



Plus vite et moins bien : Le projet de réforme du droit d'asile en France

26 octobre 2014

Le 23 juillet dernier, le gouvernement a présenté le projet de loi « relatif à la réforme de l'asile » dont les parlementaires auront à débattre début décembre. Ce texte était très attendu parce que, depuis de nombreuses années, le système français était jugé au bord de l'implosion et ne permettait plus de répondre avec dignité aux besoins des personnes en demande de protection internationale. En outre, la France, à l'égal des autres États membres de l'Union européenne, doit transposer dans sa législation un ensemble de dispositions adoptées par l'Union européenne et, ce, au plus tard mi-juillet 2015.

Depuis la publication du projet de loi, la LDH, les associations de la CFDA (Coordination française pour le droit d'asile), comme la CNCDH ou le HCR ont pointé les dispositions d'une réforme jugée trop souvent insatisfaisante. Il apparaît notamment que, au prétexte de maintenir les demandeurs d'asile dans une attente moins longue qu'actuellement, on risque d'accroître leur précarité sociale et juridique, de réduire l'effort de protection de la France et, donc, de multiplier les situations de souffrance. La LDH entend réaffirmer que l'objectif ne devrait pas être de « débouter » le plus grand nombre de requérants mais de mieux répondre aux besoins de protection internationale.

La présente note se compose de deux parties. En premier lieu, elle montre comment le projet de loi est très en retrait de certains des progrès suggérés par les nouvelles directives européennes. Dans la deuxième partie sont listées les dispositions dont la LDH estime qu'elles devaient être sérieusement amendées, voire supprimées, si nous souhaitons que notre pays demeure un État de droit où l'asile conserve tout le sens que lui a donné la convention de Genève.

I - Une transposition a minima du régime d'asile européen commun

La refonte complète de la législation européenne en matière d'asile a demandé près de cinq ans, de 2009 à 2013, au Parlement et au Conseil des ministres de l'UE. La longueur du processus de réforme a moins tenu à la complexité de la matière qu'à l'existence de profondes divergences : d'une part, entre le Conseil de l'UE et le Parlement - co-législateur depuis le traité de Lisbonne ; d'autre part, au sein même du Conseil, entre les ministres des États membres souvent peu enclins à jouer la carte de la solidarité intra-européenne et très réservés sur l'éventuel impact budgétaire de nombre des améliorations proposées par la Commission.

Si l'on peut juger que le résultat n'est pas tout à fait à la hauteur des ambitions initialement affichées¹, on peut néanmoins se féliciter de ce que l'UE dispose dorénavant d'un ensemble législatif cohérent, porteur de certaines ambitions en fait de respect des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, imposant le caractère effectif des recours. Ce nouveau « paquet asile » européen - détaillé dans un tableau en annexe - comprend cinq directives dont trois « renouvelées » (qualification, procédures, accueil) et une nouvelle (statut de résident de longue durée pour les réfugiés), la protection temporaire n'ayant pas connu de modification. Y figurent aussi deux règlements « révisés » (EURODAC et Dublin III).

Les règlements sont d'application directe et ne peuvent être interprétés par les États membres. En revanche les directives doivent être transposées, à savoir traduites dans la législation nationale. Or, à vouloir ménager les préoccupations exprimées par les États membres, les textes définitifs prévoient trop souvent de larges marges d'interprétation, voire des clauses d'exonération. Tout l'enjeu est là et la loi française soumise au débat parlementaire en témoigne !

En présentant le projet de loi, le gouvernement a tenu à préciser qu'il a « pour principal objet de garantir que la France assure pleinement son rôle de terre d'asile en Europe [...]. 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'asile² » (exposé des motifs). Et il est vrai que nombre des avancées envisagées par le texte (accueil des demandeurs, maintien sur le territoire jusqu'à la fin de la procédure, présence d'un tiers à l'entretien devant l'OFPRA, effectivité des recours, par exemple) sont prescrites par les directives européennes. Mais la volonté de pleinement transposer ces textes apparaît comme une demi-vérité...

1 - La France mise en demeure de « transposer »

Deux autres directives auraient, en effet, dû être transposées en 2013 : celle qui étend le statut de résident de longue durée aux réfugiés et la directive « qualification » qui cadre les conditions permettant à une personne de prétendre à une protection internationale.

On peut s'étonner de ce que le législateur les ait « oubliées », au point que la Commission européenne ait fait **mise en demeure** à la France de respecter ses obligations au titre de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : le 20 novembre 2013 pour la directive « statut » et le 27 janvier 2014 pour la directive « qualification »³.

Les réformes ont finalement été introduites dans le projet de loi en cours de débat, mais en se gardant bien d'aller au-delà des textes de directives.

¹ Voir l'analyse publiée par l'AEDH en février 2014 : *Intégrer le « paquet asile » européen dans le droit national* - Bruxelles, février 2014

<http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Transposition%20du%20RAEC%20dans%20les%20%C3%A9gislations%20nationales%20-%20Points-cl%C3%A9s%20AEDH%20-%20juin%202014%20282%29.pdf>

² Directive 2013/32/UE dite directive « procédures » et directive 2013/33/UE dite directive « accueil ».

³ Voir le site de la DG Home : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_france_en.htm

◆ Les dispositions sur les titres de séjour liés au statut figurent à l'article 18 (L.313-13) et maintiennent une inégalité entre les réfugiés statutaires et ceux qui n'ont obtenu « que » la protection subsidiaire :

- pour les bénéficiaires de la protection temporaire : élargissement de l'octroi d'une **carte de séjour temporaire** : aux descendants non mariés et n'ayant pas atteint 18 ans révolus ainsi qu'aux ascendants directs des enfants mineurs ;
- pour les étrangers ayant obtenu le statut de réfugié : élargissement de la délivrance de plein droit de la **carte de résident** : aux descendants non mariés et n'ayant pas atteint 18 ans révolus ainsi qu'aux ascendants directs des enfants mineurs bénéficiaires du statut de réfugié.

◆ Quant à la directive « qualification », sa transposition à l'article 2 (L. 711-2) du projet de loi emprunte un libellé si succinct qu'il oblige à se munir du texte de la directive qualification et de la convention de Genève pour en saisir la portée !

« Les actes de persécution et les motifs de persécution au sens de la section A de l'article 1er de la convention de Genève sont appréciés dans les conditions prévues à l'article 9, paragraphes 1 et 2, et à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ».

Le retard de transposition de ces deux textes témoigne donc d'une certaine désinvolture à l'égard du rôle que la France entend assumer en tant que « *terre d'asile en Europe* ». Mais c'est surtout la conséquence du délai de mise en application de dispositions plus favorables pour les demandeurs d'asile et les réfugiés que l'on peut juger particulièrement contestable puisque pouvant leur porter préjudice.

