



N° 427

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LA PROPOSITION DE LOI

permettant une bonne application du régime d'asile européen (n° 331),

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN
Député

Voir le numéro : **331**

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. UNE BONNE APPLICATION DU RÈGLEMENT « DUBLIN » RENDUE INCERTAINE PAR DES DÉCISIONS DE JUSTICE RÉCENTES	7
A. LE RÈGLEMENT « DUBLIN » : UNE CONDITION ESSENTIELLE AU BON FONCTIONNEMENT DU RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN	7
1. Le régime d'asile européen commun	7
2. Une augmentation des mouvements secondaires qui rend difficile l'application du règlement « Dublin » par la France	9
B. DES DÉCISIONS DE JUSTICE QUI PRIVENT LA FRANCE D'UN OUTIL IMPORTANT POUR ASSURER LES TRANSFERTS VERS SES PARTENAIRES EUROPÉENS	11
II. UNE PROPOSITION DE LOI POUR ASSURER AU RÈGLEMENT « DUBLIN » SA PLEINE EFFECTIVITÉ	13
A. UNE DÉFINITION DU RISQUE DE FUITE	13
B. LES MODALITÉS DU PLACEMENT EN RÉTENTION	14
C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION	14
DISCUSSION GÉNÉRALE	15
EXAMEN DES ARTICLES	21
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 551-1 et L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Modalités de placement en rétention administrative des étrangers relevant du règlement « Dublin »	21
<i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (art. L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Restrictions au placement en rétention dès le dépôt de la demande d'asile	40
<i>Article 2</i> (art. L. 742-2 L. 742-4 et L. 742-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Coordinations	42
<i>Après l'article 2</i>	46
PERSONNES ENTENDUES	59
DÉPLACEMENT EFFECTUÉ	61

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Union européenne est le théâtre, depuis un peu plus de deux ans, d'une crise migratoire sans précédent. Si la mise en œuvre de la déclaration entre l'Union européenne et la Turquie de mars 2016 a réduit de manière significative les entrées irrégulières depuis la Méditerranée orientale, la pression migratoire demeure encore très élevée dans plusieurs États européens.

C'est le cas en particulier de la France qui doit faire face à d'importants flux secondaires intra-européens. Alors qu'il était moins concerné à l'automne 2015 que certains de ses partenaires, comme l'Allemagne, l'Italie ou la Suède, notre pays doit désormais répondre à la venue sur son territoire de nombreux migrants, arrivés en Europe il y a deux ans, et dont la demande d'asile a été rejetée une première fois par un pays voisin.

Face à ce défi, l'Union européenne se doit de mieux organiser son droit d'asile, c'est une nécessité ; le Président de la République l'a rappelé dans son discours du 27 juillet 2017 à Orléans. Depuis 1999, l'Union s'efforce de construire un régime d'asile européen commun, de faciliter l'accès à la procédure d'asile et de garantir aux demandeurs un traitement égal, quel que soit le pays d'accueil.

Parmi les différents textes qui constituent ce régime d'asile européen, le règlement « Dublin » est un instrument essentiel car il attribue à un seul État membre la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile. Il vise à garantir au demandeur que sa demande sera bien examinée par un État européen, mais aussi à éviter que celui-ci, du fait de la libre circulation au sein de l'espace Schengen, ne sollicite successivement plusieurs pays. Le règlement prévoit donc les modalités de détermination d'un État européen responsable de la demande d'asile ainsi que, le cas échéant, les modalités du transfert du demandeur vers cet État.

La crise migratoire que connaît l'Europe ne permet plus au mécanisme prévu par le règlement « Dublin » de fonctionner pleinement et on assiste à de nombreux mouvements secondaires intra-européens. La France accueille ainsi sur son territoire un nombre croissant d'étrangers ayant déjà transité par un autre pays européen et relevant, à ce titre, du règlement « Dublin » : ils étaient un peu plus de 25 000 en 2016 et déjà 21 000 au premier semestre 2017, soit une augmentation de 176 % par rapport au premier semestre de l'année précédente.

Dans son plan présenté le 12 juillet 2017 « Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires », le Gouvernement a présenté plusieurs mesures visant à renforcer les mécanismes de solidarité entre les États européens mais

aussi à rendre plus effective l'application du règlement « Dublin » par la France. Le taux de transfert vers nos partenaires européens des étrangers relevant du régime « Dublin » est en effet particulièrement faible : il s'établissait à 9 % en 2016.

Alors que l'amélioration de ces transferts constitue une priorité du Gouvernement, afin de ne pas encombrer notre système d'asile, déjà saturé, deux décisions de justice récentes, de la Cour de justice de l'Union européenne, puis de la Cour de cassation, sont venues priver l'autorité administrative d'un outil particulièrement utile pour mettre en œuvre ces procédures de transfert : le placement en rétention.

Si le placement en rétention des étrangers concernés est explicitement prévu par le règlement « Dublin », la Cour de justice de l'Union européenne a néanmoins estimé que ses modalités d'application, et notamment la définition de critères objectifs justifiant ce placement, devaient être précisées dans le droit national des États membres.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, qui avait transposé les directives « Procédures », « Accueil » et « Qualification » et précisé les modalités d'application du règlement « Dublin » étant muette sur ce point, la présente proposition de loi, inscrite à l'ordre du jour du jeudi 7 décembre 2017 par le groupe Les Constructifs, vise à tirer les conséquences de ces arrêts et à **inscrire dans notre droit national une définition des critères objectifs qui permettent de placer en rétention un étranger sous procédure « Dublin ».**

La proposition de loi se saisit également de la possibilité, ouverte par le règlement « Dublin » mais non inscrite dans notre droit, de placer en rétention un étranger, non plus seulement après la décision de transfert vers un autre État européen, mais aussi dès le début de la procédure de détermination de l'État européen responsable de l'examen de sa demande.

Il s'agit donc de fixer un cadre clair permettant, dans le respect des libertés fondamentales et des textes européens, d'assurer une mise en œuvre efficace de la procédure « Dublin » et de permettre ainsi à la France de garantir son engagement européen en matière d'asile.

*

* *

I. UNE BONNE APPLICATION DU RÈGLEMENT « DUBLIN » RENDUE INCERTAINE PAR DES DÉCISIONS DE JUSTICE RÉCENTES

La France s'efforce, pour la bonne application du règlement « Dublin », d'assurer efficacement les transferts des demandeurs d'asile vers les États européens responsables de l'examen de leur demande. Deux décisions de justice récentes, de la Cour de justice de l'Union européenne, puis de la Cour de cassation, ont cependant privé l'autorité administrative de la possibilité de recourir au placement en rétention pour mettre en œuvre ces transferts.

A. LE RÈGLEMENT « DUBLIN » : UNE CONDITION ESSENTIELLE AU BON FONCTIONNEMENT DU RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN

1. Le régime d'asile européen commun

Depuis le Conseil européen de Tampere (Finlande) des 15 et 16 octobre 1999, l'Union européenne œuvre à la création d'un régime d'asile européen commun. Ce régime est fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et vise à assurer que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté.

L'Union s'est ainsi progressivement dotée d'un cadre législatif pour instaurer des normes communes, faciliter l'accès à la procédure d'asile et garantir aux demandeurs un traitement égal, quel que soit le pays d'accueil. Cet ensemble comprend aujourd'hui cinq textes : trois directives, qui ont été transposées dans le droit français par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, et deux règlements qui sont, sous réserve de quelques précisions apportées par la loi nationale, d'application directe.

- La **directive « Procédures »** a été adoptée le 26 juin 2013⁽¹⁾. Elle fixe les règles qui s'appliquent tout au long de la procédure de demande d'asile : modalités d'introduction d'une demande et d'examen de celle-ci, types d'aides dont peut bénéficier le demandeur, modalités de recours et droit éventuel de séjour pendant la procédure.

Par rapport à la directive précédente, qui datait de 2005⁽²⁾, la directive « Procédures » impose notamment à l'autorité compétente d'enregistrer la demande d'asile dans un délai de trois jours, accorde des garanties nouvelles aux demandeurs en systématisant, par exemple, l'entretien individuel et impose aux États membres de veiller à ce que la procédure d'examen n'excède pas un délai de six mois. La directive a, enfin, introduit des procédures spéciales – procédures

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

(2) Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

« accélérées » et « à la frontière » afin de traiter plus rapidement les demandes manifestement infondées.

• La **directive « Accueil »** a également été adoptée le 26 juin 2013 ⁽¹⁾. Elle concerne l'accès des demandeurs d'asile aux conditions d'accueil dans l'attente de l'examen de leur demande. Elle leur assure l'accès au logement, aux moyens de subsistance ou encore aux soins de santé.

Elle comprend également des règles communes détaillées sur la question de la rétention des demandeurs d'asile. Elle dresse ainsi une liste exhaustive des motifs de rétention, restreint le placement en rétention des personnes vulnérables et précise les garanties qui doivent être offertes aux personnes placées, telles qu'une assistance juridique.

• La **directive « Qualification »** date du 13 décembre 2011 ⁽²⁾. Elle est une refonte de la directive du 29 avril 2004 ⁽³⁾ qui comprenait une série de droits concernant la protection contre le refoulement, les titres de séjour et documents de voyage, l'accès à l'emploi, à l'éducation ou aux soins de santé.

La nouvelle directive est beaucoup plus précise que la précédente, qui n'avait pas réussi à faire disparaître les divergences dans les législations et pratiques nationales en matière d'asile. Elle fixe ainsi les normes relatives à l'octroi d'une protection internationale. Elle harmonise, dans une large mesure, les droits accordés aux bénéficiaires de cette protection et favorise, enfin, l'accès des bénéficiaires aux droits et aux mesures d'intégration.

• Le **règlement « Dublin »** repose sur le principe qu'un seul État européen est responsable de la demande d'asile d'une personne ressortissante d'un État tiers. Il s'agit d'éviter à la fois que le demandeur d'asile sollicite successivement plusieurs pays européens mais aussi qu'il soit renvoyé d'un pays à l'autre sans que sa demande ne soit jamais examinée, ce qui contreviendrait au principe de non-refoulement de la convention de Genève. L'État responsable est celui qui a joué le rôle principal dans l'entrée ou le séjour du demandeur sur le territoire européen, une série de critères, allant des considérations familiales à la possession récente d'un visa, permettant de déterminer cette responsabilité.

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

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

(3) Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

Le règlement actuellement en vigueur, dit « Dublin III », a été adopté le 26 juin 2013⁽¹⁾. Il s'applique aux 28 pays de l'Union européenne ainsi qu'à l'Islande, la Norvège, le Lichtenstein et la Suisse – tous quatre faisant partie de l'espace de libre circulation Schengen.

Sa mise en œuvre par les États se fait en deux étapes :

– la **détermination de l'État responsable** de l'examen de la demande d'asile : l'État d'accueil, après examen du parcours migratoire du demandeur, estime que la responsabilité de l'examen de cette demande relève d'un autre État européen. Il sollicite alors cet État pour lui demander de prendre en charge le demandeur ;

– en cas d'accord de l'État sollicité, l'État requérant peut alors prendre une **décision de transfert** du demandeur vers cet État.

• Le **règlement « Eurodac »**, enfin, a créé une base de données dactyloscopiques commune aux 32 États du système « Dublin » afin de faciliter la détermination de la responsabilité de l'État membre. Lorsqu'une personne introduit une demande d'asile sur le territoire européen, ses empreintes sont ainsi transmises au système central d'Eurodac.

Opérationnel depuis 2003, Eurodac a fait l'objet d'une refonte en 2013⁽²⁾, afin notamment d'ouvrir son accès aux forces de police nationale et à Europol dans le cadre d'enquêtes pénales.

2. Une augmentation des mouvements secondaires qui rend difficile l'application du règlement « Dublin » par la France

• Avec 85 696 demandes enregistrées en 2016, la demande d'asile en France a atteint un niveau inédit, supérieur de 7 % au seuil déjà atteint en 2015 (80 075). Après trois années de quasi-stabilité, la demande avait connu une inflexion majeure à partir du second semestre 2015 (+ 24 % par rapport à l'année précédente). Depuis, cette tendance n'a pas fléchi et les chiffres du premier semestre 2017 (+ 13 % par rapport au premier semestre 2016) laissent penser que le total des demandes devrait s'approcher des 100 000 en fin d'année.

Au total, en cinq ans, la demande globale de protection internationale sur le territoire français a donc augmenté de près de 40 %.

L'augmentation observée depuis le second semestre 2015 est, pour l'essentiel, le résultat de la crise de l'asile que connaît l'Europe dans son

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

(2) Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013.

ensemble. Alors que la France était moins concernée, en 2015, que certains de ses homologues (Allemagne, Italie, Hongrie, Autriche, Suède), elle se situe désormais **au troisième rang des pays d'accueil au sein de l'Union européenne**, derrière l'Allemagne et l'Italie.

DEMANDES D'ASILE AU SEIN DES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

	2012	2013	2014	2015	2016
Allemagne	77 485	126 705	202 645	476 510	722 265
Italie	17 335	26 620	64 625	84 085	121 185
France	61 468	66 251	64 811	80 075	85 696
Grèce	9 575	8 225	9 430	13 205	49 875
Autriche	17 415	17 500	28 035	88 160	39 875
Royaume-Uni	28 800	30 585	32 785	38 800	38 290
Hongrie	2 155	18 895	42 775	177 130	28 215
Suède	43 857	54 270	81 180	162 450	22 330
Pays Bas	13 095	13 060	24 495	44 970	19 285
Bulgarie	1 230	6 980	10 805	20 165	18 990

Source : ministère de l'Intérieur.

La France est en effet confrontée à **une hausse des flux secondaires sans précédent** depuis quelques mois : il s'agit de migrants arrivés en Europe en 2015-2016 et qui, après avoir déposé une demande d'asile dans un premier pays européen – et en ont été déboutés – réitèrent cette demande auprès d'un autre État membre de l'Union et relèvent donc du règlement « Dublin ».

Alors qu'il s'établissait à 5 156 en 2014 et 12 094 en 2015, le nombre de demandeurs d'asile en France relevant de la procédure « Dublin » s'est élevé à 25 963 en 2016. La tendance s'accélère depuis le début de l'année 2017 puisque ce chiffre était de 21 404 pour le seul premier semestre, soit **une augmentation de 176 %** par rapport au premier semestre 2016.

Ce phénomène concerne particulièrement la région Ile-de-France où le nombre de procédures « Dublin » a été multiplié par trois en un an et représente désormais près de **40 % des attestations de demandes d'asile délivrées**.

- Face à ce phénomène, l'administration peine à mettre en œuvre les procédures de transfert vers les États européens : en 2016, **seuls 1 293 des 14 308 étrangers sous procédure « Dublin » que les États membres avaient accepté de reprendre en charge ont effectivement été transférés**, soit un peu moins de 9 %⁽¹⁾. Ce taux est resté stable en 2017. Il révèle les grandes difficultés rencontrées par les préfetures dans l'organisation des transferts, en raison notamment des refus d'embarquement ou de la disparition des intéressés dès la notification par le préfet de la décision de transfert.

(1) Dans le même temps, la France a accueilli, pour sa part, 1 249 demandeurs d'asile en provenance d'autres États européens.

