



Mai 2006

PROJET DE LOI « IMMIGRATION ET INTEGRATION » : CONSEQUENCES POUR LE DROIT D'ASILE

Le gouvernement prépare depuis plusieurs mois une nouvelle réforme sur l'immigration. Un projet de loi « *relatif à l'immigration et à l'intégration* » a été présenté devant le Conseil des ministres le 29 mars 2006 et adopté par l'Assemblée nationale le 17 mai. Ce projet a pour objectif l'instauration d'une « *immigration choisie* » et non plus d'une soit disant « *immigration subie* », selon l'expression du ministre de l'Intérieur. Cette réforme, qui s'inscrit dans la politique générale du gouvernement de lutte à tout prix contre l'immigration clandestine, a été précédée par plusieurs textes comportant également des dispositions attentatoires aux droits des étrangers et des demandeurs d'asile, comme la circulaire du 21 février 2006 sur « *l'interpellation des étrangers en situation irrégulière* »¹. La CFDA souhaite, par cette note, mettre en lumière les conséquences pour les demandeurs d'asile et les réfugiés des réformes en cours du droit des étrangers.

1 Création de l'Obligation de quitter le territoire Articles 42 à 49 du projet de loi

Le projet de loi « *relatif à l'immigration et à l'intégration* » prévoit de remplacer l'actuelle Invitation à quitter le territoire français (IQTF) par une Obligation de quitter le territoire français (OQTF). Actuellement, notamment après le rejet d'une demande d'asile, la préfecture accompagne la décision de refus de séjour d'une IQTF qui laisse un mois à l'étranger pour prendre ses dispositions afin de quitter le territoire français. Passé ce délai, si l'étranger s'est maintenu sur le territoire, la préfecture peut prononcer contre ce dernier un Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF).

¹ Circulaire signée par Messieurs Clément et Sarkozy n° NOR : JUSD06030020C – CRIM.06.5/E1-21.02.2006. Objet : conditions de l'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponses pénales.

Le projet de loi modifie l'article L.511-1 du CESEDA afin qu'il n'y ait plus ce double degré IQTF et APRF, la préfecture ne prononçant plus que l'Obligation de quitter le territoire français dans un délai d'un mois, décision fixant également le pays de renvoi. Cette décision peut faire l'objet d'un recours suspensif dans un délai de un mois, « *sans pour autant faire obstacle au placement en rétention administrative* ». Le tribunal administratif doit statuer dans un délai de trois mois à compter de sa saisine ou 72 heures si l'étranger est placé en rétention.

Les étrangers devraient donc en un mois seulement préparer un recours à la fois contre la décision leur interdisant de se maintenir sur le territoire et contre la désignation du pays vers lequel ils seraient renvoyés. **Cette disposition limitera considérablement les possibilités pour les déboutés de se maintenir sur le territoire après une décision définitive de refus de la Commission des recours des réfugiés et de formuler une demande de réexamen. Toute démarche en préfecture au-delà du délai d'un mois pourra se traduire par une arrestation et un éloignement effectif. Or nombre de demandeurs sont déboutés non pas pour des raisons de fond, mais à cause de la complexité de la procédure d'asile.**

Déjà critiquable, le projet de loi, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, est encore plus inquiétant. En effet, un amendement du député Monsieur Rivière rend irrecevable le recours déposé par un débouté contre le pays de destination, sauf élément nouveau (modification de l'article L.513-2 du CESEDA).

Cet amendement, contraire à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, annihile pratiquement le contrôle du juge administratif dans la mesure où la décision de refus de séjour est la conséquence de la décision de rejet de la demande d'asile. Or, même rejetés, certains demandeurs peuvent légitimement invoquer des craintes de traitements inhumains et dégradants pour contester le renvoi vers leur pays. Rendre irrecevable leur requête est un déni de justice.

LA CFDA demande le retrait de cette disposition et rappelle qu'il paraît essentiel que tous les demandeurs d'asile puissent disposer d'un recours effectif et suspensif contre les décisions de refus d'admission au séjour ou d'éloignement et contre la décision de l'OFPRA.