2 - Une transposition lacunaire

Cette « désinvolture » à l'égard des textes européens se retrouve dans les **lacunes** du projet de loi. Elles sont significatives d'une vision négative du demandeur d'asile facilement suspecté d'abuser du système français, d'en détourner l'objet et donc de contribuer indûment à l'engorgement des capacités d'accueil et des recours devant la CNDA.

Les trois points les plus significatifs concernent : l'information des demandeurs, l'accès à l'emploi et le séjour en zone d'attente.

2.1 - L'information des demandeurs d'asile

Tant la directive « accueil » (art. 5) que la directive « procédures » (considérants 22, 26, 28 ; art. 8, 12, 25) insistent sur la nécessité d'informer complètement le demandeur d'asile - et dans une langue qu'il comprend - sur les avantages dont il peut bénéficier, les obligations qu'il doit respecter, la procédure à suivre et son calendrier ainsi que les moyens dont il peut disposer.

Dans l'esprit du législateur européen, cette information représente l'une des **garanties fondamentales** dont doivent bénéficier les demandeurs. Elle doit aussi contribuer à « *une détermination correcte des besoins de protection internationale dès la première instance* » (*front loading*) et limiter les procédures de recours ; elle sert donc l'intérêt du demandeur comme celui de l'État d'accueil. Ces informations peuvent être communiquées selon des modalités laissées à l'appréciation de l'État, mais elles doivent pouvoir être comprises par l'étranger et donc utiliser le truchement d'une traduction ou de l'interprétation.

Ces dispositions valent aussi pour la procédure d'asile à la **frontière et en rétention**. Et, bien sûr, elles sont particulièrement importantes pour les **mineurs non accompagnés** (directive « procédures », art. 25).

Or, en quelque point que ce soit du texte du projet de loi, qu'il s'agisse des conditions d'accueil, des zones d'attente et de la procédure en frontière ou bien encore en rétention, **rien n'est dit sur l'information que les demandeurs d'asile sont en droit d'attendre** de l'administration. Ce silence est d'autant plus regrettable que les procédures sont complexes, parfois très rapides et que l'expérience prouve que les enjeux en demeurent souvent très obscurs pour les requérants alors que la préparation de la demande d'asile est déterminante pour l'issue de la procédure.

Ces informations devant lui être données dans une langue qu'il comprend, on ne saurait trop insister pour que le recours à des **interprètes professionnels** soit également prévu dès les

débuts de la procédure et non pas seulement lorsque les demandeurs se trouvent face à une juridiction.

2.2 - Le droit au travail des demandeurs d'asile

Depuis dix ans, cette question fait débat entre les associations françaises et les gouvernements successifs. Elle est également très discutée entre les institutions européennes et entre les États membres eux-mêmes. Dans un avis sur la refonte de la directive accueil, le CESE (Comité Économique et Social Européen) a, quant à lui, fermement insisté sur l'intérêt d'ouvrir l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'asile, pour leur permettre d'accéder à « *un niveau de vie digne (...) et de faciliter leur intégration au pays d'accueil* »⁴.

On peut également penser que la perception d'un revenu du travail permettrait de réduire le montant des allocations versées par l'État aux demandeurs d'asile et serait donc une source d'économies budgétaires ...

Sans insister sur les éléments et les arguments de ces débats, il semble utile de rappeler que, à l'issue des négociations interinstitutionnelles, la directive « accueil » a retenu, en son article 15⁵, que les demandeurs d'asile doivent avoir « *accès au marché du travail dans un délai de neuf mois à compter de l'introduction de leur demande* » ; cet accès doit être « *effectif* », étant explicitement justifié par l'objectif de « *favoriser l'autosuffisance des demandeurs et de limiter les écarts importants entre les États membres* » (considérant 23).

Or, le projet de loi ne fait aucune mention de ce droit. Il ne reprend même pas les termes limitatifs qui auraient permis à l'administration française de le circonscrire fortement, sinon *de jure* du moins *de facto*, en activant les clauses de préférence nationale ou communautaire ou même la priorité conférée aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier, telles qu'elles figurent à l'article 15.2 de la directive.

Sans doute le législateur a-t-il jugé plus prudent d'éviter de rappeler aux demandeurs d'asile qu'ils pourraient revendiquer l'exercice d'un droit fondamental !

2.3 - Les droits des demandeurs d'asile placés en zone d'attente

Toujours selon l'exposé des motifs, « *le projet de loi apporte également plusieurs modifications substantielles aux procédures d'asile à la frontière et en rétention* ».

Les dispositions prévoyant explicitement la possibilité de placer en rétention ou en zone d'attente un demandeur d'asile ont été introduites dans la législation européenne à l'occasion de l'adoption de la directive « accueil » (articles 8 à 11). Cette mesure a été vivement contestée par les représentants de la société civile et par une bonne partie de l'assemblée parlementaire européenne ; elle résulte de la pression des ministres représentant certains États au sein du Conseil de l'UE.

⁴ CESE : *Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte) »* - JOUE, 23.12.2009

⁵ **Directive accueil - Emploi :**

Article 15.1. Les États membres veillent à ce que les demandeurs aient accès au marché du travail dans un délai maximal de neuf mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale lorsque aucune décision en première instance n'a été rendue par l'autorité compétente et que le retard ne peut être imputé au demandeur.

Article 15.2. Les États membres décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur, conformément à leur droit national, tout en garantissant que les demandeurs ont un accès effectif à ce marché.

Pour des motifs liés à leur politique du marché du travail, les États membres peuvent accorder la priorité aux citoyens de l'Union et aux ressortissants des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier.

Article 15.3. L'accès au marché du travail n'est pas refusé durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision négative prise lors d'une procédure normale a un effet suspensif, jusqu'au moment de la notification d'une décision négative sur le recours.

Ce faisant, la Commission européenne a tenu à apporter quelques garanties. Outre les modalités de l'enfermement, l'accès à l'information ou le délai d'un contrôle par le juge, elle a souligné que « *le traitement des demandeurs placés en rétention devrait respecter pleinement leur dignité humaine* » (considérant 18). Dans cet esprit, la privation de liberté ne doit pas être synonyme d'une privation de lien et de communication avec l'extérieur du lieu d'enfermement. Les contacts avec des tierces personnes, qu'il s'agisse de la famille ou d'associations (directive, art. 10)⁶, peuvent également contribuer à l'information des demandeurs.

Le législateur français considère sans doute que le régime actuel des zones d'attente s'inscrit dans cette philosophie, certaines associations étant habilitées par arrêté à y effectuer des visites ou à apporter des conseils aux étrangers maintenus (ANAFE). Mais on peut néanmoins estimer que, **même si une pratique paraît conforme à l'esprit de la loi européenne, cela ne dispense pas pour autant ledit législateur d'en fixer le cadre dans la loi nationale**. Ainsi serait rappelé un principe dont la mise en œuvre est sujette à discussion, comme en témoignent les discussions de ces derniers mois entre les associations et le ministère de l'Intérieur sur l'accès de représentants d'associations aux centres de rétention (CRA) ...