Afin d'améliorer significativement les transferts, et assurer ainsi à la fois le bon fonctionnement et la crédibilité du système « Dublin », le Gouvernement a présenté, dans son **plan d'action du 12 juillet 2017**, « **Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires** », un ensemble de mesures.

L'objectif est de **spécialiser des unités administratives** dans la mise en œuvre, particulièrement complexe, de la procédure « Dublin ». À cette fin, seront adossés aux guichets uniques pour demandeurs d'asile dix pôles « Dublin » régionaux, chargés de la conduite de la procédure de détermination de l'État responsable, de l'organisation et de l'exécution du transfert et, le cas échéant, de la procédure contentieuse, pour le compte des préfetures de département.

Ces pôles « Dublin » devraient compter une dizaine de personnes, spécialement formées à cet effet. Une expérimentation a débuté cet automne dans les régions Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur et devrait se généraliser sur l'ensemble du territoire métropolitain au cours de l'année 2018, la région Ile-de-France étant déjà dotée d'un pilotage zonal spécifique.

Par ailleurs, afin de ne pas encombrer le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile, déjà saturé, et faciliter les transferts, le ministère de l'Intérieur a mis en place, au cours de l'année 2017, **un dispositif d'hébergement spécifique pour les étrangers sous procédure « Dublin »** : le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA). Il comprend 5 131 places, réparties sur l'ensemble du territoire métropolitain, et permet de disposer de locaux adaptés à des opérations de pointage, en présence des forces de l'ordre, pendant toute la durée de la procédure. En outre, un certain nombre de ces structures se trouvent à proximité d'aéroports – tel que les sites de Lesquin, dans le Nord, et de Vitrolles, dans les Bouches-du-Rhône – pour faciliter les transferts.

B. DES DÉCISIONS DE JUSTICE QUI PRIVENT LA FRANCE D'UN OUTIL IMPORTANT POUR ASSURER LES TRANSFERTS VERS SES PARTENAIRES EUROPÉENS

Alors que la France éprouve de grandes difficultés à exécuter les décisions de transfert prises pour mettre en œuvre le règlement « Dublin », deux arrêts récents de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation ont, en **jugeant inapplicables les mesures de placement en rétention**, fragilisé son dispositif.

Avec la notification de la décision de transfert, l'autorité administrative peut en effet, en application des articles L. 742-4 et L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile (CESEDA), placer l'étranger sous procédure « Dublin » en rétention pour faciliter son transfert vers l'État européen responsable de l'examen de sa demande d'asile.

Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé, dans un arrêt C-528-15 du 7 mars 2017, que le paragraphe 2 de l'article 28 du

règlement « Dublin », qui autorise le placement en rétention, n'était pas applicable à défaut d'adoption de mesures d'application par les États membres.

L'article 28, paragraphe 2, précise que le placement en rétention est possible « *lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite* » de l'intéressé tandis que l'article 2 définit ce risque comme « *l'existence de raisons, fondées sur **des critères objectifs définis par la loi**, de craindre la fuite* » du demandeur.

Aussi, la Cour de justice conclut que les articles 2 et 28 du règlement « Dublin » doivent être « *interprétés en ce sens qu'ils imposent aux États membres de fixer, dans une disposition contraignante de portée générale, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur* » et que « *l'absence d'une telle disposition entraîne l'inapplicabilité de l'article 28, paragraphe 2* ».

Or **le droit français ne comprend précisément pas de disposition contraignante fixant les critères objectifs** laissant craindre un risque de fuite de la part d'un étranger placé sous procédure « Dublin ». La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 n'a en effet pas défini des critères spécifiques pour cette catégorie de personnes, mais a simplement renvoyé au risque mentionné à l'article L. 511-1 du CESEDA, qui s'applique à tous les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

En s'appuyant sur cet arrêt de la Cour de justice, la Cour de cassation a, dans un arrêt n° 1130 du 27 septembre 2017 de la première chambre civile, estimé que, « *en l'absence de disposition contraignante de portée générale fixant les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur* » qui fait l'objet d'une procédure de transfert, le placement en rétention de ce dernier était illégal.

Les préfetures se trouvent donc désormais démunies pour assurer l'effectivité des transferts. Lors de son audition, le préfet de police de Paris, M. Michel Delpuech, a ainsi indiqué à votre rapporteur que le nombre de transferts effectués depuis l'Ile-de-France avait chuté de vingt en moyenne par semaine depuis le début de l'année 2017, à dix depuis l'arrêt de la Cour de cassation.

II. UNE PROPOSITION DE LOI POUR ASSURER AU RÈGLEMENT « DUBLIN » SA PLEINE EFFECTIVITÉ

La proposition de loi a pour objet de fixer un cadre clair permettant, dans le respect des libertés fondamentales et des textes européens, d'assurer une mise en œuvre efficace de la procédure « Dublin » et de permettre ainsi à la France de garantir son engagement européen en matière d'asile.

A. UNE DÉFINITION DU RISQUE DE FUITE

L'article 1^{er} de la proposition de loi tire les conséquences des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation.

Dans un souci de sécurité juridique, il inscrit dans notre droit national **une disposition de portée générale qui fixe des critères objectifs** permettant de caractériser un risque de fuite de la part d'un demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure « Dublin ».

Il complète ainsi l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile pour y préciser que le placement en rétention des étrangers sous procédure « Dublin » n'est possible que *« pour prévenir un risque non négligeable de fuite »*. Ce risque non négligeable de fuite est ensuite considéré comme établi *« si l'étranger a explicitement déclaré son intention de ne pas de se conformer »* à la mise en œuvre de la procédure prévue par le règlement « Dublin ».

Trois autres critères pourront être pris en compte par l'autorité administrative :

- l'étranger s'est déjà soustrait à la procédure dans un autre État membre ;
- il a déjà été débouté de sa demande d'asile par l'État responsable ;
- il se trouve encore sur le territoire français alors qu'il a déjà fait l'objet d'un transfert vers l'État responsable.

Outre ces critères, propres aux étrangers sous procédure « Dublin », l'autorité administrative pourra enfin s'appuyer sur **trois cas prévus par l'article L. 511-1**, c'est-à-dire lorsque l'étranger s'est déjà soustrait à une précédente mesure d'éloignement, a falsifié un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage ou encore ne dispose pas de garanties de représentations suffisantes, notamment parce qu'il ne peut justifier ou a dissimulé son identité.

Les autres dispositions de l'article L. 551-1 demeureront pleinement applicables, notamment pour ce qui concerne la **prise en compte des personnes vulnérables**, en particulier des mineurs.

B. LES MODALITÉS DU PLACEMENT EN RÉTENTION

- L'article 1^{er} de la proposition de loi insère dans le CESEDA une disposition du règlement « Dublin » qui n'y avait pas été introduite par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 : la possibilité de **placer en rétention l'étranger dès le début de la procédure de détermination** de l'État membre, donc avant la notification de la décision de transfert.

Dans ce cas, en application de l'article 28 du règlement « Dublin », la préfecture disposera non plus de trois mois maximum mais d'un mois seulement pour saisir l'État jugé responsable de l'examen de la demande d'asile, ce dernier disposant alors de deux semaines pour répondre.

- L'article 1^{er} modifie également l'article L. 561-2 du code, relatif au régime d'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une mesure, pour y introduire le cas des étrangers placés sous procédure « Dublin ». Il s'agit de mieux articuler ce régime d'assignation à résidence avec les modalités de placement en rétention modifiées par ce même article 1^{er}.

- L'article 2 de la proposition de loi procède, enfin, à un certain nombre de coordinations pour tenir compte des modifications effectuées par l'article 1^{er}.

Il étend ainsi au régime d'assignation prévu à l'article L. 561-2 certaines des dispositions, propres aux étrangers sous procédure « Dublin », prévues par l'article L. 742-2 : obligation de coopérer avec l'administration pendant la phase de détermination de l'État responsable, possibilité de recourir aux forces de sécurité pour assurer la bonne mise en œuvre de la procédure.

Il procède également à une coordination pour que les articles L. 742-4 et L. 742-5, relatifs aux recours contre les décisions de placement en rétention et les décisions de transfert, prennent en compte le cas des étrangers déjà placés en rétention au moment où leur est notifiée la décision de transfert.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission a notamment adopté deux amendements présentés par sa présidente : le premier définit de manière plus précise et plus concrète les critères objectifs permettant de caractériser le risque non négligeable de fuite de la part de l'étranger sous procédure « Dublin » ; le second interdit le renvoi d'un étranger sous procédure « Dublin » vers un État dans lequel il encourrait un risque de traitement inhumain ou dégradant du fait de sa défaillance.

La Commission a également adopté plusieurs amendements de son rapporteur qui visent à unifier les deux régimes d'assignation à résidence applicables aux étrangers sous procédure « Dublin ».

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 29 novembre 2017, la Commission examine la proposition de loi permettant une bonne application du régime d’asile européen (n° 331) (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur).

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Madame la présidente, mes chers collègues, je rappellerai d’abord le contexte dans lequel s’insère notre initiative.

Chacun a bien à l’esprit la vague migratoire à laquelle l’Europe a dû faire face. Le nombre de demandeurs d’asile, s’il diminue chez certains de nos voisins européens, continue de croître en France, ce qui nous place au troisième rang des pays d’accueil en Europe derrière l’Allemagne et l’Italie. Nous avons reçu environ 85 000 demandes d’asile en 2016 et, en 2017, la barre des 100 000 sera probablement franchie.

La France est confrontée à ce que les spécialistes nomment les « flux secondaires », c’est-à-dire des migrations de personnes arrivées sur le continent européen en 2015 ou 2016, qui, après s’être vu refuser l’asile dans un premier pays d’accueil, retentent leur chance dans un autre pays.

Le Président de la République, le 27 juillet dernier à Orléans, a rappelé combien il était indispensable que l’Union européenne améliore son régime du droit d’asile, dans le respect de la convention de Genève de 1951.

Le règlement « Dublin » attribue à un seul État membre la responsabilité de l’examen d’une demande d’asile afin de garantir au demandeur que sa demande d’asile sera bien examinée. Après examen du parcours migratoire du demandeur, un État peut estimer que la responsabilité de l’examen de la demande relève d’un autre État européen ; il le sollicite alors pour qu’il prenne en charge le demandeur. En cas d’accord de l’État sollicité, l’État requérant peut alors prendre une décision de transfert du demandeur vers cet autre pays.

La France accueille sur son territoire un nombre croissant d’étrangers relevant du règlement « Dublin » : ils étaient un peu plus de 25 000 en 2016 sur les 85 000 personnes ayant déposé une demande d’asile et ils sont déjà plus de 30 000 sur les neuf premiers mois de 2017. Ce phénomène concerne particulièrement l’Île-de-France, où 40 % des demandes d’asile sont déposées par des personnes ayant été déboutées dans un autre État membre.

Dans son plan du 12 juillet 2017 « *Garantir le droit d’asile, mieux maîtriser les flux migratoires* », le Gouvernement a présenté plusieurs mesures visant à renforcer les mécanismes de solidarité entre les États européens mais aussi à rendre plus effective l’application du règlement « Dublin » par la France. Le taux de transfert vers nos partenaires européens de personnes relevant du

régime « Dublin » est en effet particulièrement faible : il s'établissait à 9 % en 2016.

Qu'est-ce qui a motivé le dépôt de cette proposition de loi ?

L'article 28 du règlement « Dublin » permet au Gouvernement d'utiliser la procédure de placement en rétention dans le cadre des demandes de transfert. Saisie d'une affaire concernant la République tchèque, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé, dans un arrêt du 15 mars 2017, que ses modalités d'application, notamment la définition de critères objectifs établissant un risque non négligeable de fuite du demandeur, devaient être précisées dans le droit national des États membres pour justifier le placement en rétention. Or la France n'a pas précisé ces critères dans son droit. La Cour de cassation, dans un arrêt du 27 septembre 2017, a confirmé cette interprétation des textes européens. Le placement en rétention n'est donc plus utilisable dans notre pays.

Soyons clairs – et modestes –, nous ne sommes pas ici pour discuter du règlement « Dublin », ni pour traiter des conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, ni pour réformer le droit d'asile, ni pour toucher au nombre des personnes vulnérables, ni pour modifier le délai de recours, ni pour nous mêler de lutte contre le terrorisme. Notre proposition de loi n'a d'autre but que de répondre à la question ouverte par les deux arrêts précités. Elle vise à inscrire dans notre droit national une définition des critères objectifs qui permettent de placer en rétention un étranger sous procédure « Dublin ».

Par ailleurs, il y avait un doute sur le moment où pouvait être prise, sous des conditions définies, la décision de placement en rétention. Le Conseil d'État, dans un avis du 19 juillet 2017, a jugé que le législateur devait apporter des précisions. L'article 1^{er} transpose en droit interne la possibilité, ouverte par l'article 28 du règlement « Dublin », de placer en rétention administrative un étranger pendant la durée de la procédure de détermination.

Enfin, nous avons déposé des amendements destinés à unifier le régime de l'assignation à résidence. Il nous semble en effet complexe de faire perdurer un régime de droit commun et un régime destiné aux personnes relevant du règlement « Dublin ».

Cette proposition de loi ne traite que de ces deux questions. Il y a d'autres débats beaucoup plus importants sur le droit d'asile et le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé qu'il proposerait une réforme de fond au mois de mars.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous allons entendre les orateurs des groupes.

M. Éric Ciotti. Nous devons en effet attendre l'année prochaine pour légiférer sur la politique d'immigration dans son ensemble et aborder la problématique globale des flux migratoires. Cette proposition de loi aborde un sujet particulièrement grave : la situation des demandeurs d'asile relevant du règlement « Dublin », dont le nombre est en augmentation forte, dans le contexte

de crise migratoire auquel l'Europe fait face. Elle contient des dispositions intéressantes, qui répondent de manière pertinente aux arrêts de la CJUE et de la Cour de cassation. Nous les accueillons favorablement.

Nous présenterons toutefois des amendements visant à ce que les personnes qui ont sollicité l'asile une seconde fois puissent être placées en rétention plus systématiquement dans l'attente de leur transfert. Nous considérons en effet que la rétention administrative est le seul moyen efficace pour assurer l'effectivité de ces transferts. Le précédent gouvernement a commis une erreur majeure en privilégiant l'assignation à résidence, qui n'apporte aucune garantie que les personnes visées par une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou une procédure de transfert s'y astreignent. Le recours à la rétention administrative est indispensable. Les critères actuels, beaucoup trop restrictifs, enlèvent beaucoup de leur portée aux objectifs que vous poursuivez légitimement, monsieur le rapporteur.

Mme Marie-France Lorho. Nos collègues du Sénat ont publié un rapport qui dresse un bilan catastrophique de notre politique migratoire. La reconduite à la frontière des clandestins déboutés du droit d'asile est anecdotique. Les moyens mis en œuvre pour combattre l'immigration illégale sont beaucoup trop médiocres, sans parler de la facilitation des naturalisations par la « circulaire Valls ». Si nous consultions les Français par référendum, ils demanderaient très majoritairement que la France sorte de ces accords européens qui n'ont pas su les prémunir contre l'immigration massive.

C'est pourquoi nous devons être extrêmement attentifs à la rédaction de nos lois sur le sujet. Trop d'associations gorgées de subventions d'État utilisent les moindres failles du droit pour imposer un enfer juridique à ceux qui subissent l'arrivée de clandestins au quotidien.

