

PROJET DE LOI

relatif à la réforme de l'asile

NOR : INTX1412525L/Bleue-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent projet de loi relatif à la réforme de l'asile a pour principal objet de garantir que la France assure pleinement son rôle de terre d'asile en Europe.

Les maux qui frappent le système d'asile français sont connus et ont été analysés avec lucidité par le rapport qu'ont remis la sénatrice Valérie Létard et le député Jean-Louis Touraine à l'issue de la concertation nationale qu'ils ont menée à l'automne 2013.

Le système de l'asile en France repose sur des fondements solides (la convention de Genève, la protection subsidiaire, la compétence de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides) dont l'usage s'est toutefois perverti au fil de ces dernières années. Comme l'indique le rapport des parlementaires, les dérives qu'a connues le système de l'asile sont liées à son sous-dimensionnement juridique et matériel, qui l'empêche d'absorber facilement les pics de demandes d'asile liés aux guerres civiles et aux crises régionales, mais aussi au recours abusif à la procédure d'asile, qui crée un engorgement du dispositif, allonge les délais de traitement et génère nombre d'effets pervers. Le rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, présenté par les députés Jeanine Dubié et Arnaud Richard, se fonde sur ces mêmes constats pour formuler des propositions.

L'allongement des délais de traitement de la demande d'asile, outre qu'il crée une injustice profonde à l'égard des personnes en besoin d'une protection, ouvre aux demandeurs une période de droits juridiques et matériels qui incite au dépôt de demandes abusives, lesquelles contribuent à engorger davantage le dispositif. L'accroissement de la demande d'asile et l'allongement des délais font également porter une charge accrue sur le parc d'hébergement, qui ne peut absorber toutes les demandes. Ceci a amené les pouvoirs publics à développer, à côté des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), un hébergement d'urgence dédié, voire à recourir à l'hébergement d'urgence de droit commun, créant une inégalité de traitement entre demandeurs d'asile difficilement justifiable et mise en cause par les instances européennes.

Ainsi, le dispositif français est aujourd'hui inefficace et inégalitaire et il crée une incitation au détournement de la procédure d'asile à des fins migratoires.

Tous les Gouvernements ont essayé, depuis plus d'une dizaine d'années, de remédier à cette situation, mais les instruments utilisés ont assez vite atteint leurs limites. La chance qui se présente est la nécessité de transposer d'ici à juillet 2015 les deux directives européennes adoptées en 2013 et qui ont une forte incidence sur les procédures juridiques comme sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile¹. Le Gouvernement entend saisir cette occasion et utiliser à plein les facultés ouvertes par ces textes, pour réformer en profondeur le droit de l'asile, selon deux axes : améliorer encore la protection des personnes réellement en besoin d'une protection internationale ; permettre plus facilement au dispositif d'écarter rapidement la demande d'asile infondée, tout en renforçant l'équité et la transparence des procédures.

Il convient d'agir d'abord sur les procédures applicables devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). En préalable, le présent projet de loi consacre le principe d'indépendance de l'OFPRA dans la prise des décisions relatives à l'asile, respecté dans les faits depuis la création de l'Office. Ensuite, le projet de loi développe au bénéfice de l'OFPRA les modalités procédurales, permises par le droit européen, qui permettent d'écarter plus facilement les demandes les moins fondées : procédures d'irrecevabilité, en particulier en cas de demande de réexamen sans éléments nouveaux ; procédure de clôture du dossier et de perte des droits en cas de refus de coopération du demandeur ; procédure accélérée, qui peut être mise en œuvre de plein droit en vertu de la loi, ou par l'OFPRA sur la base de critères inhérents au contenu de la demande d'asile, ou encore par l'autorité administrative sur la base de critères extérieurs au contenu de la demande. Les dossiers classés en procédure accélérée, laquelle remplace la procédure prioritaire actuelle, pourront toujours être remis en procédure normale par l'OFPRA au fil du traitement du dossier. La notion de pays d'origine sûr, qui reste l'un des critères de placement en procédure accélérée, sera mise en œuvre selon des critères plus objectifs et plus précis, repris de ceux figurant dans la directive « procédures » de 2013. Couplé à l'accroissement des moyens de l'OFPRA, qui est proposé dans le cadre du prochain triennal, ces instruments doivent permettre à l'Office d'assurer un traitement plus rapide des demandes abusives.

Le projet de loi apporte également plusieurs modifications substantielles aux procédures d'asile à la frontière et en rétention, qui ont fait l'objet de critiques notamment de la part de la Cour européenne des droits de l'Homme : dans la procédure à la frontière, l'avis de l'OFPRA lie le ministre en charge de l'immigration sur la question de l'admission sur le territoire, sauf considérations d'ordre public ; dans la procédure en rétention est maintenu un traitement accéléré par l'OFPRA, assorti de deux tempéraments : un recours suspensif et la possibilité pour l'OFPRA d'obtenir la fin de la rétention du demandeur s'il estime ne pouvoir statuer dans les délais prévus.

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 (refonte), directive dite « procédures » et 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 (refonte), directive dite « accueil ».

Le projet de loi a également pour objet de rendre les conditions d'accueil des demandeurs d'asile plus justes et plus équitables, mais aussi, dans une certaine mesure, plus directives. Il s'agit ainsi d'unifier le parc d'hébergement des demandeurs d'asile, en s'inspirant notamment du modèle du CADA, ainsi que le dispositif d'allocation. Il reviendra ensuite au pouvoir réglementaire d'adopter un barème d'allocation qui prendra en compte la composition de la famille du demandeur. De même, il importe d'unifier le statut juridique des demandeurs d'asile sur le territoire : ainsi, le projet de loi prévoit que tous se voient reconnaître un droit au maintien sur le territoire jusqu'à la fin de la procédure, y compris en cas de contentieux. Il est toutefois nécessaire de mettre fin à la concentration des demandeurs d'asile sur certaines parties du territoire (40 % en Ile-de-France et 12 % en Rhône-Alpes). Ceci implique de mettre en place, comme l'ont fait bon nombre de pays de l'Union européenne, un dispositif d'hébergement contraignant permettant d'affecter le demandeur d'asile dans une autre région que celle où il se présente. Il s'agit ainsi d'assurer une meilleure acceptation locale des demandeurs d'asile et de mettre fin à certains effets de filières et de concentration communautaire. La contrepartie est qu'en cas de refus de l'hébergement proposé, le demandeur perd droit aux conditions d'accueil.

