



N° 331

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 octobre 2017.

PROPOSITION DE LOI

permettant une bonne application du régime d'asile européen,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Luc WARSMANN, Franck RIESTER, Stéphane DEMILLY, Paul CHRISTOPHE, Maurice LEROY, Napole POLUTÉLÉ, Sophie AUCONIE, Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Olivier BECHT, Agnès FIRMIN LE BODO, Philippe GOMÈS, Maina SAGE, Philippe VIGIER, Guy BRICOUT, Thierry BENOIT, Thierry SOLÈRE, Antoine HERTH, Christophe NAEGELEN, Laure de LA RAUDIÈRE,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a introduit au livre VII du code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile (CESEDA) un chapitre relatif à la procédure de détermination de l'État responsable dans le cadre du Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit « Dublin III ».

Avant même l'entrée en vigueur de ces dispositions, la crise migratoire d'août 2015 a entraîné une multiplication des mouvements secondaires de personnes qui traversent notre territoire dans le but de se rendre dans un autre État de l'Union européenne ou de solliciter l'asile en France après l'avoir déjà fait ailleurs.

11 % des demandeurs d'asile ont fait l'objet d'une procédure Dublin en 2016. Cette proportion est en forte augmentation. Selon le ministère de l'intérieur, une personne sur deux qui se présente en préfecture pour solliciter l'asile est déjà connue du système Eurodac et peut, potentiellement, relever de la procédure Dublin. À Calais ou à Paris, la majorité des personnes présentes dans les campements de fortune avaient déposé une demande d'asile dans un autre État européen.

Or, le règlement Dublin permet de déterminer l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile. La gestion de la situation migratoire actuelle ne peut s'entendre que dans le contexte européen et il est essentiel que la France garantisse, par une législation efficace, la bonne application du régime d'asile européen. À défaut, elle s'expose à des mouvements secondaires très importants de personnes déboutées de leur demande d'asile dans un État européen.

Diverses décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et des juridictions judiciaires et administratives nationales fragilisent le dispositif adopté par le législateur en 2015 et l'application du règlement Dublin en France. Il apparaît dès lors indispensable de tirer les conséquences de ces décisions afin de permettre d'appliquer dans les meilleures conditions le règlement Dublin de sécuriser le recours à la rétention administrative.

Dans un arrêt C-528-15 du 7 mars 2017, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que la loi fixe les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite d'un étranger qui fait l'objet d'une procédure de transfert en application du règlement Dublin III et qui conditionnent son placement en rétention administrative. S'appuyant sur cette jurisprudence, dans un arrêt n° 17-15160 du 27 septembre 2017, la première chambre de la Cour de cassation a considéré que, le droit français ne comportant pas de disposition contraignante de portée générale fixant les critères objectifs sur lesquels sont appréciées les raisons de craindre la fuite de l'étranger qui fait l'objet d'une procédure de transfert, son placement en rétention était illégal.

Dans un avis rendu le 19 juillet 2017 (n° 408919), le Conseil d'État a considéré qu'en l'état du droit, le préfet ne peut placer en rétention administrative un étranger faisant l'objet d'une procédure de transfert avant l'intervention de la décision de transfert. En effet, la loi n'a prévu que la possibilité d'assigner l'intéressé à résidence, un placement en rétention n'étant susceptible d'être prononcé, sur le fondement de l'article L. 551-1 du CESEDA, qu'après la notification de la décision de transfert.

Il est donc nécessaire de fixer un cadre permettant de conjuguer, dans le respect des libertés fondamentales et des textes européens, la procédure de placement en rétention, qui peut s'avérer indispensable d'un point de vue opérationnel, et la procédure de détermination de l'État responsable, qui constitue un élément central du droit européen de l'asile. Cette sécurisation de nos procédures dans le respect du droit de l'Union européenne constitue l'objet du présent texte.

L'**article 1^{er}**, tirant les conséquences des arrêts précités, vise à sécuriser le placement en rétention administrative des étrangers relevant du règlement Dublin.