L'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la proposition de loi précise que : « *Ce risque est regardé comme établi si l'étranger a explicitement déclaré son intention de ne pas se conformer à la procédure de détermination de l'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile ou à la procédure de transfert.* ». Nous savons parfaitement que, compte tenu de la myriade de traducteurs nécessaires pour entendre ces étrangers et des difficultés qu'entourent l'interprétation de l'adverbe « explicitement », nous ne pouvons assurer une application réaliste de cette disposition.

Par ailleurs, le « risque non négligeable de fuite » ne peut être mesuré sans analyser les réseaux de passeurs, les solidarités entre clandestins originaires d'un même pays ou d'autres facteurs concrets difficiles à cerner pour nos services de sécurité.

À cet égard, je ne suis pas certaine que la décision de la Cour de justice de l'Union européenne citée dans l'exposé des motifs soit suffisante. Nous sommes dans le cadre d'un État de droit. La proposition de loi doit aller plus loin. Sur la

question migratoire, nous sommes dans l'obligation de comprendre l'exaspération populaire et donc de durcir au maximum les textes que nous avons à étudier.

Mme Marietta Karamanli. Cette proposition de loi vise à sécuriser le régime juridique du placement en rétention administrative pour les personnes relevant du règlement « Dublin ». Je suis surprise qu'un tel texte soit examiné maintenant.

Tout d'abord, un projet de loi sur l'immigration est en cours de préparation. Il vise à étendre la durée du placement en rétention et à préciser le régime applicable aux réfugiés, comme l'a rappelé le ministre de l'Intérieur. Il sera, comme tout projet de loi, accompagné d'une étude d'impact et précédé d'un avis du Conseil d'État, garant de la conformité du dispositif au droit interne mais aussi au droit européen.

Ensuite, le règlement européen lui-même est en cours de révision.

Enfin, ce qui prime, c'est l'effectivité des décisions de transfert, question qui n'est pas abordée par la proposition de loi car les causes de non-exécution ne sont pas juridiques mais pratiques. C'est un domaine où la coopération avec les autres États est essentielle.

Sur le fond, je ferai trois remarques.

La proposition de loi tend à faire de la mise en rétention, donc d'une privation de liberté, le régime de droit commun. Les préfetures pourraient avoir recours à l'enfermement préventif, le temps d'examiner la situation de personnes qui ne font pas l'objet d'une mesure d'éloignement mais d'une décision de transfert.

Elle vise à préciser la notion de « risque non négligeable de fuite », en réponse à l'arrêt de la Cour de cassation du 27 septembre dernier qui a rendu illégal l'enfermement des personnes relevant du règlement « Dublin ». La Cour de cassation a en effet rappelé que le placement en rétention des personnes concernées par les articles 2 et 28 du règlement de 2013, dit « Dublin III », n'était possible que si un risque non négligeable de fuite existait et a constaté l'« absence de disposition contraignante de portée générale fixant les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre » cette fuite. Toutefois, les dispositions proposées dans le présent texte sont extensives : elles englobent quasiment toutes les situations.

En outre, les enfants et les femmes n'échappent pas à cette logique de gestion préventive, en violation possible des dispositions de protection les concernant qui assurent un traitement différencié.

Nous avons donc déposé des amendements visant à garantir que les mesures prises sont proportionnelles au risque, ce qui nous a amenés à demander la suppression des deux articles s'ils ne sont pas amendés car nous refusons toute

systematisation. D'autre part, nous voulons faire en sorte que les mesures respectent le droit des enfants et des familles.

Souhaitons que notre discussion nous permette de prendre la pleine mesure de ce qu'impliquent les dispositions de cette proposition de loi.

Mme Coralie Dubost. Le groupe La République en Marche a longuement débattu de cette proposition de loi dans le court délai qui nous a été imparti. Eu égard à la décision de la Cour de cassation, nous estimons qu'il était important de fixer les critères objectifs sur les lesquels fonder le risque de fuite. Il est important que le dispositif établi par le règlement « Dublin » fonctionne.

Il ne faut pas perdre de vue deux éléments importants. Premièrement, la loi sur l'immigration, qui sera examinée en mars, procédera à une révision globale du régime de l'asile. Deuxièmement, les négociations européennes autour d'un « Dublin IV » sont en cours : le paquet « Asile » sera revu dans sa globalité.

En outre, il nous semble nécessaire d'apporter des garanties supplémentaires aux demandeurs d'asile relevant du règlement « Dublin », garanties déjà prévues par l'article 28 dudit règlement. Nous prêterons une attention particulière aux clauses discrétionnaires.

Nous allons traiter de deux points entre l'examen en commission et la discussion en séance : d'une part, l'obligation d'information pour ces personnes ; d'autre part, le critère de la vulnérabilité.

Madame la présidente, vous allez défendre, dans le cours de la discussion, un amendement qui vise à redéfinir les critères du risque non négligeable de fuite, et nous vous en remercions. Nous avons tenté d'apporter une solution opérationnelle pour les services administratifs tout en établissant une définition juridique précise qui encadre le régime applicable à la rétention des demandeurs d'asile en le distinguant de celui qui s'applique à l'immigration irrégulière classique, laquelle relève de la procédure de l'obligation de quitter le territoire français.

M. Ugo Bernalicis. « Proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen » : titre trompeur car loin de faciliter cette application, le texte la durcit en proposant une politique liberticide tournée contre les étrangers.

Revenons tout d'abord sur le constat d'épuisement du régime européen de l'asile. Les États européens pratiquent une simple gestion des flux et ne peuvent assumer leurs responsabilités dans l'examen des demandes d'asile. La preuve en est la situation très préoccupante qui prévaut en Hongrie, dénoncée par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, ou encore la situation désastreuse qui règne en Italie ou en Grèce.

D'un point de vue pragmatique, il est vain de durcir le cadre juridique alors que seulement 6 % des procédures « Dublin » sont menées à leur terme.

À cela s'ajoutent des considérations d'ordre budgétaire. Cette proposition de loi expose à un risque évident de sous-budgétisation. Alors que les demandes d'asile devraient augmenter de 10 % en 2018, le budget de la mission « Immigration, asile et intégration » n'augmente que de 6,2 % entre 2017 et 2018, nous l'avons assez souligné pendant l'examen du projet de loi de finances. Les effectifs sont clairement insuffisants et le manque de moyens est flagrant.

Selon le groupe La France insoumise, pour mener une politique d'asile efficace et respectueuse de nos valeurs, il faut d'abord respecter la dignité humaine des migrants, leur garantir un droit fondamental à une vie de famille, accompagner les mineurs isolés, en finir avec le placement en centre de rétention d'enfants, même accompagnés de leurs parents, construire des centres d'accueil conformes aux normes internationales, sur le modèle de ce qui a été fait à Grande-Synthe, afin d'offrir aux demandeurs d'asile des conditions dignes d'hébergement le temps que leur demande soit examinée, enfin, réaffirmer et faire vivre le droit d'asile sur le territoire de la République, accueillir et héberger les réfugiés qui en relèvent grâce à une administration adaptée à cette mission.

C'est dans cet esprit que nous avons déposé plusieurs amendements.

M. Philippe Latombe. Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés soutient cette proposition de loi, nécessaire pour répondre aux lacunes de notre droit, et sera favorable à l'amendement que vous allez défendre, madame la présidente.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je redonne la parole au rapporteur.

M. le rapporteur. Je m'élève contre certaines contrevérités. Cette proposition de loi n'a jamais eu pour objectif de faire de la rétention administrative le régime de droit commun pour les demandeurs d'asile. Elle ne modifie en rien la législation qui s'applique aux enfants et aux personnes vulnérables.

Elle n'a pas non plus pour vocation de réformer le droit d'asile. Elle offre seulement au législateur l'occasion de répondre à l'interpellation que constituent les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation.

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

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 551-1 et L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

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

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 1^{er} de la proposition de loi tire les conséquences des récents arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation. Ces deux arrêts ont sanctionné l'absence, dans notre droit national, de définition de critères objectifs permettant de placer en rétention un étranger sous procédure « Dublin » faisant l'objet d'une décision de transfert vers l'État européen responsable de l'examen de sa demande. Des critères objectifs sont donc introduits pour définir le risque de fuite de la part des personnes concernées. Par ailleurs, cet article ouvre la possibilité, autorisée par le règlement « Dublin » mais non appliquée en droit français, de placer en rétention un étranger sous procédure « Dublin » dès le début de cette procédure, et non plus simplement après la décision de transfert.

Dernières modifications législatives intervenues :

L'article 35 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France avait modifié l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, relatif au placement en rétention, pour inverser la logique qui prévalait jusque-là et donner la priorité à l'assignation à résidence sur le placement en rétention. L'article 40 de la même loi avait modifié, selon la même logique, la rédaction de l'article L. 561-2, relatif à l'assignation à résidence, pour inscrire la priorité donnée à cette dernière.

Modifications apportées par la commission des Lois :

La Commission a adopté un amendement de sa présidente qui définit de manière plus précise et plus concrète les critères objectifs permettant de caractériser le risque non négligeable de fuite de le part de l'étranger sous procédure « Dublin ». Elle a également adopté un amendement du rapporteur relatif à la demande d'asile en rétention, prévue par l'article L. 556-1 du CESEDA, ainsi que deux amendements du rapporteur visant à unifier les deux régimes d'assignation à résidence applicables aux étrangers sous procédure « Dublin ».

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE « DUBLIN » PAR LA FRANCE

L'admission en France d'un étranger qui demande l'asile peut être refusée s'il est établi que sa demande relève de la compétence d'un autre État européen en application des dispositions du règlement « Dublin » du 26 juin 2013 ⁽¹⁾. Dans ce cas, l'étranger est transféré, depuis la France, vers l'État européen désigné responsable de sa demande.

Le règlement « Dublin » est une composante essentielle du régime d'asile européen commun. Il s'applique aux 28 pays de l'Union européenne, ainsi qu'à l'Islande, à la Norvège, au Lichtenstein et à la Suisse. Il a pour objet **d'éviter que le demandeur d'asile sollicite successivement plusieurs pays européens** mais aussi qu'il soit renvoyé d'un pays à l'autre sans que sa demande ne soit jamais examinée, ce qui contreviendrait au principe de non-refoulement prévu par la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

D'effet direct en droit interne, certaines de ses modalités d'application en droit français ont été précisées par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, qui a introduit à cette fin un nouveau chapitre dans le titre IV du livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

1. Pendant la phase de détermination de l'État responsable : l'assignation à résidence

- Le règlement « Dublin » précise que le processus de détermination de l'État responsable de la demande d'asile *« commence dès qu'une demande de protection internationale est introduite pour la première fois auprès d'un État membre »* (article 20). Concrètement, en France, ce processus débute **au stade de l'enregistrement de la demande d'asile** par l'un des 34 guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA), qui regroupent, sur un même site, services préfectoraux et services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Il est tout d'abord procédé au relevé des empreintes digitales du demandeur afin d'interroger la base de données Eurodac, commune aux 32 pays de l'espace « Dublin », et établir ainsi si celui-ci a déjà demandé l'asile dans un autre pays ou y a été contrôlé à la frontière. Puis, lors de l'entretien individuel qui suit, l'agent de la préfecture interroge le demandeur, le cas échéant avec l'aide d'un interprète, sur son parcours migratoire. Le demandeur est alors tenu de *« coopérer »*, ainsi que le précise l'article L. 741-1 du CESEDA, pour permettre d'établir *« son identité, sa ou ses nationalités, sa situation familiale, son parcours depuis son pays d'origine ainsi que, le cas échéant, ses demandes d'asile antérieures. »*

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

Plusieurs critères, fixés par les articles 7 à 17 du règlement « Dublin », sont alors pris en compte pour déterminer si le demandeur d’asile relève ou non de la procédure « Dublin ».

Les critères de détermination de l’État responsable

La détermination de l’État responsable obéit à des critères qui sont présentés ci-après par ordre d’importance :

– s’agissant d’un mineur non accompagné, l’État membre responsable de l’examen de la demande d’asile est celui dans lequel réside un membre de sa famille, sous réserve toutefois de l’intérêt supérieur du mineur et que le membre de sa famille, réfugié ou demandeur d’asile, accepte de s’occuper de lui. Lorsque les membres de la famille du mineur non accompagné se trouvent dans plusieurs États membres, l’État responsable est déterminé en fonction de l’intérêt supérieur du mineur ;

– si le demandeur a un membre de sa famille dans le territoire d’un autre État membre, réfugié ou simple demandeur d’asile, cet État est responsable de l’examen de sa demande, sous réserve que le demandeur et le membre de sa famille en aient exprimé le souhait ;

– si le demandeur s’est vu délivrer un titre de séjour ou un visa en cours de validité par un État membre, cet État est responsable de l’examen de sa demande ;

– si le demandeur a pénétré, par voie terrestre, maritime ou aérienne, le territoire d’un État membre, cet État est responsable de l’examen de sa demande. Toutefois, la responsabilité de cet État cesse douze mois après la date de franchissement irrégulier de la frontière de son territoire ;

– si le demandeur d’asile entre sur le territoire d’un État membre dans lequel il est exempté de l’obligation de visa, l’examen de sa demande incombe à cet État membre ;

– si le demandeur d’asile formule sa demande dans la zone de transit international d’un aéroport situé dans un État membre, ce dernier est responsable de l’examen de la demande.

Même si l’un des critères ci-dessus est rempli, le règlement « Dublin » prévoit que l’État sur le territoire duquel séjourne le demandeur doit poursuivre l’examen de la demande d’asile s’il existe des défaillances systémiques dans la procédure et que les conditions d’accueil des demandeurs sont susceptibles d’entraîner un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne.

Lorsque la préfecture estime que l’examen de la demande d’asile relève de la compétence d’un autre État membre, elle remet au demandeur une attestation qui précise qu’il est placé sous procédure « Dublin ». Cette attestation lui donne **le droit de se maintenir sur le territoire français**. Elle est renouvelable pendant toute la durée de la procédure, le cas échéant jusqu’au transfert effectif vers l’État responsable. Le demandeur bénéficie, pendant ce temps, des conditions matérielles d’accueil offertes à tous les demandeurs d’asile, c’est-à-dire l’allocation pour demandeur d’asile (ADA) et un hébergement dans le parc d’hébergement pour demandeurs d’asile, à l’exception des centres d’accueil pour demandeurs d’asile (CADA).

● L'autorité administrative dispose ensuite d'un délai pour **requérir l'État membre** qu'elle estime responsable de la demande d'asile. À défaut de requête dans les délais fixés par le règlement « Dublin », l'État requérant devient responsable de l'examen de la demande. Plusieurs cas de figure sont prévus :

– le demandeur a déjà demandé l'asile dans un autre pays européen : c'est la procédure de **reprise en charge** prévue par l'article 24 du règlement qui s'applique. Elle concerne aujourd'hui la grande majorité des étrangers placés sous procédure « Dublin ». L'État requérant dispose d'un délai de trois mois pour saisir l'État qu'il estime responsable, ce délai étant ramené à deux mois s'il y a eu un résultat positif dans la borne Eurodac. L'État requis dispose alors d'un délai d'un mois pour répondre, réduit à quinze jours en cas de résultat positif d'Eurodac. L'absence de réponse de sa part à l'expiration de ces délais équivaut à l'acceptation de la requête et entraîne l'obligation de reprendre en charge la personne concernée (article 25 du règlement) ;

– plusieurs éléments de preuves laissent à penser que l'étranger a déjà transité dans un autre pays européen (titre de séjour ou visa) ou qu'un membre de sa famille y réside : c'est alors la procédure de **prise en charge**, prévue par les articles 21 et 22 du règlement, qui s'applique. L'État requérant dispose des mêmes délais de trois ou deux mois pour saisir l'autre État, ce dernier disposant en revanche d'un délai de réponse plus long, fixé à deux mois.

