



# Le projet de loi Immigration - Asile : un projet déséquilibré

Le projet de loi Immigration-Asile que va adopter le Conseil des ministres comporte des avancées que nous ne pouvons qu'approuver (durée des titres de séjour, voies de migrations légales pour les «talents», etc.). Il pose aussi des questions, au regard de la Constitution, de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Convention de Genève, par plusieurs des mesures qu'il prévoit dans le but déclaré, soit d'empêcher les entrées sur le territoire ou l'entrée dans la procédure d'asile, soit d'augmenter l'efficacité de la politique d'éloignement, par recours à l'assignation à résidence ou à la rétention des migrants en situation irrégulière.

Dans son analyse du projet, France terre d'asile a voulu se concentrer sur les enjeux du droit d'asile, de l'hébergement des primo-arrivants et des demandeurs d'asile, et de la rétention, en relevant les garanties que le projet de loi devrait apporter, et celles qu'il menace ou fragilise.

# AU TITRE DE LA GARANTIE EFFECTIVE DU DROIT D'ASILE, UN MANQUE ET UNE MENACE

## > UN MANQUE : LA RÉORGANISATION DU PREMIER ACCUEIL

L'accès à la procédure d'asile et au dispositif national d'accueil constitue l'une des principales carences du système d'asile français, amplifiée par deux phénomènes : l'augmentation continue et soutenue du nombre de demandeurs d'asile en France et la refonte de l'accès à la procédure par la loi du 29 juillet 2015, à travers la création de guichets uniques (Guda) Préfecture/Ofii et la réorganisation du premier accueil. Structurellement sous dotés, les Guda, les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (Pada) ne peuvent recevoir dans un délai raisonnable l'ensemble des personnes souhaitant demander l'asile. L'accès à l'hébergement étant conditionné par ce passage en Préfecture, leur saturation chronique favorise la précarité comme première étape incontournable de la procédure d'asile. Se forment ainsi des campements de fortune dans les rues de Paris ou d'ailleurs, faisant régulièrement l'objet d'opérations d'évacuation.

Suite à l'annonce du « *plan migrants* » le 12 juillet 2017, France terre d'asile a appelé à une réforme en profondeur du premier accueil à travers la création de centres de transit dans toutes les grandes capitales régionales capables d'héberger en amont les personnes à la rue souhaitant demander l'asile et d'évaluer leur situation administrative et sociale. Le développement de Centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), expérimentés près de Calais puis déployés progressivement par circulaire dans d'autres régions, s'inscrit en partie dans cette logique. Mais le développement empirique de ce nouveau dispositif, au cas par cas, et sans harmonisation par la loi, risque d'ajouter une nouvelle couche au « mille feuilles de l'accueil » sans répondre aux enjeux posés, s'il ne va pas de pair avec une remise à plat du schéma de premier accueil et d'accès à la procédure d'asile. En effet, quelle articulation entre les CAES et les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (Pada) ? Ces dernières assurent dans le cadre d'un marché public une mission d'information et de pré-accueil avant le passage en guichet unique ainsi que l'accompagnement des personnes domiciliées avant leur orientation vers le dispositif national d'accueil. La superposition de deux systèmes d'entrée dans la procédure risque de multiplier les stratégies d'adaptation des primo-arrivants et des passeurs à l'opposé de l'effet escompté par le schéma directif.

**France terre d'asile préconise de réorganiser l'entrée dans le système d'asile autour de la création de centres de transit régionaux répartis de manière équitable sur le territoire.**

Ce dispositif unique de premier accueil favoriserait la fluidité, l'efficacité et la qualité du premier accueil à travers la réalisation de quatre missions :

- Assurer l'hébergement des migrants souhaitant demander l'asile sur une période calibrée de 30 jours.
- Évaluer la situation administrative, sociale et médicale des personnes, en lien avec les services compétents, afin d'optimiser leur orientation vers le dispositif adéquat et des conditions d'accueil adaptées. Une identification effective des vulnérabilités, prévue par la loi mais aujourd'hui défailante, serait menée.

- Informer et accompagner les demandeurs d'asile sur la procédure, le dossier Ofpra et l'ouverture des droits.
- Délivrer une information fiable aux migrants, y compris ceux qui ne peuvent prétendre aux hébergements pour demandeurs d'asile, avant leur orientation vers un autre dispositif.

