



LE PETIT RAPPORTEUR A LA LOUPE DU SJA : LE PROJET DE LOI ASILE

Vous n'avez pas eu le temps de **suivre l'avancement** de ce projet de loi ?

Vous vous interrogez sur les conséquences de cette nouvelle loi sur vos conditions de travail ?

Ce journal va tenter de répondre **le plus clairement possible** à vos questions.

LE SOMMAIRE :

Dates clefs.....	page 2
L'action du SJA.....	page 2
Les quatre articles qui vont impacter votre travail...	page 3
Les dix amendements du SJA.....	page 8
Le projet de la commission des lois.....	page 13

Les dates clefs de l'élaboration du projet de loi

- Examen du projet de loi lors du CSTACAA du 10 juin 2014
- Dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale le 22 juillet 2014
- Audition le 29 septembre 2014 du SJA, de l'USMA, du SAF et du SM le 29 septembre 2014 par Mme Mazetier, rapporteur du projet de loi
- 25 au 26 novembre 2014 : examen en commission des lois
- 9 au 11 décembre 2014 : examen en séance publique à l'Assemblée nationale

L'action du SJA

Le SJA a été en contact régulier avec les cabinets du ministère de l'Intérieur et de la Justice au fur et à mesure de l'élaboration du projet de loi et a notamment fait part de son opposition très ferme au transfert des dossiers de la CNDA aux TA, transfert finalement abandonné dans le projet de loi.

Le SJA a lancé en juin 2014 une pétition contre les articles du projet de loi ayant un impact plus que conséquent sur l'activité des juridictions administratives et aggravant l'effet d'éviction des dossiers étrangers sur les autres contentieux.

Le SJA a travaillé en intersyndicale avec l'USMA, le SAF, et le SM auprès des parlementaires pour les sensibiliser aux impacts négatifs du projet de loi aussi bien pour les demandeurs d'asile que pour les juridictions administratives.

Le SJA a présenté des amendements aux parlementaires de la commission des lois et du groupe SRC (cf ci-après).

Presque tous les amendements proposés par le SJA ont été repris et soumis à discussion dans les commissions.

Il reste maintenant à attendre la discussion parlementaire pour voir si lesdits amendements seront votés par la représentation nationale.

Les quatre articles du projet de loi qui vont modifier votre travail

I. Article 9 du projet de loi : Asile en rétention

Après le chapitre V du titre V du livre V du même code, il est inséré un chapitre VI, intitulé : « Demandes d'asile en rétention », qui comprend deux articles L. 556-1 et L. 556-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 556-1. – Lorsqu'un étranger placé en rétention administrative en application de l'article L. 551-1 présente une demande d'asile, l'autorité administrative peut, par une décision écrite et motivée et si elle estime, sur le fondement de critères objectifs, que cette demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement, maintenir l'intéressé en rétention en vue d'organiser son départ, sans préjudice de l'intervention du juge des libertés et de la détention.

« La demande d'asile est examinée selon la procédure accélérée prévue à l'article L. 723-2. L'office statue dans les conditions prévues aux articles L. 723-2 à L. 723-15.

« Il est mis fin à la rétention si l'office considère qu'il ne peut examiner la demande selon la procédure prévue à l'article L. 723-2 ou s'il reconnaît à l'étranger la qualité de réfugié ou lui accorde le bénéfice de la protection subsidiaire.

« En cas de décision d'irrecevabilité ou de rejet de l'office, et saisi d'une demande en ce sens dans le délai de quarante-huit heures suivant la notification de cette décision par l'étranger maintenu en rétention qui entend former un recours contre elle devant la Cour nationale du droit d'asile, le président du tribunal administratif, s'il estime que la demande d'asile n'a pas été présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement, peut ordonner que l'intéressé soit autorisé à se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce que la cour ait statué.

« Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cette fin parmi les membres de sa juridiction ou les magistrats honoraires inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 222-2-1 du code de justice administrative statue dans le délai et les conditions prévus au III de l'article L. 512-1. »

Argumentaire du SJA :

Cet article particulièrement mal rédigé ajoute de la complexité à une situation déjà très complexe.

Après une décision de rejet de l'OFPRA, le demandeur d'asile en rétention pourra saisir la CNDA mais ce recours ne sera pas suspensif. Il pourra dans le même temps saisir en urgence le juge délégué du tribunal administratif qui pourra autoriser l'intéressé à se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce que la Cour ait statué s'il estime que la demande d'asile n'a pas été présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement.