● Pendant tout le temps que dure la procédure de détermination de l'État responsable, le préfet peut **assigner à résidence** le demandeur d'asile sous procédure « Dublin », dans les conditions prévues par l'article L. 742-2 du CESEDA, introduit par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015.

Le but de cette assignation à résidence est, selon le deuxième alinéa de cet article, de mettre en œuvre la procédure de détermination et de permettre un traitement rapide et un suivi efficace de cette demande.

Le régime d'assignation à résidence des étrangers sous procédure « Dublin » prévoit une durée d'assignation plus longue que celle qui est prévue pour les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement en application de l'article L. 561-2 : elle est de **six mois maximum**, renouvelable une fois, contre 45 jours, renouvelable une fois, dans le régime prévu par l'article L. 561-2.

Ce régime comprend par ailleurs des **obligations de bonne coopération** pour l'étranger sous procédure « Dublin » : selon le troisième alinéa de l'article L. 742-2, il doit ainsi se présenter aux convocations de la préfecture, répondre aux demandes d'informations et se rendre aux entretiens prévus dans le cadre de la procédure de détermination de l'État responsable. Il peut également lui être demandé de remettre ses documents d'identité aux services de police ou de gendarmerie pendant la durée de son assignation.

La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France a complété l'article L. 742-2 par quatre alinéas pour y introduire **un**

dispositif propre à faire échec aux tentatives de l'étranger de retarder ou d'empêcher la procédure de détermination de l'État responsable.

Ainsi, la préfecture peut demander au juge des libertés et de la détention l'autorisation de recourir à la force publique pour visiter le domicile du demandeur afin de s'assurer de sa présence, le conduire pour assurer les présentations nécessaires à la poursuite de la procédure de détermination et, si les conditions sont remplies, lui notifier une décision de transfert à destination de l'État responsable de sa demande.

2. Après la décision de transfert : le placement en rétention possible

- Si la réponse de l'État requis est positive – ou s'il a laissé s'écouler le délai de réponse – l'État requérant peut prendre une **décision de transfert** ⁽¹⁾ vers cet État, désormais seul responsable de l'examen de la demande.

L'article L. 742-3 du CESEDA précise que cette décision de transfert doit être écrite et motivée. Elle doit notamment mentionner les voies et les délais de recours ainsi que le droit d'avertir son consulat, un conseil ou toute autre personne de son choix.

L'étranger qui fait l'objet d'une décision de transfert dispose d'un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision pour en demander l'annulation au président du tribunal administratif. Celui-ci dispose alors de quinze jours pour statuer, le recours étant suspensif (article L. 742-5).

Le transfert vers l'État responsable doit ensuite être effectué dans **un délai de six mois** à compter de son acceptation. Le non-respect de ce délai délie l'État responsable de son obligation de reprendre le demandeur et la responsabilité est transférée à l'État requérant (article 29 du règlement « Dublin »). Ce délai de six mois peut toutefois être porté à un an en cas d'emprisonnement de la personne concernée et à dix-huit mois si celle-ci est en fuite.

- Lorsque la décision de transfert est notifiée à l'intéressé, l'autorité administrative peut recourir à deux mesures pour en assurer la mise en œuvre effective (article L. 742-4) :

– **l'assignation à résidence**, telle qu'elle est prévue par l'article L. 561-2 du CESEDA : il s'agit de l'assignation à résidence de « droit commun », applicable à tous les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, et non plus celle propre aux étrangers sous procédure « Dublin » prévue par l'article L. 742-2. Elle est, par conséquent, prise pour **une durée de 45 jours, renouvelable une fois** ;

(1) Si la réponse est négative, c'est-à-dire que l'État requis n'accepte pas de prendre ou reprendre en charge le demandeur, celui-ci est admis au séjour sur le territoire de l'État requérant et peut y déposer une demande d'asile.

– le **placement en rétention administrative**, tel qu’il est prévu par l’article L. 551-1 du CESEDA. Il n’y a pas de régime propre aux étrangers sous procédure « Dublin » : le placement en rétention **n’est possible que si l’étranger ne présente pas de garanties de représentation effectives** propres à prévenir le risque, mentionné au 3° du II de l’article L. 511-1, qu’il se soustraie à son obligation de quitter le territoire français.

La définition du risque que l’étranger se soustraie à son obligation de quitter le territoire

Le 3° du II de l’article L. 511-1 précise que le risque que l’étranger se soustraie à son obligation de quitter le territoire peut être regardé comme établi dans les cas suivants :

« a) Si l’étranger, qui ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, n’a pas sollicité la délivrance d’un titre de séjour ;

« b) Si l’étranger s’est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée de validité de son visa ou, s’il n’est pas soumis à l’obligation du visa, à l’expiration d’un délai de trois mois à compter de son entrée en France, sans avoir sollicité la délivrance d’un titre de séjour ;

« c) Si l’étranger s’est maintenu sur le territoire français plus d’un mois après l’expiration de son titre de séjour, de son récépissé de demande de carte de séjour ou de son autorisation provisoire de séjour, sans en avoir demandé le renouvellement ;

« d) Si l’étranger s’est soustrait à l’exécution d’une précédente mesure d’éloignement ;

« e) Si l’étranger a contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un titre de séjour ou un document d’identité ou de voyage ;

« f) Si l’étranger ne présente pas de garanties de représentation suffisantes, notamment parce qu’il ne peut justifier de la possession de documents d’identité ou de voyage en cours de validité, ou qu’il a dissimulé des éléments de son identité, ou qu’il n’a pas déclaré le lieu de sa résidence effective ou permanente, ou qu’il s’est précédemment soustrait aux obligations prévues par les articles L. 513-4, L. 552-4, L. 561-1 et L. 561-2. »

La décision initiale de placement en rétention est prise par le préfet pour une durée de 48 heures. Si l’éloignement de l’étranger n’a pas pu intervenir dans les 48 heures après son placement en rétention, celle-ci peut être prolongée une première fois de 28 jours francs par le juge des libertés et de la détention. Si la rétention n’a pas pris fin après une première prolongation, le préfet peut demander au juge une seconde prolongation de quinze jours francs au plus et porter ainsi **la durée totale de la rétention à 45 jours**.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015, qui a introduit cet article L. 742-4 dans le code, s’appuyait sur l’article 28 du règlement « Dublin », lequel prévoit que les États membres « *peuvent placer les personnes concernées en rétention en vue de garantir les procédures de transfert conformément au présent règlement lorsqu’il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, sur la base d’une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d’autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées* ».

L'article 28 du règlement « Dublin » ne limite pas le placement en rétention aux seuls étrangers ayant fait l'objet d'une décision de transfert. Le deuxième alinéa de son paragraphe 3 précise en effet les conditions et délais qui doivent être respectés pour les étrangers placés en rétention dès le stade de la détermination de l'État responsable : *« Lorsqu'une personne est placée en rétention en vertu du présent article, le délai de présentation d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge ne dépasse pas un mois à compter de l'introduction de la demande ».*

Le législateur français n'a pourtant pas fait le choix, en 2015, de se saisir de cette possibilité puisque l'article L. 742-4 du CESEDA précise que le placement en rétention n'est possible qu'**après la notification d'une décision de transfert**.

Saisi par la cour d'administrative d'appel dans le cadre de l'examen d'un recours déposé par le préfet du Pas-de-Calais contre l'annulation d'une décision de placement en rétention, le Conseil d'État a, dans un avis n° 408919 rendu le 19 juillet 2017, confirmé cette impossibilité de placer en rétention un étranger avant la notification d'une décision de transfert.

3. Le placement en rétention rendu impossible par les arrêts récents de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation

Alors que **le placement en rétention** est un outil précieux pour l'autorité préfectorale pour garantir la mise en œuvre efficace des procédures de transferts vers les États responsables, elle **n'est désormais plus possible** depuis deux arrêts récents de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation.

Dans un arrêt C-528-15 du 7 mars 2017, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a tout d'abord estimé que le paragraphe 2 de l'article 28 du règlement « Dublin », qui autorise le placement en rétention des demandeurs d'asile sous procédure « Dublin », n'était pas applicable à défaut d'adoption de mesures d'application par les États membres.

L'article 28 précise que le placement en rétention est possible *« lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite »* de l'intéressé, sur la base *« d'une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées ».*

Le « risque de fuite » est défini pour sa part à l'article 2 n) de la directive : il s'entend comme *« l'existence de raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi, de craindre la fuite »* du demandeur. La CJUE précise, dans son considérant 28, que cet article *« exige expressément que les critères objectifs définissant l'existence d'un risque de fuite soient définis par la loi. »*

La CJUE rappelle ensuite, dans son considérant 38, que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, pour être régulière, toute mesure privative de

liberté doit non seulement **avoir une base légale en droit interne**, mais que celle-ci doit aussi être « *suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application afin d'éviter tout danger d'arbitraire* ».

Elle estime ainsi que le pouvoir d'appréciation individuelle laissé à l'autorité pour apprécier le risque de fuite doit s'inscrire « *dans le cadre de certaines limites préétablies* » et que, dès lors, les critères qui définissent l'existence de ce risque doivent être « *clairement définis par un acte contraignant et prévisible dans son application* » (considérant 42).

Elle précise, en outre, qu'**une jurisprudence établie, sanctionnant une pratique constante de la police des étrangers, ne saurait suffire** (considérant 45).

Aussi, la Cour de justice conclut que les articles 2 n) et 28, paragraphe 2 du règlement « Dublin » doivent être « *interprétés en ce sens qu'ils imposent aux États membres de fixer, dans une disposition contraignante de portée générale, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur* » et que « *l'absence d'une telle disposition entraîne l'inapplicabilité de l'article 28, paragraphe 2* ».

Or le droit français ne comprend précisément pas de disposition contraignante fixant les critères objectifs laissant craindre un risque de fuite de la part d'un étranger placé sous procédure « Dublin ». **La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 n'a en effet pas défini des critères spécifiques pour cette catégorie de personnes**, mais a simplement renvoyé au risque mentionné au 3° du II de l'article L. 511-1, qui s'applique à tous les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

Ce sont donc ces critères, résultant de la conjugaison des articles L 742-3, L. 551-1, L. 511-1 et L. 561-2, que les tribunaux français avaient jusqu'ici considéré comme faisant office de disposition contraignante de portée générale au sens où l'entend la CJUE pour justifier le placement en rétention d'étrangers sous procédure « Dublin » ⁽¹⁾.

Mais la Cour de cassation, dans son arrêt n° 1130 du 27 septembre 2017 de la première chambre civile, a estimé que ces critères n'étaient désormais plus applicables aux étrangers faisant l'objet d'une procédure « Dublin ». Reprenant les conclusions de la Cour de justice de l'Union européenne, elle a jugé que, « *en l'absence de disposition contraignante de portée générale fixant les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur* » qui fait l'objet d'une procédure de transfert, le placement en rétention de ce dernier était illégal.

(1) Voir, par exemple, *Cour d'appel de Bordeaux*, 3 avril 2017, n° 17/0035 ou, encore plus récemment, 2 octobre 2017, n° 17/00151.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : SÉCURISER LES MODALITÉS DE PLACEMENT EN RÉTENTION

Le présent article vise à la fois à définir des critères objectifs qui permettent de placer en rétention un étranger sous procédure « Dublin » et à préciser les modalités de ce placement.

1. Des critères objectifs pour caractériser le risque de fuite

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

Il est ainsi inséré à l'article L. 551-1 du CESEDA, relatif au placement des étrangers en rétention, **une disposition propre aux étrangers sous procédure « Dublin »**, qui se distingue des critères figurant au 3^o du II de l'article L. 511-1 et applicables à tous les autres étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

Celle-ci précise, tout d'abord, que ce placement est possible pour les étrangers ayant fait l'objet d'une décision de transfert ou d'une requête aux fins de prise ou de reprise en charge : cela signifie que **le placement en rétention pourra intervenir dès le début de la procédure de détermination** de l'État responsable, et non simplement après la décision de transfert (**alinéa 3 du présent article**).

Le présent article insère ainsi dans le code une disposition du règlement « Dublin » qui n'y avait pas été introduite par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 : la possibilité de **placer en rétention l'étranger dès le début de la procédure de détermination de l'État membre**, donc avant la notification de la décision de transfert.

L'alinéa 3 précise ensuite que ce placement en rétention n'est possible que *« pour **prévenir un risque non négligeable de fuite** »*.

Ce risque non négligeable est enfin considéré comme établi *« si l'étranger a explicitement déclaré son intention de ne pas se conformer »* à la procédure de détermination de l'État responsable ou à la décision de transfert.

Les **alinéas 4 à 5** du présent article introduisent des critères additionnels qui peuvent être pris en compte par l'autorité administrative *« sauf circonstance particulière »* :

- l'étranger s'est déjà soustrait à la procédure dans un autre État membre ;
- il a déjà été débouté de sa demande d'asile par l'État responsable ;
- il se trouve encore sur le territoire français alors qu'il a déjà fait l'objet d'un transfert vers l'État responsable.

L'**alinéa 6** complète cette liste de critères en y ajoutant des cas déjà prévus par l'article L. 511-1 du CESEDA :

- l'étranger s'est déjà soustrait à une précédente mesure d'éloignement ;
- il a falsifié un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage ;
- il ne dispose pas de garanties de représentations suffisantes, notamment parce qu'il ne peut justifier ou a dissimulé son identité.

Cette définition légale du risque de fuite participe de la **sécurité juridique** dans le sens où elle permettra aux demandeurs d'asile d'identifier clairement quels comportements peuvent leur être reprochés et affecter l'exercice de leurs droits.

Si les critères d'appréciation du placement en rétention sont donc propres aux étrangers sous procédure « Dublin », les autres dispositions de l'article L. 551-1, visant notamment à **prendre en compte le cas des étrangers accompagnés d'un mineur** – qui ne peuvent pas être placés en rétention sauf cas particuliers prévus par cet article –, leur demeurent en revanche applicables.

2. Des modalités de placement en rétention précisées

Le 2^o de l'article 1^{er} précise les **conditions dans lesquelles l'étranger sous procédure « Dublin », et déjà assigné à résidence, peut être placé en rétention.**

Pour cela, le **a)** du 2^o complète tout d'abord l'article L. 561-2 du CESEDA, relatif à l'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

Les 1^o à 7^o de cet article dressent actuellement la liste des cas de figure justifiant l'assignation à résidence d'un étranger : il doit être remis aux autorités compétentes d'un État membre de l'Union européenne, a fait l'objet d'une décision de transfert en application du règlement « Dublin », a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une obligation de quitter le territoire français ou encore a fait l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire.

L'**alinéa 10** du présent article complète cette liste par un 1^{o bis} qui prend en compte le cas de l'étranger qui « *fait l'objet d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge* » par un autre État membre en application du règlement « Dublin ».