L'évolution du périmètre des Pada, auxquelles des capacités d'hébergement seraient intégrées, favoriserait la création rapide et à moindre coût de ces centres de transit. Des zones géographiques comme l'Île-de-France ou le Calais justifieraient la mise en place de dispositifs particuliers.

Il est par ailleurs important qu'une sécurité élémentaire soit apportée par la loi aux migrants n'entrant pas dans la procédure d'asile en garantissant l'intervention d'un juge pour toute sortie forcée de ces hébergements, comme c'est déjà le cas pour les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada). Cela garantira l'effectivité du système et évitera que la crainte des contrôles administratifs et de leurs effets possibles priment sur le besoin d'hébergement des primo-arrivants.

Toute sortie forcée d'un centre de transit ou CAES ne doit pouvoir se faire qu'après intervention d'un juge administratif.

## > UNE MENACE : SUR LE DROIT AU RECOURS EFFECTIF DES DEMANDEURS D'ASILE

Le projet de loi prévoit de réduire le délai pour introduire un recours contre une décision négative de l'Ofpra à 15 jours au lieu d'un mois actuellement. Afin de respecter le droit fondamental à un recours effectif, le droit européen impose aux États membres de définir des délais « raisonnables », ne rendant pas l'exercice de ce droit « impossible ou excessivement difficile ».

L'expérience qu'ont les associations chargées d'accompagner les demandeurs d'asile dans toutes leurs démarches administratives témoigne de la difficulté de préparer et former un recours dans les délais actuels. En ramenant de un mois à quinze jours le délai de recours, on retire au droit de recours son caractère effectif, si sacré pourtant dans la jurisprudence pragmatique de la Cour européenne des droits de l'homme.

En effet, le délai d'introduction est mis à profit par les demandeurs d'asile pour récolter les preuves ou certificats en appui du recours et pour échanger avec leur avocat, afin d'exposer les motifs invoqués. La majorité des demandeurs d'asile bénéficient de l'aide juridictionnelle et donc de l'appui d'un avocat qui découvre souvent le dossier à sa nomination. En quinze jours, l'avocat ne trouvera pas nécessairement le temps d'échanger avec son client avant d'introduire le recours, ce qui accroît le risque de rejet par ordonnance pour cause de manque d'éléments sérieux opposés.

Un grand nombre de pays européens a fixé le délai de recours à 30 jours. En Allemagne, il est de 14 jours, mais le recours n'a pas besoin d'être motivé lors de cette première étape : le requérant dispose ensuite d'un mois minimum pour soumettre les éléments en appui de son recours.

Une réduction du délai de recours risque d'avoir un impact sur la qualité des recours, la confiance des acteurs de l'asile dans la procédure et l'augmentation des recours contre les mesures d'éloignement. Nous soutenons l'objectif de réduction des délais, mais cette réduction ne doit pas se faire au prix d'une réduction des garanties procédurales essentielles des demandeurs d'asile et par une mesure qui n'aurait un impact que marginal sur la durée totale de la procédure d'asile.

France terre d'asile recommande donc de rejeter cette modification et de maintenir le délai de recours à 1 mois.

## AU TITRE DE L'HÉBERGEMENT PROPOSÉ AUX RÉFUGIÉS, PLUSIEURS FAIBLESSES

### > UN HÉBERGEMENT DIRECTIF QUI RISQUE DE SE TRANSFORMER EN «PRÉCARITÉ DIRECTIVE»

Le projet de loi renforce le schéma directif de l'hébergement des demandeurs d'asile enregistrés. En l'absence d'orientation des demandeurs d'asile vers un lieu de prise en charge déterminé, il risque de manquer son but.

Le principe de directivité du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile n'est pas nouveau. Il consiste à rendre obligatoire l'orientation d'un demandeur d'asile vers un centre d'accueil pour demandeur d'asile (Cada) se situant sur l'ensemble du territoire métropolitain. Un refus entraîne la perte de l'accès à l'hébergement au titre de l'asile. France terre d'asile n'est opposée ni à ce principe ni à son renforcement qui, sous réserve de certaines garanties, peut améliorer notre système d'asile à plusieurs niveaux :

- En rééquilibrant la répartition des demandeurs d'asile sur le territoire
- En facilitant l'accès à l'hébergement des demandeurs d'asile et en réduisant les conséquences graves liées à la grande précarité
- En améliorant la fluidité du système d'accueil pour une meilleure adéquation entre besoins et capacités d'accueil disponibles.

