



## Projet de loi asile et immigration 2018

### 24 propositions pour garantir l'accès à la protection au titre de l'asile et placer les droits des personnes au cœur des politiques d'éloignement

#### Document de plaidoyer

Mars 2018

Le Premier ministre a présenté le 21 février 2018 un projet de loi « [pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif](#) ». Les nombreuses mesures présentées visent notamment à apporter des modifications au cadre législatif régissant le droit d'asile et la situation des étrangers en situation irrégulière.

Forum réfugiés-Cosi agit au cœur de ces problématiques depuis sa création en 1982 en accompagnant chaque jour des milliers de demandeurs d'asile et réfugiés au sein de dispositifs d'accueil et d'hébergement dédiés. L'association est par ailleurs présente en centres de rétention administrative depuis 2010 où elle informe et aide les personnes retenues dans l'exercice effectif de leurs droits. Elle a également pour mission, à travers des actions de plaidoyer à l'échelle nationale et européenne, de veiller au respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, des bénéficiaires d'une protection internationale et des personnes retenues.

C'est au regard de cette expérience que Forum réfugiés-Cosi fait part de son analyse et de ses propositions sur ce projet de loi. Ce document s'inscrit dans la continuité de l'[analyse par Forum réfugiés-Cosi du plan gouvernemental](#) présenté par le Premier ministre en juillet 2017. Il vise à influencer et enrichir les débats législatifs à venir, et n'aborde donc pas certains enjeux majeurs de la politique d'asile et d'éloignement – notamment l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale – qui relèvent du domaine réglementaire.

Contacts :

**Jean-François Ploquin**, directeur général  
[direction@forumrefugies.org](mailto:direction@forumrefugies.org) | 06 16 17 77 21

**Laurent Delbos**, responsable du plaidoyer  
[ldelbos@forumrefugies.org](mailto:ldelbos@forumrefugies.org) | 06 22 20 46 96

Site Internet : [www.forumrefugies.org](http://www.forumrefugies.org)

# SOMMAIRE

## DROIT D'ASILE

### Les voies d'amélioration à préserver

- |  |   |
|--|---|
| 1. Allongement de la durée du titre de séjour pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides | 4 |
| 2. Extension de la réunification familiale pour les réfugiés mineurs   | 5 |

### Les dispositions à revoir

- |  |    |
|--|----|
| 3. Réduction du délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile                 | 5  |
| 4. Fin du caractère automatiquement suspensif du recours pour certains types de procédures | 6  |
| 5. Orientation directive des demandeurs d'asile sans proposition d'hébergement             | 8  |
| 6. Limitation de l'éligibilité aux conditions matérielles d'accueil                        | 9  |
| 7. Notification par tous moyens écrits des convocations et décisions de l'OFPPRA           | 10 |
| 8. Développement de la vidéoaudience à la CNDA   | 11 |

### Les mesures à ajouter

- |  |    |
|--|----|
| 9. Allongement du délai de recours contre les décisions de transfert Dublin                        | 12 |
| 10. Caractère suspensif du recours pour les demandes d'asile en centre de rétention administrative | 12 |
| 11. Accompagnement dans les lieux d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile               | 13 |
| 12. Amélioration des conditions d'accueil pour les demandes d'apatridie                            | 13 |

## ÉLOIGNEMENT ET RÉTENTION

### Les dispositions à revoir

- |  |    |
|--|----|
| 13. Allongement de la durée maximale de rétention administrative   | 15 |
| 14. Extension du délai laissé au juge de la liberté et de la détention pour statuer                      | 16 |
| 15. Elargissement des possibilités de placement en rétention   | 17 |
| 16. Allongement de la durée maximale de retenue pour vérification du droit au séjour                     | 18 |
| 17. Doublement du délai d'appel suspensif pour permettre à la préfecture de contester la décision du JLD | 19 |
| 18. Systématisation des interdictions de retour  | 19 |
| 19. Développement de la vidéoaudience en zone d'attente et en rétention                                  | 20 |

### Les mesures à ajouter

- |   |    |
|---|----|
| 20. Renforcement de l'accompagnement juridique en zone d'attente            | 21 |
| 21. Accès à l'aide juridique dans tous les lieux de rétention               | 21 |
| 22. Interdiction du placement des mineurs non accompagnés en zone d'attente | 22 |
| 23. Limitation de la rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin | 22 |
| 24. Suppression des zones d'attente <i>ad hoc</i>                           | 23 |

### LISTE DES 24 PROPOSITIONS

24

#### PRINCIPAUX ACRONYMES UTILISÉS DANS LE DOCUMENT

CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAO	Centre d'accueil et d'orientation
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CMA	Conditions matérielles d'accueil
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
DNA	Dispositif national d'accueil
JLD	Juge des libertés et de la détention
OFPPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides

## Éléments de contexte<sup>1</sup>

Au niveau international, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés a annoncé le 20 juin 2017 que « *le nombre des personnes déracinées à travers le monde des suites de la guerre, de violences ou de persécutions a atteint le chiffre le plus élevé jamais observé* ». **A la fin de l'année 2016, près de 66 millions de personnes dans le monde étaient ainsi demandeuses d'asile, réfugiées ou déplacées internes.** En Europe, 649 855 premières demandes d'asile ont été enregistrées en 2017. La baisse des arrivées par rapport à l'année précédente ne reflète pas une baisse des besoins de protection mais une restriction de l'accès au territoire européen – notamment pour les réfugiés syriens, qui ont dépassé le cap des 5 millions de personnes. S'il convient de distinguer les motifs de migration, parce que les régimes juridiques qui s'y appliquent diffèrent, il est donc indispensable de prendre conscience que la période actuelle se caractérise principalement par d'importants déplacements de personnes en besoin de protection depuis l'Afrique, l'Asie ou le Moyen-Orient.

Depuis 2015, la France a accueilli 3 910 réfugiés au titre des programmes européens de réinstallation, et relocalisé 4 944 demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie (chiffres au 7 mars 2018). Cet effort reste modeste au regard de la taille de son territoire, de sa population et de sa position de cinquième puissance économique mondiale. **Par ailleurs, 92 830 premières demandes d'asile ont été enregistrées en France en 2017 : un chiffre record qui ne place cependant la France qu'au 9<sup>ème</sup> rang européen si l'on rapporte ce nombre à la population nationale.**

La mise en place de la réforme de l'asile prend sa vitesse de croisière, en même temps que la demande d'asile poursuit sa tendance à la hausse. La réduction des délais de procédure est engagée et doit être poursuivie, **en veillant toutefois à ce que l'instruction des dossiers nécessitant un examen particulier en raison de la vulnérabilité, notamment psychologique, des requérants, s'inscrive dans une temporalité adaptée.** Sur le chapitre de l'hébergement, la situation est toujours marquée par un manque de places dans le dispositif national d'accueil (DNA) malgré un effort substantiel d'ouverture de places d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile. Éclaté entre une demi-douzaine de types d'établissements, **le DNA doit par ailleurs être augmenté et simplifié.** La création annoncée fin 2017 de Centres d'accueil et d'évaluation de situation (CAES) de 200 places dans toutes les régions métropolitaines (Ile-de-France et Corse exclues), pourrait améliorer le premier accueil en apportant une réponse rapide aux demandeurs d'asile primo-arrivants, tant pour l'entrée dans la procédure que pour l'orientation dans un hébergement dédié.

Par ailleurs, **la question de l'accompagnement des bénéficiaires d'une protection internationale** dans des parcours d'insertion qui permettent effectivement l'accès à une formation adaptée, à l'emploi et au logement, a pris une dimension nouvelle du fait de l'augmentation du nombre annuel de mesures de protection accordées, passées de moins de 10 000 à plus de 32 000 en quatre ans en raison tant de l'évolution des nationalités des requérants que de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile. La prise de conscience de ce défi, largement acté aujourd'hui – notamment à travers le rapport du député Aurélien Taché - , doit aboutir à la mise en place d'actions adaptées s'inscrivant dans la durée et associant l'ensemble des acteurs concernés : c'est seulement ainsi que les populations accueillies le seront pleinement et qu'elles pourront apporter toute leur contribution à la société qui leur a ouvert ses portes.

Enfin, la politique d'asile et d'immigration ne peut convenablement être mise en œuvre **qu'à condition d'allouer les moyens nécessaires pour faire face aux défis à venir.** Forum réfugiés-Cosi souligne donc en premier lieu la nécessité de faire les choix pertinents pour permettre une plus grande sincérité budgétaire et allouer des moyens suffisants pour l'accueil, l'accompagnement et l'intégration des personnes que la guerre et la persécution ont forcé à fuir leur pays.

---

<sup>1</sup> Forum réfugiés-Cosi publie chaque année une analyse détaillée de la situation dans l'ouvrage « L'asile en France et en Europe » dont la dernière version a été publiée le 20 juin 2017 (en vente sur le site Internet de l'association).

