



Direction de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile

Loi du 16 juin 2011 n° 2011-672 à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité Dispositions relatives à l'asile

La loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité est entrée en vigueur le 18 juillet 2011. Elle vise à transposer en droit français trois directives européennes¹, mais va au-delà en entraînant de profonds changements en droit des étrangers notamment s'agissant de la zone d'attente, des mesures d'éloignement, de la rétention, du droit au séjour et de l'asile. La présente note se concentre sur les modifications relatives au droit d'asile.

La loi comporte quatre dispositions concernant spécifiquement l'asile. Elles concernent la procédure prioritaire et à la procédure devant la CNDA. Il est également à noter la publication du décret du 29 août 2011 relatif aux conditions d'exercice du droit d'asile.

I. Nouveau cas d'application de la procédure prioritaire

La loi du 16 juin 2011 vient définir un nouveau cas d'application de la procédure prioritaire. Cette disposition a été précisée par la circulaire du 17 juin 2011².

L'article 741-4 du CESEDA détermine les cas dans lesquels l'admission au séjour d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile peut être refusée :

1° : L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat membre en application des dispositions du règlement Dublin.

2° Le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les dispositions de l'article 1 C5 de la convention de Genève, ou d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr.

3° Présence de l'étranger constituant une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat

4° Demande d'asile reposant sur une fraude délibérée ou constituant un recours abusif aux procédures d'asile ou n'étant présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

Jusqu'ici, seule la notion de recours abusif était définie, il s'agissait particulièrement de la : « *présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'admission au séjour au titre de l'asile sous*

¹ Il s'agit de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite directive « retour », de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, dite directive « carte bleue européenne », et de la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite directive « sanctions ».

² Circulaire du 17 juin 2011 n° IOCK111077C ayant pour objet l'entrée en vigueur de la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

des identités différentes, de la présentation d'une demande d'asile dans une collectivité d'outre mer alors qu'une autre demande d'asile est en cours d'instruction dans un autre Etat membre de l'UE ».

L'article 96 de la loi vient préciser la notion de fraude délibérée, en ajoutant à l'article L. 741-4-4° : « **Constitue une demande d'asile reposant sur une fraude délibérée la demande présentée par un étranger qui fournit de fausses indications, dissimule des informations concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités** ».

Pour rappel, le refus d'admission sur les fondements de l'article L. 741-4 2° à 4° entraîne le placement en procédure prioritaire : dépôt de la demande en 15 jours, examen de la demande en 15 jours, mesure d'éloignement pouvant être prise et mise en œuvre dès la décision de rejet de l'Ofpra.

La circulaire du 17 juin 2011 est venue préciser les cas dans lesquels cette disposition pourrait s'appliquer :

1^{er} cas d'application :

Lorsque le demandeur d'asile refuse de donner des indications sur son état civil et les conditions de son entrée en France ou donne de fausses informations à cet égard.

2nd cas d'application :

Quand le demandeur d'asile refuse de donner toute information sur son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée.

3^e cas d'application :

Quand le demandeur d'asile fournit des indications sur son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en contradiction manifeste avec des informations dont la préfecture dispose par ailleurs.

4^e cas d'application :

La notion de fraude délibérée s'appliquera encore aux demandeurs d'asile qui refusent de se soumettre à l'obligation du relevé d'empreintes digitales ou qui rendent volontairement impossible l'identification de leurs empreintes. Cette disposition reprend la jurisprudence du Conseil d'Etat³ et sera appliquée conformément à la circulaire du 2 avril 2010⁴.

Le troisième cas d'application pose la question de la source des informations recueillies par la préfecture. La circulaire fait référence aux « informations recueillies par l'Ofpra » et leur possible contradiction avec les informations fournies par le demandeur d'asile à la Préfecture.

La transmission d'informations entre la Préfecture et l'OFPPA est strictement encadrée par l'article L.723-4 du CESEDA⁵. Elle ne peut se faire qu'à la demande de

³ CE. Ord 2 novembre 2009 n°332890

⁴ Circulaire n° 1000106C du 2 avril 2010.

⁵ Article L. 723-4 du CESEDA : « A la demande de l'autorité administrative, le directeur général de l'office communique à des agents habilités des documents d'état civil ou de voyage permettant d'établir la nationalité de la personne dont la demande

l'autorité administrative, dans le but d'établir la nationalité de la personne. Il ne peut concerner qu'une personne dont la DA a été rejetée, à la condition que cette communication s'avère nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement et qu'elle ne porte pas atteinte à la sécurité de cette personne ou de ses proches.

Au vu de ces limites, aucune information recueillie par l'OFPRA ne doit être transmise avant une décision de rejet et en cas de mesure d'éloignement, donc uniquement dans le cas où le demandeur d'asile est déjà en procédure prioritaire.

Le seul moment où semble pouvoir s'appliquer cette disposition de la circulaire concerne donc le cas où, lorsqu'à la suite du dépôt de son dossier OFPRA, le demandeur d'asile vient présenter sa lettre d'enregistrement à la Préfecture en vue d'obtenir son récépissé en remplacement de son APS.

