

PROJET DE LOI

relatif à la réforme de l'asile

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à réformer le droit d'asile pour garantir pleinement un droit qui s'inscrit dans la tradition républicaine de la France. Valeur fondamentale de notre pays, le droit d'asile est aussi une obligation juridique qui découle des engagements internationaux et des obligations européennes de la France.

La hausse de la demande d'asile entre 2007 et 2013, soit une augmentation de 93% pour les premières demandes, a eu pour effet d'allonger les délais d'entrée en procédure et d'instruction des demandes. La création de nouvelles places d'hébergement n'a pas empêché de faire peser de fortes tensions sur les dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile. Cette situation est d'abord préjudiciable aux personnes en besoin de protection. Le pourcentage de personnes déboutées de leur demande d'asile, 76% en 2013, et la présence dans la demande d'asile de certaines nationalités connaissant des taux de rejets supérieurs à 90%, posent la question de la lisibilité de l'action publique. Le départ effectif des étrangers dont la demande d'asile a été définitivement rejetée, qui est à la fois une exigence juridique et une nécessité sur le plan migratoire, n'est pas assuré. A l'inverse, l'intégration des personnes auxquelles la France accorde sa protection n'est pas à la hauteur de ce qui devrait être fait. L'indispensable devoir de protection passe donc par une plus grande efficacité de l'instruction des demandes d'asile mais aussi une clarification des modalités de premier accueil et d'accès à la procédure.

Les associations formulent des critiques sur ce système et s'inquiètent du sort des demandeurs d'asile arrivés sur notre territoire.

Le ministre de l'intérieur a pris l'initiative de lancer une concertation en juillet 2013 qui a associé l'ensemble des acteurs de l'asile en France dont des élus locaux et les associations. Le rapport sur la réforme de l'asile remis le 28 novembre 2013 au ministre de l'intérieur par Valérie Létard, sénatrice et Jean-Louis Touraine, député, formule plusieurs propositions.

S'inscrivant dans le prolongement de ces constats, le projet de loi est également l'occasion de transposer trois directives. Il s'agit de la directive

2011/95/UE 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 (dite directive « qualification »), de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (dite directive « procédures ») et de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (dite directive « accueil »). Les directives adoptées en juin 2013 doivent être transposées dans le droit national avant juillet 2015.

Le Gouvernement vise avec ce projet de loi trois objectifs.

- En premier lieu, l'exigence de protection des personnes en quête d'asile. Cette exigence rend nécessaire des procédures d'examen impartiales et de qualité, pleinement respectueuses des critères de reconnaissance d'une protection prévus par la convention de Genève et les directives européennes ainsi que des conditions d'accueil respectueuses de la dignité des personnes, une attention particulière devant être apportée aux personnes les plus vulnérables.
- En deuxième lieu, une exigence d'équilibre et de responsabilité. Celle-ci implique de renforcer la maîtrise de l'Etat de cette politique publique et de disposer des outils nécessaires pour dissuader des demandes d'asile qui ne relèvent pas d'un besoin de protection mais constituent au contraire des abus de droit qui portent atteinte à la crédibilité même du droit d'asile.
- Enfin, une exigence de simplification et de lisibilité. Celle-ci est nécessaire en particulier au regard de l'impératif d'efficacité des procédures et de réduction des délais globaux de traitement des demandes d'asile au bénéfice des demandeurs d'asile en besoin de protection et au vu de la nécessité de pouvoir éloigner les étrangers non éligibles à la protection .

Le projet de loi comporte sept chapitres.

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

Il transpose plusieurs dispositions de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 dite directive « qualification » qui constitue la refonte de la directive du 29 avril 2004.

Cette dernière a été transposée par anticipation dans la législation française par la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile. La directive du 13 décembre 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 et en précisant les conditions de l'asile interne ainsi que de la cessation de la protection. Elle renforce également les droits, notamment de séjour, économiques et sociaux attachés à cette protection.