Le projet de loi prévoit de créer de nouvelles garanties procédurales: examen de la vulnérabilité du demandeur et adaptation en conséquence des conditions d'accueil et des modalités d'examen par l'OFPRA ; présence d'un tiers à l'entretien devant l'OFPRA, accompagnant le demandeur : avocat ou représentant d'une association de défense des étrangers. Le projet inscrit également dans la loi certains critères de fond de traitement de la demande d'asile, qui résultent de la directive « qualification » de 2011². Ces critères sont largement repris aujourd'hui par la jurisprudence mais il est essentiel de veiller à leur effectivité en les inscrivant expressément dans la loi.

Le projet de loi prévoit également de modifier les procédures contentieuses, qui sont aujourd'hui un des éléments de l'allongement des délais. Le texte prévoit un changement important des modalités de traitement contentieux par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) des décisions de refus de l'OFPRA, en généralisant le recours suspensif devant la Cour. Il est proposé de créer, comme la CNDA l'avait suggéré pendant la concertation nationale, une procédure de jugement à juge unique, en un mois, des dossiers ayant fait l'objet d'une procédure accélérée devant l'OFPRA – ce recours ayant un caractère suspensif, ce qui constitue une garantie nouvelle. Le délai de jugement de droit commun imparti à la CNDA est fixé à cinq mois, et celle-ci voit réaffirmé son rôle de juge de plein contentieux, afin d'éviter le rallongement des procédures lié au renvoi de dossiers devant l'OFPRA, qui ne serait plus permis que lorsque l'Office s'est abstenu d'examiner une demande ou s'est dispensé, hors les cas prévus par la loi, de procéder à un entretien avec le demandeur. S'agissant des demandeurs justiciables du règlement « Dublin »³, un recours suspensif devant les tribunaux administratifs jugé dans des délais courts est mis en place, de façon à la fois à respecter les obligations découlant du droit de l'Union européenne et à ne pas créer des situations d'installation sur le territoire rendant impossible les mesures de transfert applicables à ces personnes.

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 (refonte), directive dite « qualification ».

³ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

Le projet de loi tend enfin à mieux définir et à renforcer les droits du bénéficiaire de la protection en matière d'accès aux droits, de réunification familiale et de documents de voyage.

Il s'efforce ainsi de respecter un équilibre entre l'extension des protections et la création d'instruments diversifiés permettant d'accélérer les délais et de lutter contre les détournements de procédures. A terme, l'objectif est d'assurer l'extension des garanties pour tous les demandeurs d'asile ; une décision définitive dans un délai de neuf mois dans le droit commun, trois mois pour les procédures accélérées ; l'hébergement des demandeurs d'asile dans des conditions identiques. Tel est le chemin que le Gouvernement propose pour assurer la sauvegarde de la tradition française de l'asile.

Le projet de loi comporte sept chapitres.

Le chapitre I^{er} est relatif aux conditions d'octroi de l'asile.

Il a pour objet d'inscrire dans la loi elle-même plusieurs dispositions de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011, directive dite « qualification », qui constitue la refonte de la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004. Cette dernière a été transposée par anticipation par la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. La directive de 2011 comporte peu d'innovations majeures par rapport à la directive de 2004. Pour l'essentiel, elle accroît le niveau de protection des personnes en ce qui concerne l'éligibilité à la protection internationale en précisant, en particulier, les modalités d'évaluation de la capacité de protection, les conditions de l'asile interne ainsi que celles de la cessation de la protection. Elle renforce également les droits, notamment de séjour, attachés à cette protection. En outre, le droit français respecte d'ores et déjà ces standards propres aux conditions d'octroi de la protection : la jurisprudence de la CNDA, du Conseil d'Etat et de la Cour de justice de l'Union européenne applique ces critères et l'OFPRA a adapté ses pratiques aux nouvelles normes découlant de la directive.

Toutefois, il apparaît souhaitable, afin de consolider le droit applicable et d'assurer une sécurité juridique des procédures, de préciser la loi quant à ces conditions d'octroi de l'asile.

Ce chapitre comporte quatre articles.

L'article 1^{er} modifie l'intitulé du titre I^{er} du livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) pour le mettre en cohérence avec le contenu de ce titre relatif aux différentes formes d'asile : statut de réfugié et protection subsidiaire.

L'article 2 complète le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre VII par quatre nouveaux articles L. 711-2, L. 711-3, L. 711-4 et L.711-5 concernant le statut de réfugié.

L'article L. 711-2 porte sur les notions d'actes et de motifs de persécution, notamment par un renvoi aux articles 9 et 10 de la directive « qualification », qui déclinent ou précisent ces notions figurant à l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

De même, dans un souci de clarification du droit, les articles L. 711-3, L. 711-4 et L. 711-5 comportent les dispositions pertinentes relatives aux clauses d'exclusion et aux clauses de cessation, mais aussi aux cas de statuts obtenus frauduleusement, en les assortissant des précisions, notamment procédurales, découlant de la directive « qualification ». Ces dispositions consacrent ainsi la jurisprudence et la pratique en vigueur.

L'article 3 complète le chapitre II du titre I^{er} du livre VII, consacré à la protection subsidiaire.