Inspiré du système allemand, un renforcement du schéma directif, tel que présenté par le projet de loi, ne peut produire ses effets que s'il conduit à la détermination rapide du lieu de prise en charge des demandeurs d'asile. Or la rédaction actuelle du projet de loi comprend une incertitude préoccupante puisque il n'est pas fait mention d'une orientation vers un lieu d'hébergement mais vers une région où le demandeur d'asile est tenu de résider. La possibilité d'imposer à un demandeur d'asile de résider dans une région sans précision du lieu où il sera hébergé aura pour conséquence la multiplication de poches de précarité à travers les villes moyennes. Sur la base de notre expérience de 45 ans en matière d'accueil des demandeurs d'asile, ce maillon manquant au moment de l'orientation agira comme facteur de désorganisation et d'incohérence, à l'extrême opposé du résultat souhaité.

En pratique, pour le bon fonctionnement d'un schéma directif, il est essentiel que le système soit connu des demandeurs d'asile (information en amont), obligatoire (l'arbitrage est fait par l'administration) et que l'acheminement du demandeur ou de la famille soit organisé (indications nécessaires sur le lieu de prise en charge (adresse, téléphone, référent), fourniture des moyens de transport (par ex. les tickets SNCF) et qu'ils soient hébergés jusqu'au jour de l'acheminement.

Afin d'éviter que la mise en œuvre de l'hébergement directif ne se transforme en « précarité directive », France terre d'asile recommande de modifier la version actuelle du projet de loi en précisant, dans la partie législative, que l'orientation se fait vers un lieu d'hébergement.

Article 9, b) « *l'étranger dont la demande a été enregistrée peut être orienté vers une autre région, dans un lieu d'hébergement et d'accompagnement où il est tenu de résider pendant le temps de l'examen de la demande d'asile* ». Les conditions d'application sont renvoyées à la publication d'un décret.

## > L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET ADMINISTRATIF EN CONTINU : UNE GARANTIE INDISPENSABLE À LA RÉUSSITE DE LA RÉFORME EN COURS

Le lieu de prise en charge indiqué par l'administration doit assurer l'hébergement et l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile. Garantir l'accompagnement des demandeurs d'asile dans un contexte de raccourcissement de la procédure est une mesure qui gagnerait à être mieux prise en compte par le projet de loi et le plan migrants pour ne pas déséquilibrer notre système d'asile. En effet, les demandeurs d'asile n'auront plus qu'une semaine pour préparer leur entretien à l'Ofpra et la notification « *par tous les moyens* » de la décision de l'office renforce encore la nécessité d'une prise en charge la plus rapide et complète. Il est nécessaire de préserver sa continuité lors du déplacement organisé dans le cadre du schéma national directif. La mise en place du schéma doit être accompagnée d'une réflexion sur le transfert des dossiers personnels de demande d'asile et notamment celui de la CPAM.

France terre d'asile recommande de garantir la continuité de l'accompagnement social et administratif en cas d'orientation directive d'un demandeur d'asile.

## > UN HÉBERGEMENT INSUFFISAMMENT SÉCURISÉ

Les Cada étaient, jusqu'à présent, une figure rassurante, précisément parce qu'à l'issue de la procédure de sortie de l'hébergement, une fois acquise la décision définitive sur la demande d'asile, l'étranger même débouté disposait d'un délai d'un mois pour se retourner. C'est cette latitude que le projet de loi propose de supprimer en prévoyant l'effet immédiat des décisions de la CNDA (dès la lecture des jugements) sur le droit au maintien sur le territoire.

De plus, les conditions matérielles d'accueil cessent à la fin du mois suivant cette lecture. Ces deux dispositions vont avoir un impact négatif très important pour les demandeurs d'asile et pour leurs hébergeurs. En effet, les demandeurs d'asile risquent de se retrouver en situation irrégulière sans le savoir. De plus, cela signifie un arrêt de versement de l'Allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et de sortie des Cada dans un temps très court, même sans que les demandeurs d'asile n'en soient forcément informés.

## AU TITRE DE L'ÉLOIGNEMENT, UNE EXTENSION INUTILE DE LA DURÉE DE RÉTENTION

La version actuelle du projet de loi prévoit la possibilité d'une extension du délai maximal de rétention à 135 jours contre 45 jours actuellement. Après une durée initiale de 30 jours, la rétention peut être prolongée deux fois par période de trente jours. Une fois ces 90 jours écoulés, à titre exceptionnel, la rétention peut être à nouveau prolongée de trois fois quinze jours. Cette nouvelle possibilité de prolongation a pour objet de contrer les stratégies d'obstructions de l'éloignement, c'est-à-dire au sens du projet de loi lorsque l'étranger « *fait valoir qu'il ne peut pas être éloigné en raison de son état de santé ou dépose une demande d'asile* ».