Cet ajout permet d'assigner à résidence l'étranger sous procédure « Dublin » selon le régime de l'article L. 561-2 dès le début de la procédure, et non plus seulement après la décision de transfert.

Désormais, l'autorité administrative pourra donc avoir recours aux deux régimes d'assignation à résidence, prévus par les articles L. 561-2 et L. 742-2, dès

le stade de la détermination de l'État responsable, et non plus au seul régime de l'article L. 742-2. Cela permettra notamment de mieux articuler cette assignation à résidence avec la possibilité de placement en rétention.

Le **b)** du 2° précise ainsi les modalités de placement en rétention d'un étranger sous procédure « Dublin », et déjà assigné à résidence selon le régime de l'article L. 561-2.

Pour cela, le dixième alinéa de l'article L. 561-2, qui fixe actuellement les conditions dans lesquelles un étranger assigné à résidence peut être placé en rétention – dans le cas où il existe un risque qu'il se soustraie à l'obligation de quitter le territoire – est complété.

Il y est introduit le cas de figure de l'étranger sous procédure « Dublin », faisant l'objet d'une requête aux fins de prise ou de reprise en charge, ou ayant déjà fait l'objet d'une décision de transfert : il pourra être placé en rétention à condition que le risque non négligeable de fuite tel que défini par le nouvel article L. 551-1 soit établi (**alinéa 11 du présent article**).

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

• La commission a adopté **un amendement de la présidente** relatif à la **définition des critères objectifs** qui permettent de caractériser le risque non négligeable de fuite, afin de garantir leur pleine conformité aux dispositions du règlement « Dublin ».

La rédaction adoptée précise, tout d'abord, qu'outre la vérification du risque non négligeable de fuite, le placement en rétention est conditionné à une évaluation personnelle de sa situation ainsi qu'à l'impossibilité de recourir à toute autre mesure moins coercitive.

Ensuite, **elle retient une liste de critères plus précise et plus concrète** que dans la rédaction initiale de la proposition de loi :

– la circonstance tirée de ce que l'étranger a explicitement déclaré qu'il refusait de se conformer à la procédure de détermination de l'État responsable ou à la procédure de transfert est transformée en critère facultatif, afin que l'autorité administrative puisse, dans tous les cas, tenir compte de circonstances particulières ;

– par cohérence avec les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, de la directive « Qualifications » et celles de l'article L. 741-1 du CESEDA aux termes desquelles le défaut de document de voyage ne peut être opposé aux demandeurs d'asile, il est précisé que **le défaut d'un tel document ne peut suffire à établir à lui seul un risque** non négligeable de fuite ;

– s'agissant des considérations relatives au lieu d'hébergement, tenant compte du fait que celui-ci est en principe à la charge de l'autorité administrative,

il est précisé qu'elles ne peuvent être prises en compte pour caractériser un risque non négligeable de fuite que dans deux cas : d'une part, lorsque l'étranger a refusé le lieu d'hébergement proposé dans le cadre de sa demande d'asile et qu'il ne peut justifier du lieu de sa résidence effective ou permanente et, d'autre part, lorsque l'étranger qui a accepté le lieu d'hébergement proposé a abandonné ce dernier sans motif légitime ;

– est ajouté **un critère tiré du défaut de coopération de l'étranger dans la mise en œuvre de la procédure** de détermination de l'État responsable, telle qu'elle est prévue par l'article L. 742-2, notamment en cas de non présentation aux convocations adressées par l'autorité administrative ou de non communication des informations indispensables.

• La Commission a également adopté **un amendement du rapporteur** relatif à la **demande d'asile en rétention**, prévue à l'article L. 556-1 du CESEDA.

Le 13 juin 2017, le Conseil d'État avait jugé, s'agissant des étrangers sollicitant l'asile en rétention, que le droit français ne comprenait pas de disposition permettant au préfet de les maintenir en rétention spécifiquement aux fins de déterminer l'État responsable de la demande⁽¹⁾. Il en ressort donc que, depuis, les préfets doivent dans tous les cas, s'ils veulent maintenir l'étranger en rétention, prendre une décision de maintien en rétention emportant reconnaissance de la responsabilité de la France pour examiner la demande d'asile, quand bien même un autre État membre aurait pu être regardé comme responsable en vertu des critères du règlement « Dublin ».

L'amendement adopté, tirant les conséquences de cette jurisprudence, modifie l'article L. 556-1 du CESEDA pour préciser les conditions dans lesquelles le préfet à l'origine du placement en rétention administrative doit pouvoir procéder à la détermination de l'État responsable lorsque l'étranger exerce ce droit.

Il prévoit que la procédure de détermination de l'État membre responsable est un préalable et que l'étranger est maintenu de plein droit en rétention pendant la durée de celle-ci. Ce n'est que dans le cas où la procédure de détermination aboutit au constat que la France est responsable de l'examen de la demande que le préfet peut prendre, si les conditions sont remplies, une décision de maintien en rétention et transmettre la demande d'asile à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) pour examen en procédure accélérée.

• La Commission a, enfin, adopté **deux amendements du rapporteur qui unifient le régime d'assignation à résidence** des étrangers sous procédure « Dublin ». Il s'agit d'éviter les incertitudes juridiques susceptibles de résulter de l'existence de ces deux régimes, prévus respectivement aux articles L. 561-2 et L. 742-2 du CESEDA.

(1) *Décision n° 410812.*

L'étranger sous procédure « Dublin » ne pourra ainsi être assigné à résidence que dans les conditions « de droit commun », prévues à l'article L. 561-2. La durée de cette assignation sera cependant portée à 45 jours, renouvelable trois fois, contre 45 jours renouvelable une fois dans le « droit commun » et six mois, renouvelable une fois, dans le régime prévu par l'article L. 742-2.

Les obligations de bonne coopération pour l'étranger sous procédure « Dublin » ainsi que le dispositif propre à faire échec aux tentatives de retarder ou d'empêcher la procédure de détermination de l'État responsable, prévues par l'article L. 742-2, sont également conservés.

*

* *

La Commission est saisie d'un amendement CL2 de Mme Marietta Karamanli

Mme Cécile Untermaier. Nous considérons qu'il est nécessaire d'apporter une solution au problème posé, compte tenu des lacunes de notre droit, mais dans un cadre plus global, en nous appuyant sur des études d'impact sérieuses.

L'article 1^{er} tend à faire du placement en rétention administrative une mesure non proportionnée pour les personnes relevant du règlement « Dublin » qui attendent leur transfert vers un autre État membre – et certains transferts sont pleinement justifiés lorsque la personne concernée a un membre de sa famille dans un autre État de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle nous demandons sa suppression.

M. le rapporteur. N'oublions pas que le Conseil d'État s'est aussi prononcé sur la question dans un avis en juillet 2017.

Avis défavorable à l'amendement de suppression.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL12 de M. Éric Ciotti.

M. Éric Ciotti. En 2016, 25 963 demandeurs d'asile ont fait l'objet d'une procédure « Dublin ». Parmi eux, 14 308 ont reçu l'accord d'un autre État membre pour être pris en charge mais seulement 1 293 ont été effectivement transférés vers les États en question, soit 9 %. Ces chiffres traduisent la faillite du dispositif « Dublin III ».

Le dispositif que vous proposez n'apporte qu'une réponse partielle, même si elle constitue une amélioration. Il faut aller plus loin. Cet amendement vise à faire de la rétention le cadre général des procédures de transfert pour les demandeurs d'asile relevant du règlement « Dublin ». Il y aura bien sûr des exceptions lorsque les personnes présentent des garanties de représentation de nature à prévenir le risque de fuite.

Nous inversons le dispositif en vigueur. Aujourd'hui, la règle est l'assignation, l'exception la rétention. Nous voulons faire de la rétention la règle et de l'assignation l'exception afin d'éviter que les personnes concernées ne se soustraient à la procédure de transfert.

M. le rapporteur. Cette proposition de loi ne tend nullement à placer de manière automatique les demandeurs d'asile en rétention. Avis défavorable.

Mme Coralie Dubost. Monsieur Ciotti, vos données sont erronées. Les préfectures n'ont notifié que 5 000 décisions de transfert aux étrangers sous procédure « Dublin ». Votre pourcentage de 9 % est donc faussé.

Sur le fond, nous sommes opposés à votre proposition de faire de la rétention un procédé systématique. Cela serait dénué d'efficacité, d'humanité et de réalisme.

M. Erwan Balanant. Faire de la rétention une règle serait contre-productif. Certaines de ces personnes obtiendront le droit d'asile et il serait catastrophique de leur donner cette première image de notre pays. Il y a d'autres parcours qui commencent par l'apprentissage de notre culture et de notre langue. N'oublions pas que certains demandeurs ont choisi la France. Il faut savoir raison garder.

M. Éric Ciotti. Le pourcentage que j'ai cité portait sur les personnes effectivement transférées et non pas sur les notifications des préfectures. Si l'on retient le chiffre de 1 293 personnes, on parvient bien à 9 %, proportion qui montre l'inefficacité du système.

Vous nous dites, mon cher collègue, que ces personnes doivent pouvoir être accueillies et intégrées en France. Vous oubliez que ce qui nous occupe, c'est l'application du règlement « Dublin » : il s'agit de personnes qui sont venues en France après avoir essuyé un rejet de leur demande d'asile dans le premier pays qui les a accueillies en Europe et qui font l'objet d'une procédure de transfert. Elles n'ont pas vocation à rester en France et donc à s'y intégrer. Les personnes qui relèvent de la procédure classique dans notre pays, *a fortiori* celles qui bénéficient du noble statut de réfugié, ont, quant à elles, vocation à être accompagnées. Notre pays a le devoir de faire en sorte qu'elles bénéficient des meilleures conditions d'intégration.

Je maintiens notre position : le principe doit être la rétention en matière de transfert comme en matière d'éloignement – la Cour des comptes a souligné que seuls 10 % des déboutés du droit d'asile faisaient l'objet d'une procédure d'éloignement, problème pointé par le Président de la République lui-même. Nous ne réglerons rien si nous ne revenons pas à la procédure de rétention, selon un principe d'efficacité qui n'est pas contraire à un principe d'humanité auquel nous sommes tous attachés ici, je veux le rappeler.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, l'amendement CL58 de la présidente, l'amendement CL1 de M. Guillaume Larrivé et l'amendement CL40 de M. Jean-Louis Masson.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. L'amendement CL58 vise à préciser les critères permettant de caractériser le risque non négligeable de fuite.

Dans un souci de protection du demandeur, nous précisons tout d'abord que le placement en rétention est conditionné à une évaluation personnelle de sa situation ainsi qu'à l'impossibilité de recourir à toute autre mesure moins coercitive.

La liste des critères que nous avons établie me paraît plus précise et plus concrète que dans la rédaction initiale de la proposition de loi et mieux adaptée à la situation des étrangers relevant du règlement « Dublin ».

Il est fait désormais référence au lieu d'hébergement, à l'obligation de répondre aux convocations de l'autorité administrative ou encore à la dissimulation d'identité aux seules fins de se maintenir sur le territoire.

Cette rédaction, qui synthétise diverses propositions, répond à un souci d'équilibre entre, d'une part, la nécessité pour l'administration de disposer de critères opérationnels et, d'autre part, l'importance pour la personne étrangère d'identifier clairement quels comportements pourraient lui être reprochés et affecter l'exercice de ses droits.

M. Jean-Louis Masson. L'amendement CL1 précise que quand l'étranger fait l'objet d'une décision de transfert et qu'il ne quitte pas le territoire national, il est regardé comme présentant un risque non négligeable de fuite qui justifie la possibilité du placement en rétention jusqu'au transfert effectif.

L'amendement CL40 précise que le risque de fuite est établi lorsque l'étranger ne peut démontrer que son départ immédiat de la France est impossible.

M. le rapporteur. Avis défavorable aux amendements CL1 et CL40, très proches de l'amendement CL12 que nous venons de rejeter.

Avis favorable à l'amendement CL58 qui permet de répondre à la question posée par l'arrêt de la CJUE.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Si l'amendement CL58 est adopté, les autres portant sur le même sujet tomberont. Je propose donc à leurs auteurs de s'exprimer s'ils le souhaitent.

M. Ugo Bernalicis. L'amendement CL58 repose sur la même logique que la rédaction initiale : il s'agit toujours de placer en rétention toute personne soupçonnée de vouloir fuir. Il permet seulement de diminuer le risque d'arbitraire dans l'application de ces mesures. Nous y sommes défavorables.

Mme Marie-France Lorho. Il nous semble important de supprimer la formule « explicitement déclaré ». Nous avons du mal à imaginer qu'un immigré aille de lui-même expliquer qu'il refusera d'obtempérer.

M. le rapporteur. Le texte retenu dans l'amendement de Mme la présidente de la Commission correspond aux recommandations de la Commission européenne pour rendre la procédure plus effective. J'ai cherché à voir si d'autres rédactions étaient possibles pour conclure que c'était la meilleure des rédactions, qui plus est, coordonnée à l'échelon européen.

La Commission adopte l'amendement CL58.

En conséquence, l'amendement CL1 de M. Guillaume Larrivé, l'amendement CL40 de M. Jean-Louis Masson, l'amendement CL11 de M. Éric Ciotti, l'amendement CL17 de Mme Danièle Obono, l'amendement CL10 de Mme Marie-France Lorho, l'amendement CL41 de M. Ugo Bernalicis et l'amendement CL9 de Mme Marie-France Lorho tombent.

La Commission en vient à l'amendement CL44 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. Cet amendement prévoit d'étendre la rétention administrative aux étrangers soupçonnés d'être en lien avec une entreprise terroriste ou qui cherchent à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la France, le temps qu'une enquête plus approfondie soit menée et qu'une décision d'expulsion soit prise à leur encontre si l'existence de tels liens est prouvée.

Il vise également à étendre la limite maximale de la rétention administrative, fixée aujourd'hui à quarante-huit heures, afin de laisser à l'administration le temps nécessaire pour effectuer une enquête sur les étrangers en rétention, qui permettra de déterminer leur implication ou leurs liens avec des personnes impliquées dans une entreprise de terrorisme ou visant à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la France. Il permettra de maintenir en rétention administrative les personnes qui relèvent d'une décision d'expulsion. La limite maximale pour les cas de droit commun serait étendue à soixante-douze heures.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Nous venons de voter une loi sur la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme aux termes de laquelle, si quelqu'un est soupçonné de liens avec le terrorisme, il risque une procédure judiciaire, la détention... aussi votre amendement, qui n'a rien à voir avec le règlement « Dublin », est-il hors sujet.

M. Éric Diard. Par conséquent je le retire.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL57 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le présent amendement fait suite à une décision du Conseil d'État, qui nécessite une intervention du législateur pour préciser certaines modalités du placement en rétention.

M. Ugo Bernalicis. L'examen des amendements est assez rapide et je souhaite revenir un peu en arrière. Il est dommage que nous découvriions des amendements – tels que le CL58 – qui ont été déposés tardivement, au point que nous n'avons même pas le temps de les sous-amender. Si nous avions eu, nous aussi, la possibilité d'en déposer jusqu'à hier soir à vingt heures, nous nous le serions permis.

Mme Coralie Dubost. C'est le privilège du président et du rapporteur !