2. Le maintien d'une liste nationale de pays d'origine « sûrs » Article 64 du projet de loi

La loi du 10 décembre 2003² a introduit la notion de « *pays d'origine sûr* » et le Conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a adopté une liste de douze « *pays d'origine sûrs* » le 30 juin 2005 et l'a complétée le 3 mai 2006 par l'ajout de cinq pays³. Si la loi précise que la prise en compte du caractère « *sûr* » d'un pays d'origine « *ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande* », cette notion implique nécessairement une discrimination entre réfugiés en raison de leur nationalité, discrimination interdite par l'article 3 de la convention de Genève de 1951, et expose les demandeurs venant de pays considérés comme « *sûrs* » à être confrontés à des présomptions déraisonnables à l'encontre de la validité de leur demande. Leur demande sera par ailleurs instruite dans le cadre d'une « *procédure prioritaire* » sans garanties suffisantes (demande d'asile traitée en 15 jours ; recours non suspensif d'une mesure d'éloignement), ni aucune aide sociale (pas d'accès au dispositif d'accueil destiné aux demandeurs d'asile ni à l'allocation temporaire d'attente).

² Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

³ Albanie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine, République Malgache, République du Niger, République Unie de Tanzanie.

La liste commune européenne risquant d'être moins étendue que la liste établie par le Conseil d'administration de l'OFPRA, le projet de loi « *relatif à l'immigration et à l'intégration* » prévoit la coexistence des deux. Pourtant, la loi du 10 décembre 2003 n'envisageait l'existence d'une liste nationale que de façon transitoire, pour pallier l'absence de dispositions communautaires. **L'existence de deux listes cumulatives augmentera d'autant le nombre de pays considérés comme « sûrs » par la France et les conséquences toucheront un plus grand nombre de demandeurs d'asile.**

La CFDA rappelle son opposition à ce concept et estime que la liste de l'OFPRA n'est pas conforme aux normes minimales européennes en la matière car elle comprend des pays où des craintes de persécution ou des menaces graves sont reconnues par l'OFPRA et la Commission des recours des réfugiés (notamment le Ghana, le Mali et le Sénégal en ce qui concerne les persécutions spécifiques faites aux femmes et l'Albanie en ce qui concerne les victimes de traite des êtres humains).

3. Les CADA sous surveillance ? Article 65 du projet de loi

Un centre d'hébergement spécifique pour des personnes de nationalité étrangère

Les modifications apportées par le projet de loi « *relatif à l'immigration et à l'intégration* » aux articles du livre I^{er} et à une série d'articles du livre III du Code de l'Action Sociale et des Familles créent le statut de Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA), distinct du Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS).

Pour la première fois, est créé dans la loi un **centre d'hébergement spécifique pour des personnes de nationalité étrangère**. La loi légalise par ailleurs la pratique de n'accueillir que les personnes **admisses au séjour au titre de l'asile** et ayant une demande d'asile en cours d'examen auprès de l'OFPRA ou de la Commission des recours des réfugiés, excluant ainsi tous les demandeurs placés en procédure prioritaire, soit plus de 20 % des demandes (demandes de réexamen comprises).

Cette disposition, combinée avec les exclusions de l'allocation temporaire d'attente (article L351-9 et suivants du Code du travail)¹ apparaît contraire à l'article 3 de la directive 2003/9 qui prévoit que tous les demandeurs d'asile autorisés à **demeurer** (et non séjourner) sur le territoire aient accès aux conditions d'accueil.

En outre, la mission des CADA est limitée à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement socio-administratif des personnes accueillies. La **mission d'insertion**, qui est la mission première des CHRS, n'est pas mentionnée malgré l'importance et la diversité des difficultés sociales rencontrées par les demandeurs accueillis en CADA.

Le projet de réforme inscrit ainsi dans la loi le statut, les missions et le mode de fonctionnement des CADA, qui, jusqu'à présent, n'étaient régis que par des circulaires non réglementaires. **Le caractère spécialisé de ces centres est ainsi renforcé, au risque d'en changer la nature.**

Le contrôle de l'Etat sur les CADA

Le projet de loi « *relatif à l'immigration et à l'intégration* » prévoit également un **contrôle** étroit du public accueilli (pas de réfugiés, pas de déboutés) et des **sanctions** lourdes contre les organismes gestionnaires récalcitrants.

