

**COMMENTAIRE DE L'AVANT PROJET DE LOI « POUR UNE IMMIGRATION MAÎTRISÉE ET UN DROIT D'ASILE EFFECTIF »
DIFFUSÉ LE 30 JANVIER 2018 SOUS LA RÉFÉRENCE NOR : INTX1901788L/ROSE-1**

II : Dispositions relatives à l'éloignement (« Renforcer l'efficacité et la crédibilité de la lutte contre l'immigration irrégulière »).

GRANDS AXES ANNONCES PAR LE GOUVERNEMENT ¹ (ou dispositions justifiées dans l'exposé des motifs)	Dans l'avant-projet de loi	COMMENTAIRE
<i>Améliorer les conditions d'exercice du contrôle juridictionnel en zone d'attente</i>	Art. 10	<p>I. Généralisation des audiences en vidéo-conférence pour le contentieux de l'entrée : Suppression de la possibilité de s'y opposer pour les audiences : - du TA pour la personne qui conteste une décision de refus d'entrée ou de transfert - du JLD pour les personnes maintenues en zone d'attente ; La généralisation s'étend par ailleurs à l'ensemble du contentieux de l'éloignement et de l'asile : cf infra</p> <p>II. Possibilité pour le premier président de la Cour d'appel de déclarer d'office irrecevable l'appel d'une décision du JLD statuant sur le maintien en ZA (dupliqué de ce qui a déjà été prévu par la loi de 2016 pour la rétention)</p>
	Article 11 1°	<p>Demande d'asile + demande titre de séjour sur un autre fondement dès le début de la procédure (lien avec art 20) OQTF quasi automatique après un refus d'asile décidé par la CNDA car il n'est plus possible de demander une régularisation à un autre titre ; Chasse-trappe</p>

¹ Extraits de « [Présentation des dispositions du projet de loi asile-immigration](#) », document de 4 pages diffusé le 8 janvier 2018 par Matignon à destination des associations invitées à la réunion de « concertation sur la politique de l'asile et de l'immigration » du 11 janvier 2018.

<p><i>Élargissement des motifs pour lesquels il peut être décidé de ne pas assortir une OQTF d'un délai de départ volontaire (ex : cas de l'étranger entré irrégulièrement dans l'espace Schengen et qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement dans un autre État-membre).</i></p>	<p>Art. 11 - 2° à 5°</p>	<p>Il s'agit à nouveau de multiplier les cas dans lesquels la personne présente « un risque de soustraction à l'exécution de la mesure d'éloignement », c'est à dire un risque de fuite, avec cette double conséquence, d'une part, qu'elle sera privée du délai de départ volontaire et, d'autre part, qu'elle pourra être immédiatement assignée à résidence ou placée en rétention :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le risque de fuite est considéré comme établi si la personne a déclaré son intention de ne pas se conformer à son obligation de quitter le territoire ; - il peut être considéré comme établi si la personne a utilisé un document d'identité de séjour ou de voyage ne lui appartenant pas ; ... / ... - le refus de coopérer avec l'autorité administrative pour l'exécution de l'éloignement devient un nouveau cas de refus de DDV ; - il s'appliquera également à la personne qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement prise par un État membre de l'espace Schengen ou qui s'est maintenue dans l'un de ces États sans titre de séjour. <p>Sont notamment concernés les demandeurs d'asile Dublin qui ont eu un rejet de leur demande dans un autre « Etat Schengen »</p>
<p><i>Préciser le régime de l'interdiction de retour</i></p>	<p>Art. 11 – 6°, 7°, 8° b, 10° et 11°</p>	<ul style="list-style-type: none"> - l'interdiction de retour prend effet à l'exécution effective de l'OQTF ; - l'interdiction de retour ou sa prolongation deviennent systématiques (et non plus facultative), sauf circonstances humanitaires, lorsque la personne ne bénéficie pas d'un DDV, lorsqu'elle n'a pas respecté ce délai ou lorsqu'elle est revenue en France alors qu'elle était sous le coup d'une IR
<p>Pas annoncé dans le doc de présentation des grands axes ;</p> <p>Exposé des motifs : La présentation de visio-audience est présentée comme destinée à « simplifier l'organisation des audiences »</p>	<p>Article 11 - 15°</p>	<p>Délai pour statuer augmenté 24h (72h à 96h) pour le TA devant se prononcer sur les obligations de quitter le territoire concernant des étrangers faisant l'objet de mesures de surveillance car le délai pour le JLD est augmenté de 24h ;</p> <p>Visio-audience pour ce cas de figure également (cf. supra)</p>
<p><i>Possibilité d'accorder l'aide au retour volontaire à un étranger placé en rétention</i></p>	<p>Art. 11 - 16°</p>	<p>Rien à dire si l'étranger est effectivement désireux de repartir ! On peut se demander, cependant, pourquoi on l'a placé en rétention : mieux aurait valu l'informer de ses droits à bénéficier de l'aide au retour volontaire...;-)</p>