# DROIT D'ASILE

## Maintenir des garanties procédurales permettant une bonne protection

L'objectif affiché par le ministre de l'Intérieur et le président de la République de mieux distinguer les étrangers relevant de l'asile de ceux inscrits dans des parcours migratoires relevant d'un autre cadre juridique ne peut être atteint qu'en permettant un examen des demandes de protection entouré de garanties procédurales suffisantes. L'efficacité d'un système d'asile ne peut se mesurer uniquement à l'aune de la rapidité d'instruction, l'impératif premier étant de réunir toutes les conditions pour que les instances de l'asile ne puissent passer à côté d'un besoin de protection avéré.

## Les voies d'amélioration à préserver

### 🕒 Allongement de la durée du titre de séjour pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides

#### *Mesures prévues dans le projet de loi*

Une carte de séjour pluriannuelle, d'une durée maximale de quatre ans, remplace la carte de séjour « vie privée et familiale » délivrée jusqu'alors aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire et aux membres de leur famille pour une période d'un an renouvelable par périodes de deux ans. Une carte d'une même durée est délivrée aux bénéficiaires du statut d'apatride et aux membres de leur famille.

La carte de résident (10 ans) est délivrée de plein droit aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire et aux bénéficiaires du statut d'apatride titulaires de la carte pluriannuelle et qui justifient de quatre années de résidence régulière en France. Les apatrides ne devaient jusqu'alors justifier que de trois années de présence régulière pour accéder à la carte de résident, tandis que les bénéficiaires d'une protection subsidiaire devaient justifier d'une présence de cinq ans.

#### *Éléments d'analyse*

13 592 décisions ont attribué le bénéfice de la protection subsidiaire en 2017, ce qui représente 42% des décisions de protection. La délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle pour l'ensemble des personnes concernées par ces décisions, ainsi que pour les apatrides permettra d'inscrire leur protection dans la durée. Des démarches administratives inutiles seront évitées – les cartes de séjour étant systématiquement renouvelées pour ces situations – et ce droit au séjour durable facilitera l'accès à l'emploi et au logement, facteurs clés de l'intégration.



#### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Forum réfugiés-Cosi salue l'allongement du droit au séjour pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides, et recommande le maintien de ces dispositions.

## **Extension de la réunification familiale pour les réfugiés mineurs**

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

Les mineurs ayant obtenu une protection ne pouvaient être rejoints jusqu'ici que par leurs ascendants directs au premier degré : ces derniers pourront désormais venir avec leurs enfants mineurs, dont ils ont la charge effective.

### *Eléments d'analyse*

Cette mesure qui met en œuvre le droit fondamental à vivre en famille vient corriger une anomalie du cadre juridique français, qui obligeait les parents à choisir entre rejoindre leur enfant réfugié en France ou rester auprès de leur(s) autre(s) enfants dans leur pays d'origine. L'impact sera toutefois très limité en pratique au regard du nombre de mineurs non accompagnés qui obtiennent le statut de réfugié avant leur 18 ans. Seules 476 demandes d'asile de mineurs non accompagnés avaient été enregistrées en 2016 et le taux de protection sur les décisions prises cette année-là était de 78%. Ces quelques centaines de protection, bien que portant sur des demandes formulées avant 18 ans, interviennent souvent après la majorité des personnes concernées ce qui les exclut donc du bénéfice de cette extension de la réunification familiale.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Forum réfugiés-Cosi se félicite de l'extension de la réunification familiale pour les réfugiés mineurs, et recommande le maintien de ces dispositions.

---

## **Les dispositions à revoir**

---

## **Réduction du délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile**

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

Le délai pour exercer un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) passe de 1 mois à 15 jours.

### *Eléments d'analyse*

Le délai de 15 jours est insuffisant pour permettre un droit au recours effectif. Le demandeur d'asile doit disposer d'un temps suffisant pour faire valoir ses craintes en cas de retour dans son pays d'origine. Le rejet de l'OFPRA peut s'expliquer par de multiples facteurs et ne suffit pas à lui seul à préjuger d'une absence de craintes justifiant un délai de recours réduit : en 2017, 25% des protections ont été accordées par la Cour nationale du droit d'asile.

Les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'un hébergement seront les plus impactés, les difficultés de mise en œuvre d'une telle procédure dans un délai de recours réduit étant accrues en situation de précarité. Les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile, tout comme les lieux d'hébergement, n'ont pas pour mission actuellement d'accompagner les demandeurs dans la phase de rédaction de leur recours. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 15 février 2018 sur le projet de loi, a d'ailleurs indiqué au sujet de la phase de recours que « *la mise en place d'une assistance juridique*

sur les plates-formes d'accueil, qui existe dans de nombreux autres pays européens, mériterait de faire l'objet d'une réflexion »<sup>2</sup>.

Cette mesure pourrait par ailleurs avoir un effet inverse à celui recherché. Le cadre juridique actuel permet un recours dans un délai d'un mois, mais limite à 15 jours le délai pour bénéficier de l'aide juridictionnelle dans la phase de rédaction du recours. Ce second délai, qui permet une suspension de l'instruction jusqu'à ce qu'un avocat ait été nommé par le bureau d'aide juridictionnelle – ce qui prend généralement plusieurs semaines - n'est pas modifié par le projet de loi. Les sollicitations de l'aide juridictionnelle avant le dépôt du recours pourraient donc augmenter : des demandeurs d'asile qui peuvent actuellement trouver un avocat personnel et réunir l'argent nécessaire dans le délai d'un mois auront moins de possibilité en 15 jours et choisiront donc plus souvent l'aide juridictionnelle, entraînant ainsi un allongement de la durée de la procédure.

Au niveau européen, les principaux pays d'accueil des demandeurs d'asile prévoient tous un délai supérieur à 15 jours à l'exception du Royaume-Uni (14 jours) : 1,5 mois en Allemagne (14 jours pour soumettre le recours et 1 mois pour soumettre les raisons et preuves), 30 jours en Italie (15 jours pour les procédures accélérées), 1 à 2 mois en Espagne, 3 semaines en Suède, 30 jours en Belgique. L'objectif du gouvernement visant à une meilleure harmonisation des législations en Europe impose donc un maintien du délai de recours de 30 jours.

Dans une note du 5 mars 2018 sur le projet de loi, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés recommande de « garantir l'accès au juge en maintenant le délai de recours d'un mois »<sup>3</sup>.

Dans une lettre adressée aux députés français et publiée le 12 mars 2018, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe « estime (...) que la proposition de réduction à quinze jours du délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) questionne l'effectivité de ce recours »<sup>4</sup>.



### Proposition de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi rappelle que la réduction des délais ne doit en aucun cas se faire au détriment de la qualité du processus d'examen et de prise de décision, ce qui suppose notamment un maintien du délai de recours à 1 mois. Les marges de manœuvre en matière de délai doivent être recherchées à des phases de la demande qui n'impliquent pas de baisse des garanties procédurales pour les demandeurs d'asile (respect du délai de 3 jours pour accéder aux guichets uniques, délais d'instruction par les instances de l'asile).

## Fin du caractère automatiquement suspensif du recours pour certains types de procédures

### Mesures prévues dans le projet de loi

De nouvelles hypothèses sont énoncées pour mettre fin au droit au maintien sur le territoire dès la décision de l'OFPRA, sans attendre l'issue d'un éventuel recours (qui devient donc non suspensif). Cela concerne principalement certaines procédures accélérées, notamment les demandes de réexamen jugées recevables et les demandes de personnes originaires de pays d'origine sûrs.

Dans ces hypothèses, des procédures sont prévues pour demander le caractère suspensif du recours auprès du tribunal administratif. Le demandeur d'asile qui s'est vu notifier une obligation de quitter le territoire français peut demander au tribunal administratif, à l'occasion du recours contre cette OQTF, de suspendre la décision d'éloignement jusqu'à l'expiration du délai de recours ou jusqu'à la décision

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, Avis sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, NOR : INTX1801788L, N°394206

<sup>3</sup> HCR, Note du HCR sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, 5 mars 2018

<sup>4</sup> Conseil de l'Europe, Le Commissaire s'inquiète de certaines dispositions du projet de loi immigration-asile en France, 12 mars 2018

de la CNDA si elle a déjà été saisie. Le tribunal administratif suspend l'exécution de la mesure d'éloignement lorsque la demande d'asile présente des éléments sérieux de nature à justifier le maintien sur le territoire durant l'examen du recours.

### *Éléments d'analyse*

La fin du caractère systématiquement suspensif du recours concernerait une part importante des demandeurs d'asile. Les demandeurs originaires de « pays d'origine sûrs », notamment concernés par cette disposition, représentaient 19% des demandeurs d'asile en 2016. Cela constituerait un recul important alors que l'harmonisation des dispositions concernant le droit au maintien sur le territoire et les conditions matérielles d'accueil pour tous les types de procédures avait été considérée comme l'une des principales améliorations de la réforme de l'asile de 2015.