Ces deux motifs de prolongations mettent en avant des obstacles qui sont en réalité des droits fondamentaux des personnes et pour lesquels des nouveaux éléments peuvent intervenir à tout moment et ne pas constituer un obstacle à l'éloignement.

Par ailleurs, il est démontré qu'enfermer plus longtemps n'a jamais permis d'éloigner plus et la majorité des éloignements intervient dans les premiers jours : selon les chiffres 2017 pour les quatre centres dans lesquels France terre d'asile intervient, 93 % des personnes éloignées le sont dans les 30 premiers jours. Au-delà du 30ème jour et donc de la deuxième prolongation, moins de 7 % de personnes sont éloignées. La durée moyenne de rétention pour les personnes éloignées est de 12,9 jours. Ce constat est le même depuis plusieurs années. L'atteinte à la liberté individuelle des personnes ne doit pas être disproportionnée au regard de l'objectif d'un éloignement effectif.

Dans un rapport de 2013, l'ancien député et ministre de l'Intérieur Mathias Fekl, notait qu'un allongement de la rétention n'aurait que peu d'impact en matière de lutte contre l'immigration irrégulière mais priverait inutilement de liberté des étrangers qui ne pourront de toute façon pas être reconduits.

Enfin, en l'état actuel, les centres de rétention administrative ne sont absolument pas prévus pour accueillir des personnes sur une durée aussi longue.

France terre d'asile recommande une durée de rétention de 32 jours maximum.

# AU TITRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE QUI ENCADRE LA POLITIQUE NATIONALE DE L'ASILE, DEUX ORIENTATIONS QUI AFFAIBLISSENT LE DROIT D'ASILE

## > UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE TRANSFERTS «DUBLIN» VOUÉE À L'ÉCHEC ?

Le régime de Dublin ne fonctionne pas et est totalement asymétrique. Ce constat n'est pas nouveau mais malgré une analyse partagée à tous les niveaux (États, institutions européennes, associations) et des négociations en cours sur la refonte du système au niveau européen, la France cherche, par une nouvelle loi notamment, à accroître les transferts de personnes placées sous procédure Dublin.

France terre d'asile prône depuis plusieurs années une réforme en profondeur fondée sur la solidarité, à 27 ou entre quelques pays volontaires. Tout mécanisme de répartition doit en particulier prendre en compte les aspirations des demandeurs d'asile et les liens familiaux et linguistiques. Pour les personnes actuellement en France et que l'on ne peut transférer – notamment vers des pays où les systèmes d'asile sont dysfonctionnels ou saturés – il faut poser la question de l'application de la clause de souveraineté.

## >LE RETOUR DES PAYS TIERS SÛRS «PAR LA FENÊTRE» ?

Le droit d'asile est également en cause, potentiellement, dans la politique menée avec les pays tiers, de premier accueil ou de transit. Il y a bien du sens, pour la France comme pour l'UE, à favoriser un accueil des personnes déplacées dans d'autres pays que la lointaine Europe ; mais il y a le risque que, dans cet effort dominé par des objectifs de politique migratoire, on s'accommode pour les demandeurs d'asile d'un droit d'asile au rabais. Le gouvernement français en est conscient, qui a renoncé, in extremis, à introduire dans son projet de loi une irrecevabilité des demandes d'asile pour cause de transit par un «pays tiers sûr», mais il serait plus convaincant s'il défendait la même position sur le projet de règlement européen dit « *procédure* » qui s'apprête à nous imposer un tel régime.

---

## CONCLUSION

---

Le projet de loi, comme la politique du gouvernement plus largement, prétend présenter un visage équilibré en améliorant, d'un côté, le droit d'asile (en accélérant les délais d'instruction, en augmentant les capacités d'hébergement, en sécurisant certains titres de séjour), et en renforçant, de l'autre, la politique des retours contraints des personnes en situation irrégulière.

On ne peut pourtant dissocier totalement asile et immigration, et, si on n'y prend garde, les mesures proposées au titre de la politique migratoire peuvent affecter gravement la réalité du droit d'asile qu'on prétend défendre, sans garantie d'efficacité sur les résultats escomptés.