<p><i>Possibilité de recourir à l'assignation à résidence pendant le délai de départ volontaire, de manière à réduire le risque de soustraction à l'éloignement.</i></p>	<p>Art. 11 – 17°</p>	<p>Alors même que la personne est autorisée à prendre le temps nécessaire à son départ volontaire elle peut néanmoins faire l'objet d'une mesure de contrainte destinée à éviter un risque de fuite ! Autant dire qu'elle est toujours suspecte a priori ! Conséquence secondaire : elle sera ipso facto susceptible d'être placée en rétention</p>
<p>Pas annoncé dans le doc de présentation des grands axes ; Selon l'exposé des motifs il s'agit de « lutter contre le développement des flux secondaires au sein de l'espace de libre circulation »</p>	<p>Art. 12</p>	<p>Possibilité d'assortir une décision de remise à un État partie au dispositif Schengen d'une interdiction de circuler sur le territoire français de 3 ans maxi. Vise à coller des interdictions de circulation, inventées en 2016 pour les citoyens UE Roms, à tous les migrants entrant par la botte italienne (100 000 refus d'entrée en 2017) Remises simplifiées Chambéry ?</p>
<p>Pas annoncé dans le doc de présentation des « grands axes » ; Selon l'exposé des motifs, il s'agit de « clarifier » les conditions d'exercice du droit de la personne placée en rétention de communiquer avec l'extérieur, au prétexte que ce droit ne peut pas s'exercer « pendant les transferts » (d'un lieu de rétention à un autre)</p>	<p>Art. 13 - 1°</p>	<p>Le droit de la personne placée en rétention de demander l'assistance d'un interprète, d'un avocat et d'un médecin et de communiquer avec son consulat et une personne de son choix ne s'exercera plus « à compter de son arrivée au lieu de rétention », mais seulement « au lieu de rétention » ; Cette disposition donne toute latitude à l'administration de différer autant qu'elle le veut l'information de la personne retenue sur la nature et l'étendue de ses droits</p>
<p><i>Aménagement des conditions de délais relatifs à l'intervention du JLD en matière de contrôle de la rétention pour lui laisser 48h pour se prononcer</i></p>	<p>Art. 13 - 2°</p>	<p>Le JLD devra statuer dans les 48h de sa saisine (au lieu de 24 heures) « ou, lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent, dans les soixante douze heures. » Le passage à 48 heures vise à corriger une anomalie de la loi du 7 mars 2016 : le III de l'article L 512-1 du Ceseda prévoit que le JLD statue par une seule et même décision lorsqu'il est saisi à la fois par l'étranger aux fins d'annulation de l'arrêté de placement en rétention et par le préfet aux fins de prolongation de la rétention ; or compte tenu des délais de saisine respectifs il était parfois impossible pour le JLD de statuer dans le délai de 24 heures et en même temps sur les deux recours. En revanche, l'extension à 72 heures ne se justifie absolument pas techniquement et revient indirectement à rétablir l'ancien délai de 5 jours dans lequel le JLD devait être saisi avant la loi de 2016, sachant que le recours contre la décision de placement en rétention ne suspend pas l'exécution de la décision d'éloignement ...</p>