La possibilité de demander la suspensivité du recours lors de la contestation d'une OQTF découle de la directive Procédures qui impose comme garantie minimale dans son article 46 qu'une juridiction soit « *compétente pour décider si le demandeur peut rester sur le territoire de l'État membre* ». Les États peuvent cependant prendre des dispositions plus favorables en prévoyant un recours suspensif pour tous les types de procédure : c'est le choix qu'avait fait le législateur en 2015, notamment motivé par un souci de simplification et d'efficacité du système d'asile. Le dispositif figurant dans le projet de loi entraînera en effet un parcours complexe notamment marqué par une augmentation du contentieux et une catégorisation plus importante des demandeurs d'asile dans le dispositif national d'accueil.

Cela amènera les juges administratifs à statuer sur le fond des demandes d'asile, une compétence jusqu'ici réservée à la Cour nationale du droit d'asile. En effet, pour décider si une demande « présente des éléments sérieux de nature à justifier le maintien sur le territoire durant l'examen du recours » il faut nécessairement s'intéresser au contenu de la demande. Les tribunaux administratifs (TA) sont habitués à juger au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants) mais cela ne constitue qu'un seul motif de protection parmi les huit motifs examinés par la CNDA (3 motifs justifiant d'une protection subsidiaires, 5 motifs justifiant d'un statut de réfugié). Cette décision du tribunal administratif étant susceptible de recours devant la Cour administrative d'appel (CAA), un demandeur d'asile pourrait être amené à décrire les persécutions subies dans son pays et les craintes en cas de retour auprès de quatre instances différentes avant d'obtenir une décision finale (OFPR – TA – CAA – CNDA).

Dans son avis du 15 février 2018<sup>5</sup>, le Conseil d'Etat indique que ce contentieux pourrait « *multiplier le risque de discordance entre deux juridictions administratives* » et aura pour effet « *d'obliger le tribunal administratif à porter une appréciation, à laquelle il est mal préparé et qui relève en réalité du juge de l'asile, avant même que la CNDA ne statue* ». En conséquence, il « *recommande instamment de renoncer à ces dispositions contraires aux exigences d'une bonne administration de la justice* ».

Dans une lettre adressée aux députés français et publiée le 12 mars 2018, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe « *s'inquiète (...) de la suppression du caractère automatiquement suspensif des recours déposés devant la CNDA par certaines catégories de demandeurs d'asile* »<sup>6</sup>.

Par ailleurs, cet aménagement du caractère suspensif aura pour conséquence de mettre fin aux conditions matérielles d'accueil pour des personnes dont la demande d'asile sera toujours en cours d'examen. La présence en centre de rétention administrative de demandeurs d'asile dont le recours n'est pas encore examiné sera ainsi possible, préalablement à un possible éloignement. En 2016, la CNDA a pris 858 décisions d'accord pour des demandeurs d'asile originaires de pays d'origine sûrs. Avec la nouvelle disposition envisagée, ces derniers auraient ainsi pu être éloignés avant d'obtenir la protection dont ils pouvaient bénéficier.

<sup>5</sup> Conseil d'Etat, Avis sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, NOR : INTX1801788L, N°394206

<sup>6</sup> Conseil de l'Europe, *Le Commissaire s'inquiète de certaines dispositions du projet de loi immigration-asile en France*, 12 mars 2018

L'objectif de réduction du délai global de la procédure d'asile, et parallèlement de limitation dans le temps des conditions matérielles d'accueil, est déjà pris en compte pour la phase de recours de l'ensemble des demandeurs en procédure accélérées : pour ces derniers, le droit actuel prévoit que la CNDA statue dans un délai de 5 semaines seulement.



#### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Forum réfugiés-Cosi demande le maintien du caractère suspensif du recours pour toutes les procédures.

## **🔴 Orientation directive des demandeurs d'asile sans proposition d'hébergement**

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

Le schéma national d'accueil ne fixe pas seulement la répartition des lieux d'hébergement mais également la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région. Sur cette base, un demandeur d'asile peut être orienté par l'OFII vers une région où il est tenu de résider, en tenant compte de la part des demandeurs d'asile dans chaque région selon le schéma national, et de la situation familiale et personnelle de l'intéressé – notamment sa situation de vulnérabilité. Il est informé des conséquences de l'acceptation ou du refus de l'hébergement proposé, de l'orientation vers une région de résidence ou du non-respect des exigences des autorités chargées de l'asile.

Le bénéficiaire des conditions matérielles d'accueil est subordonné à l'acceptation du lieu d'hébergement proposé ou à la résidence effective dans la région vers laquelle le demandeur a été orienté. Le fait de quitter la région de résidence sans autorisation de l'OFII ou sans motif impérieux porté à sa connaissance entraîne le retrait de plein droit du bénéfice des conditions matérielles d'accueil.

### *Éléments d'analyse*

En orientant les demandeurs d'asile vers des régions où ils sont tenus de résider sous peine de se voir priver des conditions matérielles d'accueil, le législateur change la nature de l'orientation directive instaurée par la loi de 2015. Celle-ci reposait sur une considération tout à fait légitime : dès lors que l'Etat propose un hébergement, il n'est pas tenu – sauf si la situation familiale ou sanitaire le justifie - de proposer une orientation dans la seule région d'arrivée du demandeur d'asile mais peut imposer une orientation dans une autre région permettant ainsi une bonne répartition territoriale. Le projet de loi, en renforçant ainsi l'orientation directive, semble prendre acte du sous dimensionnement du dispositif national d'accueil et donc du manquement de l'Etat à ses obligations en matière d'hébergement des demandeurs d'asile.

La conséquence de cette mesure, dont les contours pratiques doivent être précisés, est prévisible : de nombreux demandeurs d'asile préféreront rester dans la région d'arrivée où ils disposent généralement de connaissances ou de réseaux de solidarité, plutôt que de rejoindre une autre région où les solutions pour subvenir à leurs besoins de base seront limitées. Ils se verront alors priver de l'allocation pour demandeur d'asile, pourtant sensée compenser l'absence d'orientation vers un hébergement, ce qui renforcera une situation de précarité qui empêche la bonne expression des craintes en cas de retour et rend plus complexe l'identification des besoins de protection par les instances de l'asile.

Dans une note du 5 mars 2018 sur le projet de loi, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés indique que l'orientation directive doit inclure « *nécessairement une offre d'hébergement effective vers la région où la personne sera orientée et tenant compte de ses besoins spécifiques* »<sup>7</sup>.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Pour Forum réfugiés-Cosi toute orientation directive doit s'accompagner de propositions d'hébergement prenant en compte la situation personnelle du demandeur d'asile. C'est à cette seule condition, qui suppose un dimensionnement adapté du dispositif national d'accueil, qu'une répartition des demandeurs d'asile sur le territoire peut être envisagée. Les dispositions instaurant une obligation de résidence dans des régions déterminées, sans proposition d'hébergement, doivent donc être retirées.

## **Limitation de l'éligibilité aux conditions matérielles d'accueil**

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

Un demandeur est placé en procédure accélérée, et se voit priver des conditions matérielles d'accueil, lorsqu'il formule sa demande au-delà de 90 jours (contre 120 aujourd'hui) suivant son entrée en France.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que les conditions matérielles d'accueil peuvent être refusées de plein droit – et sans possibilité de recours - en cas de non-respect de l'orientation directive proposée (voir *supra* notre position 5 sur ce point) ou en cas de non-respect des exigences des autorités chargées de l'asile (entretiens, présentations aux autorités, diffusion des informations utiles).

### *Eléments d'analyse*

L'enregistrement d'une demande d'asile plusieurs mois après l'entrée en France peut s'expliquer par des motifs légitimes, certaines personnes ne disposant pas des bonnes informations pour faire valoir leur droit à l'asile tandis que d'autres peuvent être sous l'emprise de trafiquants qui freinent ou empêchent cette démarche. Bien que la loi prévoit le placement en procédure accélérée, et l'absence de conditions matérielles d'accueil lorsque des demandes sont tardives « sans motif légitime », il est quasiment impossible en pratique pour un demandeur de faire valoir ces motifs lors de l'enregistrement en préfecture.

Des demandeurs faisant valoir des situations de traite des êtres humains, avec des périodes de séquestration empêchant toute démarche administrative et juridique, se sont par exemple vu appliquer ces dispositions sans que leurs explications ne soient prises en compte. Le temps court du passage en préfecture ne permet effectivement pas l'expression complexe des situations personnelles auprès des agents qui font souvent prévaloir les données informatiques dont ils disposent prouvant l'entrée en France au-delà du délai légal (entrée légale par visa, interpellation à la frontière etc.). Cette situation entraîne un refus des conditions matérielles d'accueil (CMA) qui, contrairement aux hypothèses de retrait des CMA, n'impose aucune décision écrite de la part de l'administration et ne permet aucune observation de la part du demandeur qui doit engager une procédure contentieuse devant le tribunal administratif s'il souhaite fournir des explications. Dans son avis du 15 février 2018 relatif au projet de loi<sup>8</sup>, le Conseil d'Etat « propose qu'un mécanisme de recours préalable obligatoire devant une commission nationale placée auprès de l'OFII soit instauré ».