Le SJA considère que le juge administratif n'a pas à intervenir en urgence dans le contentieux de l'asile pour lequel il n'est pas spécialisé.

Le SJA demande à ce que la CNDA soit le juge de la décision de rejet de la décision de l'OFPRA prise en matière d'asile en rétention.

II. Article 10 du projet de loi : la CNDA

Le titre III du livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié 1° L'article L. 731-2 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 731-2. – La Cour nationale du droit d'asile statue, dans un délai de cinq mois à compter de sa saisine, sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, prises en application des articles L. 711-1 à L. 711-4, L. 712-1 à L. 712-3, L. 713-1 à L. 713-4, L. 723-1 à L. 723-14. À peine d'irrecevabilité, ces recours doivent être exercés dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision de l'office.

« Toutefois, sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L. 733-2, lorsque la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a été prise en application des articles L. 723-2 ou L. 723-10, le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de la formation de jugement qu'il désigne à cette fin, après avoir vérifié, le cas échéant d'office, à toute étape de la procédure, que la demande relève de l'un des cas prévus par ces deux articles, statue dans un délai de cinq semaines à compter de sa saisine. Si le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de la formation de jugement désigné à cette fin estime que la demande ne relève pas de l'un de ces cas, la Cour nationale du droit d'asile statue, en formation collégiale, dans les conditions prévues au 1er alinéa.

Argumentaire du SJA :

Le SJA a indiqué aux parlementaires que les délais de 5 mois et de 5 semaines en procédure accélérée ne pouvaient être tenus qu'avec des renforts en effectifs significatifs, que le juge unique à la CNDA allait être la règle compte tenu du fait que l'essentiel des décisions de l'OFPRA seront prises en procédure accélérée et qu'en matière d'asile particulièrement, le jugement en formation collégiale était absolument indispensable.

III. Article 13 du projet de loi : les décisions de transfert

« Art. L. 742-3. – Sous la réserve mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 742-1, l'étranger dont l'examen de la demande d'asile relève de la responsabilité d'un autre État, peut faire l'objet d'un transfert vers l'État responsable de cet examen.

« Toute décision de transfert fait l'objet d'une décision écrite motivée prise par l'autorité administrative.

« Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir son consulat, un conseil ou toute personne de son choix. La décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 742-4 et précise les voies et délais de ce recours. L'étranger est informé des principaux éléments de la décision, notamment des voies et délais de recours. Ces éléments lui sont communiqués dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend.

« Art. L. 742-4. – I. – L'étranger qui a fait l'objet d'une décision de transfert mentionnée à l'article L. 742-3 peut, dans le délai de sept jours suivant sa notification, en demander l'annulation au président du tribunal administratif.

« Le président ou le magistrat qu'il désigne à cette fin parmi les membres de sa juridiction ou les magistrats honoraires inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 222-2-1 du code de justice administrative statue dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine.

« Aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de transfert. « L'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné par lui le concours d'un interprète. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président du tribunal administratif ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office.

« L'audience est publique. Elle se déroule sans conclusions du rapporteur public, en présence de l'intéressé, sauf si celui-ci, dûment convoqué, ne se présente pas. « Toutefois, si, en cours d'instance, l'étranger est placé en rétention en application de l'article L. 551-1 ou assigné à résidence en application de l'article L. 561-2, il est statué selon la procédure et dans le délai prévus au II du présent article....

Il est également statué selon la même procédure et dans le même délai sur le recours formé contre une décision de transfert par un étranger qui fait l'objet en cours d'instance d'une décision de placement en rétention ou d'assignation à résidence. Dans ce cas, le délai de soixante-douze heures pour statuer court à compter de la notification par l'administration au tribunal de la décision de placement en rétention ou d'assignation à résidence.

Argumentaire du SJA :

Si le SJA ne conteste pas la nécessité de créer un recours pour les décisions de transfert, encore faut-il que le recours ainsi créé soit effectif, ce qui ne peut être le cas avec un délai de recours de 7 jours et un jugement par un juge unique sans rapporteur public en 15 jours.

Il s'agit d'un nouveau contentieux qui vient alourdir la charge de travail induite par le contentieux des étrangers et aggravera l'effet d'éviction sur les autres contentieux.

Le délai de jugement en 15 jours est irréaliste d'autant que si l'étranger est placé en rétention, le juge administratif doit statuer alors en 72 heures.

Rien ne justifie que le juge administratif statue en 15 jours alors que le délai de jugement des OQTF est alors de 3 mois.