Le 1^o modifie la rédaction de l'article L. 712-1 pour faire mieux coïncider la définition de la protection subsidiaire avec les termes des articles 2 et 15 de la directive « qualification ». Le 2^o modifie l'article L. 712-2 sur les cas d'exclusion de la protection subsidiaire, en précisant en particulier, conformément à l'article 17 de la directive, ce qu'il faut entendre par personnes ayant commis des crimes ou des agissements passibles d'exclusion. Le 3^o réécrit l'article L. 712-3 relatif aux cas de cessation de la protection subsidiaire, conformément aux articles 16 et 19 de la directive : il introduit, en particulier, une exception à la cessation en cas de changement de circonstances dans le pays d'origine lorsque le bénéficiaire peut invoquer des « raisons impérieuses » tenant à des atteintes graves antérieures. Il précise également, ainsi que le nouvel article L.712-4 les conséquences à tirer en cas de protection subsidiaire obtenues par fraude.

L'article 4 modifie le chapitre III du titre I^{er} du livre VII, portant sur les dispositions communes à la qualité de réfugié et à la protection subsidiaire.

Le 1^o modifie l'article L. 713-2, notamment en précisant, conformément à l'article 7 de la directive « qualification », les acteurs de la protection dans le pays d'origine, la nature de cette protection qui doit être « effective et non temporaire » et les modalités d'appréciation de celle-ci. Le 2^o modifie l'article L. 713-3 afin de préciser les conditions de mise en œuvre de « l'asile interne », conformément à l'article 8 de la directive qui rejoint les exigences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Enfin, le 3^o crée un article L. 713-4 qui porte sur les besoins d'une protection après le départ du pays d'origine et, en particulier, sur les risques résultant d'activités exercées après ce départ, en conformité avec l'article 5 de la directive.

Le chapitre II est relatif à la procédure d'examen des demandes d'asile et comprend trois sections.

Tout en préservant les principes qui président à l'organisation de l'OFPRA et à l'examen des demandes, **la section 1** apporte plusieurs modifications substantielles qui rénovent profondément la procédure et résultent, pour la plupart, de la transposition des directives « procédures » et « accueil ». Les garanties accordées aux demandeurs d'asile sont ainsi sensiblement renforcées et, simultanément, dans un souci d'équilibre et d'efficacité des procédures, des outils nouveaux sont mis en place.

Cette section 1 comprend trois articles.

L'article 5 modifie le chapitre I^{er} du titre II du livre VII, relatif aux missions de l'OFPPRA.

En complétant l'article L. 721-2, il consacre dans la loi l'absence d'instructions données à l'OFPPRA dans l'accomplissement de ses missions : reconnaissance de la qualité de réfugié ou octroi du bénéfice de la protection subsidiaire ainsi que protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides ainsi que celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire. De plus, est prévue une dérogation à l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, afin de préserver l'anonymat des officiers de protection chargés de l'instruction des demandes. Cette disposition est nécessaire pour garantir une instruction sereine et impartiale et mettre à l'abri de toutes pressions l'officier de protection. Cette disposition ne met nullement en cause le principe selon lequel le signataire de la décision est clairement identifié.

En outre, l'article modifie l'article L. 721-3 qui étend la compétence de l'OFPPRA en matière de délivrance de documents aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et supprime les droits de chancellerie.

Enfin, il crée deux nouveaux articles L. 721-4 et L. 721-5 habilitant l'autorité judiciaire à communiquer à l'OFPPRA et à la CNDA toute indication de nature à faire présumer l'existence d'un motif d'exclusion du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire ou du caractère frauduleux d'une demande d'asile.

L'article 6 modifie l'article L. 722-1 et a pour objet d'améliorer les modalités de désignation par le conseil d'administration de l'OFPPRA des pays considérés comme des pays d'origine sûrs : d'une part, en adoptant une définition conforme à la directive « procédures » et, d'autre part, en renforçant l'exigence de pertinence et d'actualité de la liste (les dispositions réglementaires prévoient la possibilité de délibérations électroniques en cas de situation d'urgence).

L'article 7 modifie profondément le chapitre III du titre II du livre VII, relatif à l'examen des demandes d'asile par OFPPRA.

Il subdivise ce chapitre en quatre sections : la première, comprenant les articles L. 723-1 à L. 723-9, relative aux garanties procédurales et obligations du demandeur, la deuxième, comprenant l'article L. 723-10, relative aux demandes irrecevables, la troisième, comprenant les articles L. 723-11 et L. 723-12, sur le retrait d'une demande ou la renonciation à une demande et la quatrième, comprenant les articles L. 723-13 et L. 723-14, sur les demandes de réexamen.

L'article L. 723-1 modifié maintient le principe de l'incompétence de l'OFPPRA à connaître d'une demande d'asile relevant de la responsabilité d'un autre Etat en application du règlement Dublin.

Le nouvel article L. 723-2 prévoit, dans un objectif de gestion adaptée de la demande d'asile, la possibilité de procédures « accélérées » dans les cas où la demande peut apparaître manifestement étrangère à un besoin de protection. Ce dispositif concilie l'exigence d'efficacité et de dissuasion des détournements de la procédure d'asile et le renforcement des garanties. Ainsi, il prévoit, conformément à la directive « procédures », de nouveaux cas d'application de la procédure accélérée, soit en vertu de la loi, soit à l'initiative de l'OFPRA, soit à l'initiative de l'autorité préfectorale. Et il renforce le pouvoir d'appréciation de l'OFPRA qui a désormais la possibilité, dans tous les cas, de reclasser en procédure normale des demandes examinées initialement en procédure accélérée.

