêtes succinctes, réalisées à la va-vite et ne comprenant souvent aucun renseignement précis sur le mineur. L'accord de 2002 prévoyait une évaluation tous les six mois de la situation individuelle de chaque jeune après son retour: à notre connaissance, ces évaluations n'ont pas été réalisées.

Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous dire ce que sont devenus les mineurs rentrés dans leur pays d'origine depuis la signature du premier accord? Combien d'entre eux sont, après leur retour au pays, repartis à l'étranger, dans des conditions tout aussi préoccupantes?

Force est de constater, à l'instar de l'association Hors la rue, que, dans le cadre du premier accord franco-roumain, les rapatriements se sont le plus souvent limités à une opération logistique de retour au pays, sans préparation ni suivi.

Avant de conclure un autre accord, il aurait absolument fallu évaluer le premier, de façon qualitative et quantitative. Mais, loin de tirer les conséquences des graves carences de l'accord de 2002, celui de 2007 aujourd'hui soumis à notre approbation représente une régression supplémentaire. Il marque un repli en matière de garanties offertes pour la protection des mineurs isolés roumains; l'intérêt supérieur de l'enfant n'est absolument pas pris en compte: cet accord s'inscrit dans la seule logique de maîtrise des flux migratoires.

Sa disposition la plus contestable est l'organisation d'une nouvelle répartition des prérogatives entre le siège et le parquet dans la procédure de reconduite du mineur isolé. Tandis que le précédent accord confiait au seul juge des enfants la responsabilité d'autoriser la reconduite du mineur, l'accord de 2007 prévoit que, si le parquet des mineurs ne saisit pas le juge des enfants, il peut dès réception

de la demande de rattachement la mettre à exécution s'il estime, eu égard notamment aux données fournies par la partie roumaine, que toutes les garanties sont réunies pour assurer la protection du mineur.

Le parquet est ainsi autorisé à se prononcer dès réception de la demande roumaine, sans vérification réelle et sérieuse des garanties apportées pour la protection du mineur. Cette nouvelle disposition, qui rend la saisine du juge des enfants facultative, est à mes yeux inacceptable: seul le juge des enfants doit avoir compétence pour veiller à l'assistance éducative due au mineur. Elle contrevient aux principes fondamentaux sur lesquels sont fondés les dispositifs de protection des mineurs et va à l'encontre de nos obligations internationales.

Ce nouvel accord supprime par ailleurs la demande d'évaluation formulée auprès des autorités roumaines avant le retour du mineur, ainsi que le suivi social, éducatif et sanitaire après le retour; celui-ci n'est plus assuré par l'agence responsable des migrations.

Ainsi, l'accord soumis aujourd'hui à notre approbation n'est qu'un nouvel instrument de gestion des flux migratoires, qui ouvre la voie à la possibilité de reconduire purement et simplement des mineurs roumains: la vision du mineur isolé comme enfant en danger est remplacée par celle du mineur délinquant potentiel.

En votant résolument contre ce texte, le groupe GDR veut affirmer que la protection du mineur isolé, qui se trouve souvent dans des situations de traite et de prostitution, doit primer sur la politique de gestion des flux migratoires.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Louise Fort.

Mme Marie-Louise Fort. À l'heure où la polémique règne quant à nos relations avec la Roumanie, je me réjouis que nous puissions débattre ce matin de la ratification de cet accord concernant la protection des mineurs roumains isolés qui se trouvent sur notre territoire.

Cet accord montre la qualité des relations bilatérales entre nos deux pays: la Roumanie est un pays ami, dont nous avons soutenu sans faille – Pierre Lellouche peut en témoigner – le processus de démocratisation et l'entrée dans l'Union européenne. Nous travaillons en étroite collaboration avec la Roumanie, tant au niveau bilatéral qu'au sein de l'Union.

Notre collègue Lionnel Luca, président du groupe d'amitié France-Roumanie, l'a rappelé lors du débat en commission des affaires étrangères: la Roumanie attend la ratification de cet accord. Elle l'a elle-même ratifié dans des délais très courts, dès le mois d'octobre 2007, soit moins de dix mois après sa signature au mois de février 2007.

Cet accord n'est sans doute pas parfait, loin de là. Des questions se posent encore. Mais le président Poniatoski ainsi que notre rapporteure, Chantal Bourragué, y ont fort bien répondu et je n'y reviendrai pas.

Permettez-moi néanmoins quelques remarques.

Il y a urgence à agir puisque depuis 2006 et la fin de la mise en œuvre de l'accord de 2002, nous sommes dans une situation de vide juridique alors que la question de ces mineurs isolés sur notre territoire n'a cessé de prendre de l'importance. Il y a sans doute 2 000 mineurs roumains, voire plus, en situation de détresse dans notre pays; leur âge moyen est de 14 à 15 ans. Il y a de quoi se montrer réellement inquiet sur le devenir de ces enfants.

Dès 2002, nos deux pays ont signé un accord dont l'objectif était d'améliorer la protection des mineurs et d'obtenir de la Roumanie qu'elle conduise des enquêtes sociales sérieuses et

qu'elle lutte plus efficacement contre les réseaux d'exploitation. Comme cela vient d'être rappelé, le bilan de cet accord est mitigé. À ce jour, moins de soixante mineurs roumains ont été rapatriés.

L'accord que nous examinons aujourd'hui vise principalement à renforcer le dispositif de 2002. Nous devons nous poser la question : que voulons nous pour ces enfants ? Quel genre de vie pouvons-nous leur offrir ?

Ils ont quitté leur pays dans des conditions dont nous ne savons généralement rien ; la plupart du temps, ils sont entre les mains de réseaux mafieux qui les exploitent. Ont-ils des familles ? Sont-ils partis volontairement ? J'en doute. Sont-ils partis avec le soutien de leur famille, souvent abusée par des réseaux ? Leurs familles les recherchent-elles ?

Ce sont autant de questions qui nécessitent des recherches longues et complexes. Nous devons donc nous féliciter de la volonté de la Roumanie de nous aider à les mener à bien. Cet accord n'est pas, comme j'ai pu l'entendre, destiné à faciliter des expulsions. C'est au contraire un accord de protection de ces mineurs.

Je souhaite rappeler ici l'article 8 de la Convention des droits de l'enfant qui précise : « Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale. Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible. »

Par là, nous reconnaissons à ces enfants le droit de vivre dans leur pays où ils peuvent parler leur langue, dans leur famille quand cela est possible et souhaitable pour eux ; ils doivent pouvoir se référer à leurs racines. Vivre dans sa famille, dans son pays, parler sa langue, tout cela fait partie intégrante de l'identité de ces enfants et c'est cela que nous cherchons à préserver.

C'est d'ailleurs pour cela – plusieurs de nos collègues l'ont rappelé lors de nos débats en commission – qu'il nous faut assurer un suivi de ces enfants lors de leur retour éventuel dans leur pays d'origine. Je l'ai dit en commission, la situation de ces enfants – qu'aucun de nous ne peut ignorer tellement elle est visible au cœur de nos villes – me fait honte et doit nous faire honte.

La critique est aisée, l'art est difficile ; mais il faut faire quelque chose. Qui peut décemment faire croire que l'objectif de nos deux pays serait d'expulser ces enfants au mépris de toutes les règles et de tous les principes ? Pour ma part –, et en tant qu'élue républicaine, monsieur Mamère – je n'oublie pas que, dans chaque pays, la jeunesse représente l'espérance et l'avenir ; nous nous devons de le leur offrir le maximum pour qu'ils incarnent au mieux cette espérance.

La ratification de cet accord ne règlera pas totalement la question des mineurs roumains isolés sur notre territoire. En revanche, nous sommes persuadés qu'il va dans le bon sens en obligeant nos deux pays à coopérer activement. Nous sommes persuadés aussi, avec vous, monsieur le secrétaire d'État, de la nécessité d'impliquer l'Union européenne.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP dont je suis aujourd'hui la porte-parole, votera pour cet accord sans états d'âme. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

M. le président. La parole est à M. Dominique Raimbourg.

M. Dominique Raimbourg. Monsieur le secrétaire d'État, je ne veux pas vous faire de procès d'intention ; je veux bien vous faire crédit de votre volonté de régler cette question difficile, à laquelle il est important – et urgent – de s'atteler.

Malheureusement, le texte qui nous est présenté n'est pas satisfaisant ; il n'est pas à la mesure des enjeux.

D'abord – plusieurs orateurs l'ont déjà souligné –, le transfert des pouvoirs du juge des enfants vers le procureur pose problème. Monsieur le secrétaire d'État, vous indiquez que cela s'inscrit dans le cadre de la législation générale et que ce n'est qu'une situation d'urgence. Mais le texte ne le dit pas ; il donne tout simplement au procureur la possibilité de renvoyer un mineur, dès lors qu'il estime que les renseignements sont suffisants et que la partie roumaine a satisfait à son obligation d'enquête sociale.

Ensuite, ce texte n'est pas à la mesure du problème que nous essayons de résoudre. Vous estimez à 6 000 environ le nombre de mineurs isolés en France ; parmi eux, vous indiquez que la moitié environ seraient roumains. Ces chiffres rejoignent ceux du rapport de Mme Isabelle Debré, remis au Sénat au mois de mai 2010 : elle estime qu'il y a entre 4 000 et 8 000 mineurs isolés ; sur les 567 mineurs isolés présentés aux juges des enfants de Paris en 2009, 401 étaient roumains : cela laisse penser qu'un grand nombre de mineurs isolés sont effectivement roumains.

Mais le dispositif mis en place n'a abouti, en cinq ans, qu'à soixante reconduites environ, nous avez-vous dit, monsieur le président de la commission. Soixante cas « résolus » pour 3 000 mineurs étrangers isolés : ce dispositif n'est visiblement pas à la hauteur du problème.

Je note aussi que vous ne prévoyez pas de suivi après la remise du mineur aux autorités roumaines. Le groupe de liaison opérationnelle a prévu un travail en France et jusqu'à la frontière ; ensuite, ce travail s'arrête. L'étude, déjà citée par notre collègue Asensi, de l'association Hors la rue fait état d'un suivi très faible ; ils ont eu beaucoup de mal à retrouver quarante-trois mineurs qui avaient été remis aux autorités roumaines, et parmi ces quarante-trois personnes beaucoup se plaignaient d'avoir été extrêmement peu suivies. Cela a déjà été développé et je n'y reviens pas.

Le rapport de Mme Debré prévoyait une coordination par la protection judiciaire de la jeunesse, au profit des mineurs isolés. Nous n'en retrouvons aucune trace dans cet accord ; c'est d'autant plus dommage que la proposition de Mme Debré a été reprise dans le projet de budget du ministère de la justice pour 2011.