<sup>7</sup> HCR, Note du HCR sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, 5 mars 2018

<sup>8</sup> Conseil d'Etat, Avis sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, NOR : INTX1801788L, N°394206

Le nouveau dispositif proposé par le projet de loi pour refuser les conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile n'ayant pas respecté « l'ensemble des exigences des autorités chargées de l'asile, afin d'en faciliter l'instruction, notamment en se rendant aux entretiens, en se présentant aux autorités, et en donnant les informations utiles », souffre des mêmes limites du point de vue du contradictoire. L'impossibilité de faire valoir formellement des motifs personnels expliquant ce non-respect des exigences des autorités pourrait être particulièrement préjudiciable et laisser une marge de manœuvre très importante à l'administration dans un domaine pourtant crucial du système d'asile. L'absence de conditions matérielles d'accueil peut en effet entraîner une situation de précarité qui empêche la bonne expression des craintes en cas de retour et rend plus complexe l'identification des besoins de protection par les instances de l'asile.

La loi doit transposer les garanties prévues dans la directive Accueil (2013/33/UE, art. 20), qui impose que le retrait des conditions d'accueil n'intervienne que « dans des cas exceptionnels et dûment justifiés », précision qui ne figure pas dans le projet de loi. La directive prévoit également que les Etats doivent « garantir un niveau de vie digne » à tous les demandeurs d'asile, soit des conditions minimales d'accueil dans toutes les hypothèses.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Au regard de l'enjeu entourant l'attribution des conditions matérielles d'accueil, Forum réfugiés-Cosi recommande de ne pas étendre les hypothèses permettant de refuser ce droit. En tout état de cause, il est indispensable de permettre au demandeur d'asile de fournir des explications formelles dans le cadre d'une procédure contradictoire pour toute situation de refus des conditions matérielles d'accueil, comme la loi le prévoit pour les hypothèses de retrait.

## **🕒 Notification par tous moyens écrits des convocations et décisions de l'OFPRA**

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

L'OFPRA peut convoquer le demandeur par tout moyen écrit.

La décision de protection, de refus, de clôture, de cessation du statut ou d'irrecevabilité prise par l'OFPRA est notifiée par tout moyen écrit garantissant la confidentialité.

Par ailleurs le droit au maintien sur le territoire – impliquant le droit aux conditions matérielles d'accueil – qui prend aujourd'hui fin au moment de la notification de la CNDA lorsqu'un recours a été formé, prendrait désormais fin à la date de lecture en audience publique de la décision de la CNDA (ou à la notification s'il est statué par ordonnance).

### *Éléments d'analyse*

Les dispositions du projet de loi permettant de communiquer des décisions administratives et juridiques entraînant des conséquences juridiques majeures, sans s'assurer de leur prise en compte par les personnes concernées, sont uniques en droit français. Elles vont à l'encontre de la notion de « notification » qui impose un envoi mais aussi une réception, dont il faut attester (notamment à travers le recommandé en matière d'asile, d'autres procédures juridique allant plus loin en exigeant une signification par huissier).

La notification par tout moyen écrit prévue dans le projet de loi permettrait à l'OFPRA de convoquer le demandeur et de lui indiquer la décision prise à son encontre par le biais d'un SMS ou d'un courriel fournis par le demandeur en début de procédure, sans s'assurer qu'il dispose toujours d'un accès à ces moyens de communication.

La suppression de l'exigence de notification de la CNDA pour mettre fin au droit au maintien sur le territoire pourrait aboutir à un changement de situation majeur pour le demandeur – les conditions matérielles d'accueil étant notamment liées à ce droit – qui, en cas d'absence (fréquente en pratique) lors de la lecture de la décision en audience publique ne serait informé de la décision qu'au moment de la notification écrite qui lui sera adressé quelques jours plus tard.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Pour Forum réfugiés-Cosi, seule l'exigence d'une notification par lettre recommandée avec accusé de réception permet de s'assurer de la prise en compte de la décision de l'OFPRA ou de la CNDA par le demandeur d'asile. Cette exigence doit donc être maintenue, au regard des enjeux entourant la communication des décisions des instances d'asile pour les droits des personnes.

## **Développement de la vidéoaudience à la CNDA**

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

La CNDA peut actuellement prévoir des audiences par un moyen de communication audiovisuelle, mais le requérant peut – en France métropolitaine – refuser cette proposition et être entendu dans les locaux de la Cour : le projet de loi supprime cette faculté de refuser la vidéoaudience.

### *Éléments d'analyse*

Le recours à la vidéo audience est déjà rendu possible par l'article L. 733-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), sans caractère contraignant pour le demandeur. Le développement de ce dispositif constituerait une baisse des garanties procédurales accordées aux demandeurs d'asile. L'audience par l'intermédiaire d'une vidéo ne permet pas en effet la même qualité d'échanges et de communication qu'une audience présenteielle, au cours de laquelle l'intime conviction des juges peut se fonder sur des éléments extérieurs au contenu du récit (attitudes, hésitations, émotions etc.) qu'il est difficile voire parfois impossible d'apprécier à distance. Bien que le recours à la vidéoaudience constitue un gain en termes de temps, de déplacements et donc de coûts, il ne permet pas à la CNDA d'apprécier au mieux les craintes exprimées par le demandeur d'asile.

La Cour européenne des droits de l'homme a admis le recours à la visioconférence lorsque « des buts légitimes à l'égard de la convention » le nécessitent : la défense de l'ordre public, la prévention du crime, la protection du droit à la vie et la liberté et la sécurité des témoins et des victimes, ainsi que « l'exigence du délai raisonnable des procédures judiciaires »<sup>9</sup>. La disposition prévue dans le projet de loi ne relève pas de ces cas spécifiques et exceptionnels.

Le Conseil national du barreau avait alerté dès 2011 sur le développement de la visioconférence car ce procédé « banalise l'audience qui perd de sa solennité et modifie la parole judiciaire »<sup>10</sup>.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Au regard de l'enjeu fondamental qui entoure le recours en matière d'asile, Forum réfugiés-Cosi recommande de ne pas développer l'usage de la vidéoaudience par la Cour nationale du droit d'asile.

<sup>9</sup> CEDH, 5 janvier 2007, Marcello Viola c/Italie, no 45106/04, § 72

<sup>10</sup> Conseil national des barreaux, *Juger et défendre : la visioconférence en question*, motion adoptée lors de l'Assemblée générale du 22 octobre 2011.

---

## Les mesures à ajouter

---

### 🕒 Allongement du délai de recours contre les décisions de transfert Dublin

#### *Éléments d'analyse*

La loi du 20 mars 2018 « permettant une bonne application du régime d'asile européen » a réduit le délai de recours contre les décisions de transfert dans le cadre de la procédure Dublin, de 15 jours à 7 jours.

L'élaboration d'un recours dans le délai de sept jours – parfois sans accompagnement puisque les demandeurs sous règlement Dublin ne seront pas accueillis en CADA – ne permet pas le bon exercice des droits de la défense. Cette réduction du délai de recours a été adoptée par le Sénat en première lecture le 25 janvier 2018. De nombreux députés de la majorité ont souhaité le rétablissement d'un délai de 15 jours lors des débats en seconde lecture du 15 février 2018 mais les amendements en ce sens ont été retirés suite à l'engagement du gouvernement de prendre en compte ces propositions lors des débats sur la loi asile-immigration. Il convient donc de veiller à ce que ces engagements soient tenus.



#### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Pour Forum réfugiés-Cosi, il est indispensable de fixer un délai de recours contre la décision de transfert dans le cadre de la procédure Dublin *a minima* à 15 jours.

### 🕒 Caractère suspensif du recours pour les demandes d'asile en centre de rétention administrative

#### *Éléments d'analyse*

Le cadre légal actuel prévoit la possibilité de contester devant le tribunal administratif, avec un effet suspensif, la décision initiale de maintien en rétention prise par la préfecture estimant que la demande était formulée dans le but de faire échec à l'exécution d'une mesure d'éloignement (art. L. 556-1 CESEDA). Toutefois, le demandeur d'asile en rétention ne dispose pas d'une voie de recours suspensive sur le fond de sa demande d'asile, permettant de contester la décision de rejet ou d'irrecevabilité prise par l'OFPRA.

Cette disposition n'est pas de nature à garantir l'effectivité des recours requise par la jurisprudence européenne en la matière, impliquant des exigences de qualité, de rapidité et de suspensivité telles qu'exigées par la Cour européenne des droits de l'Homme dans un arrêt de 2012 condamnant la France pour l'absence d'effectivité du recours en rétention<sup>11</sup>.

Dans une note du 5 mars 2018 sur le projet de loi, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés regrette « que le projet de loi n'envisage pas de simplifier le mécanisme particulièrement

---

<sup>11</sup> CEDH, 2 février 2012, *I.M. contre France*

complexe d'annulation du maintien en rétention en cas d'introduction d'une demande d'asile, introduit par la réforme de 2015 »<sup>12</sup>.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Pour Forum réfugiés-Cosi, il est indispensable d'instaurer en rétention un recours suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile, afin de permettre au demandeur de contester au fond la décision de rejet ou d'irrecevabilité avant la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement.