Le nouvel article L. 723-3 prévoit, au bénéfice des demandeurs se trouvant dans une situation particulière, notamment de vulnérabilité, la possibilité pour l'OFPRA d'aménager les modalités d'examen de leur demande. Conformément à la directive « procédures », l'Office dispose d'un pouvoir d'appréciation sur le besoin de telles garanties et sur la forme qu'elles prendront, qui sera fonction des situations. En ce qui concerne les mineurs, l'Office doit, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, tenir compte de leurs besoins particuliers, notamment au regard de l'organisation de l'entretien. De même, le nouvel article prévoit, dans un objectif de renforcement de la protection, la possibilité pour l'OFPRA de statuer « prioritairement » sur les demandes manifestement fondées ainsi que sur celles présentées par des personnes vulnérables, en particulier par des mineurs.

Le nouvel article L. 723-4 précise, conformément à la directive « qualification », les modalités d'évaluation de la demande d'asile, en posant le principe de coopération qui préside à cette évaluation et qui implique, en particulier, l'obligation pour le demandeur d'apporter tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande.

Le nouvel article L. 723-5 prévoit la possibilité pour l'OFPRA de demander un certificat médical pour l'examen d'une demande d'asile.

Le nouvel article L. 723-6 qui est relatif à l'entretien personnel mené à l'OFPRA avec le demandeur d'asile, répond à un souci de renforcement des droits. Il généralise largement l'obligation pour l'office de convoquer le demandeur à un entretien ; il clarifie les règles en ce qui concerne la langue utilisée ; et il introduit une innovation majeure : à savoir la possibilité pour le demandeur d'être assisté par un avocat ou un représentant d'une association habilitée. Cette innovation participe d'un souci d'amélioration de la transparence du processus de décision et de renforcement des droits des personnes. Pour conserver le caractère individuel de l'audition et garantir la qualité de l'assistance apportée, la loi encadre les conditions d'exercice de ce droit.

Le nouvel article L. 723-7 constitue la transposition de l'article 17 de la directive « procédures ». Il prévoit la transcription de l'entretien et sa communication au demandeur. Un décret en Conseil d'Etat prévoira les modalités d'application de ces dispositions.

Les articles L. 723-3-1 et L. 723-4 actuels deviennent respectivement les articles L. 723-8 et L. 723-9.

Le nouvel article L. 723-10 est relatif aux demandes d'asile irrecevables : il autorise l'OFPPRA à ne pas examiner au fond une demande d'asile lorsque le demandeur bénéficie de manière effective d'une protection internationale dans un Etat membre ou, sous certaines conditions, dans un Etat tiers. Cette disposition, conforme à l'article 33 de la directive « procédures », vise à un traitement rapide de demandes présumées abusives car présentées par des étrangers bénéficiant déjà d'une protection internationale, tout en préservant les droits des personnes. En effet, les cas d'application sont en effet strictement définis par la loi et l'OFPPRA conserve toujours le droit d'examiner au fond la demande lorsqu'il apparaît que l'étranger relève de la définition du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ou encore pour un autre motif. D'aucune manière, l'étranger concerné n'est exposé au risque d'un renvoi dans son pays d'origine : le cas échéant, il sera éloigné vers le pays qui lui a accordé sa protection.

Les nouveaux articles L. 723-11 et L. 723-12 sont relatifs aux cas de retraits explicites ou implicites d'une demande d'asile. Transposition des articles 27 et 28 de la directive « procédures », ce mécanisme constitue une innovation en droit français : il vise à apporter une réponse rapide et efficace à l'égard de certains demandeurs d'asile qui, de manière caractérisée, manquent à leur devoir de coopération avec les autorités auprès desquelles ils revendiquent une protection et les mettent dans l'impossibilité de statuer de manière éclairée. Ces dispositions sont susceptibles de s'appliquer dans quatre séries d'hypothèses strictement définies par la loi et seront mises en œuvre exclusivement par l'OFPPRA qui, dans le cadre d'un examen individuel, pourra prendre une décision de clôture.

Enfin, les nouveaux articles L. 723-13, L. 723-14 et L. 723-15 visent à clarifier le régime applicable aux demandes de réexamen en prenant appui à la fois sur les dispositions de la directive « procédures » et sur la jurisprudence française. Tout en garantissant le droit à l'examen des demandes des personnes justifiant d'éléments nouveaux de nature à fonder la reconnaissance d'une protection, ces dispositions apportent une réponse aux demandes de réexamen manifestement dilatoires et formées dans le seul but de prolonger le maintien en France, en mettant en place une procédure de recevabilité devant l'OFPPRA.

La section 2 est relative à l'examen des demandes d'asile à la frontière.

En effet, dans le livre II du CESEDA, en créant deux articles L. 213-8-1 et L. 213-8-2 et en modifiant l'article L. 221-1, **l'article 8** a pour objet de faire évoluer le régime de l'asile à la frontière pour le rendre conforme aux exigences découlant des directives européennes et de la jurisprudence. Il assure un juste équilibre entre, d'une part, le respect des droits des personnes et les garanties d'examen et, d'autre part, la nécessité de disposer des outils adaptés au contrôle des entrées sur le territoire.

Ainsi, le nouvel article L. 213-8-1 maintient le principe de la compétence du ministre chargé de l'immigration, compte tenu de la nature particulière de l'asile à la frontière. Il prévoit, en confirmant la pratique, que l'avis de l'OFPPRA, s'il considère que la demande n'est pas manifestement infondée, lie le ministre dans sa décision d'admission. Il ajoute aux motifs de refus d'admission au titre de l'asile les cas d'application du règlement « Dublin » ainsi que les cas d'irrecevabilité, comme le permet la directive « procédures ». Il maintient le principe, tiré de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon lequel une demande d'entrée au titre de l'asile ne peut être refusée que si elle est manifestement infondée, tout en donnant une définition précise de ce qu'est une demande « manifestement infondée ».

L'article L. 221-1 modifié prévoit, suivant les prescriptions de la directive « procédures », les cas dans lesquels une demande d'asile peut être examinée à la frontière et, par conséquent, le demandeur maintenu en zone d'attente. Il prévoit également, conformément à la directive « accueil » et à la directive « procédures », des garanties particulières pour les personnes vulnérables et les mineurs.