<p>Pas annoncé dans le doc de présentation des « grands axes » ;</p>	<p>Art. 13 – 3° à 5°</p>	<p>Restriction des pouvoirs du JLD :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le fait que la personne placée en rétention demande une aide au retour (nouvelle disposition) ne peut à lui seul justifier que le juge mette fin à la rétention. - le juge doit motiver spécialement la décision de mise en liberté d'une personne qui s'est déjà soustraite à une mesure d'éloignement, même si cette mesure est caduque. - le juge doit s'assurer que le lieu envisagé pour l'assignation à résidence est un local affecté à l'habitation principale de la personne (« à l'exclusion de tout autre habitat informel (notamment les campements) ») selon l'exposé des motifs.
<p><i>Prévoir un dispositif permettant au préfet de faire appel contre les ordonnances du JLD sans que le retenu ne soit systématiquement libéré dans l'intervalle.</i></p>	<p>Art. 13 - 6°</p>	<p>Enfin, l'avant projet de loi n'offre pas au préfet cette possibilité de faire suspendre la mise en liberté de la personne dont le juge a annulé la rétention, contrairement à ce qui était annoncé.</p> <p>En revanche il facilite l'usage de cette possibilité par le procureur de la République, qui en dispose déjà : il avait jusqu'à maintenant d'un délai de 6 heures pour saisir le premier président de la cour d'appel de cette demande de suspension de la décision de remise en liberté.</p> <p>Le délai est porté à 10 heures pour faciliter l'usage de cette mesure par le paquet, 10 heures pendant lesquelles une personne libérée peut rester sous main de justice dans l'attente de la décision du Parquet;</p>
<p><i>Augmentation de la durée maximale de la rétention administrative, de 45 à 90 jours</i></p>	<p>Art. 13 – 7° a</p>	<p>Tous les ministres de l'intérieur ont cherché à augmenter cette durée de maintien en Centre de rétention (CRA), où sont placées les personnes que l'on cherche à expulser du territoire.</p> <p>Certes, l'Union européenne, via la Directive dite « Retour » (ou, pour les associations, « Directive de la honte »), autorise les États membres à enfermer les étrangers en situation irrégulière pendant une durée pouvant aller jusqu'à... 18 mois !</p> <p>Cependant, la Cimade, présente depuis des décennies dans les CRA, le répète année après année : « <i>la durée moyenne d'enfermement pour les personnes expulsées se situe autour de 12 jours, un chiffre stable depuis de nombreuses années</i> ».</p> <p>Il faut savoir que les personnes qu'on n'a pas réussi à expulser au cours des 10-15 premiers jours de rétention risquent fort peu d'être expulsées par la suite : « <i>Au delà de 15 jours</i> », écrit la Cimade, « <i>le taux d'éloignement est inférieur à 2% ou 1%.</i> »</p> <p>Enfermer des personnes durant 3 mois, alors qu'on sait après les 15 premiers jours qu'on finira par les libérer, outre que cela représente un coût absurde, a essentiellement un caractère punitif, que rien ne justifie, hormis la volonté de l'État de manifester sa puissance...</p>

<p><i>Possibilité de proroger la rétention au-delà de cette limite maximale, et pendant 15 jours, dans le cas où l'étranger fait obstacle, lors de la dernière période de rétention, à l'éloignement.</i></p>	<p>Art. 13 – 7° b</p>	<p>Après 90 jours, l'administration pourra demander au juge de prolonger à nouveau la rétention pendant 15 jours lorsque, au cours de la dernière période de prolongation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la personne a fait obstruction à l'exécution de la mesure d'éloignement, - elle a présenté une demande de protection contre l'éloignement en raison de son état de santé, - elle a présenté une demande d'asile ; <p>Cette prolongation de 15 jours pourra intervenir trois fois de suite, ce qui portera la durée maximale potentielle de la rétention à 135 jours :</p> <p>2+28+30+30 = 90 +15+15+15 = 135 (actuellement : 2+28+15=45) Pour les dublinés : 2+28+30 +15+15+15 = 105</p>
<p><i>Extension du recours à la vidéo-audience pour le JLD et le tribunal administratif</i></p>	<p>Art. 13 - 8°</p>	<p>Même disposition supprimant la possibilité pour l'étranger de refuser la vidéo-audience en matière de contentieux de la rétention qu'en matière :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de procédure CNDA (2° de l'article 6) - de procédure devant le TA (2° de l'article 10 et 15° b de l'article 11) - de procédure JLD de maintien en ZA (3° de l'article 10)
<p><i>Renforcement du régime de l'assignation à résidence pour l'assortir de l'obligation de demeurer au domicile pendant une plage horaire</i></p>	<p>Art. 14 - III - 2°</p>	<p>L'obligation peut être imposée « dans la limite de <u>quatre heures</u> consécutives par période de vingt quatre heures » (mais pourra-t-on multiplier les périodes de trois heures consécutives ?)</p> <p>Elle peut aussi être imposée « dans la limite de <u>dix heures</u> consécutives par période de vingt quatre heures » lorsque la personne fait l'objet d'une interdiction judiciaire ou administrative du territoire, ou d'un arrêté d'expulsion.</p> <p>On en arrive ainsi à une sorte d'incarcération à domicile semblable à celle qui est utilisée en état d'urgence ...</p> <p>Ces dispositions sont évidemment à mettre en relation avec celles qui permettant déjà d'appréhender les personnes assignées à résidence à leur domicile pour les conduire de force au consulat, en rétention, ou à l'aéroport, qui seront ainsi grandement facilitées.</p>