Enfin, cet accord prévoit peu de mesures de coopération en faveur de la Roumanie. Le rapport de Mme Debré citait le cas de l'Espagne, qui a passé avec le Maroc des accords de coopération : la plupart des mineurs isolés en Espagne sont en effet des enfants marocains et il y aurait environ 5 000 nouveaux cas par an. L'Espagne a créé et financé des centres d'accueil au Maroc. Nous n'avons pas trace ici d'une telle coopération.

Cet accord s'attaque certes à un problème difficile mais, tout en étant conscients de la gravité de la situation, nous pensons, comme l'a dit notre collègue Christian Bataille, que le chantier commencé doit être amélioré et que l'accord qui nous est proposé n'est pas à la hauteur. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

M. le président. La parole est à Mme Henriette Martinez.

Mme Henriette Martinez. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le projet de loi qu'il nous est proposé de voter rendra effectif l'accord entre la

France et la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine ainsi – c'est important – qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation concernant les mineurs.

Dans son préambule, cet accord réaffirme les engagements pris par la France et la Roumanie dans le protocole des ministres de l'intérieur du 30 août 2002 relatif au renforcement de la coopération bilatérale afin de lutter contre la criminalité organisée et la traite des êtres humains – car c'est bien de cela qu'il s'agit.

En poursuivant la coopération qui existe déjà depuis l'accord du 4 octobre 2002 relatif à la protection des mineurs roumains, mineurs dont le nombre est estimé à 2000 en France pour une soixantaine de retours en 2003, les deux parties se réfèrent également – c'est la garantie de leurs intentions – à la Convention internationale des droits de l'enfant de l'ONU du 20 novembre 1989.

L'article 3 de cette convention stipule : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, quelles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

La notion d'intérêt supérieur de l'enfant a été introduite dans le code civil français à l'article 375-1 relatif à l'assistance éducative, article dans lequel il est écrit que le juge doit « se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant ».

Je sais que la définition de l'intérêt supérieur de l'enfant peut être subjective et sujette à caution, et je comprends, compte tenu de mon engagement en faveur de la protection de l'enfance, que certains puissent s'interroger sur l'opportunité d'un retour de l'enfant, dans son intérêt justement, dans son pays d'origine. Moi-même, je me suis posé des questions. Aujourd'hui, je me demande, ces mineurs pouvant être originaires d'autres pays, de Bulgarie par exemple, si un tel accord ne pourrait pas leur être proposé.

En tout état de cause, le maintien systématique de ces mineurs sur notre territoire poserait problème au regard de la Convention internationale des droits de l'enfant, selon leur situation individuelle. De même que poserait problème leur reconduite systématique dans leur pays d'origine. Ce n'est pas ce que propose cette convention car le juge aura la responsabilité de déterminer ce qui est conforme à l'intérêt de ces mineurs après les avoir entendus, s'être assuré que leur retour dans leur pays d'origine ne présente aucun danger pour eux et correspond à leur souhait.

Qui sont ces mineurs roumains isolés sur notre territoire ? Victimes ou délinquants selon le regard qu'on leur porte, souvent les deux d'ailleurs par voie de conséquence, ces mineurs dont leur pays se soucie, à juste titre, avec la volonté d'en assumer la responsabilité, doivent retenir toute notre attention.

Nous ne pouvons que féliciter la Roumanie, pays désormais ami et partenaire au sein de l'Europe, de se préoccuper du sort de ces enfants, après une période noire de son histoire au cours de laquelle nous dénoncions les orphelinats roumains et les mauvais traitements qui étaient infligés aux enfants.

Enfants fugueurs, peut-être pour quelques-uns, enfants séparés de leurs parents, certainement, contrevenant ainsi à l'article 9 de la Convention internationale des droits de l'enfant, par lequel « les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré ». Enfants victimes de réseaux et de trafiquants, ils ont été

amenés dans notre pays contre leur gré ou par abus de confiance d'eux-mêmes ou de leur famille. Enlevés, bernés, ainsi que leur famille, sur la finalité du voyage, drogués, ces enfants sont souvent vendus comme des marchandises, ils sont la proie d'un infâme trafic d'êtres humains qui alimente des réseaux pédophiles, de prostitution, de trafic de drogue, de vol organisé.

Ces réseaux opèrent par-delà nos frontières mais également sur notre propre sol. Nous ne pouvons tolérer une telle situation.

L'article 34 de la Convention internationale des droits de l'enfant, sur lequel j'ai essayé d'appuyer mon raisonnement et mes convictions, stipule : « Les États parties s'engagent à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle. À cette fin, les États prennent en particulier toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher : que des enfants ne soient incités ou contraints à se livrer à une activité sexuelle illégale ; que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques sexuelles illégales »...

Mais la France et la Roumanie ont également le devoir, toujours selon la Convention internationale des droits de l'enfant, plus précisément l'article 8 que Mme Fort a cité, de tout mettre en œuvre pour respecter l'identité des enfants, en les aidant à retrouver leur pays d'origine et, si les conditions le permettent, leur famille dans le cadre de la coopération internationale.

M. le président. Il faut conclure, madame Martinez.

Mme Henriette Martinez. Il faut donc veiller à ce que l'identité de ces enfants soit recherchée. C'est ce que nous prévoyons. Nous sommes bien là dans le cadre de la Convention internationale des droits de l'enfant. Y contrevenir équivaldrait pour la France à cautionner leur enlèvement et le trafic dont ils sont victimes, comme furent victimes, dans d'autres circonstances et à d'autres fins, les malheureux enfants de l'Arche de Zoé, que l'on a tenté d'extraire de leur pays.

Je voudrais enfin, si vous me le permettez, monsieur le président, citer l'article 35.

M. le président. Madame Martinez, vous avez largement dépassé votre temps de parole.

Mme Henriette Martinez. Je voudrais, pour conclure, dire que les États parties doivent prendre, conformément à l'article 35 de la Convention internationale des droits de l'enfant, « toutes les mesures appropriées pour empêcher » ces trafics.

Enfin, puisque rien ne semble s'opposer, en vertu des droits de l'enfant, à l'approbation de cette convention, je voudrais rendre hommage aux services sociaux et aux associations qui luttent inlassablement pour sauver ces mineurs et leur permettre d'échapper au malheur qui les a frappés quand leur a été délivré ce que la journaliste Célhia de Lavarène, spécialiste des questions de trafic des êtres humains, appelait « un visa pour l'enfer ». Pussions-nous leur faciliter aujourd'hui l'accès à un visa pour l'espoir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP et sur plusieurs bancs du groupe SRC.*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Manuel.

M. Gérard Manuel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission, madame la rapporteure, mes chers collègues, ce projet de loi, déjà adopté par le Sénat, s'inscrit dans le prolongement

d'un premier accord entre la France et la Roumanie en matière de mineurs isolés, signé par Jean-Pierre Raffarin en 2002 mais préparé par le gouvernement de Lionel Jospin en 2001 et entré en vigueur en 2003.

Sans qu'il existe de statistiques précises, on estime à 6 000 le nombre de mineurs étrangers isolés sur le territoire français, dont près de 2 500 seraient Roumains.

Certains ont choisi de partir d'eux-mêmes mais beaucoup d'autres, d'un âge moyen situé entre quatorze et quinze ans, sont les victimes de filières organisées, de véritables réseaux mafieux avec, ou non, la complicité de leurs parents, comme vient de le dire le président de la commission des affaires étrangères.

La suite, on la connaît, c'est trop souvent la souffrance et le malheur qui les attendent, exploités qu'ils sont par des familles ou des réseaux avec, comme horizon quotidien, les larcins, la délinquance, ou encore la prostitution.

Face à ce constat, les associations mais aussi toutes les autorités que compte notre pays ont le devoir de se mobiliser. La lutte contre les réseaux mafieux doit être affirmée avec force et sans faiblesse.

En commission des affaires étrangères, on a vu la gauche s'insurger contre ce projet. Faut-il rappeler qu'elle a elle-même participé à l'élaboration de ce projet lors des travaux préparatoires de 2001 ? Faut-il rappeler aussi que les sénateurs socialistes ont adopté une position bien plus nuancée que celle que nous offrent les députés de gauche aujourd'hui, certainement dans une posture de circonstance ponctuelle au regard de l'actualité de cet été ?

Ceux dont il s'agit dans ce texte, ce sont les jeunes qui, victimes, doivent être protégés, vous l'avez bien dit, monsieur le secrétaire d'État. Ce projet est important car tout ce qui permet de lutter contre les trafics d'enfants et de sortir les enfants de cette situation va dans le bon sens.

Le précédent accord a mis en place un groupe de liaison opérationnel franco-roumain. Ce groupe a agi en collaboration avec les ONG pour lutter contre les trafics d'enfants et a permis de créer onze centres d'accueil pour mineurs isolés sur le sol roumain. Le bilan, personne ne peut le contester, fut positif, mais l'accord est devenu caduc en 2006. Le présent traité propose non seulement de reconduire l'expérience mais va plus loin en demandant une évaluation du dispositif par la représentation nationale tous les six mois.

Bon nombre de garanties ont été prises. Désormais, le mineur bénéficiera d'un suivi par les autorités françaises pendant les six mois qui suivront son retour. Cela nous permettra de garantir plus efficacement sa protection. Par ailleurs, les mineurs concernés par le dispositif devront obligatoirement être entendus par l'autorité judiciaire, parquet des mineurs ou juge pour enfants.

La Roumanie, réactive, et c'est tout à son honneur, a déjà ratifié ce projet en octobre 2007 et attend le renouvellement de notre engagement.

Bien sûr, monsieur le secrétaire d'État, nous ne pouvons que regretter que le dispositif ne fasse pas l'objet d'un accord européen au regard d'un phénomène, celui du trafic d'enfants qui touche malheureusement tout notre continent, et que l'Italie et l'Espagne nous aient précédés et soient déjà dans la phase d'application de cet accord. Mais ce texte a comme points positifs de reconduire le groupement de liaison opérationnel dans ses missions d'identification et de prise en charge des mineurs, ainsi que dans son rôle de structure de coopération dans la lutte des réseaux mafieux.

Ce dispositif permet également au parquet d'autoriser le rapatriement des mineurs sur sollicitation des autorités roumaines et de renforcer les mesures de suivi du mineur en Roumanie grâce à un accompagnement de l'enfant par les autorités françaises pendant les six mois suivant son retour.

