



DIRECTION GENERALE DES ETRANGERS EN FRANCE

## DOSSIER DE PRESSE

# La réforme du droit d'asile

Juillet 2015

Le 15 juillet 2015, l'Assemblée nationale a adopté, en dernière lecture, le projet de loi portant réforme du droit d'asile. Ce vote marque l'aboutissement d'un parcours de deux années, marqué par des débats parfois vifs sur une politique qui touche au cœur de l'identité et des valeurs républicaines françaises.

Le 15 juillet 2013, le ministre de l'Intérieur a lancé une concertation nationale sur la réforme de l'asile. Cette concertation, qui entendait dépasser les clivages politiques, s'est voulue aussi large que possible. Animée par le député Jean-Louis Touraine et la sénatrice Valérie Létard, elle a réuni l'ensemble des acteurs de l'asile, à travers des représentants des services de l'Etat, des établissements publics chargés de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'instruction de leurs demandes (OFII, OFPRA), des élus locaux et des acteurs du monde associatif. Elle a porté sur tous les aspects du système français de l'asile : procédures de demande et de recours, accueil, orientation, accompagnement des demandeurs, hébergement, insertion sociale et professionnelle des réfugiés...Aucune des failles et des lourdeurs qui, dans un contexte de hausse régulière de la demande d'asile, menaçaient notre système d'asile, n'a été épargnée par les réflexions.

Ces échanges ont utilement alimenté le rapport parlementaire sur la réforme de l'asile, remis le 28 novembre 2013 au ministre de l'Intérieur. Il a également inspiré le projet de loi initial, présenté en Conseil des ministres le 23 juillet 2014 puis examiné par le Parlement.

L'examen du texte a donné lieu à des débats souvent intenses, dont témoigne notamment l'échec de la commission mixte paritaire. La contradiction a essentiellement porté sur la question de l'éloignement des déboutés du droit d'asile, que l'opposition parlementaire entendait traiter dans ce projet de loi, contre l'avis du gouvernement, qui l'inclut dans le projet de loi relatif aux droits des étrangers.

Cette réforme adoptée le 15 juillet 2015, qui répond au souci permanent de l'équilibre entre humanité et fermeté, est avant tout synonyme d'espoir et de progrès pour les demandeurs d'asile. Ceux-ci bénéficient de nouveaux droits, d'un traitement plus rapide de leurs demandes d'asile et d'une meilleure politique d'accompagnement, notamment en matière d'hébergement.

La plupart des dispositions de la loi renforçant les droits des demandeurs entrent en vigueur dès le lendemain de sa promulgation (en particulier celle portant sur la possibilité d'être assisté par un tiers à l'occasion de l'entretien à l'OFPRA, ou encore celles relatives à la prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs et à la réduction des délais d'enregistrement des demandes d'asile).

D'autres mesures nécessitent des décrets d'application. Elles seront pour l'essentiel applicables à compter du 1<sup>er</sup> novembre prochain ; l'objectif étant que le dispositif nouveau soit opérationnel, dans son ensemble, d'ici la fin de l'année.

## La loi portant réforme du droit d'asile présente trois nouveautés essentielles :

- **Elle accroît les droits des demandeurs d'asile :**
  - Elle permet au demandeur d'asile de bénéficier d'un conseil devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ;
  - Elle systématise le recours suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour les demandeurs d'asile, même en procédure accélérée ;
  - Elle permet aussi un meilleur diagnostic et prise en compte des vulnérabilités à tous les stades du parcours du demandeur (personnes malades, femmes victimes de violences, mineurs...)
  
- **Elle accélère les procédures**, sans remettre en cause la qualité de l'instruction et en préservant les droits des demandeurs. L'objectif est de parvenir à la fin de l'année 2016 à un délai moyen de 9 mois pour le traitement d'une demande d'asile alors qu'il s'établissait à ce jour à près de 15 mois. Toute la chaîne de la demande d'asile est revue en ce sens : du premier accueil associatif jusqu'à l'issue de la procédure d'asile. Pour atteindre cet objectif, des moyens substantiels ont été alloués à l'OFPRA dont l'indépendance est consacrée dans la loi en ce qui concerne l'instruction (recrutement de 55 personnes). Quant à la CNDA, elle est placée au cœur du dispositif contentieux.
  
- **Elle crée un hébergement directif** des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire, pour éviter les concentrations territoriales.  
Cela s'accompagne du développement de places d'hébergement en CADA : l'objectif est à terme que chaque demandeur d'asile qui le souhaite puisse trouver, sur le territoire de la République, un hébergement et un suivi social de qualité.