<i>Prévoir que le dépôt d'une demande d'asile ne fait pas échec à la faculté de placer en rétention un étranger qui présente une menace grave pour l'ordre public (arrêté d'expulsion, interdiction administrative du territoire, interdiction judiciaire du territoire).</i>	Art. 15	Cette disposition permet de placer en rétention, mais également d'assigner à résidence, les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une interdiction judiciaire ou administrative du territoire, ou d'un arrêté d'expulsion. Elle illustre l'extension continue du recours aux mesures coercitives « justifiées » par la notion fourre-tout de menace grave pour l'ordre public. L'OFPPRA statuera alors selon la procédure accélérée.
	Art. 16 - I - 1° a et b	Pendant la retenue pour vérification du droit au séjour, les vérifications pourront être effectuées par des agents non OPJ mais sous le contrôle de celui-ci ; Quid CPP pendant GAV ?
<i>Augmentation, de 16h à 24h, de la durée de la retenue administrative pour vérification du droit au séjour et renforcement des pouvoirs d'investigation.</i>	Art. 16 - I - 1° c	Une personne pourrait ainsi, aux fins de vérification de son droit au séjour, être privée de liberté pendant 24 heures...alors que le séjour irrégulier n'est pas (plus) un délit ... et alors que l'administration dispose de toutes sortes de fichiers (AGDREF, SIS, Eurodac, Interpol, etc etc) lui permettant d'évaluer la situation des étrangers retenus. La durée et le régime de la retenue pour vérification du droit au séjour seront ainsi calqués sur ceux de la garde à vue, alors même que la création de la retenue (par la loi du 31 décembre 2012) avait précisément pour objet de les différencier ; il fallait en effet mettre la législation en conformité avec la jurisprudence de la cour de justice de l'Union européenne qui interdisait de sanctionner le séjour irrégulier par des peines d'emprisonnement – et donc de recourir à la garde à vue !!!
	Art. 16 - I - 1° d et f	Autorisation inspection visuelle et fouille des bagages pendant la retenue : - « avec l'accord de l'étranger ou, à défaut, après en avoir informé le procureur de la République » (donc sans que la personne puisse s'y opposer) ; - et « pour les nécessités de la vérification du droit au séjour ou pour prévenir une menace pour l'ordre public ou la sécurité des personnes » (c'est à dire, en pratique, sans condition) ; Quid CPP pendant GAV ?
	Art. 16 – I – 1° e	Prise d'empreintes digitales et d'une photographie : alors qu'elles ne peuvent être réalisées aujourd'hui que si elles constituent « l'unique moyen d'établir la situation de la personne », cette condition disparaît : elles pourront donc toujours être réalisées ; en outre ces empreintes et ces photos pourront être immédiatement mémorisées (alors qu'elles ne peuvent l'être aujourd'hui que s'il est établi que la personne est en séjour irrégulier). -Quid CPP pendant GAV ? -A priori non conforme au droit de l'UE sur la protection des données personnelles, qui condamne généralement la collecte systématique de données biométriques

	Art. 16 - I - 2° a	Pénalisation du refus de se soumettre à une prise d'empreintes ou d'une photographie au cours de la retenue ;
	Art. 16 – I - 2° b	Peine complémentaire d'ITF de 3 ans maxi en cas de refus de se soumettre à une prise d'empreintes ou d'une photographie ;
Pas annoncé dans le doc de présentation des « grands axes » ;	Art . 16 - I - 3°	Création d'un délit de franchissement non autorisé des frontières de l'espace Schengen. Sanctionne d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende le fait d'entrer en France par une frontière extérieure sans passer par un point de passage frontalier pendant ses heures d'ouverture. La même peine est applicable, en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, au franchissement d'une frontière intérieure sans passer par un point de passage autorisé. Du fait du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures institué le 13 novembre 2015 dans le cadre de l'état d'urgence et récemment prolongé jusqu'au 30 avril 2018, les personnes interpellées à l'une quelconque des frontières françaises pourront être placées en garde à vue (puis poursuivies devant le tribunal correctionnel sur ce fondement). Elles resteront ainsi à la disposition de l'administration le temps d'organiser leur refoulement ou leur reconduite. Il s'agit à nouveau d'un détournement d'une sanction pénale à des fins de gestion administrative de la politique d'éloignement. C'est une façon de légaliser les pratiques de l'administration à la frontière italienne, la garde à vue jouant le rôle de zone d'attente. Ce délit concernera également tous les comoriens arrivant à Mayotte de même qu'il sera applicable aux personnes entrant en Guyane.
	Art. 16 – I - 4°	Abrogation du délit d'entrée irrégulière, par application de la jurisprudence de la CJUE Mme Affum 7 juin 2016 car contraire à la directive « retour »
	Art. 16 – II	Modification de l'article 441-8 du code pénal pour y intégrer l'utilisation d'un titre de séjour appartenant à un tiers (en plus des documents d'identité ou de voyage) : cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. En outre l'application de l'article 441-8 est étendue aux outre-mer.