

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUETE SUR LES MIGRATIONS, LES
DEPLACEMENTS DE POPULATIONS ET LES CONDITIONS DE VIE ET D'ACCES AU
DROIT DES MIGRANTS, REFUGIES ET APATRIDES AU REGARD DES ENGAGEMENTS
NATIONAUX, EUROPEENS ET INTERNATIONAUX DE LA FRANCE

[> Lien vers le rapport](#)

Les députés **Sébastien NADOT** (LT, Haute-Garonne) et **Sonia KRIMI** (LREM, Manche) ont présenté, le 16 novembre 2021, leur **rapport sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France**.

Le rapport a vocation à « *présenter la réalité des migrations internationales dans le but de poser un débat rationnel et de trouver des solutions pragmatiques et humaines.* »

Parmi les recommandations figurant dans ce rapport, certaines d'entre elles reprennent des positions exprimées de longue date par le CNB :

- **Une alternative systématique à la prise des rendez-vous dématérialisée en préfecture**, mais aussi de **déblocage les moyens budgétaires** permettant aux préfectures de traiter dans les temps les demandes de titre de séjour et s'assurer du bon déploiement du dispositif d'accueil et d'accompagnement pour les démarches en ligne prévu par le décret du 24 mars 2021 (recommandation 13 du rapport)
 - Le CNB constate un « **épuisement et un renoncement au droit** », l'accès au droit pour **les étrangers** se retrouvant épuisé en amont, du fait d'une dématérialisation excessive des procédures.
 - Sur le terrain notamment, les avocats constatent de **nombreuses difficultés pour faire respecter leurs droits**, notamment avec la **dématérialisation généralisée des demandes de titres de séjour** auprès des préfectures, qui complique l'accès au droit des étrangers et conduit à l'explosion du contentieux dans les juridictions administratives.
- Une **approche interdisciplinaire pour déterminer la minorité**, au-delà de la création d'un fichier, et ne pas judiciaire la question à l'extrême (recommandation 25 du rapport)
 - Pour le CNB il est impératif de **recourir à d'autres méthodes d'évaluation et de détermination d'âge**, respectueuses des droits de l'enfant.
- **Garantir aux mineurs isolés un accès à une information claire et compréhensible** ainsi qu'à l'exercice effectif de leurs droits aux frontières (recommandation 23 du rapport)
 - **L'intérêt supérieur de l'enfant** constitue un principe fondamental du droit et qu'il est inscrit dans de nombreux engagements internationaux souscrits par la France. Les MNA sont avant tout des **mineurs en danger**, y compris lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales. Il convient dès lors de leur offrir la protection et l'information qui leur est nécessaire.
 - Les représentants de la profession d'avocat doivent avoir la **possibilité de siéger** au sein du **Conseil national de la prévention et de la protection de l'enfance** qui aura pour but d'émettre des avis et de formuler toutes propositions utiles relatives à la protection de

l'enfance, en étant notamment consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires portant à titre principal sur les MNA.

CE QUE DIT LE RAPPORT

Le rapport souligne que les migrations sont un **phénomène constant et global** mais limité « *au regard des déséquilibres du monde* ».

La réalité de l'immigration en France est « *déformée par le débat public* ».

C'est un phénomène cyclique qui obéit à ses propres dynamiques et nécessite de :

- créer un véritable **service de l'asile européen, avec une clé de répartition** entre pays membres
- **adapter notre appareil politico-administratif** pour traiter des **questions migratoires dans leur globalité**
- encourager la montée en puissance de la **médiation interculturelle**
- **moderniser le contrat d'intégration républicaine (CIR)** pour renforcer l'accès à l'emploi afin de mieux accueillir et intégrer les personnes étrangères

❖ Réguler les migrations, une affaire étrangère et européenne plus qu'intérieure

La rapporteure souligne l'importance d'agir sur les « *déterminants du départ* » sans pour autant faire de la question migratoire le seul sujet de discussion avec les partenaires français. C'est pourquoi il est « *indispensable de renforcer la coopération avec la région autonome du Kurdistan et en particulier avec le Parlement kurde, centre du pouvoir régional* » et de renforcer les relations avec les partenaires en contribuant au maintien des populations sur leur lieu de vie, « *sans pour autant fonder cette politique sur la question migratoire et de visas* ».

La rapporteure recommande de cesser de faire de la question migratoire « *l'alpha et l'oméga de notre relation à la Turquie* », le prix à payer en terme géopolitique, économique et financier risquant d'être exorbitant.

Recommandation n° 1 : Prévoir des financements dédiés à l'aide au retour des populations déplacées à la suite de la guerre contre Daech.

Recommandation n° 2 : Renforcer nos équipes diplomatiques et consulaires en Libye, dans le pays même ou à partir des territoires tunisiens et égyptiens et ajouter la Libye dans les pays prioritaires de l'aide publique au développement.