En ce qui concerne les conditions d'octroi de la protection, le droit français respecte d'ores et déjà ces standards ; la jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile applique ces critères et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a adapté ses pratiques aux nouvelles normes découlant de la directive.

Il apparaît cependant nécessaire pour consolider le droit applicable et marquer le respect du droit européen, d'incorporer dans le droit national plusieurs dispositions de cette directive. La transposition porte sur des dispositions découlant de la refonte de 2011 mais aussi sur des dispositions contenues dans le texte initial et qui n'avaient pas fait l'objet d'une transposition en 2003.

Ce chapitre comporte quatre articles.

L'article 1^{er} modifie l'intitulé du titre 1^{er} du livre VII sur le droit d'asile, pour le mettre en cohérence avec les articles qu'il contient qui portent sur les différentes formes d'asile, qui recouvrent la qualité de réfugié et le bénéfice de la protection subsidiaire.

L'article 2 est relatif aux modalités de reconnaissance de la qualité de réfugié. Il modifie l'article L. 711-2 et crée deux nouveaux articles, L. 711-3 et L. 711-4.

L'article L. 711-2 porte sur la notion d'acte de persécution ainsi que sur la notion de motifs de persécution et renvoie aux articles 9 et 10 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011, dite directive « qualification ».

Dans un but de clarification du droit, les articles L. 711-3 et L. 711-4 nouveaux, inscrivent dans le CESEDA certaines dispositions de la convention de Genève relatives aux clauses d'exclusion et aux clauses de cessation, en les assortissant des précisions découlant de la directive précitée. Ces dispositions confirment la pratique et la jurisprudence en vigueur.

L'article 3 porte sur les modalités selon lesquelles la protection subsidiaire est accordée.

Il modifie la rédaction de l'article L. 712-1 pour faire davantage coïncider la définition de la protection subsidiaire avec les termes des articles 2 et 15 de la directive du 13 décembre 2011. Il modifie l'article L. 712-2 sur les cas d'exclusion de la protection subsidiaire pour le rendre plus conformes à l'article 17 de la directive précitée en précisant en particulier ce qu'il faut entendre par personnes ayant commis des crimes ou des agissements

passibles d'exclusion. L'article 3 procède de même en ce qui concerne les cas de cessation de la protection prévus à l'article L. 712-3 du CESEDA et aux articles 16 et 19 de la directive précitée. 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.

L'article 4 porte sur les dispositions communes à la qualité de réfugié et à la protection subsidiaire prévues au chapitre III du titre 1^{er}.

Il modifie l'article L. 713-2, en particulier en définissant au deuxième alinéa, de manière plus fidèle à l'article 7 de la directive, les acteurs de protection et en précisant la nature de la protection qui doit être « effective et non temporaire » et les modalités d'appréciation de celle-ci.

Il modifie l'article L. 713-3 pour 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 et de la Cour nationale du droit d'asile.

Il crée un article L. 713-4 qui transpose l'article 5 de la directive et concerne les risques découlant d'activités exercées après le départ du pays d'origine.

Le chapitre II est relatif à la procédure d'examen des demandes d'asile.

Tout en préservant les principes qui président à l'organisation de l'OFPPA et à l'examen des demandes, le chapitre II apporte plusieurs modifications qui rénovent profondément la procédure et résultent pour la plupart de la transposition de certaines dispositions de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011, de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 dite directive « procédures » et de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 dite directive « accueil ».

Les garanties sont renforcées et simultanément, dans un souci d'équilibre et d'efficacité des procédures, des outils nouveaux sont mis en place.

Ce chapitre comprend cinq articles.

L'article 5 modifie l'article L. 721-2 du CESEDA relatif aux missions de l'OFPPA et consacre dans la loi le principe d'indépendance de l'OFPPA dans les décisions d'attribution de la protection, qui existe dans les faits depuis la création de l'office en 1952.