M. Ugo Bernalicis. On ne peut pas, d'un côté, affirmer qu'il faut prendre le temps de discuter sur ces sujets et, de l'autre, amender le texte à la va-vite. Je le regrette d'autant plus que nos amendements parvenus hors délai étaient, du reste comme d'habitude, d'une excellente qualité. (*Sourires.*)

Je constate que, concernant le droit d'amendement garanti par la Constitution, les règles ne sont pas les mêmes pour tous les députés. Certes, nous ferons des propositions en séance publique mais, j'y insiste, le procédé est assez peu respectueux de notre capacité à nous forger un avis.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Il ne s'agit pas d'un procédé, monsieur Bernalicis, mais de l'application de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoit que le Gouvernement, le président de la Commission et le rapporteur ne sont pas soumis au délai de dépôt.

M. le rapporteur. Il y a une solution, monsieur Bernalicis : que votre groupe soutienne le projet de révision constitutionnelle que le président de l'Assemblée et le Gouvernement sont en train de préparer et qui pourrait traiter, précisément, des délais de dépôt des amendements.

Mme Coralie Dubost. Je souhaite rassurer notre collègue Bernalicis en précisant que les députés du groupe La République en Marche sont soumis comme les autres au même délai de dépôt d'amendements. La règle en la matière diffère pour le Gouvernement, le président et le rapporteur. Je m'associe au vœu du rapporteur concernant la réforme de certaines procédures à l'Assemblée nationale.

Pour ce qui est de l'amendement CL57, les députés de notre groupe y sont favorables puisqu'il ne change rien sur le fond et s'harmonise avec le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL43 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. Il s'agit de mettre fin à l'impossibilité de renouveler avant un certain délai le placement d'un étranger en rétention administrative, afin de permettre à l'administration, qui disposerait d'éléments nouveaux ou qui verrait la nécessité de proroger la rétention d'un étranger, de prendre sans attente une nouvelle décision de placement en rétention.

M. le rapporteur. Cet amendement est hors sujet, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL19 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Ce n'est pas parce qu'on a le droit de déposer des amendements à la dernière minute qu'il faut en user. Il est pénible de découvrir des amendements au dernier moment, d'autant qu'il est assez compliqué de suivre le rythme intense des travaux de la Commission.

Si vous voulez, nous vous laissons discuter des textes entre vous et vous nous rappellerez dans cinq ans une fois que vous aurez terminé votre affaire.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bernalicis, je vous rappelle que vous avez la parole pour défendre l'amendement CL19.

M. Ugo Bernalicis. J'ai la parole mais j'ai l'impression qu'on ne me la laisse pas complètement.

Le présent amendement vise à assurer l'intérêt supérieur de l'enfant tel que défini par l'article 3-1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Le nombre de mineurs isolés étrangers est en hausse de 18 % en 2016. En France métropolitaine, ils sont près de 10 000 en 2017. S'ajoutent aux mineurs isolés des enfants migrants, au nombre de 50 000, arrivés avec leurs parents. Les députés du groupe La France insoumise partagent les inquiétudes du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) qui constate la vulnérabilité de ces jeunes. C'est pourquoi il nous semble essentiel de préserver le sort des enfants migrants en nous assurant qu'ils ne puissent être placés en centre de rétention, tout comme leurs parents, leur tuteur ou toute personne légalement responsable d'eux.

La France ne peut pas décentement séparer un mineur de ses parents. Comme l'affirme en effet Afshan Khan, directrice régionale de l'UNICEF et coordinatrice spéciale pour la crise des réfugiés et des migrants en Europe : « *Le meilleur moyen de garantir que les enfants soient protégés est de ne pas séparer les familles.* »

La seule mention, à l'article L. 511-4, que le mineur de moins de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français n'est clairement pas suffisante. Pour cela, nous proposons de poser le principe général d'interdiction de mise en rétention.

M. le rapporteur. La proposition de loi ne touche en rien ces sujets. Au reste, le droit français prévoit déjà des protections. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL51 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à unifier les deux régimes d'assignation à résidence, comme je l'ai indiqué tout à l'heure.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL15 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Le présent amendement vise à abroger les alinéas 9 et 10 de l'article 1^{er} qui créent une nouvelle procédure permettant de placer en rétention administrative un demandeur d'asile pendant la durée de la procédure de détermination de l'État autre que la France responsable de l'examen de sa demande d'asile.

L'extension d'une mesure qui n'était pas encore transposée nous paraît disproportionnée et inacceptable.

Il faut rappeler la réalité des chiffres : le taux d'exécution des décisions de transfert pour les demandeurs d'asile ayant fait l'objet d'une « procédure Dublin » était de moins de 6 % en 2016 et au premier semestre 2017... Cette procédure sous-tend un déterminisme de criminalité des personnes étrangères et en demande d'asile.

N'oublions pas que le troisième principe de notre devise républicaine est la fraternité. Où est donc la bienveillance, où est donc cet humanisme universel traditionnellement cher à notre République, avec lesquels nous nous devons d'accueillir ceux qui demandent asile ?

Vous remarquerez, de plus, que la plupart de nos amendements débordent quelque peu le cadre du texte, monsieur le rapporteur. En effet, nous anticipons sur le projet de loi sur l'asile, tant il est vrai, je persiste et je signe, que nous ne saurions examiner des amendements au tout dernier moment.

M. le rapporteur. L'amendement vise à supprimer une partie du texte, donc avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL55 du rapporteur.

La Commission adopte l'amendement de cohérence CL54 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CLI6 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Le présent amendement vise à abroger l'alinéa 11 qui étend les cas permettant le passage d'une assignation à résidence à une mise en rétention. Il sera désormais possible de placer une personne en détention dès la phase de recherche de détermination de l'État autre que la France compétent pour traiter la demande d'asile.

Cette disposition procède à une inversion du principe selon lequel la mise en rétention doit rester exceptionnelle, et elle nous apparaît comme une extension disproportionnée et, encore une fois, inacceptable. Il faut en effet maintenir le caractère exceptionnel du placement en détention, mesure par définition attentatoire aux libertés.

Cette volonté de renforcer les mises en rétention avant l'intervention d'une décision de transfert est symptomatique d'une politique stigmatisante et méprisante des droits fondamentaux des étrangers et des demandeurs d'asile, considérés par principe comme susceptibles de fuir ou présentant un risque. Comme l'a fait observer M. Balanant, il ne s'agit pas du meilleur visage que l'on puisse montrer de la République et de la France. Rappelons que les demandeurs d'asile sont bien souvent mal informés, qu'ils ne parlent pas notre langue et ne comprennent pas la complexité de nos procédures.

Enfin, une telle procédure fait peser un risque non négligeable de condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Cet amendement a été déposé en temps et en heure... Vous auriez pu devancer les conclusions du groupe de travail sur la procédure législative et donc laisser derrière nous l'ancien monde et ainsi de ne pas déposer d'amendements à la dernière minute.

M. le rapporteur. Il n'y a évidemment aucune volonté de notre part de stigmatiser les demandeurs d'asile. Je suis allé hier à la préfecture de police de Paris d'où j'ai rapporté des exemplaires de la brochure remise à chaque demandeur d'asile, dans sa langue, et dont il doit signer la première page, une copie de cette dernière étant versée à son dossier pour prouver qu'il a été bien informé. Pour le reste, il s'agit d'un nouvel amendement de suppression d'une partie du texte, donc avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 1^{er} bis (nouveau)

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

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

Alors que l'article 1^{er} de la proposition de loi permet de placer en rétention, dès le stade de la procédure de détermination de l'État responsable, un étranger sous procédure « Dublin », le recours à ce placement à l'encontre de personnes qui se présentent de bonne foi, et pour la première fois, aux autorités administratives en vue de faire enregistrer leur demande reviendrait à dissuader le dépôt de demandes d'asile en France et constituerait ainsi un obstacle à l'exercice de ce droit.

Le présent article vise en conséquence à exclure la notification d'un placement en rétention administrative concomitamment à l'enregistrement d'une demande d'asile. Celui-ci redeviendrait possible ultérieurement si l'étranger dont la demande d'asile a déjà été enregistrée fait obstacle à la détermination de l'État responsable ou à l'exécution de la décision de transfert.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL60 de la présidente.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Le présent amendement vise à interdire le placement en rétention administrative dès le dépôt de la demande d'asile. Dans la mesure où l'article 1^{er} du texte ouvre la possibilité de placer un étranger en rétention dès le stade de la détermination de l'État membre responsable, il s'agit ici d'exclure cette possibilité dès le stade de l'enregistrement. Cela conduirait en effet à dissuader les demandeurs de bonne foi de se présenter aux autorités administratives. Le placement en rétention sera en revanche possible si le demandeur fait ensuite obstacle à la procédure de détermination dans les conditions fixées par l'article 1^{er}.

M. le rapporteur. Avis évidemment favorable.

Mme Coralie Dubost. Nous vous remercions, madame la présidente, de défendre cet amendement qui répond au souci maintes fois exprimé par le groupe La République en Marche de distinguer le demandeur d'asile de bonne foi d'un autre dont les intentions seraient frauduleuses et qui entendrait se soustraire à la procédure « Dublin ».

L'amendement garantit par ailleurs qu'il n'y aura pas d'effet dissuasif sur la demande d'asile et que le texte, qui répond bien à la simple définition des critères non négligeables de fuite, même dans le cadre d'une extension de la rétention avant la notification de transfert, continue de garantir les droits et libertés fondamentaux. Nous continuons, j'y insiste, monsieur Bernalicis, de protéger les demandeurs d'asile, y compris ceux qui relèvent de la procédure « Dublin ».

Mme Cécile Untermaier. Même si cet amendement a été déposé tardivement – mais je sais que nous travaillerons différemment dans les années à venir... –, nous en sommes très satisfaits. Je regrette tout de même que l'on soit obligé de déposer de tels amendements pour conserver l'esprit de la demande d'asile.

M. Erwan Balanant. L'amendement renforce l'équilibre du texte : chaque demandeur d'asile n'est pas « condamné » *a priori*. De nombreux demandeurs sont sincères et je vous remercie, madame la présidente, d'ainsi le reconnaître.

La Commission adopte l'amendement. L'article 1^{er} bis est ainsi rédigé.

Article 2

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

Coordinations

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 2 de la proposition de loi procède à plusieurs coordinations pour tenir compte des modifications apportées par l'article 1^{er} et tirer notamment les conséquences de la possibilité, nouvellement créée, de placer en rétention les étrangers sous procédure « Dublin » dès la phase de détermination de l'État responsable.

Dernières modifications législatives intervenues :

L'article 34 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France avait modifié l'article L. 742-2, relatif à l'assignation à résidence des étrangers sous procédure « Dublin », pour y introduire un dispositif propre à faire échec aux tentatives de l'étranger de retarder ou d'empêcher la procédure de détermination de l'État responsable.

L'article 20 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile avait introduit les articles L. 742-4 et L. 742-5, relatifs aux décisions de transfert des étrangers sous procédure « Dublin ».

Modifications apportées par la commission des Lois :

La commission des Lois a adopté un amendement de la présidente qui vise à interdire le renvoi d'un étranger sous procédure « Dublin » vers un État dans lequel il encourrait un risque de traitement inhumain ou dégradant du fait de sa défaillance, ainsi que plusieurs amendements rédactionnels et de coordination du rapporteur.

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article procède à plusieurs coordinations afin de tenir compte des modifications apportées par l'article 1^{er}.

- Le 1^o modifie l'article L. 742-2 relatif au régime d'assignation à résidence applicable à l'étranger sous procédure « Dublin » pendant la période de détermination de l'État responsable.

La rédaction actuelle du cinquième alinéa de l'article L. 742-2 précise les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut requérir, après autorisation du juge des libertés et de la détention, les services de police ou les unités de gendarmerie dans le cas où l'étranger assigné à résidence ferait volontairement obstacle au bon déroulement de la procédure.

Elle prévoit ainsi que les forces de l'ordre peuvent notifier à l'intéressé une décision de transfert « *ainsi que, le cas échéant* », une décision d'assignation à résidence selon le régime de l'article L. 561-2 ou de placement en rétention.

Dans la mesure où la nouvelle rédaction de l'article L. 561-2, introduite par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, ouvre la possibilité de placer en rétention l'étranger non plus seulement après la décision de transfert, mais dès la période de détermination de l'État responsable, le **a)** du 1^o supprime, par cohérence, la mention « le cas échéant » pour la remplacer simplement par « ou » (**alinéa 3 du présent article**).

Le **b)** du 1^o vise, pour sa part, à compléter le régime d'assignation à résidence de l'article L. 561-2 par les mesures propres au régime d'assignation à résidence de l'article L. 742-2 (**alinéa 5**) :

– obligation de bonne coopération de la part des étrangers sous procédure « Dublin », prévue par le troisième alinéa de l'article L. 742-2 ;

– mise à disposition de l'administration de moyens, prévus aux quatrième à septième alinéas du même article L. 742-2, pour faire échec aux tentatives de l'étranger de retarder ou d'empêcher la procédure.

• Les 2^o et 3^o du présent article tirent également les conséquences de l'introduction, par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, de la possibilité de placer en rétention un étranger dès le stade de la procédure de détermination.

Alors que le II de l'article L. 742-4 prévoit actuellement seulement les cas où l'étranger peut contester une décision d'assignation ou de placement en rétention lorsque elles sont notifiées avec une décision de transfert, la nouvelle rédaction ajoute **le cas où l'étranger est déjà assigné à résidence ou placé en rétention au moment où lui est notifiée la décision de transfert (alinéa 6)**. Il dispose alors de quarante-huit heures pour demander l'annulation de la décision.

De la même manière, l'article L. 742-5, relatif à l'exécution d'office, est complété pour ajouter le cas où l'étranger serait déjà placé en rétention au moment où lui est notifié une décision de transfert (**alinéa 7**).

B. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois a adopté un **amendement de la présidente** qui vise à interdire le renvoi d'un étranger sous procédure « Dublin » vers un État dans lequel il encourrait un risque de traitement inhumain ou dégradant du fait de sa défaillance. Elle a également adopté plusieurs amendements rédactionnels et de coordination du rapporteur.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL3 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Le présent amendement vise à supprimer l'article 2. En effet, dans la perspective du projet de loi annoncé, nous souhaitons engager une réflexion sur les demandeurs d'asile et sur la rétention de ceux qui relèvent du régime « Dublin ».

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL14 de M. Éric Ciotti.

M. Jean-Louis Masson. En ce qui concerne la mise en œuvre de la procédure « Dublin », l'article 20 de la loi du 29 juillet 2015 limite la possibilité de prolonger l'assignation à résidence à une fois. Il s'ensuit que la préfecture est tenue de déterminer l'État membre potentiellement responsable de la demande d'asile dans un délai inférieur à douze mois. Ce délai peut se révéler insuffisant. Le présent amendement vise donc à permettre de renouveler à deux reprises l'assignation à résidence.