Cette nouvelle loi place la France au niveau des meilleurs standards européens en matière de protection du droit d'asile.

## Les garanties supplémentaires accordées aux demandeurs d'asile

Elles sont nombreuses. Pour ne citer que les principales :

- le demandeur d'asile peut être **assisté par un avocat ou le représentant d'une association** habilitée lors de l'entretien conduit par un officier de protection de l'OFPRA. Cette innovation participe d'un souci de transparence du processus de décision et de renforcement des droits des personnes ;
- une attention toute particulière est apportée aux **personnes vulnérables**, pour adapter le cas échéant les procédures et les conditions d'accueil ;
- **le recours devant le juge de l'asile devient suspensif**, que la demande ait été examinée en procédure normale ou en procédure accélérée. De plus, un délai de jugement de 5 mois est imparti à la CNDA, qui voit son rôle de juge de plein contentieux réaffirmé, pour statuer ;
- la personne placée en rétention et qui effectue une demande d'asile bénéficiera **d'un recours entièrement nouveau devant le tribunal administratif** pour obtenir sa sortie de rétention si sa demande d'asile n'est pas uniquement destinée à faire échec à l'éloignement ;
- **un nouveau recours à caractère suspensif** est introduit contre la décision de transfert d'un demandeur d'asile placé sous procédure Dublin ;
- **le modèle du CADA sera progressivement généralisé** pour garantir un égal accès au suivi des demandeurs d'asile, avec une réduction de la part de l'hébergement d'urgence, notamment en hôtels.

## Le raccourcissement des délais

Pour agir sur les délais, la réforme en cours, qui s'appuie sur la nouvelle loi et ses futurs décrets d'application, nécessite de conduire des évolutions organisationnelles ambitieuses. C'est à ce prix que sera dynamisé l'ensemble de la procédure d'accueil.

### ■ Le premier accueil

Aujourd'hui, les délais d'accès à la procédure demeurent encore trop longs dans les régions soumises à des afflux importants de demandeurs d'asile. En **supprimant l'obligation de domiciliation** préalable, en **simplifiant les procédures d'enregistrement**, en **unifiant** les documents de séjour pour les demandeurs d'asile et en **créant à terme dans chaque région un guichet unique** de premier accueil, l'objectif est de réduire ce délai à 3 jours, conformément aux dispositions de la directive européenne « procédures » du 26 juin 2013.

### ■ L'OFPRA

La demande d'asile est traitée aujourd'hui par l'OFPRA en 7 mois environ. En augmentant les moyens de l'OFPRA de façon significative, ce délai doit être ramené à 3 mois en moyenne (moins d'un mois pour les procédures accélérées).

### ■ La CNDA

Le recours devant la CNDA est aujourd'hui traité en 8 mois. Des recrutements supplémentaires et des modifications procédurales permettront de réduire ce délai à 5 semaines en procédure accélérée, et 5 mois en procédure normale.

Au-delà de ces mesures, la loi, dans une logique d'équilibre entre extension des droits des demandeurs d'asile et lutte contre les détournements de procédure, étend le recours suspensif aux procédures accélérées et crée des cas d'irrecevabilité ou de clôture de la demande d'asile pour lutter contre les demandes de réexamen abusives ou éviter certaines pratiques dilatoires.

Hors délai de recours contre l'obligation de quitter le territoire français, en procédure accélérée, l'examen complet de la demande d'asile durera 3 mois. En procédure normale, l'examen complet durera 9 mois.

## **La procédure accélérée**

Actuellement, seul le préfet peut placer les demandeurs d'asile en procédure prioritaire. Lorsque leur demande est traitée selon cette procédure, parce qu'ils viennent d'un pays d'origine sûr ou parce que leur demande est regardée comme frauduleuse, les étrangers perdent leur droit :

- à un recours suspensif contre la décision de l'OFPRA ;
- au droit au maintien sur le territoire dès lors que l'OFPRA a rejeté leur demande d'asile.

Conformément aux engagements pris lors de la concertation sur la réforme de l'asile, la procédure prioritaire est remplacée par une procédure accélérée, avec une compétence exclusive de l'OFPRA lorsque le placement est fondé sur des critères intrinsèques à la demande.

Les critères de placement en procédure accélérée ont été élargis et calqués sur les dispositions du droit européen. La procédure accélérée sera décidée soit par détermination de la loi (pays d'origine sûr, par exemple), soit par le préfet (problème d'identification du demandeur), soit par l'OFPRA (demande manifestement non sérieuse).