## **🕒 Accompagnement dans les lieux d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile**

### *Éléments d'analyse*

Le cadre légal actuel prévoit que « les demandeurs d'asile accueillis dans les lieux d'hébergement (...) bénéficient d'un accompagnement social et administratif ». Cette exigence n'est pas suffisante pour garantir un accompagnement suffisant et harmonisé dans tous les lieux d'accueil.

Dans un contexte d'augmentation des places dédiées aux demandeurs d'asile, la typologie des dispositifs d'accueil n'a cessé de se diversifier ces dernières années. Pourtant présenté comme dispositif de référence, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ne représente que la moitié des places du dispositif national d'accueil composé des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), des centres d'accueil et d'orientation (CAO), des accueils temporaires du service de l'asile (AT-SA), des programmes régionaux d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), et des centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES). Les prestations et le taux d'encadrement de chaque dispositif ont globalement été orientés à la baisse à chaque nouvelle création de dispositif, et chaque lieu d'hébergement possède désormais des caractéristiques spécifiques sans lien avec le statut du public accueilli. Il en résulte une inégalité de traitement dans l'accompagnement des demandeurs d'asile, qui doit être abordé à travers une harmonisation vers le haut des prestations visant à réaffirmer le modèle CADA qui propose aujourd'hui l'accompagnement le plus adapté.

Par ailleurs, il est nécessaire de préciser dans la loi que les demandeurs hébergés bénéficient de l'accompagnement au sein de ces lieux pour ne pas aboutir à terme à une dissociation des prestations d'hébergement et d'accompagnement.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Forum réfugiés-Cosi recommande que la loi prévoit que tous les demandeurs d'asiles bénéficient, au sein des lieux d'hébergement vers lesquels ils sont orientés, d'un accompagnement social, administratif et juridique basé sur un référentiel commun.

## **🕒 Amélioration des conditions d'accueil pour les demandes d'apatridie**

### *Éléments d'analyse*

Les conditions liées à la procédure d'examen du statut d'apatridie en France sont actuellement extrêmement décourageantes pour les personnes concernées, qui préfèrent parfois s'orienter vers une demande d'asile même si ce statut n'est pas celui qui correspond à leur situation. Aussi, chaque

<sup>12</sup> HCR, Note du HCR sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, 5 mars 2018

année, très peu de demandes d'apatridie sont formulées à l'OFPRA (286 nouvelles demandes d'asile). Le projet de loi constitue une occasion opportune de rendre effective l'adhésion de la France à la Convention des Nations unies de 1954 relative au statut des apatrides, en s'inspirant des bonnes pratiques constatées dans plusieurs pays européens<sup>13</sup>.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Forum réfugiés-Cosi demande que les candidats à l'apatridie soient admis au séjour et bénéficient de conditions d'accueil dignes le temps de l'examen de leur demande, au même titre que les demandeurs d'asile.

---

<sup>13</sup> A ce sujet, voir l'outil de comparaison interactif publié en mars 2018 par le Réseau européen sur l'apatridie : <https://index.statelessness.eu/>

# ÉLOIGNEMENT ET RÉTENTION

## Limitier l'usage de la rétention et réduire la durée d'enfermement

L'objectif du gouvernement visant à renforcer l'efficacité des mesures d'éloignements ne doit pas porter une atteinte disproportionnée aux droits des personnes. Les dispositions visant à renforcer les possibilités de placer les étrangers en situation irrégulière en rétention vont à contrecourant du droit européen, qui pose comme principe la primauté du délai de départ volontaire et l'enfermement comme dernier recours. Le développement d'alternatives à la rétention est ainsi nécessaire pour concilier l'efficacité des politiques de retour et le respect des droits fondamentaux.

---

## Les dispositions à revoir

---

### 🕒 Allongement de la durée maximale de rétention administrative

#### *Mesures prévues dans le projet de loi*

La durée maximale de rétention passe de 45 à 90 jours. La rétention est décidée par périodes successives de 48 heures, 28 jours, et deux fois 30 jours. Elle peut être prolongée de 15 jours, renouvelable trois fois, lorsque l'étranger fait obstruction à l'exécution de l'éloignement ou présente une demande de protection au titre de la santé ou une demande d'asile. Au total, l'enfermement est donc possible pour une durée maximale de 135 jours.

#### *Éléments d'analyse*

L'allongement de la durée de rétention, passée de 32 à 45 jours en 2011, n'a produit pour l'administration qu'un apport minime en termes d'efficacité des procédures d'éloignement, tandis que les effets de l'enfermement s'aggravent avec le temps. La durée moyenne de rétention est d'environ 12 jours, et 90% des personnes sont éloignées dans les 25 premiers jours.

Il n'est ainsi pas démontré qu'un nouvel allongement de la durée maximale de la rétention à 90 jours, qui pourrait s'étendre exceptionnellement jusqu'à 135 jours, permettrait d'accroître l'efficacité de l'éloignement comme le souhaite le gouvernement. Il n'est pas démontré que les obstacles à l'éloignement pourraient être surmontés par une rétention plus longue. Le principal enjeu porte aujourd'hui sur la délivrance des laissez-passer consulaires pendant le temps de la rétention. Or d'après les données détaillées disponibles pour l'année 2016<sup>14</sup>, 46% des laissez-passer demandés avaient été obtenus dans 45 jours, mais seuls 3% des laissez-passer avaient été obtenus au-delà de cette période (les autres demandes ayant été refusées, ou restées sans réponse).

Les effets négatifs d'un allongement de la durée de rétention pour les droits des personnes sont prévisibles notamment du point de vue de la santé physique et mentale, dans des lieux initialement prévus pour une privation de liberté de quelques jours seulement – la durée maximale de rétention était de 12 jours en 1998, de 32 jours en 2003 et de 45 jours depuis 2011 – qui ne sont généralement pas adaptés à un enfermement de plusieurs mois.

Plus généralement, éloigner ne signifie pas nécessairement enfermer comme en témoigne la situation dans plusieurs pays européens. L'Allemagne, souvent citée en exemple par le gouvernement au regard de la durée légale de rétention, enferme presque dix fois moins de personnes que la France

---

<sup>14</sup> Avis n° 114 (2017-2018) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 23 novembre 2017

dans le cadre des procédures de retour<sup>15</sup>, tout en éloignant cinq fois plus d'étrangers en situation irrégulière<sup>16</sup>. Les alternatives à la rétention (assignation à résidence, aide au retour etc.) sont ainsi davantage développées. Seul le Royaume Uni enferme davantage (24 197 personnes en 2016) que la France (22 730) dans le cadre des procédures d'éloignement, loin devant les autres pays européens (suivent la Grèce - 14 864 -, l'Espagne - 7 597 – et la Belgique – 6 116)<sup>17</sup>. Il ne suffit donc pas de comparer les durées maximales de rétention dans les pays européens - les durées moyennes constatées en 2016, plus significatives, étant d'ailleurs très inférieures à ces durées maximales comme le démontre l'étude d'impact -, pour justifier un alignement par le bas de notre législation : l'analyse comparative doit porter sur l'ensemble des politiques d'éloignement.

Dans son avis du 15 février 2018 relatif au projet de loi<sup>18</sup>, le Conseil d'Etat « *s'interroge [...] sur la justification de l'allongement proposé de cette mesure restrictive de liberté, qui porte atteinte à la liberté individuelle et qui engendrera des coûts supplémentaires [...] au regard des bénéfices attendus, en termes notamment de mise en œuvre plus effective des mesures d'éloignement* ».

Dans un communiqué du 21 février 2018, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté « *rappelle depuis plusieurs années que la durée de rétention de 45 jours est déjà inutilement longue au vu de l'objectif d'éloignement* »<sup>19</sup>.

Dans une lettre adressée aux députés français et publiée le 12 mars 2018, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe « *est fortement préoccupé par la proposition d'augmenter la durée maximale de rétention administrative car cette dernière constitue une atteinte considérable au droit des migrants à la liberté* »<sup>20</sup>.



### Proposition de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi s'oppose à l'allongement envisagé de la durée de la rétention, le passage de 32 à 45 jours en 2011 illustrant l'impact limité d'une telle mesure sur le taux d'éloignement tandis que les effets négatifs sur les droits des personnes sont largement démontrés.

Il convient *a minima* de prévoir une intervention fréquente du juge des libertés et de la détention au-delà des 45 jours de rétention pour s'assurer régulièrement de la mise en œuvre des diligences nécessaires par l'administration et vérifier de la légalité du prolongement de la rétention.

## ⊙ Extension du délai laissé au juge de la liberté et de la détention pour statuer

### Mesures prévues dans le projet de loi

Selon le projet de loi, le juge des libertés et de la détention, saisi par l'administration dans les 48 heures suivant le placement en rétention, doit ensuite statuer dans les 48 heures – contre 24 heures aujourd'hui.