L'ancien accord a fait ses preuves. La mise en place de l'amélioration qu'offre ce nouveau projet dans la trajectoire du précédent n'a que trop tardé. Comme l'a souligné Mme la rapporteure, les associations actives sont aujourd'hui dans l'attente.

C'est pourquoi le groupe UMP votera en faveur de ce texte qui constitue une réelle avancée pour les droits et la protection des enfants et qui envoie un signal fort à l'attention des réseaux qui les exploitent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Myard.

M. Jacques Myard. Nous avons en effet longuement discuté, notamment en commission des affaires étrangères, sur ce projet de loi. Ce texte n'est peut-être pas parfait, car la perfection n'est pas de ce monde et les diplomates n'échappent pas à la règle, mais ce qui est certain, c'est que tout accord international doit être exécuté de bonne foi, aux fins de l'objet même de l'accord, du protocole ou de la convention : c'est un principe du droit international public.

C'est la raison pour laquelle je crois qu'en autorisant l'approbation de cet accord, nous allons dans le bon sens en statuant sur un sujet ô combien douloureux, à charge pour nous, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des affaires étrangères, de contrôler l'application de cet accord et d'en assurer le suivi.

Aujourd'hui, nous franchissons une étape qui doit nous permettre de poursuivre nos efforts en vue de mettre fin à ce douloureux problème, cela a été souligné par de très nombreux orateurs et oratrices. Ce n'est digne ni de la Roumanie ni de la France que de voir des enfants enlevés à leurs parents et exploités dans des réseaux de prostitution.

Voilà en peu de mots ce que je voulais dire. C'est une étape, poursuivons le combat ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Au terme de cette discussion, je voudrais remercier tous les intervenants de leur contribution, le président de la commission des affaires étrangères, qui a permis à tous ses membres de se livrer à un examen approfondi de l'accord, et votre rapporteure, Mme Bourragué, pour le travail très complet, très objectif, auquel elle a procédé.

Je veux également dire ma gratitude aux orateurs du groupe UMP, Mme Fort, Mme Martinez, M. Manuel, qui se sont exprimés en faveur de l'approbation de cet accord.

Dans les interventions des orateurs de l'opposition, je distinguerai deux types d'arguments.

Chez M. Asensi et M. Mamère, j'ai entendu des attaques très politiques, voire politiciennes, sur le thème de la xénophobie, de la logique d'expulsion, des boucs émissaires, et je ne parle pas des rappels historiques qu'ils ont cru utile de faire, toujours choquants à mon goût.

M. Bernard Deflesselles. Tout à fait.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Fils d'un soldat français qui s'est battu pour le général de Gaulle et pour la France, je trouve insupportable le fait de revenir sans cesse à l'Occupation et à ces périodes sombres pour expliquer l'injustifiable d'aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. François Asensi. Vous m'avez mal compris. Je vous répondrai tout à l'heure.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Cela étant, vous avez le droit de tout dire ; je vous ai répondu mais je n'insisterai pas.

M. François Asensi. J'ai dit le contraire !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Plus sérieuses ont été les critiques formulées par les orateurs socialistes, MM. Vidalies, Bataille et Raimbourg.

M. Bataille me demande ce que fait l'Europe. La France s'est battue, alors qu'elle assurerait la présidence de l'Union européenne, pour obtenir le premier sommet sur les Roms. Et cette année s'est tenu le second, à Cordoue. J'ai été le seul ministre des affaires européennes à me rendre à ce sommet, où l'excellent financier M. Soros, dont chacun connaît la contribution à la stabilité financière de la planète, a expliqué à Mme Reding qu'à titre privé il donnait plus d'argent aux Roms que toute l'Union européenne réunie !

Effectivement, il est temps que l'Union européenne se mobilise. Elle ne peut pas traiter un problème qui concerne des millions de personnes sous le seul angle de la liberté de circulation, de surcroît en instruisant sur ce thème un procès idéologico-juridique fort excessif à la France, alors que chacun sait que le vrai sujet est l'inclusion sociale de ces millions de personnes dans leur pays d'origine.

Le 29 septembre, la Commission a bien voulu, enfin, se mobiliser, après avoir admis que la France n'était pas coupable de discrimination puisque aucune procédure n'a été ouverte sur ce thème contre notre pays.

Mme Sandrine Mazetier. Pas encore !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Non, madame Mazetier, aucune procédure n'a été engagée sur la discrimination !

Mme Sandrine Mazetier. Pas encore ! Vous avez beaucoup de certitudes ! (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Cela vaut parfois la peine de regarder de près ce que dit la Commission !

La Commission a donc fort heureusement décidé de s'intéresser à ce sujet et s'est même réunie ces jours-ci avec le gouvernement roumain. Pour notre part, nous continuons à travailler avec nos partenaires. J'ai déjà reçu le ministre italien et hier le ministre hongrois. Nous allons prendre une initiative, avec le Conseil de l'Europe, car il est temps que l'Europe se mobilise sérieusement.

Vous parlez de l'insuffisance de cette convention, que je n'ai pas écrite. Cela fait trois ans qu'elle était en attente et que les Roumains nous la demandaient.

Je crois honnêtement que, tel qu'il est rédigé, le texte, en renvoyant à la loi française et notamment au code civil, permet de régler le problème des insuffisances liées au rôle du parquet. Mais, comme l'a indiqué M. Myard, il appartiendra au Gouvernement de l'appliquer de bonne foi.

Un orateur a fait part de ses doutes, estimant que la Roumanie n'allait pas réintégrer ces enfants. Ce sont effectivement des victimes et, sur ce point, je suis d'accord avec M. Vidalies. Mais alors, chers collègues de l'opposition, que

fait-on ? S'ils sont victimes, préférez-vous les laisser dans la rue ? N'êtes-vous pas trop mobilisés contre les procureurs et pas assez contre les trafiquants ?

Mme Marie-Louise Fort. Tout à fait !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Qui est l'ennemi, le procureur ou le trafiquant ?

À l'inverse, voulez-vous tous les accueillir sur le territoire français et leur donner la nationalité ? Si tel est le cas, où tracez-vous la frontière ? Vous dites au parti socialiste que tous les mineurs roumains victimes de sévices ou contraints de voler ont vocation à rester en France et à y être insérés parce qu'ils vivraient beaucoup plus mal chez eux, mais pourquoi seulement les Roumains ? C'est la même chose pour les Maliens ou les Marocains ; tous ces mineurs auraient donc vocation à devenir Français et à s'intégrer chez nous. Si c'est ce que vous voulez, dites-le. Ainsi, les Français seront éclairés.

M. Bernard Deflesselles. Très belle démonstration !

M. Jean-Louis Idiart. Ne caricaturez pas !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Ce n'est pas une caricature, mais la logique qui sous-tend votre argument !

Nous avons besoin d'un accord avec le gouvernement roumain, afin que nous puissions nous occuper d'enfants qui sont l'objet de trafics dans nos rues. Jusqu'à présent, cette convention était bloquée en France pour toutes sortes de bonnes raisons. Maintenant, il est temps de s'en occuper. Voilà pourquoi je demande à votre assemblée d'autoriser le Gouvernement à la mettre en œuvre. Nous avons besoin de ces moyens juridiques.

Mme Marie-Louise Fort. Absolument !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Cessons de nous tromper de cible. Le problème, ce ne sont pas les procureurs ou les juges français qui vont permettre que ces enfants soient protégés, ce sont les trafiquants qui les exploitent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Bernard Deflesselles. C'est limpide !

Explications de vote

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte adopté par la commission, l'article unique du projet de loi.

Cet article ne faisant l'objet d'aucun amendement, je vais immédiatement donner la parole aux orateurs inscrits dans les explications de vote.

La parole est à Mme Martine Aurillac.

Mme Martine Aurillac. Nous sommes saisis d'un projet de loi qui a fait l'objet d'un long débat, d'un accord que nos collègues socialistes ont couvert de critiques et qui, pourtant, ne mérite pas tant d'indignité.

M. Jacques Myard. Très bien !

Mme Martine Aurillac. Je ne vous ferai pas, chers collègues, de procès en mauvaise foi, chacun étant libre de ses assertions, même si je trouve quelque peu suspect que vous fassiez l'amalgame avec les Roms, dossier dans lequel M. Lellouche s'est tellement impliqué, et que vous parliez de fantomatiques expulsions illicites.

Ces critiques très caricaturales portent sur trois points.

D'abord, vous avez souvent évoqué l'intérêt supérieur de l'enfant. Mais sachez que nous y tenons tous ! Chacun a vu ces enfants en détresse, souvent très jeunes, littéralement asservis par des trafiquants, par des réseaux qui les exploitent. Est-ce donc vraiment de l'intérêt supérieur de l'enfant que de les laisser, sans protection aucune, errer sur nos trottoirs ?

Ensuite, vous avez parlé des garanties. M. le secrétaire d'État a fort bien répondu s'agissant des garanties de procédure. Poursuivre, si je puis dire, le procureur de votre vindicte n'a pas beaucoup de sens et nous avons tous compris que, dans l'immense majorité des cas, c'est le juge des enfants qui décidera.

Vous prétendez enfin qu'on ne peut pas être certain de l'application effective ni du suivi de cette convention. Mais comment apprécier le suivi d'une convention si nous ne l'adoptons pas ?

Le groupe UMP votera donc cette convention sans états d'âme, comme l'a indiqué Mme Fort. La Roumanie l'attend depuis longtemps. Nous ne devons pas la décevoir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. François Asensi.

M. François Asensi. Monsieur le secrétaire d'État, je n'avais pas l'intention de faire une explication de vote, mon propos étant assez clair, mais je tiens à vous répondre sur ce que vous avez dit à mon égard.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. J'ai dû mal m'exprimer. Ce que j'ai dit concernait M. Mamère.

M. François Asensi. Le reproche m'avait paru plus général. Or j'ai indiqué pour ma part que, concernant le contexte actuel, je m'opposais radicalement à toute référence à la Seconde guerre mondiale.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Je vous en remercie.

M. François Asensi. Je n'accepte pas, en effet, qu'en faisant ce type d'amalgame, on banalise le gouvernement de Vichy et le nazisme, et on se livre ainsi à une forme de révisionnisme.

M. Jacques Myard. Absolument !

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Dites-le à M. Mamère !

M. François Asensi. Je le dis en mon nom personnel ; je ne parle pas au nom du groupe GDR, au sein duquel certains de mes amis députés peuvent être en désaccord avec moi.

Voilà la position de principe que je défends, et j'aurais voulu que vous l'entendiez. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. Merci, monsieur Asensi !

Vote sur l'article unique

M. le président. Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

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

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures quarante, est reprise à onze heures quarante-cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

2

ACCORD FISCAL FRANCE-ANTIGUA ET BARBUDA

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement d'Antigua-et-Barbuda relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale (n^{os} 2587, 2788).