En tout état de cause, l'OFPRA comme la CNDA se verront reconnaître la possibilité de placer en procédure normale un dossier initialement placé en procédure accélérée.

Les conséquences d'un placement en procédure accélérée sont moins importantes que celles de l'actuel placement en procédure prioritaire. Le demandeur dont la demande est placée en procédure accélérée aura accès :

- à un recours suspensif devant la CNDA, mais qui pourra être jugé en juge unique et dans un délai bref ;
- au droit au maintien sur le territoire, tant que la CNDA n'a pas statué ;
- à un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour les procédures prioritaires.

Enfin, un cas de procédure accélérée spécifique doit être distingué : le cas des demandes d'asile en rétention. Lorsqu'une personne est placée en rétention, elle peut en effet, pendant les 5 premiers jours de sa rétention, déposer une demande d'asile. Elle pourra en parallèle contester son maintien en rétention. Si le tribunal administratif lui donne raison, malgré le rejet de la demande d'asile par l'OFPRA, le demandeur sera alors libéré et pourra, le cas échéant, demeurer sur le territoire le temps de l'examen de son recours par la CNDA.

## L'hébergement directif

En 2015, la France dispose de 25 374 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et de 300 places en centre de transit, grâce aux créations intervenues depuis 2013. Toutefois, l'accroissement de la demande d'asile et l'allongement des délais font peser une charge accrue sur le parc d'hébergement, qui est saturé. Des hébergements d'urgence sont donc mobilisés, dans des proportions très importantes (plus de 20 000 places), pour gérer au mieux l'afflux des demandeurs. En outre, l'offre d'hébergement est inégalement répartie sur le territoire, avec une concentration forte dans certaines régions.

La loi prévoit l'élaboration d'un schéma national d'accueil fixant la répartition de l'offre d'hébergement sur le territoire, et sur lequel se fonderont les projets d'extension du parc de CADA sur la période 2015-2017. Cette logique de répartition sera déclinée au niveau régional dans le cadre de schémas régionaux publiés par les préfets.

La réforme propose également de mettre en place un **dispositif d'orientation directive des demandeurs d'asile** : concrètement, le demandeur d'asile qui souhaite bénéficier de prestations d'accueil (allocation et hébergement) devra accepter d'être orienté par le guichet unique vers un hébergement correspondant à ses besoins, sur le territoire national. Les personnes ne souhaitant pas s'inscrire dans ce dispositif ne pourront bénéficier ni d'une allocation, ni d'un hébergement dans le cadre du dispositif de veille sociale de droit commun.

Ce schéma a pour objet d'assurer une répartition territoriale des demandeurs d'asile plus homogène dans un souci de solidarité nationale et de lutter plus efficacement contre la concentration géographique de la demande d'asile et contre les filières.

Pour garantir l'égalité de traitement entre demandeurs d'asile, le modèle du CADA sera développé, notamment en remplacement des actuels hébergements d'urgence et nuitées hôtelières existantes.

En outre, la loi crée une **allocation unique** destinée à tous les demandeurs d'asile qui sollicitent un hébergement (allocation du demandeur d'asile – ADA). Le montant de cette allocation variera selon la composition familiale du ménage du demandeur. Les demandeurs d'asile qui renoncent à un hébergement ou abandonnent le lieu qui leur a été attribué ne percevront plus d'allocation.