<sup>15</sup> Au 31 juillet 2016 (statistique les plus récentes disponibles), l'Allemagne avait enfermé 1255 étrangers quand la France plaçait en rétention 22 730 personnes (hors outre-mer) cette même année. Source : European migration network, *The effectiveness of return in member state challenges and good practices linked to EU rules and standards*. Mars 2018

<sup>16</sup> En 2016, la France a éloigné 14 065 personnes quand l'Allemagne en éloignait 75 815. Source : Eurostat, *Third country nationals returned following an order to leave*

<sup>17</sup> European migration network, *The effectiveness of return in member state challenges and good practices linked to EU rules and standards*. Mars 2018

<sup>18</sup> Conseil d'Etat, Avis sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, NOR : INTX1801788L, N°394206

<sup>19</sup> Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Communiqué de presse sur le « projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif »*, 21 février 2018

<sup>20</sup> Conseil de l'Europe, *Le Commissaire s'inquiète de certaines dispositions du projet de loi immigration-asile en France*, 12 mars 2018

## Eléments d'analyse

La saisine du JLD ne suspend pas l'éloignement : l'étranger placé en rétention peut ainsi être éloigné avant que ce juge n'ait statué. En laissant la possibilité d'une intervention plus tardive du JLD, le projet de loi étend donc possiblement la période de privation de liberté et l'éloignement des étrangers sans regard du juge judiciaire. L'objectif affiché par le gouvernement est de laisser une plus grande marge de manœuvre à ce juge dont la charge de travail rend parfois difficile un jugement sous 24h. Cette contrainte liée à l'organisation de la justice ne devrait cependant pas primer sur la nécessité d'assurer un contrôle rapide de la légalité de l'enfermement. L'intervention du JLD revêt une importance majeure, puisque 24 % des étrangers placés en rétention en France métropolitaine ont été libérés par ce juge en 2016.



### Proposition de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi demande le maintien d'un délai de jugement 24h après sa saisine par l'administration pour le juge des libertés et de la détention.

## 🕒 Elargissement des possibilités de placement en rétention

### Mesures prévues dans le projet de loi

Le projet de loi ajoute plusieurs motifs de « risque de soustraction à l'exécution de la mesure d'éloignement » justifiant un refus d'assortir une obligation de quitter le territoire (OQTF) d'un délai de départ volontaire. Cette extension des hypothèses d'OQTF sans délai de départ volontaire a pour conséquence d'étendre les possibilités de placement en rétention, cette mesure n'étant pas applicable lorsque l'OQTF est assortie d'un délai de départ volontaire.

D'autres mesures permettent d'étendre les possibilités de placement en rétention pour des personnes jusqu'ici protégées contre cet enfermement. Ainsi, le demandeur d'asile – en situation régulière à ce titre – qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'une interdiction (administrative ou judiciaire) du territoire peut être placé en rétention ou assigné en résidence le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande d'asile par l'OFPRA et, en cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité, dans l'attente de son départ. Le recours n'est pas automatiquement suspensif dans cette hypothèse

### Eléments d'analyse

Actuellement, l'OQTF sans délai – qui précède un placement en rétention - est souvent notifiée par défaut, y compris envers certaines personnes, notamment des ressortissants européens et résidents de longue durée UE, qui étaient sur le point de quitter la France. Plutôt que de développer ces OQTF sans délai de départ volontaire, il est donc nécessaire de renforcer leur caractère exceptionnel, en limitant notamment leur application pour les ressortissants européens et les résidents de longue durée UE, et en renforçant l'exigence de motivation sur les risques de fuite déjà largement définis. Ces mesures permettraient d'éviter une privation de liberté inutile pour certaines situations. La directive Retour préconise d'ailleurs par principe la primauté du délai de départ volontaire et l'enfermement comme dernier recours.

Plus généralement, l'élargissement des possibilités de placement en rétention pourrait aboutir à une augmentation du nombre d'enfermement en France, où cette pratique est la plus répandue en Europe derrière le Royaume Uni et loin devant les autres pays<sup>21</sup>. Cette orientation ne garantit pas un meilleur taux d'éloignement qui repose sur meilleur discernement dans la prise de décisions et un encadrement plus strict des hypothèses de placement en rétention. En 2016, 32% des retenus avaient

<sup>21</sup> Seul le Royaume Uni enferme davantage (24 197 personnes en 2016) que la France (22 730) dans le cadre des procédures d'éloignement, loin devant les autres pays européens (suivent la Grèce - 14 864 -, l'Espagne - 7 597 – et la Belgique – 6 116). Source : European migration network, *The effectiveness of return in member state challenges and good practices linked to EU rules and standards*. Mars 2018

été libérés par le juge administratif ou judiciaire en France métropolitaine<sup>22</sup>. Au dernier trimestre 2017, suite à l'attentat de Marseille et aux consignes données aux préfets de recourir davantage à la rétention, les placements en rétention ont augmenté de 11% dans les centres de rétention où Forum réfugiés-Cosi est présent tandis que le taux d'éloignement dans ces centres est passé de 49% sur les trois premiers trimestres de l'année à 37% pour cette période (- 12 points).

Le développement d'alternatives à la rétention est ainsi nécessaire. A ce titre, le renforcement du contrôle des mesures d'assignation à résidence prévu par le projet de loi devrait s'accompagner de dispositions visant à favoriser le recours à ces mesures.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Pour Forum réfugiés-Cosi, les motifs permettant de prononcer une obligation de quitter le territoire français sans délai – qui rend possible un placement en rétention - ne doivent pas être élargis. Il est au contraire nécessaire de revenir à une définition plus stricte de ces motifs et de développer les alternatives à la rétention.

## **🕒 Allongement de la durée maximale de retenue pour vérification du droit au séjour**

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

La durée de la retenue pour vérification du droit au séjour, mesure de privation de liberté précédant une éventuelle mesure d'éloignement et un possible placement en rétention, passe de 16h à 24h. Il est par ailleurs prévu d'étendre les possibilités d'investigation pendant la retenue.

### *Eléments d'analyse*

Le régime juridique de la retenue pour vérification du droit au séjour a été imposé par le droit européen puis la Cour de Cassation en 2012<sup>23</sup>, les étrangers ne pouvant plus être placés en garde en vue pour le seul motif du séjour irrégulier. La limitation à 16h de cette nouvelle mesure de privation de liberté visait notamment à la distinguer du régime de la garde à vue, qui ne peut en principe excéder 24h. En alignant la durée maximale de la retenue pour vérification du droit au séjour sur celle de la garde à vue, le projet de loi revient sur la démarche de mise en conformité au droit européen entreprise en 2012. Les étrangers, qui ne peuvent toujours pas être placés en garde à vue pour séjour irrégulier, se verraient ainsi appliquer un régime juridique très proche qui reviendrait en pratique à la situation précédant 2012.

L'extension de la durée maximale de retenue à 24h apparaît comme une mesure « de confort » pour laisser davantage de souplesse aux services de police, aucun élément précis n'étant avancé dans l'étude d'impact du projet de loi pour affirmer que « *la durée maximale de 16 heures s'avère insuffisante pour effectuer les diligences requises* ». Cette disposition imposant une privation de liberté porte donc une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes au regard de l'objectif poursuivi.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Forum réfugiés-Cosi demande le maintien d'une durée maximale de retenue pour vérification du droit au séjour à 16h, une durée de 24h portant une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes au regard de l'objectif poursuivi.

<sup>22</sup> Assfam, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France, Solidarité Mayotte, *Centres et locaux de rétention administrative – Rapport 2016*, juin 2017.

<sup>23</sup> CJUE, 28 avril 2011, *El Dridi*, aff. 6/61 PPU ; CJUE, 6 décembre 2011, *Achughbabian*, aff. C-329/11 ; arrêts Cass. civ., 5 juillet 2012, n° 11-30.530 et 11-19.250

## **Doublement du délai d'appel suspensif pour permettre à la préfecture de contester la décision du JLD**

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

Le délai laissé à la préfecture pour contester une décision du juge des libertés et de la détention (JLD) mettant fin à la rétention passe de 6h à 12h. Ce délai étant suspensif de l'exécution de la décision du JLD, l'étranger demeure privé de liberté pendant cette période.

### *Eléments d'analyse*

La mesure proposée accentue un déséquilibre entre les parties impliquées dans la décision du JLD, le délai d'appel de 24h accordé à l'étranger retenu pour formuler un recours auprès de la Cour d'appel n'étant pas suspensif. Elle aura pour conséquence de prolonger une privation de liberté pour une personne pourtant libérée par le juge judiciaire. Les conséquences en matière d'atteinte aux libertés individuelles paraissent ainsi disproportionnées au regard de l'objectif affiché visant à laisser plus de souplesse à la préfecture et au procureur de la République pour apprécier l'opportunité de faire appel. Une telle mesure pourrait d'ailleurs être jugée inconstitutionnelle, la jurisprudence en la matière exigeant que la demande d'appel suspensif soit formée dans un très bref délai et la décision du Conseil constitutionnel de 2011 qui valide l'allongement du délai à six heures n'ayant pas fixé de délai maximum.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Pour Forum réfugiés-Cosi, le délai d'appel suspensif de la décision du juge des libertés et de la détention doit être maintenu à six heures, le doublement de cette durée portant une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes au regard de l'objectif poursuivi.