3 - L'esprit moins-disant du projet de loi français

Le législateur européen a maintes fois rappelé que les États membres sont libres de prévoir ou de maintenir des dispositions plus favorables que celles qui figurent dans les textes des directives. Mais telle qu'elle apparaît dans le projet de loi français, la transposition s'oriente plus vers le *minimum minimorum* des dispositions européennes que vers le mieux-disant ; elle est même, sur certains points, moins ouverte que les dispositions européennes.

3.1 - Géométrie variable de l'effectivité des recours

Parmi les garanties indissociables de l'exercice du droit à demander l'asile figurent naturellement les procédures de recours. La directive « procédures » en fixe clairement l'esprit dans trois paragraphes de son article 46 :

- **le principe** : art. 46-1 : « *Les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants (...)* »

- **les modalités** : art. 46-3 : « *Les États membres veillent à ce qu'un recours effectif prévoie un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE, au moins dans le cadre des procédures de recours devant une juridiction de première instance.* »

- **les délais nécessaires à l'effectivité** : art.46-4 : « *Les États membres prévoient des délais raisonnables et énoncent les autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer son droit à un recours effectif en application du paragraphe 1. Les délais prévus ne rendent pas cet exercice impossible ou excessivement difficile.* »

Si le texte du projet de loi respecte à la lettre les dispositions européennes concernant les procédures de recours, leur caractère effectif est, dans nombre de circonstances, tout théorique puisque ne conduisant pas nécessairement à un examen complet (par exemple pour les décisions d'irrecevabilité, de radiation par l'OFPRA ou de réexamen) et/ou qu'il est encadré par des délais trop courts en rétention ou en zone d'attente.

⁶ Directive accueil - Conditions du placement en rétention :

Article 10.4. Les États membres veillent à ce que des membres de la famille, des conseils juridiques ou des conseillers et des personnes représentant des organisations non gouvernementales pertinentes reconnues par l'État membre concerné aient la possibilité de communiquer avec les demandeurs et de leur rendre visite dans des conditions compatibles avec le respect de la vie privée. Des restrictions à l'accès au centre de rétention ne peuvent être imposées que lorsqu'en vertu du droit national, elles sont objectivement nécessaires à la sécurité, l'ordre public ou la gestion administrative du centre de rétention, pour autant que ledit accès n'en soit pas alors considérablement restreint ou rendu impossible.

Sur ce dernier point, notamment, le récent rapport publié par l'Observatoire de l'Enfermement des Étrangers (OEE)⁷ apporte une démonstration éclatante de ce que le droit formel, inscrit dans la loi, ne suffit pas à l'effectivité des recours tant les entraves administratives et matérielles peuvent y faire obstacle.

3.2 - Privation de liberté des mineurs

Selon la directive « procédures », « *les demandeurs ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles définies de manière très claire dans la présente directive et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui concerne tant la forme que la finalité de ce placement en rétention* » (considérant 15).

Ce rappel au principe est particulièrement ferme s'agissant des **demandeurs d'asile mineurs** qui « *ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible et tout doit être mis en œuvre pour libérer les mineurs placés en rétention et les placer dans des lieux d'hébergement appropriés pour mineurs* » (art. 11.2).

Le législateur européen insiste sur le fait que la considération primordiale doit être l'intérêt supérieur de l'enfant et l'application de l'article 37 de la convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant (**Droit à la protection contre la privation de liberté**).

En son **article 8**, le projet de loi prévoit pourtant la possibilité de placer en zone d'attente un mineur non accompagné, « *le temps strictement nécessaire à l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas irrecevable ou manifestation infondée* ». Il précise que ce n'est possible que « *de manière exceptionnelle* » mais le nombre de cas prévus tend à donner un caractère banal à ces exceptions (pays d'origine sûr, demande irrecevable, faux documents d'identité ou de voyage).

3.3 - Une autorité « unique » démultipliée ...

La directive « procédures » précise en son article 4.1 que « *les États membres désignent pour toutes les procédures une autorité responsable de la détermination qui sera chargée de procéder à un examen approprié des demandes* ». Le fait qu'il soit ajouté que lesdits États membres « *peuvent prévoir qu'une autorité autre que celle mentionnée au paragraphe 1 est responsable* » pour l'application du Règlement Dublin III ou lors de demandes en frontière, laisse comprendre que l'autorité de détermination doit être **unique et couvrir toute la procédure**. On conçoit que c'est la condition d'un traitement égal des demandes d'asile sur l'ensemble du territoire.

Force est de constater que le projet de loi est loin de cette unicité de compétence puisque le timing de la procédure continue de s'articuler autour d'une double autorité : les préfectures chargées d'enregistrer les demandes, d'une part et en premier lieu, puis l'OFPRA. S'ajoute à cela le fait que, même si elles représentent la même administration, les préfectures sont loin d'avoir des pratiques homogènes et que les conditions d'accueil des demandeurs d'asile varient considérablement d'une région à une autre, comme en témoigne l'expérience.

A cet égard, la LDH ne peut que contester la persistance d'une inégalité de la loi entre la métropole et les territoires ultramarins qui, dans le texte du projet de loi se traduit par l'absence de Cada ou d'Ata à Mayotte **et** l'absence de recours suspensif en rétention à Mayotte et dans quatre territoires français d'Amérique (Guyane, Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy)⁸.

⁷ OEE : *Une procédure en trompe l'œil - Les entraves à l'accès au recours effectif pour les étrangers privés de liberté* - juillet 2014 http://www.fasti.org/images/stories/oeo/OEE_rapport_acces_recours_2014.pdf

⁸ Voir le site du collectif Migrants Outre-Mer (MOM) : <http://www.migrantsoutremer.org/Projet-de-loi-relatif-a-la-reforme>

II - Analyse détaillée de certains articles et amendements demandés par la LDH

Au-delà des remarques qui précèdent et qui portent sur l'esprit de la réforme, la LDH ne peut que souhaiter que le projet de loi qui cadrera l'exercice du droit d'asile en France ne soit pas adopté en l'état.

Onze fiches ont donc été élaborées pour présenter les amendements qui paraissent indispensables et dont il faut convaincre les parlementaires. Certaines d'entre elles précisent l'analyse de la partie précédente.

Pour faciliter leur lecture au regard du texte, elles sont classées en suivant l'ordre des articles du projet de loi.