Le même article apporte 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.

Il modifie le 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.

L'article 6 modifie l'article L. 722-1 et vise à 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 plus 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 relatif à l'examen des demandes d'asile par OFPPRA.

- L'article L. 723-1 modifié du CESEDA 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.

L'article L. 723-2 nouveau 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 abus du droit d'asile et le renforcement des garanties. A cet égard, il crée, 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'autorité préfectorale, soit à l'initiative de l'OFPPRA ; il renforce le pouvoir d'appréciation de l'OFPPRA qui a désormais la possibilité, dans tous les cas, de reclasser en procédure normale des demandes relevant de cette procédure.

- L'article L. 723-3 nouveau institue, dans un objectif de renforcement de la protection, une possibilité pour l'OFPPRA de statuer « prioritairement » sur les demandes manifestement fondées ainsi que sur celles faites au nom de mineurs ou par des personnes vulnérables.

Il prévoit au bénéfice de personnes se trouvant dans une situation particulière, notamment de vulnérabilité, la possibilité d'aménager les modalités d'examen des demandes. 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.

- Le nouvel article L. 723-4 en transposant les dispositions de la directive du 13 décembre 2011 précise dans la loi les modalités d'évaluation de la demande d'asile en soulignant le principe de coopération qui préside à

cette évaluation et qui implique l'obligation pour le demandeur d'apporter tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande.

L'article L. 723-5 prévoit la possibilité pour l'OFPPA de demander un certificat médical pour l'examen des demandes d'asile.

- L'article L. 723-6 est relatif à l'entretien du demandeur d'asile et 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 conseil. Cette disposition qui découle d'une obligation du droit européen 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.

L'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 d'asile Un décret en Conseil d'Etat prévoira les modalités d'application de ces dispositions.

- Le nouvel article L. 723-10 relatif aux demandes d'asile irrecevables autorise l'OFPPA à ne pas examiner au fond une demande d'asile lorsque le demandeur bénéficie de manière effective d'une protection internationale dans un État membre ou sous certaines conditions, dans un État 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. Les cas d'application sont en effet strictement définis par la loi, l'OFPPA 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, ou encore pour un autre motif, et en aucune manière l'étranger n'est exposé au risque d'un renvoi dans son pays d'origine mais sera éloigné vers le pays qui lui a accordé sa protection.

- Les nouveaux articles L. 723-11 et L.723-12 relatifs aux cas de retraits explicites ou implicites d'une demande d'asile, sont la transposition des articles 27 et 28 de la directive « procédure ». Ce mécanisme constitue une innovation en droit français et 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 pourront s'appliquer dans quatre séries d'hypothèses strictement définies par la loi et seront mises en œuvre exclusivement par l'OFPPA qui, dans le cadre d'un examen individuel, pourra prendre une décision de clôture.

- Les articles L. 723-13, L.723-14 et L.723-15 nouveaux visent à clarifier le régime applicable aux demandes de réexamen en prenant appui à la fois sur les dispositions de la directive « procédure » 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'OFPRA.

L'article 8 consolide le régime de l'asile à la frontière dans la partie législative du livre II du CESEDA en créant deux articles L. 213-8-1 et L. 213-8-2 nouveaux et en modifiant les articles L. 213-9, L. 221-1, et L.224-1. Il fait évoluer le dispositif applicable aux demandes d'asile à la frontière pour le rendre conforme aux exigences découlant des directives européennes et de la jurisprudence. Il veille à assurer 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 il 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'OFPRA, s'il considère que la demande n'est pas manifestement infondée, lie le ministre dans sa décision d'admission.

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. Il prévoit, suivant les prescriptions de la directive, les cas dans lesquels une demande d'asile peut être examinée à la frontière et par conséquent, le demandeur maintenu en zone d'attente, en renvoyant aux cas d'application de la procédure « accélérée ».