Recommandation n° 3 : Ne pas pénaliser les populations par une réduction drastique de la délivrance des visas avec pour seule conséquence, un renforcement des filières clandestines.

Recommandation n° 4 : Cesser de faire de la question migratoire la question essentielle de nos relations avec les pays de transit pour ne pas leur donner un moyen de pression géopolitique.

Recommandation n° 5 : Sortir de la relation bilatérale franco-britannique et négocier un accord global entre l'Union européenne et le Royaume-Uni avec une participation financière accrue du pays de destination.

Le rapport appelle à privilégier la création d'un « OFPRA » européen, le règlement de Dublin apparaissant « *irréformable* » pour la rapporteure. Le texte prévoit quelques dérogations à cette stricte application des critères dont une clause humanitaire, une clause de suspension en cas de défaillance du système d'asile du pays responsable ou une clause de souveraineté : « *les États se sont gardé la possibilité de choisir d'examiner une demande d'asile même s'ils ne sont pas expressément responsables au titre du*

Règlement Dublin ». Le rapport souligne que ce système Dublin est décrié pour son inefficacité mais demeure, faute d'accord sur une alternative « *satisfaisante* » pour l'ensemble des États.

Le Règlement EASO, qui porte la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, future agence européenne de l'asile, a fait l'objet d'un accord politique sous présence portugaise au Conseil. Ce texte permettra, selon la rapporteure, de « *progresser vers une harmonisation des conditions de traitement des demandes d'asile.* »

Par ailleurs, la PFUE peut être propice à la création d'une agence européenne de l'asile, non seulement chargée de veiller au respect du droit mais aussi d'instruire les dossiers et de prendre les décisions de protection. Les gains seraient majeurs selon la rapporteure :

- Apaisement des relations entre les pays de l'Union européenne
- Détermination d'une vraie **répartition des bénéficiaires de l'asile** en fonction de la population du pays, de ses capacités et des souhaits des bénéficiaires eux-mêmes
- **Décorrélation entre le pays responsable et le pays de première entrée**, et donc la fin des transferts coûteux et source de crispation entre partenaires européens
- **Amélioration du taux de reconduite** : dès lors qu'un demandeur aura vu sa demande rejetée par l'agence et les différents recours épuisés, il aura vocation à être reconduit.

Recommandation n° 6 : Revenir pleinement au droit commun de la gestion de la frontière franco-italienne – accord Schengen - et redéployer les forces de sécurité

Recommandation n° 7 : Pour éviter de nouveaux drames appliquer pleinement l'accord de La Valette sur la répartition : le sauvetage en mer ne vaut pas automatiquement responsabilité de l'État au sens du Règlement Dublin.

Recommandation n° 8 : sous présidence française de l'Union européenne, créer une Agence de l'asile européen qui aura la capacité de se prononcer sur des demandes d'asile

❖ Adapter notre organisation politique et administrative à la réalité des migrations

Les politiques migratoires sont **principalement gérées au niveau du ministère de l'intérieur** depuis la réforme de 2007 lui donnant une compétence exclusive pour l'asile et les migrations. 2018 a été marqué par la **création de la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés**. Le rapport souligne que la délégation joue un rôle « *moteur* » dans la coordination de l'action des différentes administrations mais aussi dans l'implication des collectivités territoriales. Son champ de compétences est cependant limité aux personnes bénéficiant d'une protection internationale. Le rapport indique qu'il faudrait **renforcer son rôle et ses moyens en la transformant en Haut-commissariat aux migrations** placé auprès du premier ministre afin notamment d'avoir sous sa tutelle, l'OFPRA et l'OFII.

Recommandation n° 9 : Transformer la DIAIR en Haut-commissariat placé auprès du Premier ministre aux compétences renforcées en la dotant des moyens adaptés à ses nouvelles missions dans l'objectif d'une gouvernance intégrée des politiques migratoires, associant l'ensemble des acteurs ministériels (principalement l'intérieur, des affaires étrangères, du travail, du logement et de la santé), les acteurs locaux, associatifs et les entreprises.

La **médiation interculturelle** apparaît, pour la rapporteure, comme un **outil de restauration du dialogue**. De plus, le parlement doit jouer un rôle plus important dans le choix des politiques migratoires avec la mise en œuvre d'un **débat plus systématique au Parlement**, ou encore l'établissement **d'une liste des pays sûrs** votée chaque année au cours du débat parlementaire.