La section 3 est relative à l'examen des demandes d'asile en rétention dont le régime est profondément modifié.

L'article 9 crée ainsi dans le livre V du CESEDA un nouveau chapitre VI intitulé « Demandes d'asile en rétention » et comprenant deux articles L. 556-1 et L. 556-2 spécifiquement dédiés aux demandes d'asile en rétention. Il crée un article de coordination dans le code de justice administrative (article L.777-2)

Le nouvel article L. 556-1 a pour objet de supprimer tout caractère automatique du maintien en rétention du demandeur d'asile ainsi que de l'examen de sa demande selon une procédure accélérée, qui est proscrit par les jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. En vertu de cet article, l'autorité préfectorale peut, sans préjudice de la décision du juge des libertés et de la détention sur la prolongation de la rétention, décider de maintenir en rétention le demandeur si elle estime que la demande d'asile est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la décision d'éloignement. Cette demande d'asile est alors examinée par l'OFPRA selon une procédure accélérée, mais il est mis fin au maintien en rétention si l'Office considère qu'il ne peut statuer selon cette procédure.

De plus, en cas de décision négative de l'OFPRA, l'intéressé a la possibilité de former un recours devant la CNDA contre cette décision et de saisir le juge administratif, par la voie d'un recours suspensif exercé dans des délais courts, afin qu'il ordonne à l'administration, s'il juge que la demande n'est pas dilatoire, d'autoriser le demandeur à se maintenir en France jusqu'à la décision de la CNDA, ce qui entraîne la fin de la rétention.

Un tel dispositif, conforme à la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 et notamment à son article 46-6, permet de concilier l'effectivité des mesures d'éloignement et la garantie d'un examen adapté à chaque demande d'asile présentée en rétention : un examen par l'OFPRA et la possibilité, le cas échéant, de mettre fin au maintien en rétention si l'examen de la demande nécessite une procédure normale ainsi qu'un recours à caractère suspensif.

Le chapitre III est relatif à la Cour nationale du droit d'asile.

L'article 10 a pour objet de consacrer la place de la CNDA dans le système français de l'asile tout en lui donnant les moyens de son efficacité.

Le I modifie certains articles du titre III du livre VII du CESEDA.

Le 1° modifie l'article L. 731-2 qui prévoit désormais des délais d'examen des recours. D'une manière générale, un délai de cinq mois est imparti au juge de l'asile pour statuer. Pour les décisions de l'OFPRA prises sur le fondement des articles L. 723-2 (procédure accélérée) et L. 723-10 (décisions d'irrecevabilité) l'affaire est soumise à un juge unique qui, s'il considère que la demande relevait bien de ces articles, statue sur le recours dans le délai de cinq semaines. S'il considère que le recours aux procédures des articles L. 723-2 et L. 723-10 n'était pas justifié, ce juge renverra l'affaire en formation collégiale. La décision qu'il rendra à l'issue de cet examen préalable ne pourra faire l'objet d'un recours distinct mais pourra être contestée dans le cadre du recours en cassation éventuellement formé contre la décision statuant sur la demande d'asile. Dans tous les cas, l'aide juridictionnelle qui doit être demandée au plus tard lors de l'introduction du recours, est de plein droit.

Le 2° modifie l'article L. 732-1 afin de parfaire le caractère juridictionnel de la CNDA : son organisation en « sections » est remplacée par une organisation en « formations de jugement » regroupées en chambres et sections ; pour la nomination des assesseurs, une compétence dans les domaines juridique ou géopolitique est posée ; et le pouvoir de proposition de nomination des assesseurs actuellement dévolu aux ministres représentés au conseil d'administration de l'OFPRA

Le 3° crée un nouvel article L. 733-1-1 qui consacre dans la loi la possibilité du huis clos pour les audiences devant la cour.

Le 4° insère un nouvel article L. 733-4 qui consacre la qualité de juge de pleine juridiction de la CNDA lorsqu'elle statue sur une demande d'asile, tout en réservant la possibilité d'annuler une décision de l'OFPRA et de lui renvoyer l'examen de l'affaire dans le cas d'une méconnaissance des garanties essentielles que sont l'examen particulier de chaque demande et l'entretien personnel mené avec le demandeur.

Le II est de coordination pour tirer toutes les conséquences du choix organisationnel de la cour en formations de jugement, chambres et sections, les sections ayant vocation par ailleurs à être présidées par les magistrats administratifs mentionnés à l'article L. 234-4 du code de justice administrative.

Le III actualise les articles 3, 14 et 16 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle, pour tenir compte du remplacement de la Commission des recours des réfugiés par la CNDA.

Le chapitre IV porte sur l'accès à la procédure d'asile et l'accueil des demandeurs.

Ce chapitre comprend huit articles.

L'article 11 modifie l'intitulé du titre IV du livre VII, titre IV désormais consacré à l'accès à la procédure et aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

L'article 12 refond le chapitre I^{er} du titre IV, désormais consacré à l'enregistrement de la demande d'asile et qui comprend les articles L. 741-1, L. 741-2 et L. 743-3.

Ce nouveau dispositif est conforme à la directive « procédures » qui établit une distinction entre la présentation d'une demande d'asile, son enregistrement par une autorité compétente (dans les trois jours) et l'introduction formelle de celle-ci devant « l'autorité responsable de la détermination ». Cette distinction préserve cependant le partage des compétences entre l'autorité administrative chargée de l'enregistrement de la demande et de la mise en œuvre du règlement « Dublin II » et l'OFPPRA, exclusivement compétent pour statuer sur le fond de la demande, à l'exclusion des demandes relevant de la compétence d'un autre Etat en application du règlement « Dublin ».