SOMMAIRE

Article 6 - PAYS D'ORIGINE SÛR

Article 7 et Article 10 - EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE ET PROCÉDURES DÉROGATOIRES

Article 7 - RÉEXAMEN DE LA DEMANDE D'ASILE

Article 8 - L'ASILE À LA FRONTIÈRE

Article 9 - LA DEMANDE D'ASILE EN RÉTENTION

Article 13 - LES DEMANDEURS D'ASILE RELEVANT DU RÈGLEMENT « DUBLIN III »

Article 14 - ATTESTATION DE MAINTIEN SUR LE TERRITOIRE

Article 15 - ACCÈS À L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

Article 15 - DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS - Expulsion des centres d'hébergement

Article 19 - LA RÉUNIFICATION FAMILIALE - Les membres de la famille

Article 19 - LA RÉUNIFICATION FAMILIALE - Les actes d'état-civil

PAYS D'ORIGINE SÛR

Article 6

article L. 722-1 du CESEDA

I. Supprimer cet article

Exposé sommaire

Le projet de loi entend maintenir l'usage de la notion de pays d'origine sûr permettant de placer le(s) demandeur(s) concerné(s) en procédure accélérée.

Depuis l'introduction de ce concept dans le droit français, lors de la réforme législative du droit d'asile du 10 décembre 2003, la LDH et d'autres associations, à l'instar de la CNCDH, contestent son usage. Leurs réserves ont été réitérées lors de la concertation ministère de l'Intérieur/associations. Cette question a également fait débat entre les institutions européennes à l'occasion de la refonte de la directive *Procédures* et, en guise de compromis, le texte finalement adopté par le législateur européen autorise, sans l'imposer, l'adoption de **listes nationales** de pays d'origine sûrs.

Au fond, cette disposition s'oppose au principe fondamental d'un **examen individuel** de la demande d'asile prescrit par la convention de Genève, Qui plus est, comme le soulignait déjà la CNCDH, dans son avis du 24 avril 2003, elle est également contraire à « *la définition du réfugié donnée à l'article 1er A, 2° de la Convention qui n'autorise aucunement la prise en compte de la nature du pays d'origine, sûr ou non sûr, dans cette définition* ». Enfin, cette distinction est contraire « à l'article 3, [qui] pose un **principe de non discrimination** entre les demandeurs d'asile selon leur nationalité ou leur pays d'origine ».

D'autre part, comme le souligne également la CNCDH, dans son avis du 28 novembre 2013, « *au-delà de leur volatilité, les listes des pays sûrs ne sont pas identiques dans tous les États membres. Non dépourvue d'incidence sur le traitement de la demande, tant du point de vue procédural que du fond, leur utilisation peut ajouter à l'inégalité de traitement qui frappe les demandeurs d'asile sollicitant une protection sur le territoire de l'UE en fonction de l'État responsable de l'examen de leur demande* ». Une même observation a appuyé la **Résolution du Parlement européen en date du 6 avril 2011** et sa demande de supprimer la référence à des listes nationales de pays d'origine sûrs ou de pays tiers sûrs, tant qu'une liste uniforme ne serait pas appliquée dans tous les États membres de l'UE.

La Commission européenne, elle-même, a pensé nécessaire d'ouvrir la perspective qu'une « *suppression des listes nationales de pays sûrs et [que] l'adoption de listes communes à l'ensemble de l'UE pourrait être envisagée dans le futur* ». Elle a cependant jugé que « *cette évolution ne sera réaliste qu'une fois que le BEAMA⁹ aura la capacité de soutenir durablement le remplacement des listes nationales en établissant des rapports sur les pays d'origine qui se fondent sur des informations relatives à ces pays qui soient pertinentes, fiables, précises et actuelles et aient été recueillies de manière transparente et impartiale, en déterminant un format commun et une méthodologie commune de présentation, de vérification et d'utilisation des informations sur les pays d'origine, et en analysant ces informations¹⁰* ».

Ainsi, il n'y a pas à maintenir dans le droit national la référence au caractère sûr du pays d'origine du demandeur d'asile, cette notion étant discutable, aux contours variables dans le temps, inégalement appliquée dans l'UE et source de discriminations importantes entre les demandeurs d'asile s'adressant à la France.

⁹ Bureau européen d'appui en matière d'asile

¹⁰ Commission européenne : Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale - Exposé des motifs § 2 ; Bruxelles, 1^{er} juin 2011

EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE ET PROCÉDURES DÉROGATOIRES

Article 7 - Section 1

article L. 723-2 du CESEDA

- I. Supprimer l'article 7, en sa section 1, ⑨

Article 10 - ④

article L. 731-2 alinéa 2

Article 7 - Section 3

article L. 723-11 du CESEDA

- I. Supprimer l'article 7 en sa section 3

Exposé sommaire

Le projet de loi instaure un nouveau dispositif, décliné en quatre sections, qui a pour objectif une accélération de l'examen des demandes d'asile.

La **section 1** est consacrée à la définition nouvelle des procédures dites « accélérées », anciennement procédures prioritaires (article 7 - ⑦ à ⑲). Le texte gouvernemental donne la liste des situations qui feront l'objet d'une procédure accélérée. Outre le cas de l'étranger venant d'un pays considéré comme pays d'origine sûr¹¹, nous retrouvons la situation du demandeur qui « a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable ». La modification du CESEDA était, sur ce point, l'occasion de supprimer cette disposition incompréhensible. En effet, les demandes de réexamen sont systématiquement examinées sous le prisme de la défiance alors qu'elles devraient être traitées en procédures classiques puisqu'elles sont, comme le précise le code, recevables.

De même, le projet de loi prévoit les cas où l'Office statue en procédure accélérée car « l'autorité administrative en charge de l'enregistrement de la demande d'asile » a procédé à certaines constatations. L'actuelle rédaction laisse un très large pouvoir d'appréciation à l'administration et ne contient absolument pas de garanties suffisantes.

En outre, les demandeurs d'asile, dans le dispositif de la procédure accélérée, vont se trouver soumis à des délais très brefs d'examen de leur dossier, à savoir 5 semaines.

En cas de rejet par l'OFPPRA, un appel devant la CNDA sera possible (article 10 - ④). Toutefois, la Cour statuera à juge unique et non pas en formation collégiale. Dans cette configuration, les risques graves de remise en cause des droits de la défense sont réels en ce que les délais très courts imposés auront inévitablement un impact sur la préparation des dossiers.

La **section 3** est consacrée à procédure de radiation (article 7 - (63) et (64)). Les conditions très directives d'attribution des places d'hébergement, qui s'apparentent à une quasi-assignation à résidence, ont pour conséquence qu'en cas de départ du CADA, le dossier du demandeur d'asile fait l'objet d'une décision de clôture d'examen par l'OFPPRA. Le dispositif exclut toute voie de recours aux fins de contestation de la décision. En revanche, le texte de loi indique un délai, 9 mois, au cours duquel le dossier peut être de nouveau ouvert si le demandeur le sollicite. Au-delà de ce délai, la décision devient définitive. La clôture d'un dossier à l'OFPPRA pour des motifs étrangers à la demande constitue une violation du droit d'asile qui est un droit à valeur constitutionnelle.

¹¹ Voir l'amendement LDH consacré aux pays d'origine sûr.