## **Systematisation des interdictions de retour**

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

Une interdiction de retour est prononcée systématiquement pour toutes les situations dans lesquelles l'étranger ne bénéficie pas d'un délai de départ volontaire, et lorsqu'il n'a pas respecté le délai de départ volontaire qui lui a été accordé.

### *Eléments d'analyse*

En rétention, Forum réfugiés-Cosi constate que l'interdiction de retour concerne des personnes sans toujours prendre en compte leur situation spécifique et en particulier leurs liens familiaux sur le territoire français. Par ailleurs, assortir automatiquement certaines OQTF d'une interdiction de retour aura pour conséquence de multiplier les recours contentieux contre cette mesure qui devra être justifiée au cas par cas par l'autorité administrative<sup>24</sup>. Enfin, la constitutionnalité d'une telle mesure au regard du principe de proportionnalité des peines doit être examinée à la lumière du positionnement du Conseil constitutionnel<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> CE, avis, 12 mars 2012, N° 354165

<sup>25</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. Une décision contraire a été prise le 9 juin 2011 (Décision n° 2011-631 DC) mais elle se fondait en partie sur le caractère facultatif de l'interdiction de retour.

L'étude d'impact invoque l'alignement sur le droit européen et la nécessité de se conformer à la directive « retour » de 2008<sup>26</sup>. Pourtant, aucune instance européenne n'a jamais soulevé une telle incompatibilité, ni remis en cause le dispositif législatif français sur ce thème.

Il est nécessaire *a minima* de ne pas étendre le champ d'application des interdictions de retour comme le prévoit le projet de loi qui instaure une automaticité de cette mesure pour de nouvelles situations.



### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Forum réfugiés-Cosi demande la suppression de la mesure administrative d'interdiction de retour ou *a minima* de renoncer à étendre le caractère systématique à de nouvelles situations.

## Développement de la vidéoaudience en zone d'attente et en rétention

### *Mesures prévues dans le projet de loi*

L'étranger placé en zone d'attente ne peut plus s'opposer à un jugement par vidéoaudience devant le juge des libertés et de la détention.

L'étranger placé en rétention ne peut plus s'opposer à un jugement par vidéoaudience devant le tribunal administratif chargé de se prononcer sur la mesure d'éloignement.

### *Éléments d'analyse*

Le droit à un procès équitable et le principe de publicité des débats se trouveront amoindris par le développement de la vidéoaudience, qui fait prévaloir un impératif budgétaire et logistique sur le respect impératif des droits de la défense.

La Cour européenne des droits de l'homme a admis le recours à la visioconférence lorsque « des buts légitimes à l'égard de la convention » le nécessitent : la défense de l'ordre public, la prévention du crime, la protection du droit à la vie et la liberté et la sécurité des témoins et des victimes, ainsi que « l'exigence du délai raisonnable des procédures judiciaires »<sup>27</sup>. La disposition prévue dans le projet de loi ne relève pas de ces cas spécifiques et exceptionnels.

Dans un avis du 14 novembre 2011<sup>28</sup>, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) avait exprimé ses réserves concernant le recours à ce type de dispositif, indiquant que « la visioconférence constitue un affaiblissement des droits de la défense en ce qu'elle met fin à la présence physique du comparant qui est aussi un moyen d'expression » et en soulignant que « les économies réalisées sur les coûts des extractions ou les difficultés de réunir les escortes nécessaires ne constituent pas, en principe, des motifs suffisants pour recourir à la visioconférence. ». Dans un communiqué du 21 février 2018, le CGLPL indique que « la généralisation du recours à la visioconférence pour les audiences, sans le consentement des intéressés, est inacceptable » car elle « entraîne une déshumanisation des débats et nuit considérablement à la qualité des échanges »<sup>29</sup>. Le Conseil national du barreau avait alerté dès 2011 sur le développement de la visioconférence car ce procédé « banalise l'audience qui perd de sa solennité et modifie la parole judiciaire »<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

<sup>27</sup> CEDH, 5 janvier 2007, Marcello Viola c/Italie, no 45106/04, § 72

<sup>28</sup> Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté, NOR : CPLX1130072V, Journal officiel du 9 novembre 2011.

<sup>29</sup> Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Communiqué de presse sur le « projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif »*, 21 février 2018

<sup>30</sup> Conseil national des barreaux, *Juger et défendre : la visioconférence en question*, motion adoptée lors de l'Assemblée générale du 22 octobre 2011.

19

### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Forum réfugiés-Cosi recommande que le recours à la vidéoaudience en zone d'attente et en rétention demeure facultatif.

---

## **Les mesures à ajouter**

---

### **🕒 Renforcement de l'accompagnement juridique en zone d'attente**

#### *Éléments d'analyse*

Une meilleure prise en compte des droits des étrangers en zone d'attente suppose une limitation plus stricte de ces espaces et une formation de l'ensemble des acteurs présents et notamment de la police aux frontières. Les associations habilitées pour intervenir en zone d'attente et fournir un accompagnement juridique ne disposant pas d'un financement dédié à cette mission qui pourrait leur permettre une présence régulière dans ces lieux, de nombreux étrangers placés en zone d'attente n'ont pas la possibilité de bénéficier d'un tel accompagnement. L'information sur leur droit à bénéficier de l'aide d'une association s'avère insuffisante en pratique.

20

### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Pour Forum réfugiés-Cosi, il est indispensable de prévoir une saisine systématique et sans délai des associations habilitées lors de chaque placement, afin que chaque étranger soit en mesure de bénéficier d'un accompagnement juridique en zone d'attente.

### **🕒 Accès à l'aide juridique dans tous les lieux de rétention**

#### *Éléments d'analyse*

En 2016, 1 230 personnes ont été maintenues en locaux de rétention administrative en métropole. Les normes réglementaires, tant au niveau des conditions matérielles de maintien qu'en matière d'organisation et d'assistance (juridique, médicale et matérielle) sont pourtant extrêmement faibles ou inexistantes dans ces lieux. Il est ainsi fréquent que les associations présentes en centre de rétention rencontrent des personnes qui n'ont pas pu contester leur décision d'éloignement ou de placement en rétention en raison de l'absence d'assistance dans ces locaux.

21

### *Proposition de Forum réfugiés-Cosi*

Afin de garantir l'exercice des droits pour tous les étrangers retenus, Forum réfugiés-Cosi recommande de proroger les délais de recours à partir de l'arrivée en centre de rétention administrative. A défaut, un dispositif d'assistance juridique similaire à celui prévu en centre de rétention administrative doit être prévu dans les locaux de rétention administrative.

## 🕒 Interdiction du placement des mineurs non accompagnés en zone d'attente

### Éléments d'analyse

Les mineurs non accompagnés, *a fortiori* lorsqu'ils sont demandeurs d'asile, doivent tous être exclus du champ d'application de la zone d'attente car les droits inhérents à leur minorité doivent prévaloir sur leur statut de migrant. Cette disposition permettrait de mettre la France en conformité avec le droit international et notamment l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant des Nations unies qui stipule que « la détention ne saurait être justifiée par le seul fait que l'enfant est séparé ou non accompagné, ni par son seul statut au regard de la législation relative à l'immigration ou à la résidence ou l'absence d'un tel statut » (§61).

Par ailleurs, la disposition actuelle du projet de loi comporte une contradiction puisqu'elle limite la possibilité de maintien en zone d'attente aux hypothèses où les mineurs relèvent de procédures accélérées qui ne leur sont pourtant pas applicables sur le territoire. Un renvoi est en effet opéré vers certaines dispositions de l'article L. 723-2 qui ne concernent que les adultes puisque ce même article précise que sur le territoire « la procédure accélérée ne peut être mise en œuvre à l'égard d'un demandeur qui est un mineur non accompagné » (§20). Ainsi le fait qu'un mineur vienne d'un pays d'origine sûr pourrait par exemple lui être opposé pour le maintenir en zone d'attente alors que le législateur a par ailleurs décidé, pour tenir compte de sa vulnérabilité, qu'une telle hypothèse ne pouvait entraîner son placement en procédure accélérée sur le territoire.



### Proposition de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi recommande d'interdire le placement en zone d'attente des mineurs non accompagnés, *a fortiori* lorsqu'ils sont demandeurs d'asile.

## 🕒 Limitation de la rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin

### Éléments d'analyse

La loi du 20 mars 2018 « permettant une bonne application du régime d'asile européen » a permis le placement en rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin dès le début de la procédure de détermination de l'Etat responsable.

Le règlement Dublin prévoit *a priori* - ce sujet faisant l'objet d'une question préjudicielle devant la CJUE, non encore jugée - dans son article 28 la possibilité de placer un demandeur d'asile en rétention dès le début de la procédure de détermination de l'Etat responsable en cas de « risque non négligeable de fuite ». Cependant le cadre légal en vigueur avant la loi du 20 mars 2018 ne permettait un placement en rétention des personnes sous procédure Dublin qu'après l'accord de l'Etat saisi et suite à la notification d'une décision de transfert vers cet Etat.