M. le président. La parole est à M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement.

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement. Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les députés, l'Assemblée a souhaité appeler en séance publique ce projet de loi autorisant la ratification de l'accord d'échange de renseignements avec Antigua-et-Barbuda. La procédure est assez exceptionnelle puisque, en général, ce type de projet de loi fait l'objet de la procédure simplifiée. Mais je me félicite, au nom du Gouvernement, de cette initiative.

C'est la marque de l'intérêt que la représentation nationale porte à l'action du Gouvernement dans sa lutte contre les paradis fiscaux et l'occasion pour moi de tenter de vous éclairer sur le contexte dans lequel ce texte et les six autres accords d'échanges de renseignements – que vous avez adoptés suivant la procédure simplifiée le 30 septembre dernier – ont pu être négociés. D'ailleurs, vous avez d'ores et déjà pris une part active à cette action en autorisant la ratification rapide de douze accords d'échange de renseignements et des six avenants à nos conventions fiscales, et en menant avec célérité la procédure de ratification en cours pour les six autres accords d'échange de renseignements avec l'Uruguay, le Vanuatu, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, la Grenade et Sainte-Lucie.

Je ne peux à nouveau que vous remercier de soutenir ainsi la politique menée par le Gouvernement en la matière.

Depuis la fin de l'année 2008, la France a mené la mobilisation de toute la communauté internationale en vue de lutter contre les juridictions non coopératives.

Répondant à l'appel lancé en octobre 2008 par dix-sept États membres de l'OCDE réunis à Paris à l'initiative de l'Allemagne et de la France, le G 20 s'est saisi de la question de la transparence fiscale lors du premier sommet de Washington. Cette initiative et l'engagement personnel du Président de la République ont permis, lors du sommet qui s'est tenu le 2 avril 2009 à Londres, d'obtenir des résultats concrets.

À la demande du G 20, le secrétariat de l'OCDE a établi des listes de juridictions en fonction de leur degré de transparence en matière fiscale. La liste noire comprenait quatre États qui n'avaient pas encore pris l'engagement de respecter les standards internationaux de transparence fiscale. La liste grise a permis d'identifier trente-huit États ou territoires qui n'avaient pas encore mis en œuvre de façon substantielle ces standards en signant au moins douze accords conformes à ceux-ci, alors même qu'ils s'y étaient engagés.

Les quatre juridictions de la liste noire ont très rapidement pris de tels engagements, de sorte que la liste noire est désormais vide. Dans le même temps, la plupart des juridictions de la liste grise ont tenu leurs engagements, si bien qu'aujourd'hui cette liste ne comporte plus que treize juridictions. Depuis début 2009, plus de cinq cents accords bilatéraux d'échange d'informations ont ainsi été signés de par le monde.

La transparence, la levée du secret bancaire et la coopération entre administrations fiscales pour lutter contre la fraude et l'évasion sont désormais universellement reconnus. À titre d'exemple, le Brésil, le Chili, le Luxembourg, la Suisse ont levé leur réserve concernant le modèle de convention OCDE. De nombreux pays ont modifié leur législation nationale afin de la rendre conforme aux engagements pris, qu'il s'agisse du Liechtenstein, de l'Autriche ou de Hongkong et Singapour.

Ces évolutions sont sans précédent et d'une importance considérable, surtout si on les remet dans une perspective historique: la Suisse oppose le secret bancaire depuis les années 20 et les grandes batailles menées au sein de l'Union européenne autour de la directive sur la fiscalité de l'épargne n'avaient pu aboutir à convertir les principaux paradis fiscaux ou places financières aux vertus de la transparence.

Vous pouvez le constater, l'approche stigmatisante s'est révélée d'une redoutable efficacité. Plus d'accords ont été signés en quelques mois que dans la décennie précédente. Ce succès donne une vraie leçon à tous ceux qui doutent – à tort – de l'action politique; là où tant de responsables se sont contentés de dénoncer, parfois depuis longtemps, les paradis fiscaux sans jamais véritablement agir, la France, et particulièrement le Président de la République, a su démontrer que la force de la volonté politique pouvait avoir raison de citadelles qui passaient pour imprenables.

Le Gouvernement a pris soin de traduire concrètement dans l'ordre national les engagements pris dans les enceintes multilatérales. Dès le lendemain du G 20, le Gouvernement a engagé une politique de négociation d'accords bilatéraux tous azimuts avec les États figurant sur la liste de l'OCDE.

Au lendemain du 2 avril, nous avons proposé à tous les États ou territoires qui figuraient sur les listes grise et noire de signer un accord permettant l'échange de renseignements. Dans les cas où nous étions déjà liés par une convention fiscale, nous avons choisi de proposer de conclure des avenants. Vous avez ainsi autorisé l'approbation de six avenants à nos conventions, avec la Suisse et le Luxembourg notamment.

M. Jean-Pierre Dufau. Ah, la Suisse!

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* Dans les autres cas, nous avons proposé de ne signer qu'un accord d'échange de renseignements – sans contrepartie car il n'y a pas de contrepartie à donner à un

État qui ne fait que respecter un engagement pris devant la communauté internationale. Ce fut le cas pour Antigua-et-Barbuda.

Au total, depuis le mois de mars 2009, la France a signé six avenants et vingt et un accords d'échange de renseignements. Plus d'une demi-douzaine d'autres avenants ou accords ont d'ores et déjà été paraphés au niveau administratif par nos services administratifs.

Grâce à ces accords, nous serons en mesure d'échanger sans restriction des renseignements fiscaux avec les juridictions jusqu'alors peu coopératives du continent européen – Suisse, Luxembourg, Belgique, Liechtenstein en particulier – et les plus importants des centres financiers asiatiques – Hong-Kong, Singapour – ou des paradis fiscaux – Îles Caïmans, Îles Vierges britanniques, Bahamas ou encore Antigua-et-Barbuda.

Ces résultats placent la France tout à fait en pointe du combat international en faveur de la transparence.

Nous avons par ailleurs relayé cette action internationale par les mesures adoptées en loi de finances rectificative pour 2009 et l'arrêté publié le 23 février dernier. Sur la proposition du Gouvernement, vous avez inscrit dans la loi française une définition des juridictions non coopératives, assortie de critères précis et de sanctions fiscales pour les États concernés.

Un arrêté du 23 février a ainsi fixé pour 2010 une liste de dix-huit États ou territoires non coopératifs au regard de la législation française. Les sanctions prévues, je vous le rappelle, sont lourdes: majoration de 50 % des retenues à la source sur les flux à destination des États de la liste, taxation des flux entrants, refus de déduire les charges payées dans ces territoires, durcissement des conditions de justification des prix de transfert. Par l'outil fiscal, c'est un véritable arsenal de sanctions économiques de ces États que nous avons mis en œuvre. Qui voudrait continuer à échanger avec ces États en subissant de tels niveaux de taxation? D'une certaine manière, nous les avons mis hors jeu.

En 2010, le Gouvernement a entendu travailler en pleine cohérence avec l'OCDE. La liste publiée le 12 février comprend tous les États ou territoires qui figurent sur la dernière liste grise publiée par l'OCDE en 2009, et qui n'ont pas conclu de convention d'assistance avec la France. Ces juridictions sont soumises à l'arsenal de sanctions que vous avez voté à la fin de l'année 2009.

Cette liste a déjà montré son utilité puisque plusieurs des juridictions énumérées ont certes protesté mais surtout répondu à notre invitation formulée dès le printemps de l'année dernière de négocier un accord d'échange de renseignements.

La ratification des accords n'est qu'une étape: le Gouvernement continuera à se mobiliser pour obtenir une transparence fiscale effective.

Le Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations – qui regroupe les trente membres de l'OCDE et plus de soixante autres États ou territoires a mis en place un mécanisme d'évaluation. La France a été chargée de présider ce groupe et votre ancien collègue François d'Aubert, délégué général à la lutte contre les paradis fiscaux, a été désigné à cet effet. Les travaux du Forum ont progressé très vite puisque les premières évaluations ont été lancées dès mars 2010.

Au plan national, le dispositif que vous avez adopté en loi de finances rectificative comporte son propre mécanisme de suivi. À compter du 1^{er} janvier 2011, il permettra de faire vivre cette liste, en y ajoutant ou en en retranchant certains États.

À ce jour, les mesures de sanction ne s'appliquent qu'à un petit nombre d'États : il faut s'en réjouir car cela traduit le fait que la plupart ont accepté de répondre à l'invitation que leur faisait la communauté internationale de signer des accords d'échange de renseignements.

Cependant, la loi prévoit que ces sanctions s'appliqueront également à ceux qui, ayant signé des accords, ne les appliqueraient pas en pratique. L'appréciation portée par nos services chargés de l'assistance administrative et le processus international d'évaluation des juridictions sont les deux outils qui nous permettront d'appliquer ces dispositions.

Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les députés, vous le voyez, les accords d'assistance administrative qui vous ont été soumis – et notamment celui signé avec Antigua-et-Barbuda – marquent une étape majeure dans le combat pour la transparence fiscale et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Ce n'est, j'y insiste, qu'une étape mais c'est une étape importante. Il conviendra que ce texte entre en vigueur le plus rapidement possible pour que nous puissions en mesurer l'efficacité. Je me félicite très sincèrement à nouveau de l'intérêt marqué de la représentation nationale pour la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en la matière. Je souhaite ardemment que vous restiez durablement mobilisés à ses côtés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Chantal Bourragué, suppléant M. Loïc Bouvard, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

Mme Chantal Bourragué, suppléant M. Loïc Bouvard, rapporteur de la commission des affaires étrangères. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à la suite de l'examen en commission le 15 septembre dernier, le groupe GDR a souhaité que l'accord en matière d'échange de renseignements fiscaux entre le Gouvernement français et celui d'Antigua-et-Barbuda fasse l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique et non d'une procédure simplifiée, comme cela a été le cas pour les nombreux accords de ce type que nous avons déjà approuvés.

Le rapporteur du projet de loi, notre collègue Loïc Bouvard, n'a pas pu se rendre disponible pour cette séance imprévue : il est actuellement en déplacement à l'étranger et vous prie d'excuser son absence. Permettez-moi d'ailleurs de m'interroger, avec lui, sur les raisons et la pertinence d'une telle procédure étant donné que le présent texte est strictement identique à quatre autres accords de ce type, avec des États voisins d'Antigua-et-Barbuda et présentant des systèmes politiques et fiscaux comparables, accords adoptés par l'Assemblée le 30 septembre dernier en procédure simplifiée.