Cela va entraîner encore un nouveau circuit d'enrôlement des dossiers par le greffe en sus des dossiers normaux, des OQTF 3 mois et des mesures d'éloignement. Le risque d'erreur d'aiguillage s'accroît.

En outre, le principe du contradictoire ne sera pas assuré : il est presque certain que les préfetures ne produiront pas en défense dans un délai aussi bref.

Compte tenu de la complexité des décisions de transfert, le SJA demande que les décisions de transfert soient a minima jugées comme pour les OQTF par une formation collégiale avec un rapporteur public avec un délai de trois mois et des délais de recours allongés pour saisir la juridiction administrative.

IV. Article 15 du projet de loi : le référé sortie des centres d'hébergement des demandeurs d'asiles déboutés :

« Art. L. 744-5. – Les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 accueillent les demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre État européen. Cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou à

la date de la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile ou à la date du transfert effectif vers un autre État membre si sa demande relève de la compétence de cet État....

« Lorsqu'après une décision de rejet définitive, le délai de maintien dans un lieu d'hébergement mentionné à l'article L. 744-3 prend fin, l'autorité administrative compétente peut, après mise en demeure restée infructueuse, demander en justice qu'il soit enjoint à cet occupant sans titre d'évacuer ce lieu.

« La demande est portée devant le président du tribunal administratif qui statue sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative et dont l'ordonnance est immédiatement exécutoire. La condition d'urgence prévue à cet article L. 521-3 n'est pas requise. Le président du tribunal administratif peut prononcer, même d'office, une astreinte pour l'exécution de son ordonnance.

Argumentaire du SJA :

Il s'agit d'un nouveau contentieux qui s'annonce aussi absurde que le DALO.

Le juge va s'épuiser à prendre des mesures d'injonction avec astreinte qui risquent fort au final de ne pas être exécutées. On peut d'ailleurs se demander comment des demandeurs d'asile pourront s'acquitter des astreintes fixées le cas échéant par le juge ?

Aucun chiffrage de ce nouveau contentieux n'est d'ailleurs annoncé. Aucune étude ne démontre le nombre de situations dans lesquelles le préfet serait aujourd'hui dans l'impossibilité absolue d'obtenir d'un demandeur d'asile qu'il sorte d'un centre d'hébergement une fois sa demande d'asile définitivement rejetée.

En outre, la suppression de la condition d'urgence constitue un véritable détournement de procédure et de l'esprit des référés.

Le SJA demande que ce nouveau contentieux soit purement et simplement abandonné : l'administration dispose d'un principe d'exécution de ses décisions sans besoin de l'intervention du juge administratif de surcroît dans un délai aussi court, ce qui aura un effet d'éviction des autres contentieux.

Les dix amendements soumis aux parlementaires

1. Les trois amendements concernant l'article 9 du projet de loi

1^{er} amendement

Remplacer les alinéas 5, 6, 7 et 8 de l'article 9 par :

« En cas de décision d'irrecevabilité ou de rejet de l'office, la Cour nationale du droit d'asile, saisie d'un recours contre cette décision dans le délai de quarante-huit heures suivant sa notification par l'étranger maintenu en rétention, peut ordonner que l'intéressé soit autorisé à se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce qu'elle ait statué au fond si elle estime que la demande d'asile n'a pas été présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement.

« Le président de la CNDA ou le magistrat qu'il désigne à cette fin parmi les membres de sa juridiction statue au plus tard dans le délai de 72 heures à compter de sa saisine.

« À l'exception des cas mentionnés aux *c* et *d* de l'article L. 743-2, la mesure d'éloignement ne peut être mise à exécution avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant la notification de la décision de l'office ou, en cas de saisine de la CNDA, avant que le magistrat désigné à cette fin n'ait statué.

« Si l'injonction prévue au quatrième alinéa du présent article est prononcée, il est immédiatement mis fin à la rétention. L'autorité administrative compétente délivre à l'intéressé l'attestation mentionnée à l'article L. 743-1. L'article L. 561-1 est applicable.

EXPOSÉ SOMMAIRE

La CNDA est le juge spécialisé du droit d'asile. Dans un souci d'unification des contentieux et de bonne administration de la justice, il conviendrait que le contentieux de l'injonction à fin de rester sur le territoire soit également attribué à la CNDA, plus à même d'apprécier si la demande a été présentée dans le seul but de faire échec à la mesure d'éloignement et, le cas échéant, d'autoriser l'étranger à rester sur le territoire français.