Ainsi le nouvel article L. 741-1 clarifie le droit applicable à l'enregistrement d'une demande d'asile par l'autorité administrative, dans le respect des obligations communautaires et internationales de la France, et institue une attestation de demande d'asile commune à toutes les personnes qui sollicitent la protection.

L'article L. 741-2 précise que le demandeur est mis en mesure de saisir l'OFPPRA dès lors qu'il a été établi que la France est compétente et que l'OFPPRA est informé de l'enregistrement de cette demande.

L'article L. 741-3 comporte des dispositions particulières applicables aux mineurs isolés.

L'article 13 a pour objet de créer, au titre IV du livre VII du CESEDA, un nouveau chapitre II, comprenant les articles L. 742-1 à L. 742-6, relatif à l'application du règlement Dublin et son règlement d'application qui sont d'application directe, mais dont certaines dispositions nécessitent des adaptations de la législation nationale, notamment s'agissant du droit à un recours effectif contre la décision de transfert.

L'article L. 742-1 prévoit qu'un document spécifique sera remis au demandeur d'asile placé sous procédure « Dublin » attestant de sa qualité de demandeur d'asile. Cet article rappelle le principe constitutionnel selon lequel la France peut examiner toute demande d'asile même si cette demande ne relève pas de sa compétence.

L'article L. 742-2 prévoit qu'un demandeur d'asile peut être assigné à résidence le temps nécessaire à la mise en œuvre de la procédure de détermination de l'Etat membre responsable de sa demande.

L'article L. 742-3 a pour objet la décision de transfert vers l'Etat membre responsable de l'examen de sa demande d'asile. Cette mesure de transfert, initialement prévue au livre V du CESEDA consacré aux mesures d'éloignement, trouve davantage sa place dans le livre VII relatif au droit d'asile.

L'article L. 742-4 crée un recours spécifique contre la décision de transfert conformément à l'article 27 du règlement Dublin qui impose aux Etats membres de prévoir dans leur droit national un recours « effectif » : soit un recours en annulation pleinement suspensif, soit un sursis automatique à l'exécution de la décision de transfert, le temps nécessaire à une juridiction de décider s'il y a lieu d'accorder un effet suspensif au recours, soit un référé-suspension à caractère suspensif à l'initiative du requérant. Dans un souci de simplification des procédures juridictionnelles et afin de concilier l'ensemble des garanties offertes aux personnes faisant l'objet d'une décision de transfert et la nécessaire célérité de l'examen de ce recours et, plus généralement, du déroulement de la procédure Dublin, est mis en place un recours en annulation de plein droit suspensif, devant le président du tribunal administratif, que la personne concernée peut exercer dans un délai de sept jours, le juge devant statuer dans un délai de quinze jours et la procédure offrant les garanties essentielles (interprète et avocat le cas échéant désigné d'office). En outre, est prévue l'articulation entre ce nouveau recours et le dispositif déjà existant prévu au III de l'article L. 512-1 du CESEDA : c'est-à-dire la contestation possible devant le « juge des 72 heures » de la décision de transfert notifiée en même temps qu'une décision d'assignation à résidence ou de rétention administrative.

L'article L. 742-5 consacre le caractère pleinement suspensif de ce recours, la décision de transfert ne pouvant être exécutée ni avant l'expiration du délai de recours, ni avant que le tribunal administratif ne se soit prononcé s'il a été saisi. Et l'article L. 742-5 prévoit les conséquences à tirer d'une annulation de la décision de transfert par le juge administratif : fin des mesures de surveillance et réexamen de la situation de l'intéressé.

Les II, III et IV de l'article 13 sont de coordination : ils modifient en conséquence différents articles du CESEDA, du code de justice administrative et de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 pour tenir compte de la création du recours en annulation contre la décision de transfert, notamment afin que les justiciables concernés puissent bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Le I de l'**article 14** crée, dans le titre IV du livre VII du CESEDA, un nouveau chapitre III, consacré au droit au maintien sur le territoire français des demandeurs d'asile et comprenant les articles L. 743-1 à L. 743-5.

En effet, le nouveau dispositif rompt avec le dispositif actuel fondé sur une distinction entre les demandeurs d'asile provisoirement admis au séjour et ceux qui ne le sont pas. Conformément à la directive « procédures », il confère à tous les demandeurs d'asile le droit au maintien sur le territoire. Ce droit au maintien est accordé le temps de l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA et, le cas échéant, par la CNDA, le caractère suspensif du recours devant cette juridiction étant généralisé, y compris s'agissant des demandes d'asile examinées selon la procédure accélérée.

L'article L. 743-1 prévoit ainsi que l'attestation de demande d'asile vaut droit au maintien sur le territoire durant la durée de la procédure d'examen par l'OFPRA et, le cas échéant, par la CNDA. Ce dispositif se substitue au dispositif actuel d'admission provisoire au séjour. Il bénéficie à tous les demandeurs d'asile, indépendamment de la procédure suivie par l'OFPRA (procédure normale ou accélérée).

L'article L. 743-2 définit les cas dans lesquels l'attestation de demande d'asile peut être refusée, retirée ou son renouvellement refusé, entraînant pour le demandeur d'asile la perte de son droit à se maintenir sur le territoire. Ces cas sont définis en stricte conformité avec la directive « procédures ».

L'article L. 743-3 prévoit que le demandeur placé en procédure Dublin a le droit de se maintenir sur le territoire pendant toute la durée de la procédure et jusqu'à son transfert vers l'Etat membre responsable de l'examen de sa demande d'asile.

L'article L. 743-4 qui reprend, tout en les adaptant, les dispositions de l'article L. 742-7 actuel du CESEDA, rappelle le principe selon lequel l'étranger dont la demande d'asile a été rejetée et qui ne peut obtenir un titre de séjour pour un autre motif doit quitter volontairement le territoire sous peine de faire l'objet d'une mesure de retour forcé.