- Un **contrôle étroit du public accueilli**. Le contenu des propositions du projet de loi est largement complété par la note d'instruction du 20 janvier 2006 adressée aux préfets et *relative aux procédures d'admission et aux délais de séjour dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile*. En

voulant développer un « *pilotage régional du dispositif d'hébergement* » et un « *système d'information concernant la gestion de l'offre des places, le circuit de l'hébergement et la connaissance des publics* », le gouvernement met en place **une surveillance renforcée des CADA**. Selon lui, il s'agirait seulement d'assurer la fluidité du dispositif d'hébergement, ainsi qu'une meilleure répartition régionale des demandeurs d'asile en fonction des places disponibles. En réalité, il s'agit surtout de permettre aux services de l'Etat l'identification du public accueilli en CADA, dans le cadre de la politique de lutte contre l'immigration clandestine et des objectifs chiffrés de reconduites à la frontière fixés par le ministère de l'Intérieur. Ainsi, pour les personnes déboutées, la note d'instruction recommande aux préfets « *d'organiser sans délai la sortie du CADA (...) en intervenant pour assurer l'éloignement effectif des déboutés encore hébergés* ».

- L'autre aspect de ce projet est de renforcer les possibilités de **sanctions des associations et des structures** qui ne répondraient pas correctement aux injonctions de n'accueillir que des demandeurs d'asile et donc de procéder à la sortie rapide des réfugiés et surtout à celle des déboutés.

Le CADA est une nouvelle catégorie de centre médico-social, soumis à habilitation (article L.312-1). Cette habilitation est soumise à une convention, dont le modèle est fixé par décret, qui précise notamment « *les objectifs, les moyens, les activités et les modalités de contrôle d'un centre d'accueil pour demandeur d'asile* » (article L.313-8-9).

Le projet de loi prévoit une possibilité de **retrait d'habilitation** si les responsables des centres méconnaissent « *les dispositions définissant les catégories de public pouvant être accueillies dans ces centres* ». Est ajoutée la possibilité de mettre préalablement en demeure l'établissement, ou le service, de prendre les mesures nécessaires pour respecter la définition des catégories des publics accueillis, dans un délai qui sera fixé par décret. De même, la note d'instruction permet aux préfets de « *ne plus verser les financements* » correspondant aux places anormalement occupées.

Certains éléments du projet de loi semblent aller dans ce sens :

- La décision d'admission dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile est prise par le gestionnaire du centre avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat (vraisemblablement le préfet de Région ou du département). Il n'y a plus de trace d'une Commission nationale ou locale d'admission (article L.348-2).

- L'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) reçoit la mission de coordination et de gestion du Dispositif National d'Accueil (DNA) par le biais d'un traitement informatique des capacités d'hébergement et des demandeurs d'asile accueillis, auquel les personnes morales gestionnaires de centres sont tenues de participer (article L.348-3).

Une privatisation ou la création d'un établissement public de l'accueil ?

Le projet de loi « *relatif à l'immigration et à l'intégration* » ouvre la possibilité pour des personnes morales de droit public ou privé d'être gestionnaires des CADA (article L.313-19). Est ainsi légalisé le fait que des opérateurs publics (SONACOTRA) ou privés (associations mais également structures commerciales) peuvent être gestionnaires de centres d'hébergement. Cependant, on peut se demander si le gouvernement n'envisage pas une gestion directe ou semi-directe des CADA par une structure publique d'accueil sur le modèle belge (qui fait pourtant l'objet d'une réforme le rapprochant du système français), allemand (gestion par les ministères de l'Intérieur) ou autrichien (gestion par des sociétés privées avec un prix de journée de 12,5€ contre 25€ en France).

<p>LA CFDA estime que le cadre législatif issu de la loi 2002-02 doit être préservé. Elle rappelle l'obligation qui est faite par la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile d'un accueil de tous les demandeurs d'asile (y compris les demandeurs d'asile en procédure Dublin II et prioritaire) dans des lieux d'hébergement qui doivent conserver un but d'autonomie et d'insertion.</p>
--

4 Interpellation des étrangers en situation irrégulière

La circulaire ministérielle du 21 février 2006 adressée aux préfets et procureurs, concernant l'interpellation et la mise en garde à vue des étrangers en situation irrégulière ainsi que les réponses pénales à apporter, explique dans les moindres détails les modalités d'interpellation des personnes sans titre de séjour, dont les déboutés du droit d'asile. Elle mentionne notamment les lieux où peuvent être effectuées les interpellations : hôpitaux (salles d'attente, halls d'accueil...), blocs opératoires, centres d'accueil pour toxicomanes, véhicules (donc les véhicules des pompiers, les ambulances...), guichets des préfectures, quartiers connus pour abriter des personnes en situation irrégulière, mais aussi les sièges d'associations et les foyers et centres d'hébergement ainsi que leurs alentours !