L'amendement propose de maintenir le rôle dévolu à la CNDA, de juge des décisions de l'OFPRA, y compris à l'égard des demandeurs d'asile placés en rétention administrative.

Il apparaît également nécessaire de clarifier les conditions dans lesquelles l'étranger peut demander à être autorisé à se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce que la CNDA ait statué au fond. En effet, la notion retenue à l'alinéa 4 du I de l'article L. 556-1 selon laquelle « *l'étranger qui entend former un recours contre elle [la décision de l'OFPRA]* » est trop vague et entraîne un risque juridique.

Amendement proposé par Mme CROZON et M. Robiliard au groupe SRC.

Amendement non repris par le groupe SRC le 19 novembre.

2^{ème} Amendement

Remplacer le 5^o alinéa de l'article 9 par :

«En cas de décision d'irrecevabilité ou de rejet de l'office, et saisi d'une demande en ce sens dans le délai de quarante-huit heures suivant la notification de cette décision par l'étranger maintenu en rétention, qui a dans le même délai de quarante-huit heures formé un recours devant la CNDA, le président du tribunal administratif, s'il estime que la demande d'asile n'a pas été présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement, peut ordonner que l'intéressé soit autorisé à se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce que la cour ait statué.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Dans l'hypothèse où l'amendement précédent, confiant le contentieux de l'injonction à la CNDA ne serait pas retenu et resterait confié aux tribunaux administratifs, il convient tout de même de clarifier les conditions dans lesquelles l'étranger peut demander à être autorisé à se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce que la CNDA ait statué au fond. En effet, la notion retenue à l'alinéa 4 de l'article L. 556-1 selon laquelle « *l'étranger qui entend former un recours contre elle [la décision de l'OFPPRA]* » est trop vague et entraîne un risque juridique.

3^{ème} amendement:

Insérer un alinéa après l'alinéa 11 de l'article 10 :

« Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

Le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de la formation de jugement qu'il désigne à cette fin peut à tout moment de l'instruction décider de renvoyer l'affaire devant une formation collégiale, alors même que le dossier a été instruit par l'OFPPRA selon la procédure accélérée. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Il peut s'avérer qu'un dossier traité en procédure accélérée devant l'OFPPRA nécessite l'examen du dossier devant la CNDA par une formation collégiale et non par un juge unique aussi bien pour régler une question de droit nouvelle que pour avoir une approche collégiale des données de fait du dossier.

Amendement proposé par Audrey Linkenheld et M. Robiliard au groupe SRC.

Amendement non repris par le groupe SRC le 19 novembre.

Amendement proposé par M. Robiliard à la Commission des Lois.

2. L'amendement concernant l'article 10

4^{ème} amendement :

Supprimer l'alinéa 16 de l'article 10.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Fixer les cas de figure dans lesquels la CNDA peut renvoyer des dossiers ou non à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides revient à s'immiscer dans le travail du juge, en méconnaissance du principe d'indépendance. Il convient donc de supprimer le second alinéa de l'article L. 733-4.

3. Les 5 amendements concernant l'article 13

5^{ème} amendement

A l'alinéa 13 de l'article 13, remplacer le terme « sept » par les termes « trente jours » ;

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les brefs délais de saisine du juge et de jugement, ainsi que la formation de jugement mentionnée dans le projet de loi, à savoir un juge unique sans rapporteur public, ne permettent pas au requérant d'exercer son droit à un recours effectif au sens de la jurisprudence de la CEDH.

Il est nécessaire de prévoir des délais ainsi qu'une formation de jugement comparable au dispositif existant s'agissant du contentieux des obligations de quitter le territoire française, afin de garantir le droit à un recours effectif.

Il convient de préciser que si l'étranger est dans l'intervalle placé en centre de rétention administrative, le jugement administration statuera dans un délai de 72 heures.

Amendement proposé par M. Robiliard et Mme Khirouni au groupe SRC.

Amendement repris par le groupe SRC le 19 novembre.

6^{ème} amendement

A l'alinéa 13 de l'article 13, remplacer les termes de l'article L. 742-4 I « Le président ou le magistrat qu'il désigne à cette fin parmi les membres de sa juridiction ou les magistrats

honoraires inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 222-2-1 du code de justice administrative » par les termes « Le tribunal ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les brefs délais de saisine du juge et de jugement, ainsi que la formation de jugement mentionnée dans le projet de loi, à savoir un juge unique sans rapporteur public, ne permettent pas au requérant d'exercer son droit à un recours effectif au sens de la jurisprudence de la CEDH.