La mesure introduite par la loi du 20 mars 2018 revient ainsi, en permettant une privation de liberté dès l'enregistrement de la demande d'asile en préfecture, à modifier la nature même de la rétention administrative des étrangers en France, qui est désormais applicable à des personnes qui ne sont soumis à aucune décision d'éloignement. Jusqu'alors, tout placement en centre de rétention administrative était précédé d'une mesure d'éloignement et la rétention avait pour seul objet de mettre en œuvre cet éloignement.

Cette nouvelle rétention « préventive », dans la période pendant laquelle la France sollicite un autre Etat européen en vue d'une réadmission, est par ailleurs assortie de perspectives d'éloignement

limitées. En 2016, seules 56% des demandes de réadmission adressées par la France à un autre Etat sur le fondement du règlement Dublin ont donné lieu à un accord.

Le législateur français n'a aucune obligation d'étendre la possibilité de placer en rétention dès le début de la procédure Dublin. Aucune instance européenne n'a jugé le cadre législatif actuel contraire au droit européen. Pour répondre au vide juridique pointé par la Cour de Cassation dans son arrêt du 27 septembre 2017, le législateur est simplement tenu de proposer une définition stricte du « risque non négligeable de fuite » justifiant le placement en rétention d'un demandeur d'asile sous procédure Dublin qui a déjà fait l'objet d'une décision de transfert vers un autre Etat européen.

Dans une note du 5 mars 2018 sur le projet de loi, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés « rappelle qu'en égard à la situation particulière des demandeurs d'asile, la norme reste une procédure en milieu ouvert et qu'en cas de recours à une mesure privative de liberté, des alternatives doivent être avant tout recherchées »<sup>31</sup>.

23

### Proposition de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi s'oppose au placement en rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin avant la décision de transfert vers l'Etat responsable de la demande

## 🕒 Suppression des zones d'attente *ad hoc*

### Éléments d'analyse

La loi du 16 juin 2011 a ajouté dans la loi une disposition selon laquelle « *Lorsqu'il est manifeste qu'un groupe d'au moins dix étrangers vient d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres, la zone d'attente s'étend, pour une durée maximale de vingt-six jours, du ou des lieux de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche.* » (CESEDA Art. L.221-2, alinéa 2).

Une meilleure prise en compte des droits des étrangers en zone d'attente, qui repose notamment sur une formation de l'ensemble des acteurs présents, suppose une limitation plus stricte de ces espaces. La disposition permettant d'étendre très largement la possibilité de créer une zone d'attente n'a jamais été utilisée à ce jour, et il n'est pas nécessaire de la maintenir dans la loi.

24

### Proposition de Forum réfugiés-Cosi

Pour Forum réfugiés-Cosi, la disposition permettant la création de zones d'attentes temporaires doit être supprimée.

<sup>31</sup> HCR, Note du HCR sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, 5 mars 2018

# 24 propositions pour garantir l'accès à la protection au titre de l'asile et placer les droits des personnes au cœur des politiques d'éloignement

## DROIT D'ASILE

1

Forum réfugiés-Cosi salue l'allongement du droit au séjour pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides, et recommande le maintien de ces dispositions.

2

Forum réfugiés-Cosi se félicite de l'extension de la réunification familiale pour les réfugiés mineurs, et recommande le maintien de ces dispositions.

3

Forum réfugiés-Cosi rappelle que la réduction des délais ne doit en aucun cas se faire au détriment de la qualité du processus d'examen et de prise de décision, ce qui suppose notamment un maintien du délai de recours à 1 mois. Les marges de manœuvre en matière de délai doivent être recherchées à des phases de la demande qui n'impliquent pas de baisse des garanties procédurales pour les demandeurs d'asile (respect du délai de 3 jours pour accéder aux guichets uniques, délais d'instruction par les instances de l'asile).

4

Forum réfugiés-Cosi demande le maintien du caractère suspensif du recours pour toutes les procédures.

5

Pour Forum réfugiés-Cosi toute orientation directive doit s'accompagner de propositions d'hébergement prenant en compte la situation personnelle du demandeur d'asile. C'est à cette seule condition, qui suppose un dimensionnement adapté du dispositif national d'accueil, qu'une répartition des demandeurs d'asile sur le territoire peut être envisagée. Les dispositions instaurant une obligation de résidence dans des régions déterminées, sans proposition d'hébergement, doivent donc être retirées.

6

Au regard de l'enjeu entourant l'attribution des conditions matérielles d'accueil, Forum réfugiés-Cosi recommande de ne pas étendre les hypothèses permettant de refuser ce droit. En tout état de cause, il est indispensable de permettre au demandeur d'asile de fournir des explications formelles dans le cadre d'une procédure contradictoire pour toute situation de refus des conditions matérielles d'accueil, comme la loi le prévoit pour les hypothèses de retrait.

7

Pour Forum réfugiés-Cosi, seule l'exigence d'une notification par lettre recommandée avec accusé de réception permet de s'assurer de la prise en compte de la décision de l'OFPRA ou de la CNDA par le demandeur d'asile. Cette exigence doit donc être maintenue, au regard des enjeux entourant la communication des décisions des instances d'asile pour les droits des personnes.

8

Au regard de l'enjeu fondamental qui entoure le recours en matière d'asile, Forum réfugiés-Cosi recommande de ne pas développer l'usage de la vidéoaudience par la Cour nationale du droit d'asile.

9

Pour Forum réfugiés-Cosi, il est indispensable de fixer un délai de recours contre la décision de transfert dans le cadre de la procédure Dublin *a minima* à 15 jours.

10

Pour Forum réfugiés-Cosi, il est indispensable d'instaurer en rétention un recours suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile, afin de permettre au demandeur de contester au fond la décision de rejet ou d'irrecevabilité avant la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement.

11

Forum réfugiés-Cosi recommande que la loi prévoit que tous les demandeurs d'asiles bénéficient, au sein des lieux d'hébergement vers lesquels ils sont orientés, d'un accompagnement social, administratif et juridique basé sur un référentiel commun.

12

Forum réfugiés-Cosi demande que les candidats à l'apatridie soient admis au séjour et bénéficient de conditions d'accueil dignes le temps de l'examen de leur demande, au même titre que les demandeurs d'asile.

## ÉLOIGNEMENT ET RÉTENTION

13

Forum réfugiés-Cosi s'oppose à l'allongement envisagé de la durée de la rétention, le passage de 32 à 45 jours en 2011 illustrant l'impact limité d'une telle mesure sur le taux d'éloignement tandis que les effets négatifs sur les droits des personnes sont largement démontrés.

Il convient *a minima* de prévoir une intervention fréquente du juge des libertés et de la détention au-delà des 45 jours de rétention pour s'assurer régulièrement de la mise en œuvre des diligences nécessaires par l'administration et vérifier de la légalité du prolongement de la rétention.

14

Forum réfugiés-Cosi demande le maintien d'un délai de jugement 24h après sa saisine par l'administration pour le juge des libertés et de la détention.

15

Pour Forum réfugiés-Cosi, les motifs permettant de prononcer une obligation de quitter le territoire français sans délai – qui rend possible un placement en rétention - ne doivent pas être élargis. Il est au contraire nécessaire de revenir à une définition plus stricte de ces motifs et de développer les alternatives à la rétention.

16

Forum réfugiés-Cosi demande le maintien d'une durée maximale de retenue pour vérification du droit au séjour à 16h, une durée de 24h portant une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes au regard de l'objectif poursuivi.

17

Pour Forum réfugiés-Cosi, le délai d'appel suspensif de la décision du juge des libertés et de la détention doit être maintenu à six heures, le doublement de cette durée portant une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes au regard de l'objectif poursuivi.

18

Forum réfugiés-Cosi demande la suppression de la mesure administrative d'interdiction de retour ou *a minima* de renoncer à étendre le caractère systématique à de nouvelles situations.

19

Forum réfugiés-Cosi recommande que le recours à la vidéoaudience en zone d'attente et en rétention demeure facultatif.

20

Pour Forum réfugiés-Cosi, il est indispensable de prévoir une saisine systématique et sans délai des associations habilitées lors de chaque placement, afin que chaque étranger soit en mesure de bénéficier d'un accompagnement juridique en zone d'attente.

21

Afin de garantir l'exercice des droits pour tous les étrangers retenus, Forum réfugiés-Cosi recommande de proroger les délais de recours à partir de l'arrivée en centre de rétention administrative. A défaut, un dispositif d'assistance juridique similaire à celui prévu en centre de rétention administrative doit être prévu dans les locaux de rétention administrative.

22

Forum réfugiés-Cosi recommande d'interdire le placement en zone d'attente des mineurs non accompagnés, *a fortiori* lorsqu'ils sont demandeurs d'asile.

23

Forum réfugiés-Cosi s'oppose au placement en rétention des demandeurs d'asile sous procédure Dublin avant la décision de transfert vers l'Etat responsable de la demande

24

Pour Forum réfugiés-Cosi, la disposition permettant la création de zones d'attentes temporaires doit être supprimée.