Cet accord s'inscrit dans la liste des nombreux accords de cette nature que la France a récemment signés pour traduire son engagement contre l'évasion fiscale et prolonger les efforts déployés par le G 20. En 2000, l'Organisation de coopération et de développement économique établissait une liste des paradis fiscaux afin d'inciter les pays concernés à mettre en œuvre les standards internationaux en matière de transparence fiscale.

En vue de relancer le processus de régulation, une conférence internationale a été organisée fin 2008 à Paris, sous l'impulsion des ministres des finances français et allemand, visant à faire évoluer la situation qui, jusqu'alors, n'avait pas vraiment connu d'amélioration.

Dans cette perspective, l'OCDE publiait, le 2 avril 2009, une liste grise sur laquelle figuraient un certain nombre de pays, dont Antigua-et-Barbuda. Ces États s'engageaient à signer un minimum de douze accords internationaux devant permettre l'échange de renseignements conformément aux standards internationaux pour pouvoir figurer sur la liste blanche.

Antigua-et-Barbuda est un État insulaire des Petites Antilles. D'une superficie de 442 kilomètres carrés et d'une population d'environ 86 000 habitants, le pays est composé de trois îles : Antigua au sud, Barbuda au nord et Redonda, qui est un îlot inhabité. Ce pays est situé non loin de la Guadeloupe et de la Martinique. La présence française et la coopération régionale y sont importantes.

Cette ancienne colonie britannique est indépendante depuis le 1^{er} novembre 1981. Comme on peut l'imaginer, l'influence du Royaume-Uni dans le système institutionnel et les structures politiques est très importante. Le système parlementaire bicaméral est constitué d'un Sénat et d'une Chambre des représentants.

L'économie du pays est de taille modeste, puisque le PIB s'élève à 1 225 millions de dollars américains, mais elle est la plus prospère de la Caraïbe orientale. Après trois siècles d'une économie reposant exclusivement sur l'industrie sucrière, la fin des années 70 a vu une diversification de l'économie, qui se tourne désormais vers les services, essentiellement le tourisme, avec un flux de 800 000 visiteurs par an, soit près de dix fois la population du pays. La croissance économique du pays est également portée par le secteur de la construction, qui entraîne le développement des secteurs des transports et du commerce de gros.

L'économie du pays connaît surtout une forte dépendance à l'égard d'un secteur financier qui a prospéré grâce à une fiscalité favorable permettant d'attirer des capitaux étrangers dont les détenteurs cherchent à s'exonérer de taux plus élevés dans leurs pays d'origine. En comparaison des grands centres financiers, Antigua-et-Barbuda est de petite taille, puisque seulement 3 milliards de dollars américains d'actifs y sont gérés ; en revanche, le pays propose une offre importante de gestion de fortune.

Soucieux d'être retiré de la liste grise, Antigua-et-Barbuda a signé, à l'heure actuelle, dix-sept accords d'échange de renseignements en matière fiscale. Cet État figure ainsi sur la liste blanche publiée le 25 février dernier.

Malgré ces efforts, le secteur offshore reste très dynamique ; le pays héberge un nombre important d'entreprises de jeux sur internet, qui ont fait l'objet d'un litige avec les États-Unis en 2005, porté devant l'organe de règlements des différends de l'OMC et remporté par Antigua-et-Barbuda. Depuis lors, une vingtaine de compagnies ont ouvert de tels sites à Antigua. De plus, Antigua-et-Barbuda possède un pavillon de complaisance.

L'accord bilatéral relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale, signé les 22 et 26 mars 2010, fait partie des accords de « deuxième génération », c'est-à-dire de ceux qui comportent des améliorations par rapport au modèle de l'OCDE, en particulier s'agissant des impôts couverts et de

l'obligation pour les parties de prendre des mesures de nature à garantir la disponibilité des informations et leur propre capacité à y accéder.

L'article 1^{er} prévoit une assistance en matière fiscale, de manière à aider les parties contractantes à appliquer leurs législations en ce qui concerne les impôts visés par l'accord. L'article 3 détermine les impôts en question sans les énumérer : allant plus loin que le modèle de l'OCDE, il vise l'ensemble des impôts existants prévus par les dispositions législatives et réglementaires des parties, ainsi que les impôts de même nature établis après la date de signature de l'accord, et qui s'ajouteraient aux impôts actuels ou les remplaceraient. L'article 5 constitue le cœur de l'accord puisqu'il fixe la procédure applicable à l'échange de renseignements.

Dans l'hypothèse où la partie requise ne dispose pas des renseignements qui lui sont demandés, elle est tenue de prendre toutes les mesures adéquates de collecte nécessaires pour fournir à la partie requérante les informations demandées, même si elle n'en a elle-même pas besoin pour ses propres fins fiscales. En d'autres termes, une obligation de résultat incombe aux parties contractantes.

En parallèle, l'article 6 donne à la partie requérante la possibilité de mandater des représentants qui peuvent être autorisés à effectuer des enquêtes ou des contrôles fiscaux sur le territoire de la partie requise.

L'article 7 détaille les motifs de l'éventuel rejet d'une demande : le secret bancaire ne saurait constituer un tel motif.

Pour ce qui est de la prise en charge des frais, l'article 9 en fixe les principes : les coûts ordinaires sont pris en charge par la partie requise, et les frais extraordinaires par la partie requérante. Néanmoins, le remboursement de ces derniers n'est qu'une possibilité offerte à la partie requise, ce qui est une avancée par rapport au modèle de l'OCDE.

L'article 10 de l'accord exige des parties qu'elles « adoptent toute législation pour se conformer au présent accord et lui donner effet ».

Antigua-et-Barbuda est aussi tenu de respecter ses engagements et de mettre en œuvre le présent accord. À défaut, les conséquences en seront tirées, tant au niveau du Forum mondial, dont la revue par les pairs se fera au cours du premier semestre 2011, qu'en interne.

À ce jour, Antigua-et-Barbuda n'a pas notifié l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de cet accord, qui constitue une étape dans la lutte contre les paradis fiscaux. Il convient désormais de s'assurer qu'il entrera en application le plus rapidement possible.

Je le répète, ce type d'accord constitue une première avancée, qui permettra, dans ce cadre, d'exercer un contrôle de son application effective par la communauté internationale, en l'occurrence par la communauté des pays de l'OCDE.

Compte tenu du rôle déjà joué par la pression internationale, je crois qu'il nous faut poursuivre dans cette voie, et je vous invite par conséquent, comme l'a fait la commission des affaires étrangères, à adopter ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Dufau.

M. Jean-Pierre Dufau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis quelques mois, l'Assemblée nationale et le Sénat sont saisis d'un grand nombre de textes à vocation fiscale. Une véritable prolifération – n'est-ce pas, monsieur le ministre? –, qui serait justifiée par les décisions prises par le G20 en 2008 et l'OCDE en 2009 afin de renforcer la lutte contre les paradis fiscaux. C'est bien.

Évoquons le sujet d'aujourd'hui. Le rapport n° 2788 de la commission traite de l'échange de renseignements fiscaux avec cinq États des Caraïbes. Le projet de loi dont nous débattons concerne uniquement Antigua-et-Barbuda, à titre d'exemple, suite à la demande du groupe GDR, demande que le groupe SRC soutient. Ces deux îles d'Antigua et Barbuda, dont Mme la rapporteure nous a fait la description, ont obtenu leur indépendance en 1981. Elles abritent à la fois un paradis fiscal, un pavillon de complaisance et le siège d'une dizaine de sociétés de jeux en ligne. C'est ce que j'appelle « la totale »!

Faut-il rappeler la mission d'information commune sur les obstacles aux contrôles et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux, diligentée en 2002 – bien avant le G20, bien avant l'OCDE – par Arnaud Montebourg et Vincent Peillon pour souligner, bien avant la crise, que les socialistes avaient déjà pointé d'où venait le mal.

Auparavant, en 1999, Dominique Strauss-Kahn affirmait devant la Conférence européenne de la Banque mondiale : « Les centres offshore, ces territoires laxistes, véritables trous noirs de la régulation internationale, sont les lieux de tous les blanchiments. » Il ajoutait ceci : « Que visons-nous ? La France estime que certains territoires sont aujourd'hui défaillants dans leur contrôle bancaire : Antigua-et-Barbuda, les îles Caïmans, les îles Marshall, par exemple. » Rien de nouveau sous le soleil des Caraïbes!

Certes, si l'on est optimiste, on peut considérer, comme vous l'avez fait, que cet échange de renseignements en matière fiscale va dans le bon sens. Mais il faut aussi mesurer la timidité et les limites de ce type de convention. Le président de la commission des finances du Sénat a porté sur ces accords le jugement suivant : « Il y a un mouvement général de conventionnement, et même les paradis fiscaux conventionnent entre eux, mais cela ne nous dit pas que les pratiques changeront. » Il ajoutait cette remarque pleine de bon sens : « Il faut se garder de tout angélisme et nous devons rester vigilants. »

Le rapporteur de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Loïc Bouvard, l'a reconnu avec honnêteté : « Pour la France, les bénéfices concrets – financiers – qu'elle peut en espérer sont impossibles à évaluer, de l'aveu même du Gouvernement. » Impossibles à évaluer, de l'aveu même du Gouvernement : il n'y a pas plus belle litote.

Revenons à la convention qui est soumise à notre examen. Mme la rapporteure a souligné l'importance des articles 1^{er}, 3 et 5. Mais l'alinéa 3 de l'article 5, l'article 6 et l'article 7 montrent bien les limites de ces échanges de renseignements, qui sont soumis à une condition de compatibilité avec le droit interne de la partie requise. Vous l'avez bien dit : on « peut » enquêter sur ce territoire, mais à condition que le pays l'accepte. Ce n'est donc pas automatique.

Les intérêts français sont limités dans ce pays des Caraïbes : 108 nationaux sur une population de 86 000 habitants, nos principaux groupes étant d'ailleurs, pour l'anecdote, une boulangerie traiteur et une fabrique de yaourts. Ce n'est pas, loin de là, l'équivalent de la Suisse et de ses exilés fiscaux, pour lesquels on attend du Gouvernement des retombées concrètes et précises après les effets d'annonce et

la liste noire de M. Woerth. Vous avez parlé de liste grise. Il y a aussi des listes noires. Pour l'instant, on a beaucoup d'effets d'annonce, mais pas beaucoup de résultats dans ce domaine. Quant aux listes grises, si elles prolifèrent dans les Caraïbes, c'est peut-être aussi parce qu'il y a le rhum des Antilles, qui grise. (*Sourires.*)

On ne peut que reprendre, *in fine*, l'une des conclusions des travaux effectués par la mission d'information commune sur la délinquance fiscale, toujours en 2002 : « Cette attitude frileuse traduit en réalité la difficulté pour des pays transformés en place financière pour y puiser leur richesse de renoncer à des mécanismes protecteurs ou dérogatoires : secret bancaire, fiscalité inexistante pour les non-résidents. »

Le groupe SRC ne peut suivre le rapporteur en votant ce texte, même s'il est rappelé qu'il n'aurait qu'une valeur symbolique. Nous sommes trop loin des rodomontades du Président de la République, qui annonçait *urbi et orbi*, comme à Rome, la fin des paradis fiscaux, mais qui, en France, maintient le bouclier fiscal.