RÉEXAMEN DE LA DEMANDE D'ASILE

Article 7 - Section 4

article L. 723-13 du CESEDA

- I. **Supprimer (73)**
- II. **Remplacer par** « Avant que l'Office ne prenne une décision sur la recevabilité d'une demande de protection internationale, le demandeur est autorisé à exposer sa situation particulière, dans le cadre d'un entretien ».

Exposé sommaire

Le projet de loi définit « les demandes de réexamen ». Il précise également leurs conditions de traitement par l'OFPRA et les implications pour le demandeur d'asile, notamment en matière de droit au séjour.

La transposition dans la loi française doit donc s'appuyer tant sur la directive *Procédures*, dans ses Considérants 32 et 36, art. 2, 9, 25, 28, 31, 33, 34, 40, que sur la directive *Accueil* en son article 20, adoptées par le législateur européen.

A cet égard et pour éviter toute ambiguïté, il convient de souligner **une différence terminologique entre les corpus** : dans tous les textes de directives européennes, le terme de « **réexamen** » désigne la possibilité de remettre en cause le statut accordé. Le fait de présenter une nouvelle demande, repris dans la loi française sous le terme de « **réexamen** » correspond quant à lui au concept de « **demande ultérieure** » des directives

Selon le projet de loi, *in* (69), (71), (72), (73), (74) :

« Art. L. 723-13.- Constitue une demande de réexamen une demande d'asile présentée après qu'une décision définitive a été prise sur une demande antérieure, y compris lorsque le demandeur avait explicitement retiré sa demande antérieure, lorsque l'office a pris une décision de clôture à la suite d'une renonciation implicite à cette demande ou lorsque le demandeur a quitté le territoire, même pour rejoindre son pays d'origine.

« Art. L. 723-14. - À l'appui de sa demande de réexamen, le demandeur indique par écrit les faits et produit tout élément susceptible de justifier un nouvel examen de sa demande d'asile.

« L'office procède à un **examen préliminaire** des faits ou éléments nouveaux présentés par le demandeur, intervenus postérieurement à la décision définitive prise sur une demande antérieure ou dont il est avéré qu'il n'a pu en avoir connaissance que postérieurement à cette décision.

« Lors de l'examen préliminaire, **l'office peut ne pas procéder à un entretien.**

« Lorsqu'à la suite de cet examen, l'office conclut que ces faits ou éléments nouveaux n'augmentent pas de manière significative la probabilité que le demandeur justifie des conditions requises pour prétendre à une protection, **il peut prendre une décision d'irrecevabilité.** »

La LDH observe que la rédaction ainsi adoptée tend à transformer en règle d'éventuelles exceptions au principe général posé par la directive *Procédures* en son article 34.1 : « *Avant que l'autorité responsable de la détermination ne prenne une décision sur la recevabilité d'une demande de protection internationale, les États membres autorisent le demandeur à exposer son point de vue concernant l'application des motifs visés à l'article 33 à sa situation particulière. À cette fin, ils mènent un entretien personnel sur la recevabilité de la demande* ».

La rédaction du projet de loi se fonde sur le préjugé que toute demande de réexamen n'est qu'une manœuvre dilatoire pour échapper ou retarder une décision de reconduite hors du territoire.

En lui permettant de décider *de facto* de l'irrecevabilité de la requête, la loi donnerait ainsi un pouvoir discrétionnaire à l'OFPRA et le dédouanerait d'une obligation de moyens plus conforme au cadre édicté par la Convention de Genève. L'Office ne peut pourtant négliger les turbulences du contexte international et l'évolution souvent très rapide des situations de violence et de conflits dans certains pays légitimant un nouvel examen d'une demande d'asile.

En témoigne le fait que la directive *Procédures* ait tenu à faire une mention spécifique de « *la complexité des demandes liées au genre (...) dans le cadre de procédures fondées (...) sur la notion de demandes ultérieures* » (considérant 32 de la directive européenne).

L'ASILE À LA FRONTIÈRE

Article 8 - ⑬ ⑭ ⑮

article L. 213-8-2 du CESEDA

- I. **Ajouter ⑭ bis** « Au cours du maintien en zone d'attente, les membres de la famille, des conseils juridiques ou des conseillers et des personnes représentant des organisations non gouvernementales peuvent communiquer avec les demandeurs et leur rendre visite dans des conditions compatibles avec le respect de la vie privée. Des restrictions d'accès ne peuvent être imposées que si elles sont objectivement nécessaires à la sécurité, l'ordre public ou la gestion administrative de la zone d'attente, pour autant que ledit accès n'en soit pas considérablement restreint ou rendu impossible ».

Exposé sommaire

Le projet de loi prévoit, en début d'article 8, les circonstances qui pourraient justifier un placement en zone d'attente lors de l'arrivée sur le territoire. Il reprend ainsi une partie des motifs qui figurent dans la directive 2013/33/UE dite « directive accueil ».

En revanche, le texte gouvernemental n'apporte aucune précision sur les conditions de cette privation de liberté, alors qu'elles sont très clairement édictées dans la directive européenne, spécifiquement à l'article 10§4 :

« Les États membres veillent à ce que des membres de la famille, des conseils juridiques ou des conseillers et des personnes représentant des organisations non gouvernementales pertinentes reconnues par l'État membre concerné aient la possibilité de communiquer avec les demandeurs et de leur rendre visite dans des conditions compatibles avec le respect de la vie privée. Des restrictions à l'accès au centre de rétention ne peuvent être imposées que lorsqu'en vertu du droit national, elles sont objectivement nécessaires à la sécurité, l'ordre public ou la gestion administrative du centre de rétention, pour autant que ledit accès n'en soit pas alors considérablement restreint ou rendu impossible. »

LA DEMANDE D'ASILE EN RÉTENTION

Article 9 - Section 3

articles L. 556-1 et L. 556-2 du CESEDA

- I. **Ajouter ② bis** « Pendant la durée de maintien en rétention, le demandeur bénéficie de la possibilité de communiquer avec sa famille. Il bénéficie également de l'assistance gratuite d'un interprète ainsi que de celle d'avocats et de la présence de représentants associatifs ».
- II. **Supprimer ⑩** « En Guyane, en Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les dispositions des quatrième à septième alinéas de l'article L. 556-1 ne sont pas applicables ».

Exposé sommaire

Formulée en rétention, la demande d'asile est présumée dilatoire de la part du demandeur, et n'aurait pour les autorités qu'un objectif, empêcher l'éloignement. Le projet de loi prévoit donc que la procédure appliquée, sauf décision de l'OFPRA, sera celle de la procédure dite accélérée.

En cas de décision négative (rejet ou irrecevabilité) opposée au demandeur d'asile en rétention, un dispositif complexe est instauré par le présent projet de texte : une saisine en 48 heures du président du tribunal administratif pour que le demandeur d'asile puisse bénéficier du droit au maintien sur le territoire français pendant l'examen de sa demande par la CNDA.