Il ajoute aux motifs de refus d'admission au titre de l'asile, les cas d'application du règlement Dublin ainsi que les irrecevabilités, comme le permet la directive « procédures ». Il prévoit, conformément à la directive « accueil » et à la directive « procédure », des garanties particulières pour les personnes vulnérables et les mineurs.

L'article 9 article modifie profondément la procédure d'asile en rétention et crée un chapitre VI, intitulé « Demandes d'asile en rétention » dans le livre V du CESEDA qui comprend un article L. 556-1, spécifiquement dédié aux demandes d'asile en rétention.

Il supprime le caractère automatique du placement en rétention du demandeur d'asile et du classement en procédure accélérée de l'examen de sa demande qui ont été condamnés par la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour européenne des droits de l'homme.

Un demandeur d'asile pourra être maintenu en rétention et sa demande d'asile placée en procédure accélérée si sa demande a pour objet de faire échec à une mesure d'éloignement. Il bénéficiera d'un examen par l'OFPRA et par le tribunal administratif. Il bénéficiera de toutes les garanties prévues en matière de rétention et notamment du contrôle exercé par le juge des libertés et de la détention.

Ces nouvelles garanties s'accompagnent de dispositions concernant les délais d'examen et de recours, destinées à assurer l'effectivité de l'exécution des mesures d'éloignement prises à l'égard d'étrangers dont la demande d'asile est rejetée.

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

L'article 10 qui compose ce chapitre modifie cinq articles du CESEDA ainsi que le code de justice administrative. Ces dispositions visent à la fois à consacrer la place de la CNDA dans le système français d'asile tout en lui donnant les moyens de son efficacité.

L'article 10 modifie l'article L.731-2 du CESEDA fixe des délais d'examen des recours. De manière générale, la CNDA devra statuer dans un délai de quatre mois, et dans un certain nombre de cas, elle statuera à juge unique dans un délai d'un mois. Il s'agira des cas où la demande a fait l'objet d'un examen accéléré, d'une décision d'irrecevabilité, ou a été prise à la suite d'un réexamen. Pour compléter l'efficacité de ce dispositif, il est prévu que l'aide juridictionnelle est de plein droit.

La modification de l'article L.732-1 renforce le caractère juridictionnel en remplaçant l'organisation en section par des formations de jugement. Par ailleurs, il souligne la nécessité des compétences juridiques et géopolitiques des assesseurs à la CNDA et, pour renforcer l'indépendance de la Cour, supprime le pouvoir de proposition de nomination des assesseurs actuellement dévolu des ministères représentés au Conseil d'administration de l'OFPRA.

Il est créé un article L.733-1-1 qui vise à renforcer la possibilité pour le président de la formation de jugement de décider du huis-clos. Ceci est particulièrement nécessaire pour préserver les droits et la sécurité des personnes.

L'article L.733-4 nouveau confirme la compétence de juridiction de plein contentieux de la Cour

L'article L.733-5 nouveau vise à renforcer les moyens de la CNDA face à des demandes frauduleuses.

Le code de justice administrative est modifié dans ses articles L. 233-5, L. 234-3 et L. 234-4 pour tenir compte des modifications opérées dans le CESEDA.

La loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle est actualisée 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 d'asile.

Des évolutions importantes de notre législation sont nécessaires pour tenir compte des dispositions de la directive relative aux procédures d'asile qui établit une distinction entre la présentation (orale) de la demande, son enregistrement par une autorité compétente (dans les trois jours) et l'introduction formelle de celle-ci devant l'autorité de détermination. Ce dispositif 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 III », et l'OFPRA, exclusivement compétent pour statuer sur le fond de la demande et à l'exclusion des demandes relevant du règlement « Dublin ».

Le nouveau régime rompt avec le dispositif actuel qui repose 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, et la loi consacre une garantie nouvelle importante en prévoyant de manière générale le caractère suspensif du recours devant la Cour nationale du droit d'asile, au bénéfice de l'ensemble des demandeurs d'asile, sans distinction selon la nature de la procédure d'examen dont leur demande a fait l'objet.