Pour terminer sur une note d'humour, peut-on espérer, monsieur le ministre, que l'éradication des paradis fiscaux interviendra avant 400 000 ans, quand M. Kerviel aura acquitté sa dette? (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-Louise Fort.

Mme Marie-Louise Fort. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans une longue série de conventions et d'accords fiscaux. Nous en avons adopté un certain nombre avant les vacances, et encore la semaine dernière.

La plupart de ces accords sont adoptés, après un examen et un débat en commission des affaires étrangères, dans le cadre de la procédure simplifiée. C'est le cas des quatre accords avec la Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et Saint-Christophe-et-Niévès, que nous avons adoptés la semaine dernière et qui faisaient l'objet d'un rapport commun avec l'accord que nous examinons aujourd'hui.

Comme notre rapporteure l'a rappelé, ces cinq textes faisaient l'objet d'un rapport commun étant donné leur proximité géographique dans les Caraïbes, mais aussi en raison de la proximité de leurs histoires et de leurs structures politico-économiques. Comme notre rapporteur, je souhaite rappeler que ces pays sont nos très proches voisins.

Nos collègues du groupe GDR ont demandé, eux, la levée de la procédure simplifiée sur cet accord. Je pense que le Gouvernement d'Antigua-et-Barbuda se demande – avec nous, d'ailleurs – pourquoi leur État est spécialement visé.

Mais là n'est pas la question et je ne m'étendrai pas sur les aspects techniques de ces accords d'échange de renseignements fiscaux que notre rapporteure a fort bien décrits. Je rappelle juste que ces accords comportent de réelles améliorations par rapport au modèle de base de l'OCDE.

En commission, nous avons été nombreux à nous interroger sur la solidité de ces accords. Ne sont-ils pas simplement des prétextes pour que ces pays puissent sortir au plus vite des fameuses listes grises fixées par le G20 à Pittsburgh? Le risque existe, mais les contrôles auront lieu dans le courant de l'année 2011 afin de s'assurer des progrès en matière de transparence fiscale.

Nous ne devons pas envoyer de mauvais messages. Ces accords sont un début, ils nous permettront d'avoir une base pour exiger des efforts de la part de ces États. Le pire

serait de ne rien faire. Je salue donc la volonté du Président de la République et la mise en place de ces conventions par le Gouvernement.

Pour cette raison le groupe UMP votera l'approbation de cet accord.

M. le président. La parole est à M. François Asensi.

M. François Asensi. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il était important que ce débat vienne en séance publique, eu égard à l'importance du sujet.

Nous allons bientôt aborder la loi de finances. L'État cherche à faire des économies, qui vont sûrement se traduire par des augmentations d'impôt. Je crois que l'État et le Gouvernement sont également soucieux des rentrées financières, nous avons besoin de recettes pour combattre la dette. Par conséquent, la lutte contre les paradis fiscaux est une action essentielle de l'État. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité ce débat en séance publique.

Je ne résiste pas au plaisir de vous lire la conclusion de l'étude d'impact de ce projet de loi, sachant qu'une étude d'impact similaire est jointe aux 18 accords fiscaux signés par la France depuis 2009. Selon cette étude : « La conclusion de ces accords relatifs à l'échange de renseignements en matière fiscale avec des territoires encore considérés, il y a peu, comme non coopératifs est très importante pour eux, puisqu'elle leur a permis de sortir de cette catégorie et de retrouver une forme de respectabilité internationale. »

Tout est dit. L'unique but poursuivi par Antigua-et-Barbuda lors de la signature de cet accord est son retrait de la liste établie par l'OCDE, afin de pouvoir poursuivre ses activités frauduleuses.

Antigua-et-Barbuda est un des paradis des entreprises offshore. Il accueille un quart des sites de paris en ligne selon l'étude d'impact, et peut-être désormais des sites de paris français, puisque l'ancien ministre du budget a pesé de tout son poids pour la libéralisation de ce secteur, malgré les fortes suspicions de conflits d'intérêts.

Nulle volonté de coopérer avec la France, nulle volonté de concourir à la lutte contre l'évasion fiscale ou le blanchiment ne préside à la conclusion de cet accord entre Antigua et la France.

Les conditions pour obtenir des renseignements fiscaux sont pour le moins exigeantes : la France devra donner à ces pays le nom du contribuable suspecté, la période de la fraude, prouver que le pays peut détenir ces informations et, enfin, justifier que ces informations sont « vraisemblablement pertinentes » pour notre pays. C'est un véritable parcours du combattant.

Pourquoi les normes de l'OCDE sont-elles aussi précautionneuses avec ces pays voyous? Je rappelle que l'on parle d'argent public volé aux peuples et soustrait à la solidarité nationale.

La notion floue de renseignements « vraisemblablement pertinents » est sujette à interprétation. Ces pays vont s'engouffrer dans cette brèche pour, je le crains, ne pas délivrer de renseignements qui compromettraient leurs activités.

D'ailleurs, l'étude d'impact est limpide : « L'entrée en vigueur de l'accord ne devrait pas entraîner de surcharges administratives substantielles. » En clair, la France ne profitera pas de cet accord pour lancer des contrôles plus fréquents et plus poussés à la fois parce que cet accord ne permettra pas

d'imposer un haut niveau d'échange d'informations avec nous, et aussi parce que les services du contrôle fiscal de la DGFP n'en ont pas les moyens. Le Syndicat unifié des impôts fait régulièrement état de la baisse des effectifs des contrôleurs fiscaux. Sans moyens humains d'investigation et face à des circuits financiers d'une grandissante complexité comment mettre en échec ces flux illicites ?

En poursuivant la lecture de l'étude d'impact rédigée par les services du ministère, on ne peut que se demander si une telle réhabilitation devait être envisagée si tôt : « À ce jour, Antigua-et-Barbuda n'a pas notifié l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur des accords. »

La situation est donc la suivante : Antigua-et-Barbuda a obtenu sa réhabilitation à travers la simple signature de cet accord et la France se retrouve avec un accord non ratifié, donc inapplicable. Dans le domaine diplomatique, un principe élémentaire veut qu'un pays ne signe un accord que s'il en bénéficie, car rien ne l'oblige à y souscrire. La France se singularise en ne parvenant même pas à préserver son intérêt – en l'occurrence ses recettes fiscales en remédiant à l'évasion –, et ce face au 164^{ème} pays du monde pour sa puissance économique. Quel désaveu pour notre diplomatie économique !

Le rapport le concède lui-même : « Pour la France, les enjeux ne sont pas du même ordre. Les bénéfices concrets financiers qu'elle peut en espérer sont impossibles à évaluer, de l'aveu même du Gouvernement. Mais ces accords ont en tout état de cause valeur de symbole... ».

Quel symbole ? Le symbole que la France blanchit les blanchisseurs de l'argent sale et se fait complice de l'évasion fiscale. En 2009, le président français se fixait pour objectif « d'éradiquer les paradis fiscaux ». Désormais, le Gouvernement se contente de symboles. C'est une véritable capitulation devant le pouvoir de la finance. La notion de « bénéfices financiers à espérer impossibles à évaluer » pourrait se traduire plus simplement par « bénéfices égaux à zéro ».

En cette période de crise et de contraction de l'activité économique, il est de notre devoir de représentants du peuple de rappeler à ce gouvernement que les entrées fiscales ne sont pas un sujet mineur, ce que font en permanence les députés communistes.

Sa politique d'austérité se traduit par la mise à contribution des plus modestes, l'étranglement des salaires, la hausse des franchises et la baisse des prestations sociales, et dans le même temps prodigue des cadeaux fiscaux qui eux n'ont rien de symbolique. Bref, par une baisse des dépenses et une baisse des recettes, ces politiques néolibérales se contentent de symboles pour les entrées fiscales, puisqu'elles ont pour objectif principal le moins d'État, le moins de dépenses socialisées. Les accords fiscaux que nous examinons sont en cela révélateurs des théories économiques désuètes dans lesquelles la majorité s'enferme comme autant de dogmes.

Alors que nous allons bientôt devoir nous prononcer sur les finances de la nation, je rappelle au Gouvernement que l'État a besoin de recettes pour fonctionner. Faut-il lui rappeler que des « centaines de millions d'euros » – je cite les chiffres de Mme Lagarde – manquent dans la colonne « entrées fiscales » du budget de la nation à cause de l'évasion fiscale ? C'est une fourchette basse, puisque la Commission européenne chiffre à 2 points de PIB l'ampleur de la fraude fiscale en France, soit 40 milliards, de quoi financer la retraite à 60 ans et le maintien des services publics.

Faut-il rappeler que plus de 10 000 milliards de dollars transitent chaque année dans ces trous noirs de la fiscalité ? Faut-il rappeler que 55 % du commerce international et 35 % des flux financiers transitent par ces paradis fiscaux ? Les deux tiers des *hedge funds* y sont domiciliés, d'après l'ancien directeur de la BNP, Daniel Lebègue, qui connaît parfaitement le sujet.

Vous tentez de nous convaincre que les paradis fiscaux et judiciaires d'hier sont devenus, du jour au lendemain, des partenaires coopératifs, par la signature de douze accords d'échanges fiscaux. Mais qui prétendra que la structure de leur économie s'est modifiée ? Les études d'impact confessent les prouesses de ces territoires en matière de financiarisation.

Les îles Caïmans abritent 80 % des fonds d'investissement du monde et 85 000 sociétés, pour seulement 50 000 habitants ! Les îles Vierges logent la moitié des sociétés non résidentes du monde. Les îles anglo-normandes accueillent 225 banques et 820 fonds d'investissement, 53 % du PIB de Jersey est lié à la finance. Faut-il que je continue cette démonstration ?

Dans le monde de la finance, rien n'a changé malgré la crise et les pantomimes des sommets du G 20. En réalité, et vous le savez, le recours à la publication des listes noire et grise de territoires non coopératifs était une supercherie qui ne masque pas l'absence de volonté politique pour éradiquer les paradis fiscaux.