Cet accès indirect au maintien sur le territoire français suppose une démarche juridique, en l'espèce la saisine de la juridiction administrative, qui est pratiquement impossible à mettre en œuvre, notamment lorsque l'on sait que les associations présentes dans les CRA ne peuvent assurer les permanences les week-ends et jours fériés.

De surcroît, le demandeur d'asile doit pouvoir bénéficier, en centre de rétention comme en zone d'attente, de droits en application de la directive *Accueil*, particulièrement visés à l'article 10.4 du texte européen. Il s'agit de la communication des demandeurs d'asile avec leur famille, de la présence d'interprètes gratuits mais également de conseils et de représentants d'ONG. Ces éléments ne sont pas transposés dans le projet de loi présenté.

In fine, le projet de loi n'a instauré aucune modification et les demandeurs restent privés de liberté avec un contrôle du juge judiciaire (JLD) qui n'intervient qu'au bout de 5 jours de rétention.

En outre, au terme de cet article, il est précisé que le présent dispositif ne s'applique ni à Mayotte ni aux territoires français d'Amérique. Le fait qu'il ne puisse pas exister de recours suspensif en Guyane, en Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin ne saurait être maintenu dans le projet de loi.

LES DEMANDEURS D'ASILE RELEVANT DU RÈGLEMENT « DUBLIN III »

Article 13 - ⑥ ⑦

article L. 742-2 du CESEDA

- I. **Ajouter au terme du ⑥** « La décision d'assignation à résidence ne peut être fondée qu'après une évaluation individuelle, et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité
- II. **Ajouter au terme du ⑦** « Un contrôle judiciaire de l'assignation sera effectué systématiquement au cours des deux mois renouvelables une fois».

Article 13 - ⑫ ⑬ ⑰ ⑱ ⑳

article L.742-4 du CESEDA

- I. **Ajouter ⑰ bis** « La décision de placement en rétention ou d'assignation à résidence est prise en cas de risque sérieux de fuite du demandeur.
« Constitue un risque sérieux de fuite :
 - Le fait que le demandeur ne se présente pas à plusieurs reprises aux autorités ;
 - Le fait que le demandeur persiste à ne pas remettre aux autorités les documents demandés ;
 - Le fait que le demandeur n'informe pas les autorités d'un déplacement ou d'un changement d'adresse ».

Exposé sommaire

Le Règlement européen 604/2013 dit « Dublin III », adopté le 26 juin 2013, est applicable depuis le 1^{er} janvier 2014. Le texte précise les critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile dans l'Union européenne.

Les dispositions du projet de loi contenues à l'article 13 déclinent les modalités envisagées pour l'application du Règlement sus mentionné.

Concernant la décision d'assignation à résidence, le projet de loi prévoit qu'il sera possible d'assigner à résidence l'étranger au cours de la procédure de détermination de l'Etat responsable. Cette mesure permet donc l'introduction d'une mesure restrictive de liberté dans notre législation, en l'absence de toute précision quant au respect du principe de nécessité et de proportionnalité. En outre, le texte n'évoque pas un contrôle régulier du juge judiciaire dans ce nouveau dispositif. Il est essentiel que les dispositions contenues dans le projet de loi soient ainsi amendées.

Concernant les mesures prises lors de la notification d'une décision de transfert, le texte gouvernemental stipule que l'étranger pourra être placé en rétention ou assigné à résidence, sans aucune autre précision. Or, le Règlement européen 604/2013 précise en son article 28.2 que la rétention ne peut être fondée que sur « un risque sérieux de fuite » selon des critères objectifs, après une évaluation individuelle faisant apparaître qu'aucune autre mesure moins coercitive ne peut être effectivement appliquée. Il est indispensable que ces conditions soient expressément reprises dans le projet de loi et, à l'instar des recommandations de la CNCDH¹², que le législateur définisse de manière précise et limitative les critères objectifs permettant de caractériser le risque de fuite comme notamment le fait de ne pas se présenter à plusieurs reprises aux autorités, de persister à ne pas leur remettre de documents ou à ne pas les informer d'un déplacement ou d'un changement d'adresse.

¹² CNCDH, Avis du 28 novembre 2013 sur le régime d'asile européen commun

Concernant les recours contre une décision de transfert, le projet de loi indique qu'un recours suspensif pourra être exercé dans les 7 jours devant le président du tribunal administratif. Celui-ci dispose de 15 jours pour statuer. Toutefois, si le recours contre la décision de transfert est exercé en même temps que la contestation de l'assignation à résidence, le délai est réduit à 48 heures et le jugement est rendu dans les 72 heures. Il s'agit là d'une procédure qui peut être qualifiée de procédure au rabais, les étrangers isolés se trouvant face à un délai particulièrement court pour réunir les pièces et préparer une défense. En pratique, de nombreux demandeurs risquent de ne pas saisir la juridiction administrative. Il est utile de rappeler qu'aujourd'hui les étrangers sont confrontés à des difficultés concrètes à saisir le tribunal administratif dans les centres de rétention et pour ceux qui sont assignés à résidence, ils sont souvent isolés, dans l'incapacité à trouver une aide pour saisir le tribunal administratif¹³.

La défense d'urgence dans le cadre de ces audiences est donc parfaitement insatisfaisante en raison de l'enjeu pour les personnes.

En outre, une fois encore la logique retenue est celle de l'enfermement des demandeurs d'asile dont la demande n'a pas encore été examinée sur le fond avec pour objectif de s'assurer du départ effectif de personnes qui souhaitent introduire leur demande d'asile en France et non dans un autre pays européen. Il est nécessaire de rappeler que les renvois vers certains pays européens se soldent par une absence totale de chance de succès de la demande d'asile. Le risque de rétention systématique est réel et la décision de transfert s'apparente, dans ces conditions, à une mesure d'éloignement.

¹³ Rapport de l'Observatoire de l'enfermement des étrangers « Une procédure en trompe-l'œil - Les entraves à l'accès au recours effectif pour les étrangers privés de liberté en France » - juillet 2014

ATTESTATION DE MAINTIEN SUR LE TERRITOIRE

Article 14 - ④

article L.743-1 du CESEDA

Ajouter à Chapitre III « et droit au travail »

Ajouter ④ *bis* « L'attestation de maintien sur le territoire français est délivrée par la préfecture du département. Elle porte mention "Autorise au séjour et au travail". L'attestation de maintien est valable jusqu'à la notification de la décision de l'OFPPA, ou de la CNDA en cas de recours sur une décision de rejet OFPPA. »

Exposé sommaire

Le projet de texte gouvernemental porte création d'un document unique pour les demandeurs d'asile, et ce quelle que soit l'étape de la procédure dans laquelle ils se trouvent (début des démarches auprès de l'OFPPA ou en cours d'examen). Ce dispositif simplifie les démarches liées au séjour des demandeurs d'asile et bénéficie à tous sans distinction. Cependant, il est à relever l'imprécision qui entoure le nouveau document, l'exposé du projet de loi étant totalement vide, mise à part la référence à la directive *Procédures*.