La lettre d'enregistrement recèle certaines informations notamment l'identité et la nationalité du demandeur d'asile. La circulaire précise que, dans ce cas, la seule circonstance que les informations recueillies par l'OFPRA ne coïncident pas avec celles fournies par l'intéressé lors de l'enregistrement de la demande par la préfecture n'est pas suffisante pour appliquer la procédure prioritaire et peut s'expliquer par des motifs légitimes. **En revanche, si les informations permettent de constater que le demandeur d'asile est en provenance d'un pays d'origine sûr ou que l'examen de sa demande relève d'un autre Etat membre en application du règlement Dublin, la Préfecture pourra en tenir compte pour retirer l'admission au séjour, sur le fondement de l'article L. 742-2 du CESEDA⁶.**

L'information permettant de constater que le demandeur d'asile est en provenance d'un pays d'origine sûr peut se trouver sur la lettre d'enregistrement et donc entraîner le placement en procédure prioritaire. En revanche aucune information n'est en principe transmise sur le parcours migratoire et donc sur la possibilité que l'examen de la demande d'asile relève d'un autre Etat membre.

Limites de l'application de la procédure prioritaire :

Si cette disposition entraîne un nouveau cas d'application de la procédure prioritaire, elle se trouve limitée par plusieurs dispositions.

Au-delà de l'élément matériel : fournir de fausses informations, dissimuler des informations (identité, nationalité, modalités d'entrée), **l'application de la procédure prioritaire nécessite un élément intentionnel : la volonté d'induire en erreur les autorités.** Pour justifier le

d'asile a été rejetée ou, à défaut, une copie de ces documents, à la condition que cette communication s'avère nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement et qu'elle ne porte pas atteinte à la sécurité de cette personne ou de ses proches ».

⁶ Article L. 742-2 du CESEDA : « Par dérogation aux dispositions de l'article L. 742-1, le document provisoire de séjour peut être retiré ou son renouvellement refusé lorsqu'il apparaît, postérieurement à sa délivrance, que l'étranger se trouve dans un des cas de non-admission prévus aux 1° à 4° de l'article L. 741-4 ».

placement en procédure prioritaire, la Préfecture apportera la preuve de la volonté d'induire en erreur les autorités poursuivie par le demandeur.

La circulaire précise d'autre part que l'application de cette nouvelle disposition doit reposer sur un **examen individuel de la situation et ne saurait avoir un caractère automatique**. Elle ne peut conduire les services préfectoraux à porter une appréciation sur les circonstances qui ont conduit l'étranger à quitter son pays et sur les motifs de la demande.

Elle précise également que le seul fait que le demandeur d'asile soit démuné de documents d'identité ou de voyage ne saurait justifier l'application de cette procédure.

Dans cette hypothèse il sera essentiel de rappeler que le droit au séjour provisoire constitue un corollaire du droit à l'asile politique⁷ et que : « *le respect du droit d'asile implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire* »⁸.

Le refus d'admission au séjour constituant une exception à un droit constitutionnellement garanti, les cas qui l'autorisent doivent être interprétés restrictivement.

Il est indispensable **d'informer le demandeur d'asile des conséquences que peuvent avoir le refus de donner des informations ou le fait de donner des fausses** sur les modalités de son entrée ou son identité.. En effet, un demandeur d'asile placé en procédure prioritaire en France rencontrera de grandes difficultés pour bénéficier de l'ATA et en cas de rejet par l'Ofpra, le recours devant la CNDA ne sera pas suspensif, il pourra être éloigné du territoire. A l'inverse, le transfert vers un autre Etat, peut permettre une procédure de demande d'asile plus protectrice des droits du demandeur d'asile notamment en fonction du pays de destination, du taux de reconnaissance par nationalité et de la nationalité de la personne concernée.

II. Procédure devant la CNDA

1. L'aide juridictionnelle

L'article 95 de la loi modifie l'article L. 731-2 du CESEDA et introduit deux changements relatifs à l'aide juridictionnelle devant la CNDA.

- Le demandeur d'asile doit désormais être informé des modalités de la demande d'aide juridictionnelle dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend (jusqu'ici, l'ensemble des documents était rédigé en français).
- Le bénéfice de l'aide juridictionnelle n'est désormais plus accordé dans le cas où le **demandeur d'asile fait une demande de réexamen et a déjà bénéficié, lors de sa première demande de l'assistance d'un avocat**. Il s'agit d'une restriction du bénéfice de l'aide juridictionnelle qui pouvait auparavant être accordé sans que le nombre de requête préalable soit étudié.

⁷ (CE, Ass., 13 décembre 1991 ; Préfet de l'Hérault c/Dakoury).

⁸ Conseil constitutionnel ; décision n°86-325 du 13 décembre 1993

2. La question préjudicielle

L'article 99 de la loi crée un nouvel article L. 733-3 du CESEDA avec la possibilité nouvelle d'une question préjudicielle. En présence d'une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se présentant dans de nombreux litiges, la CNDA peut transmettre l'affaire au Conseil d'Etat qui a trois mois pour répondre. La CNDA ne peut rendre sa décision avant l'avis donné par le Conseil d'Etat ou avant l'expiration d'un délai de trois mois. La réponse a le statut d'un avis.

Cette possibilité renforce le rôle du Conseil d'Etat en matière d'élaboration de la jurisprudence de l'asile celui-ci étant jusqu'ici cantonné aux pourvois en cassation contre les décisions de la CNDA.

3. La visioconférence

L'article 98 de la loi complète l'article L. 733-1 du CESEDA et instaure la possibilité pour la CNDA de réaliser des audiences en visioconférence. Cette disposition s'inscrit dans une démarche de réduction des couts. Elle s'appliquera principalement aux demandeurs d'asile situés en Outre-mer. Les demandeurs d'asile situés en France métropolitaine qui refuseraient la visioconférence auront la possibilité d'être convoqués, à leur demande dans les locaux de la Cour.