À la veille de la présidence française du G 8 et du G 20, la lutte contre les paradis fiscaux ne figure même plus sur votre feuille de route pour ces négociations. Je profite d'ailleurs de ce débat pour réclamer au Gouvernement que les parlementaires soient associés aux négociations imminentes du G 8 et du G 20 conduites par notre pays. Nous n'avons pour l'instant aucun élément sur leur contenu.

Les solutions les plus efficaces ont été refusées par les pays riches : sanctionner ces minuscules territoires non coopératifs qui dépendent totalement de nos économies. Interdire les transactions de nos banques et de nos entreprises vers ces trous noirs.

Pourquoi ont-elles été écartées ? Parce qu'au nom de la compétitivité internationale, les gouvernements ont capitulé devant les exigences du capitalisme et accepté le dumping fiscal. Ils ont favorisé l'émergence de places financières opaques à leurs frontières afin d'avantager leurs entreprises nationales, parfois sur un même territoire comme la City pour le Royaume-Uni ou le Delaware pour les États-Unis.

La France soutient tout autant le circuit des paradis fiscaux, à Monaco ou dans les Caraïbes, car le gouvernement français n'a pas l'intention de remettre en cause ce cœur du capitalisme financiarisé.

À travers cet accord fiscal et les dix-sept autres qui l'ont précédé, le Gouvernement entend poursuivre la diminution des droits inscrits dans le préambule de la Constitution – je pense notamment aux principes politiques, économiques et sociaux, particulièrement nécessaires à notre temps. Cette régression frappera les citoyens français, car le dumping fiscal appauvrit les ressources de la nation et empêche la construction de nouveaux services publics. Mais elle touchera plus encore les citoyens des pays du Sud, car sans vergogne nos multinationales poursuivront le pillage des ressources sans déclarer leurs profits au fisc des pays en développement, grâce au mécanisme des prix de transfert.

Pour ces raisons, notre groupe refuse de cautionner un tel accord.

M. le président. La discussion générale est close.

Article unique

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, l'article unique du projet de loi.

Cet article ne faisant l'objet d'aucun amendement, je vais le mettre directement aux voix.

(L'article unique est adopté.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures vingt-cinq, est reprise à douze heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

3

IMMIGRATION, INTÉGRATION ET NATIONALITÉ

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et à la nationalité (n^{os} 2400,2814,2782).

Le temps de parole restant pour la discussion de ce texte est d'une heure dix minutes pour le groupe UMP, deux minutes vingt-neuf secondes pour le groupe SRC, treize minutes trente-quatre secondes pour le groupe GDR, trois heures cinquante-trois minutes pour le groupe NC et vingt-trois minutes treize secondes pour les députés non inscrits.

DISCUSSION DES ARTICLES (SUITE)

M. le président. Hier soir, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles, s'arrêtant à l'amendement n^o 437 portant article additionnel après l'article 40.

Rappel au règlement

M. le président. La parole est à Mme Sandrine Mazetier, pour soutenir cet amendement.

Mme Sandrine Mazetier. Monsieur le président, je souhaite, à la faveur d'un rappel au règlement, faire part à l'Assemblée d'une information publiée dans *Le Monde* de cet après-midi. Selon ce quotidien, la gendarmerie a constitué un fichier sur les Roms, illégal et clandestin,...

M. Claude Goasguen et **M. Christian Vanneste.** Ce n'est pas un rappel au règlement!

Mme Sandrine Mazetier. ...un fichier ethnique baptisé MENS: minorités ethniques non sédentarisées. Il a été constitué par l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante.

Hier, une plainte a été déposée par M^e Cotta et M^e Bourdon, avocats des principales associations de Roms et de gens du voyage, auprès du procureur de Paris pour constitution de fichier non déclaré et conservation « de données à caractère personnel qui font apparaître les origines raciales et ethniques », délit puni de cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros

Comme nous n'aurons pas la possibilité, parce que nous sommes muselés par le temps guillotine,...

M. Christian Vanneste. Vous vous pénalisez vous-mêmes!

Mme Sandrine Mazetier. ... de nous exprimer sur l'article 49, qui prévoit la possibilité de renvoyer dans leur pays d'origine des personnes non pas condamnées, mais passibles de condamnations, l'information publiée par *Le Monde* revêt une importance particulière, en particulier pour nos collègues de l'UMP, qui disposent encore d'un peu de temps de parole.

S'agissant des évacuations de camps illicites et des expulsions de citoyens de l'Union européenne de nationalité bulgare et roumaine, le ministre de l'immigration, ici présent, a déclaré ne pas être concerné par la circulaire du 5 août alors même qu'un de ses collaborateurs assistait à la réunion au cours de laquelle le texte de la circulaire a été arrêté. Alors que la France est mise en cause dans une procédure pour infraction à la législation européenne sur la libre circulation et que l'on n'est pas sûr qu'elle ne le soit pas aussi ultérieurement pour discrimination, le ministre devrait s'exprimer maintenant sur la constitution de ce fichier.

M. le président. Comme il ne s'agissait pas d'un rappel au règlement, le temps de parole sera décompté. *(Protestations sur les bancs du groupe SRC.)*

M. Jean Mallot. C'était un rappel au règlement.

M. Claude Goasguen. Non!

M. Bruno Le Roux. Cela devient grossier, monsieur le président.

Après l'article 40

M. le président. Et qu'en est-il de votre amendement n^o 437, madame Mazetier?

Mme Sandrine Mazetier. Malheureusement, je peux seulement dire qu'il est défendu.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République pour donner l'avis de la commission sur cet amendement.

M. Thierry Mariani, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. C'est de la coordination avec l'article 34. Avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Éric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, pour donner l'avis du Gouvernement.

M. Éric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Même avis.

M. Christian Eckert. Le ministre n'a pas répondu au rappel au règlement !

M. Jean Mallot. Parce qu'il ne se sent, bien sûr, pas concerné !

M. le président. La parole est à M. Christian Vanneste.

M. Christian Vanneste. Je souhaite moi aussi faire part d'une information à l'Assemblée, car j'ai entendu de sévères critiques à l'encontre des centres de rétention.

M. Jean-Louis Idiart. Ce sont pourtant de bons hôtels...

M. Christian Vanneste. Or, ayant participé aux côtés de Thierry Mariani et de Mme Pau-Langevin à une mission parlementaire, j'avais des centres de rétention une vision bien différente de celle des orateurs que nous venons d'entendre ; je considérais qu'ils s'étaient considérablement améliorés et qu'ils étaient même sous-occupés.

De fait, la CIMADE elle-même a publié hier un rapport indiquant que, dans ma région, le Nord, à Lesquin, 1 941 étrangers en situation irrégulière sont passés au centre de rétention administrative contre près de 3 000 l'année précédente. Les clandestins placés en rétention en 2009 ont été à 95 % des hommes, une centaine de femmes seulement et une trentaine de mineurs ont transité par l'un des deux centres – Coquel étant le second. Autrement dit, on observe une amélioration très nette sur le plan quantitatif. J'ajoute que la CIMADE reconnaît que les conditions matérielles de rétention se sont nettement améliorées et sont désormais satisfaisantes.

Mais suit une critique du discours du Président de la République où transparait la dualité de la CIMADE, qui fait très bien son travail sur le plan matériel et concret, mais ne peut s'empêcher de faire des déclarations à caractère idéologique.

M. Jean Mallot. Et vous ? Ce n'est peut-être pas idéologique ?

M. Christian Vanneste. Lorsqu'on fait la part des choses, on voit à quel point l'opposition instrumentalise et falsifie les comptes rendus de la CIMADE. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

Aujourd'hui, la réalité, c'est que la politique de la France s'est améliorée en matière d'accueil des étrangers !

Mme Sandrine Mazetier. Oui, on le voit avec les fichiers sur les Roms !

(*L'amendement n° 437 n'est pas adopté.*)

M. Jean Mallot. De peu !

Article 40 bis

M. le président. Je suis saisi de deux amendements de suppression, n° 104 et 441.

La parole est à M. Étienne Pinte, pour soutenir l'amendement n° 104.

M. Étienne Pinte. L'amendement que je présente avec mes collègues Françoise Hostalier et Nicole Ameline vise en effet à supprimer l'article 40 bis.

Cet article vise à donner davantage de temps au parquet pour contester des décisions de remise en liberté ou d'assignation à résidence prononcées par le juge des libertés et de la détention.

Aujourd'hui, lorsqu'un étranger est libéré ou assigné par le juge, la préfecture ou le parquet peuvent faire appel de la décision, mais ce recours n'est pas suspensif par nature. Pour obtenir qu'il le soit, le parquet doit demander au premier président de la cour d'appel qu'il déclare son recours suspensif, et ce dans un délai de quatre heures après la notification de l'ordonnance du JLD. Le premier président statue sans délai. Sa décision n'est pas susceptible de recours.

L'article 40 bis prévoit d'augmenter ce délai, qui passerait de quatre à six heures.

En l'état actuel de la loi, lorsque le juge des libertés et de la détention décide de libérer ou d'assigner à résidence un étranger, ce dernier n'est donc relâché qu'après un délai de quatre heures, lorsqu'il est avéré qu'un appel du parquet n'est pas venu suspendre cette décision. Le délai de quatre heures pose déjà une série de problèmes préjudiciables à l'étranger et à son conseil, en l'occurrence son avocat : incertitude stressante pour l'étranger ; nécessité de réagir en urgence pour les avocats, à des heures tardives lorsque la demande d'effet suspensif intervient suite à des audiences tenues l'après-midi.

Par exemple, si l'audience a eu lieu à quatorze heures, le JLD peut prendre sa décision à dix-sept heures, et l'appel et la demande d'effet suspensif du parquet sont possibles jusqu'à vingt et une heures. L'avocat, prévenu parfois à la dernière minute, doit rédiger et faxer ses observations avant vingt et une heures. S'il est absent de son cabinet au moment où la cour d'appel l'avertit de l'appel formé par le parquet, plus aucun recours contre la demande de caractère suspensif de l'appel n'est possible.

M. Jean Mallot. Exact !

M. Étienne Pinte. Les nouvelles dispositions ne feront qu'aggraver ce phénomène. Des étrangers seront relâchés en pleine nuit. Des avocats absents de leur cabinet durant la nuit ne pourront plus formuler d'observations à l'encontre d'un appel du parquet,...

M. Claude Goasguen. C'est déjà le cas !

M. Étienne Pinte. ...si bien que la procédure sera contraire au principe du contradictoire.

L'article 40 bis vise à remettre plus facilement en cause les libérations prononcées par les JLD.