Le droit au séjour est un principe constitutionnel. Il permet l'accès aux droits que ce soit en matière de santé (CMU), de travail, de droit au compte, de scolarisation des enfants, etc.

Il est donc indispensable de stipuler clairement l'autorité en charge de la délivrance, les mentions qui seront portées sur le document, sa durée de validité et les conditions de son renouvellement.

En outre, il est essentiel que le Chapitre III ici visé ne concerne pas uniquement le document de maintien sur le territoire mais fasse également référence à un droit au travail. Or, le droit au travail est totalement absent du projet de loi.

Le droit au travail est un droit inscrit dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et dans la Charte sociale européenne. Dans son avis du 29 juin 2006, la CNCDH mentionne que « L'accès au marché de l'emploi devrait être accordé à tout demandeur d'asile (...) ». De son côté, le Parlement européen, dans sa Résolution du 5 février 2009 sur la mise en œuvre dans l'Union européenne de la directive 2003/9/C sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés « se félicite de la proposition de la Commission visant à remédier aux obstacles à l'accès au marché du travail et à autoriser l'accès à un emploi (...) » et « demande aux États membres de ne pas imposer de contraintes légales ou administratives constituant des entraves dans l'accès à l'emploi ».

ACCÈS À L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

Article 15 - Chapitre IV

article L. 744-1 et suivants du CESEDA

I. Supprimer cet article

Article 20 - ① - Chapitre VI

article L. 744-9 du CESEDA

- I. **Supprimer à l'article 20 ①** « peut bénéficier d'un hébergement dans une structure mentionnée au 2° de l'article L. 744-3 et de bons, notamment alimentaires »
- II. **Remplacer à l'article 20 ①** par « peut bénéficier des conditions d'hébergement et d'allocations financières communes aux demandeurs d'asile»

Article 20 - ① « *Art. L. 744-9.* - Le demandeur d'asile dont la demande est enregistrée à Mayotte peut bénéficier des conditions d'hébergement et d'allocations financières communes aux demandeurs d'asile ».

Exposé sommaire

Le projet de loi décline la prise en charge des demandeurs d'asile. Cette prise en charge se fait en premier lieu dans le cadre d'un schéma national, puis en second lieu dans le cadre d'un schéma régional, des places d'hébergement. Le mode de prise en charge retenu est le centre d'accueil pour demandeurs d'asile, plus communément appelé CADA ou « toute structure bénéficiant de financements du ministère en charge de l'asile » (hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile - HUDA).

Le texte gouvernemental prévoit également que les décisions d'admission en CADA ou les décisions de sortie du CADA ou encore de changement de CADA sont prises par l'OFII. Tout refus d'une place en CADA de la part de l'étranger entraîne une impossibilité à bénéficier d'un hébergement.

En outre, il est instauré un régime d'autorisation de quitter le lieu d'hébergement, assorti de mesures coercitives en cas de non respect de cette disposition ou en cas « d'absence injustifiée et prolongée ».

Enfin, dans cet article du projet de loi est posée la situation des personnes vulnérables. Les nouvelles dispositions prévoient de confier à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) le soin de procéder à un examen de la vulnérabilité du demandeur.

Concernant le schéma national et régional des places d'hébergement, force est de constater qu'il ne concerne que les demandeurs d'asile présents en métropole. Un régime dérogatoire est instauré pour l'outre-mer, particulièrement pour Mayotte (Chapitre VI « Dispositions relatives aux outre-mer », *in* article 20, ①). Il apparaît que le projet de loi ne prévoit pas de CADA ni d'allocation temporaire d'attente (ATA) pour les demandeurs d'asile présents à Mayotte. En revanche, sont prévus un hébergement d'urgence et des bons alimentaires. Sur ce dernier point, les dispositions proposées par le gouvernement sont contraires à la directive européenne 2003/9/C du 27 janvier 2003 qui prévoit une aide sous forme d'allocations financières afin que

l'étranger ne se retrouve pas en situation d'indigence. Une telle rédaction ne saurait donc être maintenue.

Concernant le dispositif d'hébergement en CADA, il s'agit d'un hébergement directif qui va à l'encontre de la liberté d'installation. La liberté de choix doit en effet être préservée au nom du respect des libertés individuelles et de la liberté de circulation et d'installation. En aucun cas, le CADA ne doit devenir un lieu de consignation de l'étranger, ce qui tendrait à reporter sur celui-ci des questions d'ordre public. La CNCDH, dans son avis du 28 novembre 2013 sur le régime d'asile européen commun, a tenu « *à rappeler son opposition de principe à un contrôle des demandeurs d'asile méconnaissant le fait qu'ils n'exercent que leur droit fondamental de demander l'asile. Elle confirme en outre son profond attachement au libre choix de leur mode d'hébergement par les demandeurs d'asile, étant entendu que l'exercice de cette liberté de choix ne saurait nuire au bénéfice des autres conditions d'accueil, et notamment à l'octroi d'une allocation et à l'accompagnement du demandeur d'asile* ».

Concernant l'évaluation de la vulnérabilité, le projet de loi instaure un mécanisme qui fait de l'OFII l'organisme en charge de l'examen de vulnérabilité des demandeurs d'asile. Une telle évaluation ne saurait raisonnablement être déléguée à une administration de gestion du ministère de l'Intérieur. Cela doit être le rôle des personnels de santé.

L'article 15 ne peut être maintenu dans sa rédaction actuelle.

DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS

Expulsion des centres d'hébergement

Article 15 - ⑰ et ⑱

article L. 744-5 alinéas 3 et 4

- I. Supprimer ⑰ de l'article 15
- II. Supprimer ⑱ de l'article 15

Exposé sommaire

Le projet de loi instaure une procédure de référé devant le tribunal administratif, sans condition d'urgence et avec astreinte. Le dispositif ainsi présenté est en complète contradiction avec le principe d'accueil et d'accompagnement de personnes en détresse sans leur garantir expressément l'accès à l'aide juridictionnelle pour assurer leur défense.

LA RÉUNIFICATION FAMILIALE

Les membres de famille

Article 19 - ⑪

article L. 752-1 du CESEDA

- I. **Ajouter** « ou partenaire non engagé dans les liens du mariage, de sexe différent ou de même sexe »
- II. **Ajouter** « ou la vie commune »
- III. **Supprimer** la précision « âgés au plus de dix-neuf ans »
- IV. **Ajouter** « jeunes majeurs à charge »

« Article L. 752-1.- Le ressortissant étranger qui a obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire et qui s'est vu délivrer la carte de résident mentionnée au 8° de l'article L. 314-11 ou de la carte de séjour temporaire mentionnée à l'article L. 313-13 peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale par son conjoint ou partenaire non engagé dans les liens du mariage, de sexe différent ou de même sexe, si ce dernier est âgé d'au moins dix-huit ans et si le mariage ou la vie commune est antérieur à la date de cette obtention, ainsi que par les enfants du couple, jeunes majeurs à charge. Si le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire est un mineur non marié, ses ascendants directs au premier degré peuvent se prévaloir de ce droit. »

Exposé sommaire

Actuellement, la procédure de rapprochement familial permet aux membres de la famille d'un réfugié statutaire de s'installer légalement en France. Les dispositions en vigueur précisent que les conjoints ou concubins et les enfants mineurs ou âgés de moins de 19 ans peuvent s'installer légalement en France (article L. 314-11, 8° du CESEDA).