Il est nécessaire de prévoir des délais ainsi qu'une formation de jugement comparable au dispositif existant s'agissant du contentieux des obligations de quitter le territoire française, afin de garantir le droit à un recours effectif.

Il convient de préciser que si l'étranger est dans l'intervalle placé en centre de rétention administrative, le jugement administration statuera dans un délai de 72 heures.

Amendement proposé par M. Robiliard au groupe SRC.

Amendement non repris par le groupe SRC le 19 novembre.

Amendement proposé par M. Robiliard à la Commission des Lois.

7^{ème} amendement

A l'alinéa 13 de l'article 13, remplacer les termes de l'article L. 742-4 « quinze jours » par les termes « trois mois » ;

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les brefs délais de saisine du juge et de jugement, ainsi que la formation de jugement mentionnée dans le projet de loi, à savoir un juge unique sans rapporteur public, ne permettent pas au requérant d'exercer son droit à un recours effectif au sens de la jurisprudence de la CEDH.

Il est nécessaire de prévoir des délais ainsi qu'une formation de jugement comparable au dispositif existant s'agissant du contentieux des obligations de quitter le territoire française, afin de garantir le droit à un recours effectif.

Il convient de préciser que si l'étranger est dans l'intervalle placé en centre de rétention administrative, le jugement administration statuera dans un délai de 72 heures.

8^{ème} amendement

A l'alinéa 37 de l'article 13, remplacer les termes de l'article L. 777-3 « le président du travail administratif ou le magistrat qu'il a désigné » par les termes « le tribunal »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement est nécessaire si l'amendement précédent, relatif aux délais de saisine, de jugement et à la formation de jugement compétente pour les décisions de transfert, est adopté.

Amendement proposé par M. Robiliard au groupe SRC.

Amendement non repris par le groupe SRC le 19 novembre.

Amendement proposé par M. Robiliard à la Commission des Lois

9^{ème} amendement

Supprimer l'alinéa 16 de l'article 13

EXPOSÉ SOMMAIRE

Dans un souci de bonne administration de la justice, il est nécessaire que l'audience se déroule avec conclusions du rapporteur public.

Amendement proposé par M. Robiliard au groupe SRC.

Amendement non repris par le groupe SRC le 19 novembre.

Amendement proposé par M. Robiliard à la Commission des Lois

4. L'amendement concernant l'article 15

10^{ème} amendement

Supprimer les alinéas 19 et 20 de l'article 15.

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'intervention du juge administratif selon une procédure d'urgence n'est justifiée par aucune circonstance particulière. L'administration dispose du privilège du préalable : elle n'a pas besoin de recueillir l'aval du juge pour ordonner à un demandeur d'asile débouté d'évacuer un lieu d'hébergement. Il semble donc nécessaire de supprimer les alinéas 3 et 4 de l'article L. 744-5.

Amendement proposé par M. Robiliard à la Commission des affaires sociales.

Extrait des débats de la Commission des affaires Sociales sur ce point le 18 novembre 2014.

Le texte de la commission des lois est malheureusement pratiquement inchangé par rapport au texte gouvernemental : ci-après les modifications au texte du gouvernement nous concernant :

- Article 10 du projet de loi relatif à la CNDA : **des précisions sont apportées sur les formations de jugement.**

« Tous les membres des formations de jugement participent à plus de douze journées d'audience par an.

« Les formations de jugement sont regroupées en chambres et en sections, sur décision du président de la cour.

« Le président de la formation de jugement désigné par le président de la Cour nationale du droit d'asile en application du deuxième alinéa de l'article L. 731-2 est nommé soit parmi les magistrats permanents de la cour, soit parmi les magistrats non permanents ayant au moins un an d'expérience en formation collégiale à la cour, soit parmi les personnalités qualifiées mentionnées au 3° du présent article ayant au moins trois ans d'expérience en formation collégiale. »

- Article 13 du projet de loi sur les décisions de transfert : **le délai de recours passe de 7 à 15 jours.**
- Article 15 du projet de loi sur les sorties des centres d'hébergement : **la condition d'urgence n'est plus présumée et la possibilité de prononcer une astreinte est supprimée.**

- Ci-après le lien vers le texte intégral de la commission des lois :
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta-commission/r2407-a0.asp>

Maintenant place aux débats à l'Assemblée Nationale les 9-10- 11 décembre 2014