M. le président. Sur le vote de l'article 40 bis, je suis saisi par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

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

Madame Mazetier, l'amendement n° 441 est-il défendu ?

Mme Sandrine Mazetier. Oui, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements identiques ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. Nous avons eu exactement le même débat aux articles 10 bis et 11.

Avis défavorable, pour les mêmes raisons qu'ailleurs.

M. Serge Blisko. Quel dommage !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Éric Besson, ministre de l'immigration. Puisque nous avons un peu de temps, je rappelle à M. Pinte que l'article 40 bis est un article de coordination.

Il porte de quatre à six heures la durée pendant laquelle un étranger peut être maintenu à la disposition de la justice après notification au procureur de la République de l'ordonnance par laquelle le JLD refuse la prolongation de la détention.

Ce maintien à disposition de la justice permet de ne pas priver d'effet un appel suspensif. Il importe donc que le délai d'appel suspensif et la durée pendant laquelle l'étranger est maintenu à la disposition de la justice soient harmonisés, sans quoi il ne servirait plus à rien.

Dès lors que le Gouvernement a proposé à l'article 44 que le délai d'appel suspensif du parquet contre l'ordonnance du JLD soit porté à six heures, il émet naturellement, par cohérence, un avis défavorable à ces amendements qui tendent à supprimer l'article 40 bis, article de coordination avec l'article 44.

(Les amendements identiques n^{os} 104 et 441 ne sont pas adoptés.)

.....

M. le président. Le temps réglementaire étant maintenant écoulé, nous allons procéder au scrutin public sur l'article 40 bis.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

| | |
|------------------------------------|----|
| Nombre de votants | 58 |
| Nombre de suffrages exprimés | 58 |
| Majorité absolue | 30 |
| Pour l'adoption | 34 |
| Contre | 24 |

(L'article 40 bis est adopté.)

M. Patrick Braouezec. L'écart se resserre !

M. Bernard Deflesselles. L'écart se creuse !

Article 41

M. le président. La parole est à M. Étienne Pinte, inscrit sur l'article 41.

M. Étienne Pinte. Cet article prévoit de porter de quinze à vingt jours la durée de la première prolongation de la rétention et de porter à vingt jours la durée maximale de la seconde prolongation.

Or porter de trente-deux à quarante-cinq jours la durée maximale de rétention administrative traduit une véritable banalisation de la privation de liberté, alors qu'il conviendrait plutôt de réfléchir aux solutions alternatives à la rétention.

Outre qu'elle porte atteinte aux droits fondamentaux des migrants, cette proposition constitue une mesure inefficace et coûteuse.

En effet, comme cela a été maintes fois démontré dans cet hémicycle, toutes les études attestent que les étrangers, lorsqu'ils sont reconduits, le sont dans les tout premiers jours de la rétention. Quant à ceux qui restent en rétention durant trente-deux jours, ils ne sont généralement pas reconduits, mais libérés.

L'enfermement des étrangers génère un coût important pour les finances publiques et mobilise de nombreux fonctionnaires au sein de la police, mais aussi dans les préfectures et les tribunaux. L'allongement de la durée de rétention s'inscrit donc à contre-courant d'une politique générale de réduction des déficits et du nombre de fonctionnaires, sans qu'un « bénéfice substantiel » semble pouvoir en être retiré.

M. le président. Sur cet article, je suis saisi de trois amendements de suppression, n^{os} 105, 296 et 443.

Monsieur Pinte, peut-on considérer que vous avez défendu l'amendement n^o 105 ?

M. Étienne Pinte. Oui, monsieur le président. Je signale simplement que Mmes Hostalier et Améline en sont cosignataires.

M. le président. La parole est à M. Patrick Braouezec, pour défendre l'amendement n^o 296.

M. Patrick Braouezec. Défendu.

M. le président. La parole est à Mme Sandrine Mazetier, pour soutenir l'amendement n^o 443.

Mme Sandrine Mazetier. Défendu.

M. le président. Sur le vote de l'article 41, je suis saisi par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

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

Quel est l'avis de la commission sur ces amendements identiques ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. J'ai moi-même longtemps douté de l'utilité du passage de la durée maximale de rétention de trente-deux à quarante-cinq jours.

Mme Sandrine Mazetier. Vous l'avez même écrit, monsieur le rapporteur !

M. Thierry Mariani, rapporteur. Je m'attendais à ce que vous me le rappeliez, madame Mazetier, puisque vous connaissez mes œuvres !

Mme George Pau-Langevin. Et vous aviez raison : on sait que cela ne servira à rien !

M. Serge Blisko. Vous vous êtes parjuré, monsieur Mariani !

M. Thierry Mariani, rapporteur. Disons que j'ai changé d'avis...

Mme Sandrine Mazetier. Combien cela va-t-il nous coûter ?

M. Serge Blisko. Un vrai Edgar Faure !

M. Thierry Mariani, rapporteur. ... car le contexte a changé depuis la publication du rapport que vous évoquez.

D'abord, des négociations ont été ouvertes en vue de conclure des accords de réadmission entre l'Union européenne et les principaux pays source d'immigration. Or la grande brièveté de notre durée de rétention freine la conclusion de ces accords, la plupart des pays en négociation avec l'Union disant avoir besoin de trente à quarante-cinq jours pour répondre à nos demandes de laissez-passer consulaires.

Mme Sandrine Mazetier. Vous n'en avez rien à faire : vous avez évacué des Afghans sans que l'Afghanistan les reconnaisse !

M. Thierry Mariani, rapporteur. En outre, nous sommes isolés en Europe : les deux seuls pays européens où la durée de rétention maximale approche la nôtre, l'Espagne et l'Italie, viennent de la porter respectivement à soixante jours et six mois.

Je rappelle également qu'il ne s'agit que d'une durée maximale et qu'elle est décidée par le JLD, dont je m'étonne que vous ne lui fassiez plus confiance quand les circonstances varient. Son utilisation sera réservée à des cas marginaux et ne devrait pas accroître substantiellement la durée moyenne de la rétention, qui ne dépasse pas dix jours.

Enfin, est-il utile de rappeler pour la énième fois que la France restera le pays d'Europe où la durée de rétention est la plus courte ?

Avis défavorable.

M. Bernard Deflesselles. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Éric Besson, ministre de l'immigration. Même avis. J'appuierai les propos du rapporteur par plusieurs précisions.

Le passage de trente-deux à quarante-cinq jours de la durée maximale de la rétention administrative permettra de mener à bien des éloignements qui échouent souvent parce que les laissez-passer consulaires sont délivrés trop tard. Ainsi, en 2009, 34 % des échecs des procédures d'éloignement s'expliquaient par l'absence de délivrance de laissez-passer consulaires avant expiration du délai de trente-deux jours. Il s'agit de la cause principale d'échec, devant les remises en liberté sur décision du JLD – 27 % des échecs – et les remises en liberté par décision de l'administration faute de places disponibles : 17 %.

Cet allongement permettra en outre à la France de se conformer à la norme européenne, en demeurant tout en bas du classement, comme le rapporteur vient de le rappeler. En effet, la durée de quarante-cinq jours correspond au délai de délivrance des laissez-passer consulaires que la Commission est en train de négocier avec des pays tiers, par exemple le Maroc, dans le cadre des accords européens de réadmission. Or, ces accords étant conclus pour le compte des vingt-sept États membres, la France ne saurait imposer ses propres règles à vingt-six autres États où la durée maximale de rétention est le plus souvent de six mois.

L'allongement permettra aussi d'augmenter d'au moins 20 % le nombre de laissez-passer délivrés à temps. En effet, 10 % des laissez-passer sont aujourd'hui délivrés entre le trente-deuxième et le quarante-cinquième jour de rétention. À titre d'exemple, la moyenne est de trente-cinq jours pour la Chine, de trente-six jours pour le Pakistan, de trente-sept jours pour l'Inde, de trente-huit jours pour le Mali et de quarante-trois jours pour le Nigeria. Une augmentation additionnelle au moins équivalente est en outre attendue de

cette réforme : elle correspond à des laissez-passer que les pays tiers renoncent à délivrer lorsque le délai de trente-deux jours est dépassé, alors même qu'ils ont pu reconnaître les intéressés comme leurs ressortissants avant quarante-cinq jours.

La mesure prend également en considération les contraintes propres aux principaux pays d'origine de l'immigration en France. En effet, ces derniers ne peuvent procéder à tous les contrôles nécessaires en moins de trente-deux jours, faute de disposer d'un état-civil informatisé et centralisé : ils doivent mener des recherches dans des archives papier, voire diligenter des enquêtes dans des villes et des villages éloignés de la capitale.

Enfin, cet allongement n'est pas excessif. Thierry Mariani vient de le dire, la France conservera la durée maximale de rétention administrative la plus courte d'Europe. À titre d'exemple, je rappelle que cette durée est illimitée au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, qu'elle atteint dix-huit mois en Allemagne, un an en Grèce, huit mois en Belgique et six mois en Italie, et qu'elle a été portée en décembre 2009 de quarante à soixante jours par les socialistes espagnols, qui ont dû, comme nous, transposer la directive.

L'objectif du Gouvernement n'est pas d'allonger au maximum la durée de rétention administrative, sans quoi il aurait proposé de la porter à plusieurs mois, comme dans la plupart des pays européens. Je vous rappelle que la directive « retour » permettait d'étendre le délai jusqu'à six mois. Il s'agit simplement d'adapter cette durée à l'objectif de lutte contre les échecs des procédures d'éloignement. Une durée de quarante-cinq jours semble donc parfaitement appropriée.

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. J'ajoute que le délai que nous allons adopter est probablement insuffisant.

En effet, la jurisprudence de la Cour de cassation, dont les arrêts refusent systématiquement aux préfets la prolongation de la rétention, montre qu'étant donné nos difficultés à obtenir les documents nécessaires auprès des consulats, nous devons sans doute prolonger encore la durée de la rétention.

Pour cette raison, je trouve une fois de plus totalement injustifiées les accusations dont cet article fait l'objet.

(Les amendements identiques n^{os} 105, 296 et 443 ne sont pas adoptés.)

M. le président. Nous allons maintenant procéder au scrutin public sur l'article 41.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

| | |
|------------------------------------|----|
| Nombre de votants | 68 |
| Nombre de suffrages exprimés | 66 |
| Majorité absolue | 34 |
| Pour l'adoption | 41 |
| Contre | 25 |

(L'article 41 est adopté.)

4

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Suite de la discussion du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures.)

*Le Directeur du service du compte rendu de la
séance de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA

