

LOI POUR UNE IMMIGRATION MAITRISEE, UN DROIT D'ASILE EFFECTIF ET UNE INTEGRATION REUSSIE : PLUS D'UN AN APRES, QUEL BILAN ?

ACAT / 15 janvier 2020

La loi Asile et Immigration du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, est la 17^{ème} réforme majeure depuis 1980 en droit des étrangers et droit d'asile. Face à cette multiplication des réformes et près d'un an et demi après la publication de la loi du 10 septembre 2018, l'ACAT dresse un premier bilan de sa mise en œuvre.

1. L'accélération de la procédure et des délais restreints au détriment des droits des demandeurs d'asile

Le délai de dépôt de la demande d'asile : passage de 120 à 90 jours

L'article 6 de la loi, qui vient modifier l'article L. 723-2 du code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), fait passer le délai de dépôt d'une demande d'asile de 120 à 90 jours. Une demande d'asile enregistrée au-delà du délai de 90 jours est soumise à la procédure accélérée. Alors que le taux de demandeurs d'asile placés en procédure accélérée était déjà élevé (taux de 37,1 % en 2018¹), cette disposition a pour effet d'augmenter le nombre de personnes relevant de cette procédure, les privant ainsi des garanties procédurales attachées à la procédure normale. En effet, l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ne dispose que de 15 jours, contre 6 mois en procédure normale, pour statuer. De la même manière, la procédure d'instruction devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est soumise à un juge unique avec un délai de cinq semaines, contre cinq mois avec un collège de magistrats en procédure normale.

¹ Cf. Rapport d'activité de l'OFPRA de 2018

Au sein de la permanence juridique de l'ACAT, 44,9 % des demandes d'asile traitées en 2019 relevaient de la procédure accélérée, contre 15 % en 2018. Derrière ce chiffre conséquent se trouvent de nombreuses personnes vulnérables, pour beaucoup à la rue, souffrant d'importantes séquelles psychologiques et qui, avant d'arriver à la permanence, étaient dépourvues de tout accompagnement juridique. À la permanence, la constitution du dossier de demande d'asile s'effectue ensuite dans des délais restreints, parfois dans l'urgence, alors que les situations présentées auraient nécessité un travail approfondi, diminuant ainsi les chances de succès à l'OFPPRA.

Enfin, il convient de constater que le délai de 90 jours imposé fait abstraction des défaillances du système d'enregistrement de la demande d'asile. En effet, dans bon nombre de territoires, la procédure d'enregistrement de la demande d'asile peut prendre plusieurs semaines, voire plusieurs mois, en raison de graves manquements de l'Administration qui ne parvient pas à respecter les délais légaux². Alors que l'insuffisance de moyens est criante, la loi du 10 septembre 2018 a pour effet de sanctionner les demandeurs d'asile qui auront tenté, en vain, dans le délai des 90 jours, de faire enregistrer leur demande d'asile. La volonté affichée du gouvernement d'accélérer la procédure tout en améliorant les conditions d'accueil – le titre premier de la loi étant à cet effet intitulé « *Accélérer le traitement des demandes d'asile et améliorer les conditions d'accueil* » – est un leurre dans la mesure où le système d'asile pâtit d'une insuffisance de moyens alloués afin de garantir un accueil digne et des garanties procédurales satisfaisantes des demandeurs d'asile.

Des nouvelles dispositions relatives à l'aide juridictionnelle

L'article 8 de la loi modifie l'effet de l'introduction d'une demande d'aide juridictionnelle lorsqu'un recours contre la décision de rejet de l'OFPPRA est formé. Le demandeur d'asile dispose seulement de 15 jours pour introduire une demande d'aide juridictionnelle et il ne peut donc plus l'introduire concomitamment au dépôt du recours devant la CNDA si celui-ci est formé entre le 16^{ème} jour et la fin du mois. La demande d'aide juridictionnelle n'a par ailleurs plus pour effet d'interrompre le délai de recours, mais uniquement de le suspendre, signifiant que le décompte du délai de recours restant reprend à la date de notification de la décision accordant l'aide juridictionnelle.

Les demandeurs d'asile disposent ainsi d'un temps limité pour former leur recours devant la CNDA, ce qui est particulièrement préjudiciable pour celles et ceux qui ne bénéficient pas d'un hébergement de l'État et d'un suivi juridique et administratif.

² Sur les défaillances de l'État en matière d'enregistrement de la demande d'asile dans la région Ile-de-France, voir le contentieux engagé par les associations de terrain, dont l'ACAT, avec notamment les décisions suivantes : [TA Paris, 13 février 2019, n°1902037/9](#) et [TA Paris, 25 novembre 2019, n°1924867/9](#) (voir également [le site de l'ACAT](#))

Comme soulevé au point précédent, l'équipe de la permanence de l'ACAT-France se retrouve à réaliser des interventions dans l'urgence. Cette contrainte temporelle nuit à la qualité du suivi juridique réalisé dans le cadre du recours devant la CNDA et induit un plus fort taux de rejets de demandes d'asile.

➔ **L'ACAT dénonce les effets de l'accélération de la procédure, avec notamment une prise en compte moindre des situations individuelles et des besoins spécifiques des demandeurs d'asile. L'ACAT rappelle que le droit d'asile est un droit fondamental qui ne peut s'exercer dans l'urgence.**

2. Les droits au séjour et au juge restreints au profit d'une politique axée sur l'expulsion

La cessation du droit au maintien en France dès la lecture en audience publique

L'article 12 de la loi traite de la question du droit au séjour et du maintien sur le territoire français et modifie en conséquence l'article L. 743-1 du Ceseda. Est ainsi introduite une disposition sur la perte du droit au maintien sur le territoire français dès la date de la lecture en audience publique de la décision de rejet de la décision de la CNDA et non plus à sa notification par le requérant.

L'ACAT s'alarme des conséquences notoires de la réduction de la durée de maintien : les délais pour réagir, tant sur les aspects contentieux que pour les bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil sont restreints, rendant la préparation aux étapes subséquentes d'autant plus ardue.

L'exclusion du droit au séjour d'un certain nombre de catégories de demandeurs d'asile

L'article L. 743-2 du Ceseda crée la possibilité d'exclure du champ du droit au séjour un certain nombre de catégories de demandeurs d'asile, comprenant les personnes dont la demande d'asile a été rejetée par l'OFPRA et qui : proviennent d'un pays d'origine sûr, ont introduit une demande de réexamen ou présentent une menace grave pour l'ordre public. Au-delà du fait que ces personnes se voient retirer les conditions matérielles d'accueil, elles ne bénéficient désormais plus du caractère suspensif de leur recours devant la CNDA. Elles peuvent parallèlement faire l'objet d'une mesure d'éloignement et, par voie de conséquence, risquent un renvoi de force vers leur pays d'origine.

L'ACAT attire l'attention sur le fait que nous revenons en grande partie sur la situation antérieure à la réforme de l'asile du 29 juillet 2015 et pour laquelle la France

a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). En effet, la France a été sanctionnée pour violation du droit au recours effectif à travers l'arrêt *IM contre France* du 2 février 2012 (n°9152/09) en raison du caractère non suspensif du recours devant la CNDA pour certains demandeurs d'asile.

Il convient ici de rappeler qu'un fort taux de décisions de rejets de l'OFPRA fait l'objet d'un recours devant la CNDA (80 % en 2018³). Sur la question plus précise des demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûrs, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCNDH) a souligné que même si leur taux de protection est globalement faible, il n'en demeure pas moins qu'en 2017, 44 % des protections qui leur ont été accordées l'ont été par la CNDA⁴. La loi a ainsi pour conséquence d'augmenter le nombre de demandeurs d'asile déboutés alors même qu'un examen de leurs dossiers par la CNDA aurait pu aboutir à une protection.

Si une disposition a été intégrée à l'article L. 743-3 du Ceseda visant à contourner la condamnation de la CEDH avec l'intervention du juge administratif dans le cadre d'un recours formé contre l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) en vue de suspendre l'éloignement jusqu'au prononcé de la décision de la CNDA, cette nouvelle mesure est trop peu satisfaisante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les premiers cas jugés semblent indiquer qu'il est attendu du juge administratif qu'il procède à un examen similaire à celui de la CNDA en procédant à un examen des motifs de la demande d'asile du requérant et déterminer si la décision prise par l'OFPRA est entachée d'un doute sérieux. C'est d'ailleurs le sens de l'avis du Conseil d'État du 16 octobre 2019 (n°432147). Or, il n'est pas sans rappeler que le juge administratif n'est pas le juge de l'asile et peut, en ce sens, se sentir aisément lié par la décision de l'OFPRA. Les premières décisions du juge administratif depuis la mise en œuvre de la loi montrent que le juge administratif est plutôt réticent à prononcer une suspension de la mesure d'éloignement sur le fond, préférant ainsi se contenter de retenir un moyen de forme. Par ailleurs, ce nouveau mécanisme complexifie grandement les règles procédurales qui ne sont pas à la portée de tous. Force est de constater qu'encore une fois, une part relativement importante des demandeurs d'asile ne bénéficie pas d'un accompagnement juridique ou ne parvient pas à disposer de cet accompagnement dans les délais courts qui leur sont impartis.

→ De la loi du 10 septembre 2018 découle la volonté d'écartier le plus grand nombre de demandeurs d'asile de la procédure au profit d'une politique migratoire axée sur l'expulsion.