Ce chapitre prévoit également d'introduire dans le CESEDA des éléments du règlement Dublin et son règlement d'application bien qu'ils soient d'application directe, mais certaines dispositions peuvent toutefois nécessiter des adaptations de la législation nationale. Le règlement Dublin a pour objectif de déterminer la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale par un seul Etat membre. Cette recherche qui permet de garantir l'examen effectif d'une demande de protection, répond à un objectif de célérité dans le but d'éviter le phénomène "d'asylum shopping". Il fixe les garanties accordées au demandeur d'asile (droit à l'information, entretien individuel, recours effectif pouvant avoir un effet suspensif, respect de la dignité dans le cadre du transfert vers l'Etat membre responsable).

Ce chapitre précise enfin dans quelles conditions 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 centres, 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 est défini par décret. Elle est gérée par l'OFII.

La réforme de l'asile est ainsi l'occasion de renforcer le rôle de deux opérateurs de l'Etat aux missions bien distinctes.

Ce chapitre comprend huit articles.

L'article 11 modifie l'intitulé du titre IV dans le livre VII, qui est désormais consacré à l'accès à la procédure et aux conditions d'accueil

L'article 12 crée un chapitre 1^{er} au titre IV du livre VII du CESEDA consacré à l'enregistrement de la demande d'asile :

-L'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'OFPRA dès lors qu'il a été établi que la France était compétente et que l'OFPRA 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 un chapitre spécifique relatif à l'application du règlement Dublin sur le territoire national.

Le I de l'article 13 crée un chapitre II au titre IV du livre VII afin de permettre une meilleure lecture du droit national et des textes européens.

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 n'entre pas dans sa compétence.

L'incompétence de l'OFPRA et de la CNDA est confirmée lorsqu'il est fait application du règlement Dublin.

L'article L. 742-2 prévoit que le demandeur d'asile peut être assigné à résidence dès lors qu'il sollicite l'asile et pendant la procédure de détermination de l'Etat membre responsable, et en tout état de cause dans une durée la plus courte possible.

L'article L. 742-3 évoque les modalités de notification de la décision de transfert vers l'Etat membre qui a reconnu sa responsabilité dans l'examen de la demande d'asile. Ce cas initialement prévu dans le livre V relatif aux mesures d'éloignement trouve davantage sa place dans le livre VII, puisqu'un demandeur d'asile placé sous procédure Dublin demeure un demandeur d'asile sur le territoire des Etats membres.

L'article L. 742-4 crée un recours spécifique afin de respecter l'esprit de l'article 27 du règlement Dublin qui impose aux Etats membres de créer dans leur droit national un recours "effectif" ou pouvant avoir un caractère suspensif de plein droit (en première instance) contre les décisions de transfert du demandeur d'asile vers l'Etat membre qui a reconnu sa responsabilité dans l'examen du dossier selon trois modalités laissées au choix des Etats membres : 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. La création d'un recours spécifique en annulation contre les décisions de transfert est conforme à la pratique contentieuse en matière de droit des étrangers. Par ailleurs, la durée des différentes procédures contentieuses actuelles impacte fortement les finances de l'Etat puisqu'il incombe à l'Etat membre requérant d'accorder le bénéfice des conditions matérielles d'accueil au demandeur d'asile sous procédure Dublin jusqu'à son transfert effectif vers l'Etat membre requis ayant reconnu sa responsabilité dans l'examen de la demande d'asile.

Le demandeur d'asile qui se sera vu notifier une décision de transfert pourra ainsi la contester en formant un recours en annulation devant le président du tribunal administratif dans un délai de sept jours qui disposera de 15 jours pour statuer. Dans cette situation, la décision de transfert ne pourra être exécutée avant expiration d'un délai de vingt-deux jours.