***Recommandation n° 10 :** Créer de véritables filières de médiateurs interculturels issus des associations, des collectivités et des services de l'État pour dénouer des situations de conflits ou d'incompréhension entre les acteurs*

***Recommandation n° 11 :** encourager et faire monter en puissance toutes les formes de participation des réfugiés à la définition des politiques dont ils sont les bénéficiaires directs et à l'évaluation de leur mise en œuvre.*

***Recommandation n° 12 :** Rendre au Parlement toutes ses prérogatives en lui donnant la possibilité de se prononcer à l'occasion d'un débat annuel et du vote d'une loi de programmation par législature notamment sur la capacité d'accueil de la France, sur la liste des métiers en tension nécessitant une immigration de travail mais aussi sur la liste des pays sûrs.*

❖ **L'accès des personnes migrantes aux droits sur le territoire français : une promesse de la République insuffisamment tenue**

Le rapport souligne la **complexité du droit des étrangers** mais également les **difficultés générées** :

- Par la **dématérialisation des procédures**
 - Un **sous-dimensionnement des services préfectoraux** chargés du droit des étrangers en matière de plateformes numériques de prise de rendez-vous,
 - Un **engorgement numérique**, aggravé par le retard pris pour le traitement des dossiers accumulés pendant la crise sanitaire de 2020,
 - Le nombre massif de procédures juridictionnelles simplement destinées à contraindre l'administration à accorder un rendez-vous en préfecture.
 - **Le manque d'accès au droit pour certains publics dépourvus d'accès à la langue et d'accès matériel à la connexion internet (reprise de l'audition du CNB)**
 - **L'impossibilité de faire des recours ou le manque de suite à la création des dossiers via le site FranceConnect (reprise du CNB)**
- Pour **l'accès aux soins**
 - leur **état de santé se dégrade fortement au cours du parcours migratoire**, puis après leur arrivée sur le territoire français : troubles psychiatriques et dépressions
- Pour **l'accès à l'emploi**
 - Le **sous-dimensionnement des solutions d'hébergement** est particulièrement criant aux abords de nos frontières
- Pour **l'accès au logement social**
 - La **domiciliation est un prérequis pour la quasi-totalité des procédures d'accès aux droits** (titre de séjour, emploi, CPAM, AME, CAF, etc)
- Pour la prise en compte des **besoins spécifiques de certains migrants**
 - La traite des êtres humains ou « l'esclavage moderne » touchant environ 40 millions de victimes au niveau mondial, dont 71 % sont des femmes, est un phénomène de grande ampleur. C'est pourquoi la rapporteure considère indispensable la création, en France, d'un véritable « mécanisme national de référence » pour la détection, l'identification, l'orientation et l'accompagnement des victimes de traite, présumées ou avérées.

Recommandation n° 13 : Prévoir une alternative systématique à la prise des rendez-vous dématérialisée en préfecture, débloquer les moyens budgétaires permettant aux préfectures de traiter dans les temps les demandes de titre de séjour et s'assurer du bon déploiement du dispositif d'accueil et d'accompagnement pour les démarches en ligne prévu par le décret du 24 mars 2021.

Recommandation n° 14 : Renforcer la détection et la prise en charge des troubles psychiques. Prévoir un bilan de santé initial pour tous les étrangers primo-arrivants en situation régulière ; pour ceux en situation irrégulière, proposer une visite médicale lors du retrait de la carte de bénéficiaire de l'AME.

Recommandation n° 15 : Mettre en œuvre une politique volontariste pour lever les obstacles à l'accès à l'AME et supprimer le délai de carence s'appliquant aux demandeurs d'asile avant leur affiliation à la PUMA.

Recommandation n° 16 : Ouvrir la possibilité de travailler aux demandeurs d'asile, dès le dépôt de leur demande.

Recommandation n° 17 : Élargir le champ des métiers ouverts aux travailleurs extraeuropéens.

Recommandation n° 18 : Prévoir un état des lieux approfondi et systématique des compétences et qualifications des étrangers primo-arrivants, réalisé par un spécialiste de l'insertion professionnelle au moment de la signature du CIR.

Recommandation n° 19 : Poursuivre l'individualisation des formations linguistiques proposées dans le cadre du CIR et mettre l'accent sur celles à visée professionnelle.

Recommandation n° 20 : Poursuivre l'augmentation du nombre de places d'hébergement et les efforts visant à permettre une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire pour faciliter leur accueil.

Recommandation n° 21 : Poursuivre l'augmentation du nombre de places de logement social et améliorer l'accès des BPI au logement en s'assurant de l'implication des collectivités territoriales, en faisant en sorte que l'offre de logement social soit mieux adaptée à leurs profils et en pensant les capacités de logement en lien avec les opportunités d'emploi sur les territoires.

Recommandation n° 22 : À Calais, mettre fin à la politique « zéro point de fixation » et mettre en place des « petites unités de vie le long du littoral » ; mettre en place une commission de suivi réunissant des migrants et l'ensemble de ceux qui interviennent localement.