³ Étude d'impact du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, publiée le 20 février 2018, p. 43. L'étude est disponible à ce lien : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0714-ei.pdf>

⁴ Avis de de la CNCNDH sur le projet de loi Asile et Immigration, publié le 2 mai 2018. Il est disponible à ce lien : https://www.cncdh.fr/sites/default/files/180502_avis_pjl_asile_et_immigration.pdf

L'ACAT exhorte l'État à sortir de cette logique de l'expulsion et à garantir le caractère fondamental au droit d'asile en conférant à tous les demandeurs d'asile, un réel droit au recours effectif.

3. Un recours accru à la rétention aux effets dramatiques

La loi du 10 septembre 2018 a également allongé la durée maximale de placement en rétention de 45 à 90 jours. Cette mesure a été lourde de conséquences dans les centres de rétention où les violences ont explosé.⁵

Pour autant, l'effectivité de cet allongement de la durée maximale de rétention n'est pas établie. En effet, selon les informations communiquées par le ministre de l'Intérieur, la durée moyenne de rétention aurait même baissé depuis le début de l'année 2019 (13,5 jours en moyenne en 2019 contre 15 jours en 2018 et 14 jours en 2017). Par ailleurs, dans un rapport parlementaire publié en juin 2019, il est précisé que si le nombre d'éloignements forcés auraient légèrement augmenté depuis le début de l'année, il n'est pas possible de l'attribuer à l'allongement de la durée de rétention dès lors qu'un travail diplomatique conséquent a été initié depuis quelques années.

L'ACAT s'inquiète également de la persistance de la pratique consistant à enfermer des mineurs en rétention et en zone d'attente. Au cours des six premiers mois de l'année 2019, 162 enfants avaient été enfermés en rétention en Métropole. En 2018, 513 mineurs ont été enfermés dans la seule zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle. L'enfermement est porteur de conséquences négatives pour les enfants qui le subissent : repli sur soi, refus de s'alimenter, insomnies...⁶

En novembre, un député de la majorité a annoncé qu'une proposition de loi serait déposée pour mieux encadrer cette pratique, et notamment la limiter à 48 heures. Or, en pratique, une très large majorité de familles sont retenues moins de 48 heures et ne bénéficieront pas de ces mesures. En outre, même lorsqu'elle ne dure que quelques heures, la privation de liberté a des impacts désastreux et inacceptables sur la situation des enfants. Par ailleurs, ce changement législatif ne s'appliquerait pas à Mayotte où des milliers d'enfants subissent l'enfermement.

→ L'ACAT demande aux autorités françaises de mettre un terme définitif à l'enfermement des mineurs dans tous les lieux de rétention administrative et en zone d'attente, tant en métropole qu'outre-mer.

⁵ « Monsieur Castaner, votre politique d'enfermement en rétention a franchi la ligne rouge », 26 juin 2019 <https://www.acatfrance.fr/communique-de-presse/monsieur-castaner--votre-politique-denfermement-en-retention-a-franchi-la-ligne-rouge>

⁶ Avec l'Unicef et vingt autres organisations, l'ACAT se mobilise pour mettre fin à l'enfermement des enfants dans les lieux de rétention et en zone d'attente. Plus d'informations ici : <http://lp.unicef.fr/vous-avez-la-cle/>

4. La réunification familiale : un volet manquant

L'intégration fait partie des trois grands axes de la loi du 10 septembre 2018. Or, l'ACAT regrette que trop peu de dispositions aient été intégrées, notamment sur le plan de la réunification familiale, levier pourtant essentiel à l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale. En effet, pour une personne bénéficiaire d'une protection internationale, faire venir sa famille lui permet de pouvoir jouir de son droit fondamental au droit au respect à une vie familiale normale d'une part et de pouvoir offrir un environnement sécurisant pour les membres de la famille subissant des craintes de persécutions d'autre part. La procédure de réunification familiale présente cependant de nombreux obstacles : la procédure est laborieuse, complexe et coûteuse. La loi du 10 septembre 2018 a été une occasion manquée d'engager une réforme de cette procédure.

- **L'ACAT réitère son appel à une réforme de la procédure de réunification familiale afin d'en finir avec des démarches longues et opaques. L'ACAT demande plus particulièrement un accès direct des familles aux consulats, des frais de visa réduits, la prise en compte des actes d'état civil et la notification et motivation systématiques des refus de visa⁷.**

En conclusion, le premier bilan dressé par l'ACAT suite à l'application de la loi du 10 septembre 2018 est sombre. De cette loi empreinte d'un discours politique axé sur les concepts de fermeté et d'humanité, ne ressort principalement que le volet de la fermeté, avec un recul des droits fondamentaux des étrangers particulièrement inquiétant. L'ACAT appelle à un changement de paradigme, à une politique migratoire conforme aux normes internationales des droits humains, en rupture avec celle menée ces dernières années.

⁷ Les demandes de l'ACAT sont précisées ici : <https://acatfrance.fr/actualite/j-agis-pour-la-reforme-de-la-reunification-familiale>