Un tel recours permettra de concilier l'ensemble des garanties offertes aux personnes placées sous procédure "Dublin" avec la nécessaire célérité de l'examen de ce recours et, plus généralement, du déroulement de la procédure "Dublin". Par ailleurs, la création de ce recours pourrait être combinée avec le dispositif déjà existant prévu au III de l'article L. 512-1 du CESEDA : à savoir 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, comme l'a récemment jugé le Conseil d'Etat.

L'article L. 742-5 dispose qu'un demandeur d'asile sous procédure Dublin peut être assigné à résidence ou placé en rétention en vue de son transfert vers l'Etat membre qui a reconnu sa responsabilité.

Dans cette situation, la décision de transfert ne pourra être exécutée ni avant un délai de 7 jours ou de 48 heures, ni avant que le tribunal administratif ne se soit prononcé, s'il a été saisi.

L'article L. 742-6 tire les conséquences de la décision du juge administratif sur la situation de l'intéressé.

L'article L. 742-7 rappelle que le chapitre II nouveau n'est pas applicable en outre-mer, le règlement Dublin étant applicable au territoire européen de la France.

Le II de l'article 13 procède à des mesures de coordination et permet de modifier différents articles du CESEDA afin de tenir compte de la création du chapitre II du titre IV du Livre VII.

Le III de l'article 13 modifie le code de justice administrative pour tenir compte de la création du recours contre la décision de transfert.

Le IV précise que les demandeurs d'asile qui contestent la décision de transfert sont éligibles au bénéfice de l'aide juridictionnelle prévue par l'article 3 de la loi n° 91-647 modifiée du 10 juillet 1991.

L'article 14 crée dans le titre IV un chapitre consacré au maintien sur le territoire des demandeurs d'asile pour lesquels la France est compétente.

-L'article L. 743-1 prévoit que l'attestation de demande d'asile vaut droit au maintien sur le territoire et qu'elle est renouvelée jusqu'à ce que l'OFPRA statue. Ce régime se substitue au dispositif actuel d'admission provisoire au séjour. Il bénéficie à tous les demandeurs d'asile, indépendamment de la procédure qui sera suivie concernant l'examen de leur demande 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 et l'obligation de quitter le territoire. Ces cas sont définis en stricte conformité avec la directive « procédure » et ces dispositions concilient la nécessité d'éviter des abus au droit d'asile et l'exigence de garantie des droits.

L'article L.743-3 précise que le document prévu au L. 742.1 lui permet de se maintenir sur le territoire pendant toute la durée de la procédure

jusqu'à son transfert vers l'Etat membre qui aura accepté d'examiner sa demande d'asile.

L'article L. 743-4 reprend tout en les adaptant au nouveau régime de droit de maintien sur le territoire les dispositions prévues à l'article L.742-7 du CESEDA et rappelle le principe selon lequel l'étranger dont la demande d'asile a été rejetée et qui ne peut obtenir un titre de séjour à un autre titre 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 prévues dans l'ancien article L. 742-6 du CESEDA. Cet article, conformément aux engagements internationaux de protection, 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 la demande d'asile.

L'article L.311-5 est un article de mise en cohérence du CESEDA

L'article 15 prévoit notamment l'accès au logement et à une allocation, 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.

L'article L. 744-1 prévoit les conditions matérielles d'accueil qui 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 décliné dans chaque région par un schéma régional.

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 fichier informatique en lien avec les lieux d'hébergement.

L'article L. 744-5 prévoit le délai pendant lequel le demandeur d'asile bénéficie des conditions d'accueil. Elles lui sont ouvertes pendant toute la durée de son séjour en France, 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 », ou jusqu'à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'OFPRA ou de la CNDA pour les autres demandeurs d'asile. Cet article a également pour but de prévoir le régime d'expulsion des centres d'hébergement des demandeurs déboutés de leur demande d'asile.