Dans leurs permanences, les associations reçoivent des personnes sans titre de séjour parmi lesquelles figurent des déboutés. Elles leur apportent une aide juridique ou sociale, elles peuvent aussi les domicilier pour leur courrier. **Les associations, tout comme ces déboutés, peuvent légitimement craindre de voir procéder à des contrôles et à des arrestations dans ces lieux ou à proximité immédiate. Il en va de même pour les responsables de CADA qui accueillent des déboutés.**

5. Réduction du délai de recours devant la Commission des recours des réfugiés

Le 29 novembre 2005, le *Comité interministériel de contrôle de l'immigration* a annoncé la réduction d'un mois à 15 jours du délai pour saisir la Commission des recours des réfugiés. Le gouvernement a depuis transmis au Conseil d'Etat un projet de décret. Ce délai est actuellement d'un mois, alors que le droit commun en matière administrative est de deux mois. Raccourcir encore ce délai serait un obstacle supplémentaire pour les demandeurs d'asile dont beaucoup ne parviennent déjà pas à se défendre convenablement dans le cadre du droit existant.

En outre, si le délai était réduit à 15 jours, le délai effectif pour la rédaction et l'envoi du recours serait plus court dans la mesure où, au terme de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le recours doit être enregistré au greffe de la CRR avant l'expiration du dernier jour du délai de recours. En fonction du délai d'acheminement postal, le demandeur doit donc envoyer son recours plusieurs jours avant cette expiration.

La réduction du délai interdirait tout recours effectif aux demandeurs d'asile qui n'ont pas eu connaissance à temps de la décision de rejet de l'OFPRA. En effet, la plupart des demandeurs d'asile sont contraints d'avoir recours à une domiciliation associative ou chez un tiers et n'ont donc pas un accès quotidien à leurs courriers. Or la décision de l'OFPRA est envoyée par lettre recommandée, lettre qui est retournée à l'Office si le demandeur n'a pu la retirer à la poste sous 15 jours (la poste refusant parfois de délivrer cette lettre en l'absence d'Autorisation provisoire de séjour au titre de l'asile). Le délai de recours fixé à 15 jours serait alors expiré.

La réduction du délai à 15 jours conduirait au rejet « par ordonnance » des recours hors délai, pour saisine tardive de la Commission. En effet, les recours doivent être rédigés en français : or nombre de demandeurs d'asile ne sont pas francophones et aucune aide pour la traduction des dossiers n'est prévue.

Enfin la réduction du délai de recours favoriserait le rejet « par ordonnance » des recours considérés comme dépourvus « d'élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'OFPRA ».

Depuis la réforme de 2003 sur l'asile, le président de la Commission peut rejeter par ordonnance les recours « qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision du directeur de l'OFPRA »⁴. Le demandeur n'est alors ni convoqué à une audience, ni entendu par la formation collégiale. Or, en 15 jours, les demandeurs n'auraient pas le temps de construire une argumentation suffisante à l'appui des recours, car, contrairement aux affirmations du ministre des Affaires étrangères, ils ne peuvent se contenter de reprendre leur demande telle qu'ils l'avaient présentée devant l'OFPRA. Ils doivent la reprendre à la lumière de la décision de l'Office, afin d'en contester les objections. La Commission étant une juridiction de plein contentieux, elle examine l'ensemble de la demande : le recours doit donc à la fois reprendre la demande initiale et développer un argumentaire remettant en cause le bien fondé de la décision de rejet de l'OFPRA.

Premiers signataires :

- **ACAT**
- **AISF**
- **APSR**
- **CIMADE**
- **COMEDE**
- **FASTI**
- **GAS**
- **GISTI**
- **LDH**
- **MRAP**
- **PRIMO LEVI**
- **Secours Catholique**
- **SNPM**

⁴ Article 22 du décret du 14 août 2004.