**Tableau récapitulatif des principales dispositions de la loi portant réforme de l'asile et dates de mise en œuvre :**

<b>Avant la loi</b>	<b>Après la loi</b>
<p><b>Procédure prioritaire</b></p> <p>Décidée par le préfet seul, selon 4 critères dont un (la fraude) se prête à de nombreuses interprétations</p> <p>Pas de recours suspensif devant la CNDA</p> <p>Le demandeur ne bénéficie pas d'un droit au maintien sur le territoire : il peut théoriquement être éloigné dès que l'OFPRA a statué</p>	<p><b>Procédure accélérée <u>(mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> novembre)</u></b></p> <p>Une procédure partagée entre le préfet et l'OFPRA, qui dispose d'un pouvoir de reclassement</p> <p>Un recours suspensif devant la CNDA jugé en 5 semaines</p> <p>Le ressortissant étranger bénéficie d'un droit au maintien tant que la CNDA n'a pas statué</p>
<p><b>Premier accueil</b></p> <p>Un premier accueil éclaté (associations, préfectures, OFII) et des procédures hétérogènes au sein des différents territoires</p> <p>Une domiciliation préalable obligatoire, avec d'importants délais (pour déposer une demande, il faut, une adresse personnelle, ou à défaut être domicilié par une association).</p>	<p><b>Premier accueil <u>(mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> septembre)</u></b></p> <p>Création de guichets uniques dans chaque Région (Préfecture et OFII) permettant une mutualisation des missions et leur réalisation dans des délais réduits</p> <p>Plusieurs missions : enregistrer la demande d'asile en moins de 3 jours, procéder à l'évaluation de la vulnérabilité du demandeur, l'orienter vers un hébergement et engager l'ouverture des différents droits sociaux (allocation pour demandeur d'asile, couverture maladie universelle, ...)</p> <p>Une simplification des documents de séjour pour demandeurs d'asile</p> <p>Une simplification des procédures d'enregistrement, notamment avec la suppression de l'obligation de domiciliation préalable</p>
<p><b>OFPRA</b></p> <p>Pas de présence d'un conseil lors de l'entretien</p>	<p><b>OFPRA <u>(mise en œuvre immédiate)</u></b></p> <p>Présence d'un conseil lors de l'entretien</p>



<p><b>CNDA</b></p> <p>Une seule procédure collégiale, mais avec des recours parfois non suspensifs</p> <p>Pas d'accès automatique à l'aide juridictionnelle</p>	<p><b><u>CNDA (mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> novembre)</u></b></p> <p>Un recours systématiquement suspensif, soit devant un juge unique (procédure accélérée) soit devant la formation collégiale (procédure normale)</p> <p>Un accès automatique à l'aide juridictionnelle pour gagner des délais</p>
<p><b>Délais</b></p> <p>Des délais moyens de procédure qui dépassent 2 ans en procédure normale</p>	<p><b>Délais</b></p> <p>Objectif : 9 mois de délai moyen de traitement, fin 2016</p> <p>3 mois pour l'instruction de la demande par l'OFPRA</p> <p>6 mois pour l'examen du recours par la CNDA</p>
<p><b>Moyens et pilotage</b></p>	<p><b>Moyens</b></p> <p>Recrutements supplémentaires à l'OFPRA et à la CNDA</p> <p>Des créations de places hébergement notamment par transformation de places d'hébergement d'urgence en places de CADA</p> <p>Une mission d'appui pour mettre en place le premier accueil sur l'ensemble du territoire</p> <p>Un travail de tous les acteurs de l'asile pour veiller à la bonne mise en œuvre de la réforme et des groupes de travail pour assurer son suivi</p> <p>La mise en place d'un comité consultatif de suivi de la réforme avec les principaux acteurs de l'asile, notamment les associations</p>
<p><b>Hébergement faiblement directif</b></p> <p>Le demandeur d'asile perçoit dans tous les cas une allocation</p>	<p><b><u>Hébergement directif (mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> novembre)</u></b></p>

<p>A ce jour, les demandeurs d'asile sollicitant un hébergement sont orientés dans la grande majorité des cas dans leur département ou leur région de premier accueil</p>	<p>Le demandeur d'asile qui sollicite un hébergement est tenu de l'accepter. S'il ne l'accepte pas ou s'il l'abandonne : il perd son droit à allocation</p> <p>S'il ne sollicite pas d'hébergement, il n'a pas droit à une allocation</p> <p>Le demandeur qui ne coopère pas avec l'administration perd également le bénéfice des conditions matérielles d'accueil (c'est-à-dire l'hébergement, l'allocation et l'accompagnement).</p>
<p><b>Asile en rétention</b></p> <p>Pas de possibilité de recours contre la décision du préfet de maintenir en rétention après la décision de l'OFPRA rejetant la demande d'asile faite en rétention</p>	<p><b>Asile en rétention (<u><a href="#">mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> novembre</a></u>)</b></p> <p>Un recours devant le tribunal administratif contre la décision du préfet maintenant l'étranger en rétention suite à la décision négative de l'OFPRA</p>
<p><b>Réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire</b></p> <p>Une réunification familiale complexe, notamment à cause de la difficulté à établir l'état civil, et non inscrite dans la loi</p> <p>Peu de coordination de l'offre d'accompagnement dédiée au niveau national et territorial et des délais importants d'ouverture des droits sociaux</p>	<p><b>Réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire</b></p> <p>Facilitation de la réunification familiale en France, condition importante d'une bonne intégration à la société française</p> <p>Une meilleure coordination de l'offre de prise en charge et d'accompagnement sur le territoire et une facilitation de l'accès aux droits sociaux</p>