L'article L. 743-5 reprend, tout en les adaptant, les dispositions de l'article L. 742-6 actuel du CESEDA : cet article vise à garantir qu'une personne, sous le coup d'une mesure d'éloignement, ne puisse être effectivement éloignée tant que l'OFPRA ou la CNDA n'a pas statué sur sa demande d'asile.

Le II de l'article modifie l'article L. 311-5 pour le mettre en cohérence avec le nouveau dispositif.

L'article 15 crée, dans le titre IV du livre VII du CESEDA, un nouveau chapitre IV consacré aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile et comprenant les articles L. 744-1 à L. 744-9.

Ce chapitre prévoit en effet l'accès à l'hébergement et à une allocation pour les demandeurs d'asile, d'autres prestations comme l'accès à la santé ou à l'éducation pour les enfants étant prévues dans le cadre du droit commun régissant ces domaines. Il précise les conditions dans lesquelles s'effectue la prise en charge des demandeurs d'asile. Il instaure un dispositif reposant sur un double mécanisme : un schéma national des places d'hébergement incluant l'ensemble des dispositifs actuels, décliné par région ; une orientation nationale et directive des demandeurs vers ces lieux d'hébergement, avec un retrait des conditions d'accueil en cas de refus par les demandeurs. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est chargé de mettre en œuvre ce dispositif. Avant l'orientation vers un hébergement, l'OFII procède à un examen des causes de vulnérabilité du demandeur d'asile pouvant avoir une incidence sur la localisation et l'environnement du futur hébergement. L'allocation pour demandeur d'asile prend en compte les ressources du demandeur d'asile, sa situation familiale, son mode d'hébergement et les prestations qui y sont offertes, son barème étant défini par décret. Elle est gérée par l'OFII.

L'article L. 744-1 prévoit que les conditions matérielles d'accueil sont offertes au demandeur d'asile par l'OFII. Ces conditions matérielles constituent une offre globale de prise en charge qui couvre, conformément aux obligations de la directive « accueil », le logement, la nourriture, l'habillement et une allocation de subsistance.

L'article L. 744-2 instaure un schéma national d'hébergement des demandeurs d'asile qui fixe la répartition des places d'hébergement. Ce schéma est arrêté par le ministre chargé de l'asile après avis du ministre chargé du logement. Ce schéma est décliné dans chaque région par un schéma régional. Les modalités d'élaboration de ce schéma seront définies par décret en Conseil d'Etat.

L'article L. 744-3 prévoit que, sur la base du schéma national, la décision d'admission dans un lieu d'hébergement est prise par l'OFII. Il en va de même pour la décision de sortie ou de changement de lieu d'hébergement. Ces lieux d'hébergement sont les centres d'accueil pour demandeur d'asile ou des lieux d'hébergement d'urgence. Pour des raisons d'ordre public, le préfet peut s'opposer à une admission.

L'article L. 744-4 charge l'OFII de la coordination des lieux d'hébergement, au moyen notamment d'un traitement automatisé de données en lien avec les personnes morales chargées de la gestion des lieux d'hébergement.

L'article L. 744-5 prévoit le délai pendant lequel le demandeur d'asile bénéficie des conditions d'accueil, soit pendant toute la durée d'instruction de sa demande par l'OFPRA et, le cas échéant, par la CNDA, soit jusqu'à la date de son transfert dans un autre Etat membre de l'Union Européenne s'il s'agit d'un demandeur d'asile relevant de la procédure « Dublin ». En outre, est prévu un mécanisme juridictionnel permettant de concilier l'action administrative et les droits des personnes, en cas d'occupation induue par une personne dont la demande d'asile a été définitivement rejetée d'une place dans un centre d'hébergement : l'autorité administrative peut saisir le président du tribunal administratif, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, afin qu'il enjoigne l'occupant sans titre de quitter les lieux.

L'article L. 744-6 porte sur les conditions particulières à mettre en œuvre pour l'accueil des personnes vulnérables. Certains demandeurs d'asile, marqués par les traumatismes qu'ils ont subis dans leur pays d'origine ou lors de leur parcours d'exil, ou du fait de leur âge, de leur situation personnelle ou familiale, doivent faire l'objet de la part des pouvoirs publics mais aussi du secteur sanitaire et social d'une attention particulière. Les modalités d'évaluation de ces besoins particuliers seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

L'article L. 744-7 prévoit que les demandeurs d'asile qui refusent le lieu d'hébergement qui leur est proposé seront considérés comme ayant refusé le bénéfice de cette prestation et ne pourront bénéficier d'un hébergement de droit commun que s'ils sont en situation de détresse. Il prévoit également un régime d'autorisation de quitter le lieu d'hébergement.

L'article L. 744-8 définit les cas de suspension ou de limitation de l'accès au bénéfice de la prise en charge du fait du demandeur d'asile, notamment en cas d'abandon du lieu d'hébergement, de non coopération ou de dissimulation de ses ressources financières, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

L'article L. 744-9 a pour objet l'allocation pour demandeur d'asile, réservée aux demandeurs ayant accepté l'offre globale de prise en charge et notamment son volet hébergement. Cette allocation est versée par l'OFII selon un barème qui tient compte des ressources du demandeur d'asile, de sa situation de famille et des prestations en nature qui sont éventuellement fournies sur son lieu d'hébergement.

L'article L.744-10 étend le bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile aux ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire et aux étrangers titulaires d'une carte de séjour délivrée en application de l'article L.316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

L'article 16 a pour objet de mettre en conformité les dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives aux centres d'accueil pour les demandeurs d'asile avec les dispositions de la présente loi.

Notamment, plusieurs mesures visent à simplifier la réglementation relative aux centres d'accueil pour demandeur d'asile pour disposer d'un statut homogène en matière d'hébergement des demandeurs d'asile.

Il est ainsi dérogé à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles prévoyant l'avis préalable d'une commission de sélection d'appel à projet sociale pour la création, la transformation ou l'extension de centres d'accueil pour demandeurs d'asile. L'objectif est de simplifier et d'accélérer la transformation de structures d'hébergement.