L'article L. 744-6 dispose des 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 des aides équivalentes de droit commun de veille sociale. Il prévoit également le régime des autorisations temporaires 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 ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

L'article L. 744-9 traite de l'allocation pour demandeur d'asile. Il réserve cette allocation aux demandeurs d'asile 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 16 est un article visant à 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.

L'article 17 est un article de régulation visant à mettre en conformité les 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.

L'article 18 prévoit la possibilité, pour les déboutés qui ont fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) d'être assignés à résidence dans un lieu d'aide et de préparation au retour, en vue de délivrer un accompagnement spécifique à ces personnes, et de fluidifier le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile.

L'article 19 complète l'article L. 511-1 relatif aux conditions du prononcé d'une OQTF en prévoyant le cas de l'étranger dont la demande d'asile a été définitivement rejetée ou qui ne bénéficie plus du droit de maintien sur le territoire. Il complète également l'article L. 512-1 relative aux voies de recours contentieuses contre l'OQTF en prévoyant pour l'exercice du recours ainsi que pour la décision juridictionnelle des délais abrégés ainsi que des modalités procédurales adaptées. Ces dispositions ont pour objet de renforcer l'efficacité du dispositif d'éloignement des demandeurs d'asile déboutés.

Le chapitre V est relatif au contenu de la protection

Conformément à la directive « qualification », 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 20 complète l'article L.111-6 et est relatif aux vérifications d'actes d'état civil concernant des membres de famille de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection subsidiaire. Il doit être lu en relation avec l'article 22 créant les articles L.752-1 et L.752-2 relatifs à la réunification familiale.

L'article 21 modifie l'article L. 314-11, en prévoyant la délivrance d'une carte de résident aux ascendants de réfugiés. Un nouvel article L. 311-9 est 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 22 modifie le titre V consacré désormais au contenu de la protection.

-L'article L. 751-1 nouveau précise que tant les bénéficiaires du statut de réfugié que les bénéficiaires de la protection subsidiaires bénéficient d'un accompagnement dans l'emploi et le logement lorsqu'ils se sont engagés dans le parcours d'accueil visé à l'article L. 311-9. Cette modification actualise l'ancien article L. 711-2 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 nouveau consacre le droit à la réunification familiale des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Elle confirme le

principe du droit pour le bénéficiaire de cette protection à faire venir les membres de sa famille se trouvant dans le pays d'origine, sans que lui soient opposés les conditions de durée de séjour préalable, de logement et de ressources, normalement exigibles des autres étrangers sollicitant le droit au 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.

-Le nouvel 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.

Le nouvel article L.752-3 instaure la possibilité pour l'OFPRA de demander un certificat médical lorsque cela lui paraît nécessaire pour évaluer la nécessité de maintenir la protection accordée.

-Le nouveau chapitre III du titre V du CESEDA donne une base légale aux titres de voyage délivrés tant à des réfugiés qu'à des personnes sous protection subsidiaire en définissant leurs conditions d'attribution dans le respect de la convention de Genève et de la directive de 2011.

Par ailleurs, cet article crée un nouveau chapitre IV constitué d'un article unique article L. 754-1 qui reprend en l'actualisant l'ancien article L. 751-2 listant les dispositions nécessitant pour leur application que soient pris des décrets en Conseil d'État intitulé.

Le chapitre VI contient les dispositions relatives à l'Outre-mer.

Il comporte trois articles.

L'article 23 adapte les dispositions du titre VI du livre VII.

L'article 24 modifie les dispositions des ordonnances relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis, la Polynésie, la Nouvelle Calédonie.

Le chapitre VII contient les dispositions transitoires et finales.

L'article 25 relatif aux dispositions transitoires prévoit l'expérimentation pendant une durée de trois ans du transfert du contentieux de l'asile vers deux tribunaux administratifs.

L'article 26 prévoit les modalités d'application de la loi aux collectivités d'Outre-mer.

L'article 27 prévoit les dates d'entrée en vigueur de la loi.