Le projet de loi reprend ces éléments sans revenir ni sur la question de l'âge des enfants bénéficiaires, ni sur la conception de la notion de famille.

Concernant l'âge des enfants, la pratique montre que la limite d'âge posée par les textes engendre une rupture des liens familiaux et une discrimination au sein de la fratrie. En effet, les plus jeunes peuvent venir en France alors que leurs aînés vont devoir rester dans le pays d'origine. Il est donc utile de faire prévaloir l'égalité de traitement et d'inclure les jeunes majeurs à charge dans la rédaction du nouvel article.

Concernant la notion de famille, la CNCDH dans son avis du 29 juin 2006 préconisait déjà la nécessaire clarification de cette notion. Il est aujourd'hui indispensable que la qualité de membre de réfugié, qui a pu justement être protégé pour des raisons liées au genre, soit prise en compte comme cela est le cas pour les concubins hétérosexuels. Ainsi, la rédaction de l'article proposé dans le projet de loi doit intégrer les partenaires homosexuels. De même, il est essentiel de prendre en compte la jurisprudence du Conseil d'État qui intègre dans la notion de famille les « concubins notoires » (CE, 1997, Gomez Botero).

LA RÉUNIFICATION FAMILIALE

Les actes d'état-civil

Article 19 - ⑮

article L. 752-1 du CESEDA

- I. Insérer ⑭ bis
- II. Modifier au ⑮ « Pour l'application des deux précédents alinéas »

⑭ bis « Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, conformément aux dispositions de l'article 47 du code civil ».

Exposé sommaire

Le droit à la réunification familiale a pour base l'existence de liens familiaux, et il est légitime de devoir les démontrer. Les postes consulaires privilégient la preuve de ces liens par la production des actes d'état-civil.

Cependant, en pratique, nombre de dossiers se trouvent bloqués au niveau des postes consulaires car ceux-ci estiment qu'ils sont en présence de faux documents. Les situations n'arrivent à se dénouer qu'au contentieux. Et comme l'a souligné le rapport au Parlement, année 2011, « *Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration* », cela participe d'une particulière inflation du contentieux en matière de délivrance de visa.

Le projet de loi introduit une avancée en indiquant qu'en cas de doute sur l'authenticité d'acte de l'état-civil, les documents établis ou authentifiés par l'OFPRA font foi jusqu'à inscription de faux.

Néanmoins, une telle rédaction ne saurait être satisfaisante en ce qu'elle ne redonne pas une véritable force probante aux actes d'état civil étrangers. Il est donc essentiel de faire application de l'article 47 du code civil selon lequel « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi* ».

C'est pourquoi, en préalable, le rappel de la règle de droit doit être inscrit.

III - ANNEXES

1 - Évolution de la législation européenne

1 ^{er} « paquet » asile européen	refonte 竜 2 ^e « paquet » asile »
<p>» Le règlement Eurodac (11 décembre 2000) : crée un système d'enregistrement et de comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application du « règlement Dublin II »</p>	<p>竜竜 Refonte du 26 juin 2013 <u>Application</u> : 20 juillet 2015</p>
<p>» La directive « protection temporaire » (20 juillet 2001) : fixe des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et mesures pour assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes.</p>	<p>Sans modification</p>
<p>» La directive « accueil » (27 janvier 2003) : fixe des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.</p>	<p>竜竜 Refonte du 26 juin 2013 <u>Transposition</u> : 21 juillet 2015</p>
<p>» Le règlement Dublin II (18 février 2003) : établit les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des EM par un ressortissant d'un pays tiers.</p>	<p>竜竜 Refonte du 26 juin 2013 (Dublin III) <u>Application</u> : 1^{er} janvier 2014</p>
<p>» La directive « qualification » (29 avril 2004) : précise les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à la protection temporaire</p>	<p>竜竜 Refonte du 13 décembre 2011 <u>Transposition</u> : 21 décembre 2013</p>
<p>» La directive « procédure » (1^{er} décembre 2005) : fixe les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié</p>	<p>竜竜 Refonte du 26 juin 2013 <u>Transposition</u> : 21 juillet 2015</p>
	<p>» » Directive étendant le statut de résidents de longue durée aux réfugiés Adoptée le 11 mai 2011 <u>Transposition</u> : 20 mai 2013</p>

2 - Références bibliographiques

Sur les enjeux de la transposition du nouveau régime d'asile européen commun (RAEC)

◆ AEDH (Association Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme) : *Intégrer le « paquet asile » européen dans le droit national* - Bruxelles, février 2014

http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Transposition%20du%20RAEC%20dans%20les%20%C3%A9gislations%20nationales%20-%20Points-cl%C3%A9s%20_AEDH%20-%20juin%202014%20%282%29.pdf

◆ CNCDH (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme) : *Avis sur le régime d'asile européen commun* - Paris, 28 novembre 2013

http://www.cncdh.fr/sites/default/files/13.11.28_avis_raec.pdf

Sur le projet de loi du 23 juillet 2014 présenté à l'Assemblée nationale

- ◆ **Ministère de l'Intérieur** : *Restaurer le droit d'asile* ; Dossier de presse, juillet 2014
<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Les-projets-de-loi-relatifs-au-droit-des-etrangers>
- ◆ **Assemblée nationale** : *Projet de loi relatif à la réforme de l'asile* ; 23 juillet 2014 - (version pastillée, comprenant l'étude d'impact) : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl2182.pdf>
- ◆ **CNCDH** : *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*
Publication prévue le 20 novembre 2014
- ◆ **ANAFE** (Association Nationale d'Assistance aux frontières pour les Etrangers) : *Analyse du projet de réforme de l'asile - Dispositions relatives à l'examen des demandes d'asile à la frontière* - Paris, 27 octobre 2014. http://www.anafe.org/IMG/pdf/analyse_reforme_asile_zs_-_211014.pdf
- ◆ **CFDA** (Coordination Française pour le Droit d'Asile) : *Analyse du projet de loi relatif à la réforme de l'asile* ; Paris, 17 octobre 2014 : http://cfda.rezo.net/loi%20asile/CFDA_PJL_oct2014.pdf
- ◆ **UNHCR** (Agence des Nations Unies pour les Réfugiés) : *Note du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile* ; Paris, octobre 2014