L'article L. 312-8-1 simplifie le recours à l'évaluation interne et externe des CADA.

Plusieurs dispositions visent aussi ne plus considérer la prise en charge en CADA comme une « aide sociale de l'Etat ». Les articles L. 111-2, L. 111-3-1, L. 313-9 et L. 348-4 sont modifiés de manière à retirer la mention d'une aide sociale de l'Etat. Le dernier alinéa de l'article L.121-7 qui prévoit que les frais d'accueil et d'hébergement des étrangers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile sont à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale est supprimé.

Enfin, les articles L. 348-1 et L. 348-2 sont mis en conformité avec le nouveau régime de maintien sur le territoire français.

L'article 17 est un article de coordination visant à mettre en conformité certaines dispositions du code du travail avec les dispositions de la présente loi. Il tire ainsi les conséquences de la création de l'allocation pour demandeur d'asile dont la gestion est confiée à l'OFII.

Le chapitre V est relatif au contenu de la protection.

Conformément à la directive « qualification » de 2011 et dans l'objectif de faciliter l'intégration en France, les droits des personnes auxquelles a été reconnue la protection internationale sont renforcés.

L'article 18 modifie l'article L. 313-13 du CESEDA en prévoyant, d'une part, de renouveler pour une durée de deux ans (contre un an actuellement) la carte de séjour temporaire délivrée au bénéficiaire de la protection subsidiaire et aux membres de sa famille et, d'autre part, d'élargir le bénéfice de cette carte aux parents de mineurs ayant obtenu la protection subsidiaire.

Il modifie également l'article L. 314-11, en prévoyant la délivrance d'une carte de résident aux ascendants de mineurs ayant obtenu le statut de réfugié.

Un nouvel article L. 311-8-1 est également créé, permettant le retrait de la carte de séjour délivrée à un bénéficiaire de la protection internationale en cas de cessation ou de renonciation à la protection. Cette disposition est encadrée par des conditions de délais préservant les droits au respect de la vie privée et familiale en France.

L'article 19 modifie le titre V du livre VII du CESEDA, consacré désormais au contenu de la protection et qui comprend quatre chapitres portant notamment sur l'information et l'accès aux droits, la réunification familiale et les documents de voyage.

L'article L. 751-1 précise que les bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire bénéficient d'un accompagnement dans l'emploi et le logement lorsqu'ils se sont engagés dans le parcours d'accueil mentionné à l'article L. 311-9. Cette modification actualise l'article actuel L. 711-2 du CESEDA qui ne visait expressément que les réfugiés. Cette modification permet de mettre en cohérence cet article avec l'article L. 311-9 du CESEDA, tel qu'il résultera de la réforme du premier accueil.

L'article L. 751-2 affirme le principe selon lequel la situation de vulnérabilité, qu'elle soit liée à la minorité ou à une situation particulière, doit être prise en compte dans la mise en œuvre des droits des bénéficiaires d'une protection.

L'article L. 752-1 consacre le droit à la réunification familiale des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire : le bénéficiaire d'une telle protection peut faire venir les membres de sa famille se trouvant dans le pays d'origine, sans que lui soient opposées les conditions de durée de séjour préalable, de logement et de ressources, normalement exigibles pour les autres étrangers sollicitant le regroupement familial. Ce principe se justifie par le souci, pour des raisons humanitaires et de protection, de permettre la reconstitution de la cellule familiale du réfugié le plus rapidement possible. Cet article simplifie également les vérifications d'actes d'état civil concernant des membres de famille de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection subsidiaire rentrant dans ce cadre.

L'article L. 752-2 a trait à la recherche de membres de famille d'un mineur isolé bénéficiaire de la protection et vise à garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'article L. 752-3 instaure la possibilité pour l'OFPRA de demander un certificat médical lorsqu'une protection a été accordée à une mineure exposée à un risque d'excision. En effet, contrairement à la protection accordée dans les autres cas, le risque d'excision persiste une fois la personne arrivée sur le territoire national et il importe donc de garantir une protection constante de l'intégrité physique de la fillette. Le refus de transmettre le certificat permettra à l'OFPRA de saisir le procureur de la République.

Les articles L. 753-1 à L. 753-4 confèrent une base légale aux titres de voyage délivrés aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire, en définissant leurs conditions d'attribution dans le respect de la convention de Genève et de la directive « qualification » de 2011.

L'article L. 754-2 qui reprend en l'actualisant l'article L. 751-2 actuel du CESEDA, renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application du livre VII, notamment pour un certain nombre de dispositions législatives énumérées par cet article.

Le chapitre VI a pour objet les dispositions relatives aux outre-mer et comporte deux articles.

L'article 20 qui réécrit le titre VI du livre VII du CESEDA en coordination avec l'ensemble des modifications résultant de la présente loi, porte sur les adaptations nécessaires pour certaines collectivités d'outre-mer où, en particulier, le règlement Dublin n'est pas applicable.

L'article 21 modifie les dispositions des ordonnances relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna, la Polynésie et la Nouvelle Calédonie, notamment pour y introduire les modifications en matière de titre de séjour pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire et les membres de leur famille.

Le chapitre VII contient les dispositions finales et comporte deux articles.

L'article 22 a pour objet de supprimer la possibilité pour l'OFII de recourir à des recrutements en contrat à durée indéterminé et, corrélativement, d'ouvrir aux personnels de l'OFII, des voies d'accès réservées aux corps du ministère de l'intérieur par application du dispositif institué par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

L'article 23 porte sur les dates d'entrée en vigueur de la loi qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat, notamment pour les nouvelles règles de procédure dont la date d'entrée en vigueur ne pourra être postérieure au 1^{er} juillet 2015. Il précise les modalités d'application dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.