M. le rapporteur. L'absence de réponse d'un État dans un délai, de deux mois à quinze jours selon les procédures, vaut accord tacite. Il semble donc que les délais en vigueur soient satisfaisants ; aussi, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle passe ensuite à l'examen de l'amendement CL6 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. On peut certes discuter de l'article 1^{er} et du placement en rétention administrative et la clarification apportée va dans le bon sens. Toutefois, revenir sur l'automatisme prévue à l'article L. 742-2 du CESEDA me semble contraire aux exigences actuelles. Pour ce qui est de la volonté de modifier l'alinéa 5 de cet article, je rappelle que nous nous trouvons dans le cas où il y a impossibilité de faire reconduire le demandeur à la suite d'une obstruction volontaire de sa part. Autant je comprends la logique visant à faire disparaître les mots : « ainsi que, le cas échéant, », autant je ne comprends pas son remplacement par la conjonction : « ou ».

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

Puis elle en vient à l'amendement CL53 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit ici aussi d'unifier les régimes d'assignation à résidence.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL13 de M. Éric Ciotti.

M. Jean-Louis Masson. Une fois la procédure de détermination de l'État responsable achevée, l'étranger dont l'examen de la demande d'asile relève d'un autre État peut faire l'objet d'un transfert vers cet État.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, l'étranger pouvait demander l'annulation de cette décision de transfert dans les conditions de droit commun du recours pour excès de pouvoir en l'assortissant, le cas échéant, d'un référé-suspension ou en formulant un référé-liberté. Ces référés ne sont pas en eux-mêmes suspensifs.

L'article 20 de la loi du 29 juillet 2015 prévoit l'instauration d'une nouvelle voie de recours contre la décision de transfert – ayant un effet suspensif – afin de se mettre en conformité avec le règlement « Dublin III ».

Aussi l'article L. 742-4 prévoit-il désormais que l'étranger qui a fait l'objet d'une décision de transfert peut, dans le délai de quinze jours à compter de la notification de cette décision, en demander l'annulation au président du tribunal administratif. Les juges ont ensuite un délai de quinze jours à compter de leur saisine pour se prononcer. La décision de transfert ne peut faire l'objet d'une exécution d'office avant l'expiration du délai de recours ou, en cas de recours, avant que le tribunal n'ait statué.

Cette nouvelle voie de recours alourdit et ralentit la procédure. Le présent amendement propose donc de la supprimer et de revenir au droit antérieur.

M. le rapporteur. On ne peut pas accepter cet amendement parce que le droit au recours est prévu par l'article 27 du règlement « Dublin », dont l'alinéa 2 précise que « *les États membres accordent à la personne concernée un délai raisonnable pour exercer son droit à un recours effectif conformément au paragraphe 1* ». Ce droit de recours figure dans le droit européen ; aussi, si on veut le modifier, faut-il modifier le règlement « Dublin III ». Donc avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL38 du rapporteur.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL4 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Nous entendons par cet amendement limiter les risques présentés par le texte qui cherche à pallier un manque en attendant l'examen du projet de loi. Il s'agit d'intégrer les dispositions prévues par la directive européenne 2013/33/CE qui établissent des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale garantie pour les personnes faisant l'objet d'une mesure prévue par l'article 1^{er}. L'idée est que soient respectés les droits des étrangers et notamment les droits spécifiques liés aux situations des mineurs, des personnes vulnérables et des familles.

M. le rapporteur. La proposition de loi ne touche absolument pas les conditions de placement des personnes que vous visez. La prise en compte de la

vulnérabilité est notamment prévue par l'article L. 551-1 du CESEDA. Je vous suggère par conséquent de retirer votre amendement, tout comme l'amendement CL5 que nous allons bientôt examiner, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

Mme Coralie Dubost. Les députés du groupe La République en Marche travaillent à la rédaction d'un amendement sur la vulnérabilité, qui devrait être examiné en séance. Nous souhaitons traiter le sujet avec une grande précaution. La réglementation européenne l'aborde déjà et les dispositions en la matière sont d'application directe. D'autres normes internationales nous obligent, qu'il s'agisse de la Convention européenne des droits de l'homme ou de directives européennes transposables. C'est pourquoi, sa rédaction nous paraissant inachevée, nous sommes défavorables à l'amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL39 du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL5 de Mme Marietta Karamanli.

Elle en vient à l'amendement CL59 de la présidente.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous entendons préciser les modalités d'application en droit interne de l'article 3, paragraphe 2, du règlement « Dublin III », relatif au risque de défaillances systémiques de l'État vers lequel l'étranger doit être transféré. Il s'agit d'interdire le renvoi d'un étranger soumis à la procédure prévue par le règlement « Dublin » vers un État dans lequel il encourrait un risque de traitement inhumain ou dégradant.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

La Commission examine l'amendement CL27 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Le présent amendement vise à interdire toute utilisation d'un test osseux quel qu'en soit le cadre juridique et procédural ou le motif. Derrière les précautions formelles de l'article 388 du code civil, la réalité est malheureusement tout autre. Ce type d'expertise médicale est contesté sur le plan scientifique et éthique par les médecins. Le Haut conseil de la santé publique, dans son rapport du 23 janvier 2014, précise que « *la maturation d'un individu diffère suivant son sexe, son origine ethnique ou géographique, son état nutritionnel ou son statut économique* ». De même, la Conférence nationale consultative des droits de l'homme a considéré dans un avis de 2013 que « *le test osseux comporte des possibilités d'erreur en ne permettant pas de poser une*

distinction nette entre seize et dix-huit ans. Constat d'autant plus problématique que la plupart des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire français sont âgés de seize ans ou plus ».

Il n'est pas admissible, pour notre groupe, d'imposer des tests qui n'ont pas de valeur scientifique objectivement reconnue et donc à la fiabilité incertaine. En utilisant une telle pseudoscience, le Gouvernement révèle que l'enjeu financier que représente l'accueil digne de migrants et de demandeurs d'asile a pris le pas sur des considérations d'humanité – la fraternité étant, je vous le rappelle, le troisième grand principe de la devise républicaine.

M. le rapporteur. L'amendement n'a pas de rapport avec le texte. Je donnerai d'ailleurs un avis défavorable à tous ces amendements portant articles additionnels qui rappellent la campagne présidentielle plus que, j'y insiste, la proposition de loi que nous examinons.

Mme Coralie Dubost. Nous pensons en effet que si certains sujets pourront être abordés dans le cadre de la discussion du projet de loi sur l'asile, d'ici au mois de mars, cet amendement, ainsi que, sans doute, les suivants, ne répondent en rien à la Cour de cassation sur le risque non négligeable de fuite de l'étranger qui est objet d'une procédure de transfert.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL28 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Nos amendements entrent bel et bien dans le cadre d'une proposition de loi « permettant une bonne application du régime d'asile européen » – c'est le cas des tests osseux. D'ailleurs, ces amendements ont été déclarés recevables.

L'amendement CL28 vise à améliorer l'application du CESEDA sur le territoire métropolitain et en outre-mer. Selon nous, plusieurs dispositions doivent être abrogées afin de garantir, sur l'ensemble du territoire français, l'égalité devant la loi, l'accès au juge, le droit au recours, les mêmes conditions de rétention...

Il vise également à abroger des dispositions réglementaires qui instaurent une inégalité de fait inacceptable entre étrangers selon le lieu du territoire de la République où ils se trouvent. En effet, il précise au niveau législatif que le principe d'égalité est la seule règle qui doit être posée et ainsi le Gouvernement devra *de facto* modifier les dispositions réglementaires du code devenues illégales.

Si nous comprenons que certaines adaptations peuvent théoriquement être rendues nécessaires eu égard aux spécificités ultramarines, il est toutefois inadmissible de maintenir des dispositions permettant un traitement différencié des personnes de nationalité étrangère, selon qu'elles se trouvent en France métropolitaine ou en France ultramarine. Les droits humains ne sont pas à géométrie variable.

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

Puis elle en vient à l'amendement CL30 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Le présent amendement propose une réforme de la commission du titre de séjour « pouvant être saisie de tous les cas de refus de délivrance de titres, avec pouvoir de décision, débat public et contradictoire ». Nous proposons de modifier la composition de la commission, ses modalités de saisine et d'étendre son champ de compétences.

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

Elle examine ensuite l'amendement CL26 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. L'amendement CL26 vise à donner la possibilité d'obtenir un titre de séjour de plein droit pour tout conjoint marié, ou conjointe mariée, ou pacsé, ou pacsée, avec un ressortissant français ou une ressortissante française. Cela pour renouer avec la loi Chevènement du 11 mai 1998 qui avait prévu une telle délivrance de plein droit d'une carte de séjour aux épouses et époux de Français et de Françaises.

En outre, tout en préservant l'exigence de la réalité de la vie commune, nous proposons d'étendre l'octroi de ces titres de séjour aux conjointes et conjoints de ressortissantes et de ressortissants français avec qui elles sont liées, ou ils sont liés, par un pacte civil de solidarité.

Il faut en outre rappeler qu'au-delà de l'appréciation du préfet quant au respect de ces différentes conditions, le mariage – s'il y a soupçon de mariage blanc – peut être dénoncé par le ministère public, dans les conditions prévues à l'article 180 du code civil.

Seul un tel retour à des dispositions réellement humanistes et progressistes, dans le droit des étrangers, permettra de consacrer le droit constitutionnel à la vie privée et familiale, comme le prévoit le Préambule de la Constitution de 1946.

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

Puis elle passe à l'amendement CL25 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Il s'agit de rétablir la carte de séjour de dix ans comme titre de référence pour les étrangères et les étrangers. Nous proposons ainsi, d'une part, de réduire à trois ans – contre cinq actuellement – la durée de résidence régulière pour introduire une demande de carte de résident ou de résidente et, d'autre part, que ces trois années de résidence régulière requises concernent également tous les titres de séjour. Les exceptions actuelles sont peu nombreuses et posent de réels problèmes d'égalité devant la loi et de

méconnaissance de nos engagements internationaux, en particulier de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits humains et des libertés fondamentales. Nous souhaitons ainsi poursuivre et compléter la logique et les avancées en demi-teintes de la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers et étrangères qui a introduit le principe d'une carte pluriannuelle mais qui n'est en aucun cas devenue une véritable passerelle entre le titre de séjour temporaire d'un an et la carte de résident ou de résidente de dix ans.

M. le rapporteur. Même avis que précédemment.

M. Ugo Bernalicis. Contrairement au rapporteur, j'ai un avis sur l'amendement. Il faudrait se refaire une idée du progrès, afin de rédiger des lois progressistes – le progrès ce fut ainsi, comme en 1984, de mettre en place une carte de résident d'une durée de dix ans. Je constate à l'inverse que l'on donne aujourd'hui davantage dans le pragmatisme, et qu'il est de bon ton de l'affirmer. Or ce pragmatisme est déshumanisant et je m'interroge sur la teneur du projet de loi que proposera La République en Marche dans quelques semaines.

La Commission rejette l'amendement.

L'amendement CL45 de M. Éric Diard est retiré.

La Commission examine l'amendement CLI8 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. En complément de notre amendement visant à rappeler au préfet qu'il doit toujours examiner pleinement et sérieusement la situation de tout étranger, sa compétence n'étant pas liée, nous souhaitons modifier l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, cette fois pour les obligations de quitter le territoire français (OQTF).

En effet, en l'état actuel du droit, un étranger en situation irrégulière peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français. La norme est toutefois que celle-ci prévoit un délai de départ volontaire de l'étranger en situation irrégulière. Or, dans certains cas précis, le préfet peut décider par décision motivée d'obliger un étranger à quitter le territoire français sans délai : quand il menace l'ordre public ; quand sa demande est manifestement infondée ou frauduleuse ; enfin s'il risque de se soustraire à cette obligation.

Or si l'on s'en tient au dispositif tel qu'il est rédigé, ce risque de soustraction est considéré comme établi dans de nombreux cas, ce qui limite sérieusement l'obligation d'examen et de motivation du préfet.

Afin d'éviter cette automaticité qui implique que le préfet peut prendre des OQTF sans délai, à la chaîne, et sans motivation spécifique, il nous apparaît fondamental d'introduire la notion de risque « substantiel » et de mettre fin à l'automaticité-présomption – « regardé comme établi » – en redonnant au préfet l'entièreté de son pouvoir d'appréciation.

M. le rapporteur. Ces propositions n'ont toujours rien à voir avec l'objet de la proposition de loi, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL33 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. L'amendement CL33 vise à supprimer l'interdiction du retour sur le territoire français. Ce n'est que depuis la loi du 16 juin 2011, dite « loi Sarkozy », qu'une obligation de quitter le territoire français peut être assortie d'une interdiction judiciaire, peine complémentaire prononcée par le juge pénal.

Cette volonté de faire entrer dans le droit commun, en mélangeant compétence judiciaire et compétence administrative, ce qui, il y a dix ans, était encore une peine complémentaire seulement prononcée par un juge pénal, est symptomatique d'une politique fondamentalement méprisante des droits fondamentaux des étrangères et des étrangers et des demandeurs et des demandeuses d'asile. Outre une réelle défiance de l'autorité judiciaire, ce sont les étrangères et les étrangers, demandeurs et demandeuses d'asile, qui ne sont pas traités avec dignité et respect mais assimilés à des criminels en puissance. Nous nous opposons à ces mesures liberticides et proposons donc l'abrogation de ces interdictions administratives de retour sur le territoire français.

M. le rapporteur. Avis défavorable pour les mêmes raisons que précédemment.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL32 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France comportait notamment une disposition que nous jugeons scélérate : l'interdiction de retour sur le territoire français automatiquement prononcée par le préfet, pour une durée maximale de trois ans dans certains cas, seules des « circonstances humanitaires » pouvant permettre de ne pas prendre une telle décision attentatoire aux droits et libertés fondamentaux.

Il est bien loin le temps où la raison d'État et l'intelligence faisaient que l'interdiction de retour sur le territoire était, eu égard à sa gravité, seulement une interdiction judiciaire. Cette volonté d'automatiser ce qui n'était qu'une peine complémentaire il y a dix ans constitue pour nous un problème. Nous proposons d'en revenir au droit antérieur.

M. le rapporteur. Cet amendement sort également du cadre de la proposition de loi. Avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Je crois que cette proposition de loi vise à modifier le CESEDA, comme nous voulons aussi le faire, par nos amendements. Je comprends donc mal ce qui entre ou non dans le cadre. Vous auriez peut-être dû appeler ce texte non pas « proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen », mais « faisant suite à une décision de justice datant de 2017 » ? Ce serait plus circonstancié et plus restreint, ce qui nous aurait évité

de déposer des amendements qui sont recevables, puisque nous en débattons, et vous n'auriez donc pas eu à vous forger un « avis » sur nos amendements.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL34 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à mettre fin à la pénalisation de la solidarité pour venir en aide à d'autres êtres humains et à éviter des poursuites pénales absolument indues et inacceptables.

Les articles L. 622-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pénalisent « l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers », les peines de prison et les amendes étant respectivement de cinq ans et de 30 000 euros. Le droit positif prévoit trois exceptions principales, l'une d'entre elles ayant été instaurée par la loi du 31 décembre 2012 – « *lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci* ».

La récente décision de justice relative à la situation de M. Cédric Herrou démontre le caractère insuffisant et injuste de cette exception. Notre amendement permettra de mettre fin à la pénalisation de la solidarité pour aider d'autres êtres humains et d'éviter des poursuites pénales que nous jugeons inacceptables.