Recommandation n° 23 : Faire des problématiques que rencontrent les femmes migrantes une dimension à part entière des politiques de migration et d'intégration

Recommandation n° 24 : Prévoir un référent LGBT+ dans chaque préfecture avec pour mission de mener des actions de sensibilisation et de formation.

L'accès des mineurs aux droits sur le territoire français est également une **difficulté majeure** soulignée par le rapport, notamment les **mineurs non accompagnés (MNA)**. Les MNA sont de plus en plus nombreux et l'une des questions essentielles est celle de la détermination de la minorité. La rapporteure dit, à ce stade, son **opposition à la « reconnaissance d'une présomption de minorité »** qui aboutirait à faire cohabiter dans un même espace de vie de véritables mineurs et des mineurs « très majeurs », avec tous les risques conséquents. Selon le rapport, une **approche pluridisciplinaire** et la plus complète possible est plutôt à **privilégier, sachant que « l'utilisation des examens osseux n'a pas fait la preuve de sa fiabilité, particulièrement pour la tranche d'âge la plus délicate à évaluer, c'est-à-dire entre 16 et 20 ans »**. Le rapport précité prône une série de recommandations qui vont dans ce sens : systématisation et harmonisation des contrôles biométriques, consultation du fichier EURODAC lorsqu'un jeune se présente en préfecture, recours systématique à l'interprétariat et à la médiation culturelle, recours systématique à l'entretien médical mais aussi à un pédopsychiatre.

La rapporteure est par ailleurs à l'**initiative d'une disposition** dans le projet de loi relatif à la protection de l'enfance qui prévoit que la **reconnaissance de la minorité et de l'isolement d'une personne se déclarant comme MNA par un président de conseil départemental s'applique à l'ensemble des départements.**

Pendant la période d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri et en attendant que l'administration statue, de nombreux jeunes, qui ne possèdent aucun document témoignant de leur démarche de reconnaissance de minorité, non seulement **ne sont pas pris en compte en tant que MNA, mais n'entrent dans des dispositifs prévus pour les majeurs.**

Également, **pour lutter contre les disparités de traitement entre les départements** dans la mise à l'abri des MNA, le rapport suggère de **mettre en place une incitation financière en faveur des conseils départementaux** mettant à l'abri des jeunes se déclarant MNA dans des établissements adaptés (hors hôtel).

La rapporteure considère qu'il conviendrait **de garantir à ces mineurs isolés un accès à une information claire et compréhensible ainsi qu'à l'exercice effectif de leurs droits aux frontières** (accompagnement par un administrateur ad hoc, droit à un interprète, droit d'accès aux soins, de demander l'asile, etc.)

***Recommandation n° 25 :** Privilégier une approche interdisciplinaire pour déterminer la minorité, au-delà de la création d'un fichier, et ne pas judiciaireiser la question à l'extrême*

***Recommandation n° 26 :** Délivrer un récépissé dans l'attente de la confirmation/infirmité de la minorité afin d'entrer tout de suite dans un processus de mise à l'abri et d'insertion*

***Recommandation n° 27 :** Contractualiser avec les conseils départementaux en incluant des incitations financières selon le modèle de logement choisi et le taux de mise à l'abri.*

***Recommandation n° 28 :** Garantir aux mineurs isolés un accès à une information claire et compréhensible ainsi qu'à l'exercice effectif de leurs droits aux frontières (accompagnement par un administrateur ad hoc, droit à un interprète, droit d'accès aux soins, de demander l'asile, etc.).*

La rapporteure rappelle la **nécessité de prévoir la plus stricte proportionnalité lorsqu'un mineur doit être placé en rétention avec sa famille.** Dans ce sens, elle a été cosignataire de la **proposition de loi n°1303 du 12 mai 2020** visant à **encadrer la rétention administrative des mineurs.** La stricte proportionnalité entraînerait :

- La **réduction du temps de rétention au minimum** (la PPL la fixait à 5 jours)
- La **saisine automatique du JLD** dès que l'autorité administrative prend une décision de placement en rétention administrative d'une famille avec enfants. Le juge statue sur **l'impérieuse nécessité du placement en rétention**
- Des **centres dédiés aux familles avec enfants** afin de limiter au maximum les traumatismes liées à la promiscuité et aux éventuelles violences.

***Recommandation n° 29 :** pour les familles avec enfants, prévoir systématiquement des alternatives à la rétention par des lieux d'accueil dédiés*

***Recommandation n° 30 :** Supprimer la mise en place des frais d'inscriptions différenciés pour les étudiants extra-européens et renforcer le dialogue entre les différents acteurs (les universités, Campus France et les réseaux consulaires) pour simplifier et accélérer les procédures d'inscription des étudiants étrangers.*