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

Elle en vient à l'amendement CL31 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Notre amendement vise à dépénaliser le séjour irrégulier en le faisant entrer dans le champ de l'article 131-13 du code pénal, à savoir le champ contraventionnel. Nous ne faisons ainsi que demander la poursuite des vagues jurisprudentielles progressistes qui ont fait suite à l'arrêt El Dridi, rendu en 2011 par la Cour de justice de l'Union européenne. Des arrêts de la Cour de cassation ont suivi, forçant le Parlement à légiférer sur la garde à vue pour séjour irrégulier. J'espère que nous sommes bien dans le cadre, monsieur le rapporteur ?

Nous proposons ainsi de dépénaliser les mesures prononcées lorsqu'un étranger s'est maintenu sur le territoire après une mesure de reconduite à la frontière, une obligation de quitter le territoire français ou une interdiction administrative du territoire.

Serait toutefois maintenue la pénalisation pour les étrangers ayant fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire du territoire, eu égard aux raisons impérieuses d'ordre public pouvant motiver de telles mesures.

Les mesures dépenalisées seraient passibles de contraventions de 5^e classe, c'est-à-dire le maximum prévu par l'article 131-13 du code pénal.

N'hésitons pas à le dire : la dépenalisation du séjour irrégulier est un moyen d'atténuer la violence contre des personnes pouvant aujourd'hui être condamnées à de la prison, alors que la plus sévère des contraventions est largement suffisante.

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

Elle examine ensuite l'amendement CL29 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à autoriser les demandeurs et demandeuses d'asile à travailler pendant la période d'instruction de leur dossier, pour une durée allant jusqu'à neuf mois.

Le montant journalier de l'allocation pour demandeur ou demandeuse d'asile ne s'élève qu'à 6,80 euros et à 10,20 euros pour deux personnes. Ce montant peut être majoré de 5,40 euros pour un demandeur ou une demandeuse d'asile ayant accepté l'offre de prise en charge mais auquel aucune place d'hébergement ne peut être proposée.

L'autorisation de travailler permettra aux demandeurs et demandeuses d'asile de compléter cette faible allocation pendant une durée de neuf mois, à l'issue de quoi ils pourront obtenir une autorisation de travail dans le cadre du droit commun.

Dans une logique similaire à celle de la prime d'activité, nous proposons que le montant de l'allocation du demandeur ou de la demandeuse d'asile qui travaille soit diminué à due concurrence, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

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

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je propose que les amendements CL20 à 24 et 35 à 36 de nos collègues du groupe La France insoumise, qui portent sur des demandes de rapports, fassent l'objet d'une présentation globale.

Mme Danièle Obono. Nous préférons les aborder les uns après les autres.

La Commission est saisie de l'amendement CL20 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Afin de permettre à la représentation nationale de prendre des décisions en toute connaissance de cause, nous demandons la production d'un rapport sur le coût et les économies réelles de la construction de centres d'accueil répondant aux normes internationales, comme à Grande-Synthe.

En réponse aux conditions d'insalubrité du camp de Basroch, où les migrants et les migrantes vivaient dans des conditions inhumaines, un premier

camp de réfugiés aux normes internationales a ouvert à Grande-Synthe en mars 2016. Géré conjointement par Médecins sans frontières (MSF) et par la mairie, ce camp a été dimensionné pour accueillir jusqu'à 2 500 personnes. Il répond aux normes internationales, avec l'installation de points d'eau et de latrines dans des conditions permettant de garantir l'intimité des réfugiés. Ces normes constituent un cadre *a minima* qui doit permettre d'éviter à tout prix les exemples dramatiques de la dite « jungle de Calais ».

L'ONU rappelle que beaucoup de migrants et migrantes vivent sans abri et sans accès adéquat à l'eau potable, à des toilettes et à des installations sanitaires. Le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à l'eau potable exhorte la France à fournir de l'eau potable et des services d'assainissement aux migrants et migrantes de la dite « jungle ». Le camp ne dispose que de dix toilettes portatives et de dix robinets pour près de 700 migrants et migrantes.

Le rapport que nous demandons doit permettre aux parlementaires de disposer d'un bilan objectif et circonstancié de la situation, ce qui permettra notamment d'appréhender la question de l'accueil dont nous débattons dans le cadre du projet de loi qui nous a été annoncé.

M. le rapporteur. Cette demande a déjà été présentée, discutée et rejetée en commission puis en séance lors de l'examen du projet de loi de finances, le mois dernier. Par conséquent, avis défavorable à l'amendement et à tous ceux qui suivent.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL21 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. J'imaginai qu'il vous était possible de changer d'avis en quelques semaines, monsieur le rapporteur, mais je vois que ce n'est pas le cas. Je vais quand même argumenter afin que vous puissiez vous faire une idée.

Cet amendement traite d'une réalité : celle d'hommes, de femmes et d'enfants qui fuient des pays en guerre et ont perdu leur famille, leurs proches et leurs maisons, avec tous leurs biens, ou qui fuient des régimes politiques dictatoriaux et brutaux, pratiquant davantage la torture que les élections. Selon les chiffres publiés en juillet 2017 par le ministère de l'intérieur, le Soudan, l'Afghanistan, la Syrie, la République démocratique du Congo et le Bangladesh font partie des dix premiers pays d'origine : quelles véritables démocraties, respectueuses des droits humains ! Je suis sûr que vous rêveriez d'y vivre.

Voilà la réalité. Dans le budget qui nous a été proposé, chaque agent de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), chargé d'examiner les demandes d'asile, doit traiter environ 400 dossiers par an. Compte tenu des jours fériés, de réduction du temps de travail (RTT) et de vacances, auxquels ces agents ont légitimement droit, cela représente plus de deux dossiers quotidiennement. Est-ce adéquat pour décider d'accorder ou non l'asile à une

personne, au risque de l'exposer à des sévices ou à des représailles ? Vous sous-dotez l'administration qui doit statuer.

Le rapport que nous demandons doit nous permettre d'évaluer le manque de moyens budgétaires et humains à combler afin de garantir un examen sérieux des demandes d'asile. On a bien vu le débat sur les 18 % – me semble-t-il – de demandes d'asile qui connaissent finalement une issue positive en appel. On nous a dit que 18 % représentent peu, plus de 80 % des demandes étant acceptées ou rejetées en bonne et due forme dès la première instance. Mais cela représente des personnes qui auraient été obligées de quitter notre territoire, pour des pays dont la situation est assez compliquée, si la procédure en était restée là.

M. le rapporteur. Lors de notre réunion qui a suivi la commission élargie du lundi 30 octobre dernier, et a débuté à dix-huit heures vingt-cinq, un amendement II-CL77 identique a été rejeté. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement CL22 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Comme nous ne désespérons pas de vous convaincre, nous vous repropsons des amendements, en espérant que les débats permettront d'avancer. En l'espèce, nous demandons un rapport faisant un bilan du manque de moyens humains et financiers des services de l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII) pour le plein exercice des missions qui lui sont confiées.

De nombreuses associations de défense des droits humains ont dénoncé le fait que l'Office n'a pas les moyens d'assurer ses missions à l'égard des demandeurs et demandeuses d'asile, notamment leur logement dans des conditions décentes. Preuve en est la récente sanction prononcée contre l'OFII par le tribunal administratif de Strasbourg, le 22 août 2017, avec l'injonction de loger dignement des demandeurs et demandeuses d'asile. En n'offrant pas de solution d'hébergement dans un délai raisonnable à une famille dont la fille aînée souffrait de problèmes neurologiques, l'OFII a porté une atteinte grave au droit de demander l'asile. La Ligue des droits de l'Homme proteste également contre le non-versement par l'OFII de l'allocation pour demandeurs et demandeuses d'asile à plusieurs migrants et migrantes éligibles.

En ce qui concerne toutes les missions de l'OFII, un bilan objectif doit être fait sur les moyens manquants et les fonds à mobiliser obligatoirement. C'est l'objet du rapport que nous demandons.

M. le rapporteur. Même avis que précédemment. Il s'agit de l'amendement II-CL78 que nous avons examiné le 30 octobre dernier.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL23 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Je suis certain que le rapporteur va nous dire la date et l'heure précises auxquelles cet amendement a déjà été présenté ?

M. le rapporteur. Eh bien non !

M. Ugo Bernalicis. Comme vous avez été président de la commission des Lois, on a en tout cas un aperçu de son fonctionnement dans l'ancien monde. C'est évidemment d'un grand intérêt pour le passionné d'Histoire que je suis.

Le présent amendement vise à la production d'un rapport évaluant l'instauration d'une réelle politique d'inclusion et d'intégration en France, ainsi que les coûts humains et financiers de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Le Gouvernement a récemment reconnu, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, que le coût de la lutte contre l'immigration irrégulière s'élève à plus de cent millions d'euros par an. Toutefois, cela n'inclut pas certains éléments, tels que le coût global induit ou celui du *statu quo* à l'égard des étrangers en situation irrégulière. En outre, ces analyses ne mentionnent pas les économies et les bénéfices qui pourraient résulter d'une régularisation des travailleurs en situation irrégulière et d'un investissement, par l'État, dans une vraie politique d'intégration. J'espère que ce ne sont pas des gros mots pour vous...

Cette demande de rapport s'inscrit dans la logique du rapport Tuot de 2013, qui avait mis en avant les manques budgétaires profonds de la politique d'intégration et d'inclusion et avait rappelé qu'elle « n'est pas une politique d'immigration, [mais] une politique sociale ».

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

Elle en vient ensuite à l'amendement CL24 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous demandons un rapport évaluant l'opportunité, le coût et les économies induites d'une gestion coordonnée des migrations à l'échelle internationale, par une coopération institutionnalisée entre États.

Le coût de l'inaction internationale pour la résolution des problématiques communes est patent, que ce soit en matière d'environnement ou, en l'occurrence, de gestion des migrations régulières ou irrégulières. Nous considérons qu'une telle coopération est indispensable pour assurer la maîtrise d'enjeux transnationaux et mondiaux tels que les migrations.

En 2008, le Haut Commissariat pour les réfugiés de l'ONU estimait que le nombre global de réfugiés climatiques s'élèverait à 150 millions d'ici à 2050. Afin d'anticiper de tels bouleversements, qui auront des conséquences concrètes sur l'effort de solidarité humaine et financière que la France aura à réaliser, ce rapport doit permettre de chiffrer les économies majeures qui pourraient être réalisées par la mise en place d'une coopération, à travers deux propositions que nous mettons

en avant : la création d'une Organisation mondiale des migrations et l'organisation d'une conférence internationale annuelle sur ce sujet.

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

Elle examine ensuite l'amendement CL35 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Nous demandons un rapport faisant le point sur l'existence et l'ampleur de la mise en danger des réfugiés par les forces de police : ont notamment été dénoncés par voie de presse des abandons et des refoulements de migrants en zone de montagne par les forces de l'ordre en novembre 2017. Une émission de France Culture, le 17 novembre dernier, s'intitulait ainsi « quand les mineurs africains sont abandonnés dans la montagne ». À la suite de récentes révélations, par des associations de défense des droits de l'homme et par la presse, de risques de comportements des forces de police et de gendarmerie qui mettent en danger la dignité, l'intégrité et la vie de migrants, le groupe La France insoumise considère que le Parlement doit avoir un état complet de la situation.

Cette demande de rapport s'inscrit dans le droit fil de la proposition de résolution – n° 341 – déposée en novembre 2017 par Éric Coquerel et les membres du groupe La France insoumise pour obtenir la création d'une « commission d'enquête sur les conditions d'accueil des réfugiés et de respect de l'État de droit dans le département des Alpes maritimes ». Si vous ne votez pas pour notre demande de rapport, alors engagez-vous à soutenir et à cosigner la proposition de résolution portant sur le même sujet.

Je précise qu'il ne s'agit pas de mettre en cause individuellement des policiers ou des gendarmes qui peuvent avoir suivi des pratiques problématiques. Il existe une hiérarchie dans la police et la gendarmerie – je suis bien placé pour le savoir : des ordres sont donnés, puis suivis par les policiers et les gendarmes. Il y a des supérieurs hiérarchiques – en définitive, il s'agit des préfets et du ministre de l'intérieur, qui autorisent des comportements qui ne sont pas acceptables à nos yeux. Cela rejoint la situation intolérable que connaît Cédric Herrou, compte tenu des pressions qui s'exercent sur lui.

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

Elle en vient ensuite à l'amendement CL36 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Dans la continuité du précédent amendement, nous demandons un rapport faisant une évaluation exhaustive des illégalités commises par des agents publics en matière de droits des migrants, notamment en ce qui concerne les refoulements à la frontière, les conditions d'accueil et d'hébergement des migrants, ainsi que l'absence d'exécution de nombreuses décisions de justice.

Cela fait suite à des alertes lancées en particulier par le Défenseur des droits, qui a fermement critiqué les manquements de l'État. Il a estimé que « les atteintes aux droits fondamentaux les plus élémentaires des exilés, constatées et

rapportées, apparaissent (...) sans précédent et ont un impact d'autant plus important que ces personnes sont vulnérables ».

Le Conseil d'État a lui-même constaté dans un référé du 5 juillet 2017 que « l'augmentation du nombre d'étrangers se présentant à la frontière franco-italienne ne saurait justifier le non-respect des garanties prévues, notamment par [des dispositions] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».

Nous avons besoin d'un éclairage complet et objectif sur ces illégalités, afin de pouvoir y remédier et de faire en sorte que nous respections nos engagements internationaux et le principe d'un accueil digne et républicain.

M. le rapporteur. Même avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Êtes-vous sûr de ne pas vouloir donner réellement un avis ? Nous sommes quand même en plein dans le sujet. Il est assez dramatique que la discussion se déroule de cette manière.

La Commission rejette l'amendement.

Puis la Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*
* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen (n° 331) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de l'Intérieur - Direction générale des étrangers en France (DGEF) :**
 - M. Pierre-Antoine Molina, directeur général ;
 - M. Raphaël Sodini, directeur de l'asile ;
 - M. Guillaume Toutias, chargé de mission juridique au cabinet du directeur général.
- **Préfecture de police :**
 - M. Michel Delpuech, préfet de police ;
 - M. Yann Drouet, chef de cabinet ;
 - M. Philippe Brugnot, sous-directeur de l'administration des étrangers de la direction de la police générale.
- **CIMADE :**
 - M. Gérard Sadik, coordinateur national asile ;
 - Mme Maryse Boulard, chargée de formation auprès des équipes rétention.
- **Forum réfugiés COSI :**
 - M. Laurent Delbos, chef de mission plaidoyer ;
 - Mme Margaux Scherrer, responsable juridique.
- **Association service social familial migrants (ASSFAM) :**
 - Mme Céline Guyot, responsable du pôle juridique ;
 - Mme Justine Girard, coordinatrice des intervenantes en centre de rétention.
- **Ordre de Malte :**
 - M. Mathias Venet, responsable rétention pour l'Ordre de Malte France ;
 - Mme Laetitia N'Diaye, chargée de mission juridique pour la rétention.
- **France terre d'asile :**
 - M. Pierre Henry, directeur général ;
 - M. Guillaume Landry, chef de service à la plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile de Paris.

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

- **Préfecture de police de Paris :**

- M. Philippe Brugnot, sous-directeur de l'administration des étrangers de la direction de la police générale ;
- Mme Sandrine Bavoil, chargée de mission « Dublin » au sein du 10^e bureau ;
- Mme Julie Mendes, coordinatrice du guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA) de Paris ;
- Rencontre avec les agents de la préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.