Le 1° précise en droit interne, conformément aux dispositions du règlement Dublin, que le placement en rétention administrative d'un étranger faisant l'objet d'une procédure de détermination de l'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile ou d'une décision de transfert n'est possible qu'en cas de « risque non négligeable de fuite » et prévoit les critères objectifs au vu desquels ce risque doit être apprécié.

Le *a* du 2° transpose en droit interne la possibilité ouverte par l'article 28 du règlement Dublin de placer en rétention administrative un étranger pendant la durée de la procédure de détermination.

Le *b* du 2° vise, quant à lui, à sécuriser l'articulation entre l'assignation à résidence et le placement en rétention administrative. Il étend les critères d'appréciation du risque non négligeable de fuite lorsque le placement en rétention administrative intervient alors que l'étranger était assigné à résidence en application de l'article L. 561-2 et qu'il n'a pas respecté les prescriptions de cette dernière.

L'**article 2** procède à des coordinations dans le livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour tenir compte du fait que le placement en rétention administrative sera désormais possible avant la notification d'une décision de transfert.

Le 1° modifie l'article L. 742-2 relatif au régime de l'assignation à résidence applicable pendant la période de détermination de l'État responsable pour prévoir, dans le cas où le demandeur d'asile n'a pas respecté les prescriptions de son assignation à résidence ou ses obligations de présentation aux autorités, qu'il peut être recouru à la rétention administrative et que les forces de l'ordre peuvent être requises à cet effet, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention. Il étend également aux assignations à résidence prononcées sur le fondement du 1° *bis* nouveau de l'article L. 561-2, résultant de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, les obligations de coopération pesant sur l'étranger dans le régime prévu à l'article L. 742-2 et les moyens dont l'administration dispose en cas d'obstruction de sa part.

Le 2° modifie le II de l'article L. 742-4 relatif au recours contre la décision de transfert et précise les conditions dans lesquelles ce recours peut être exercé. Il détermine la procédure contentieuse applicable pour le cas où la décision de transfert est notifiée alors que l'étranger est déjà placé en rétention administrative ou assigné à résidence.

De la même manière, le 3° modifie l'article L. 742-5 relatif aux conditions dans lesquelles la décision de transfert peut être exécutée d'office pour prévoir le cas où celle-ci est notifiée alors que l'étranger est placé en rétention administrative ou assigné à résidence. Il s'agit de prévoir qu'elle ne peut être exécutée avant l'expiration du délai de recours (soit quarante-huit heures) ou, s'il a été saisi, avant que le juge n'ait statué.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa de l'article L. 551-1, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Toutefois, lorsqu'un étranger fait l'objet d'une décision de transfert en application de l'article L. 742-3 ou d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, il ne peut être placé en rétention que pour prévenir un risque non négligeable de fuite. Ce risque est regardé comme établi si l'étranger a explicitement déclaré son intention de ne pas se conformer à la procédure de détermination de l'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile ou à la procédure de transfert. Il peut également l'être, sauf circonstance particulière, dans les cas suivants :
- ④ « 1° Si l'étranger s'est précédemment soustrait, dans un autre État membre, à la détermination de l'État responsable de l'examen de sa demande d'asile ;
- ⑤ « 2° Si l'étranger a été débouté de sa demande d'asile dans l'État membre responsable ;
- ⑥ « 3° Si l'étranger est de nouveau présent sur le territoire français après l'exécution effective d'une mesure de transfert ;
- ⑦ « 4° Dans les cas prévus aux *d* à *f* du 3° du II de l'article L. 511-1. » ;
- ⑧ 2° Le I de l'article L. 561-2 est ainsi modifié :
- ⑨ *a)* Après le 1°, est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :
- ⑩ « 1° *bis* Fait l'objet d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ; »

- ⑪ b) Au dixième alinéa, après la première occurrence de la référence : « L. 511-1 », sont insérés les mots : « ou, dans le cas d'un étranger faisant l'objet d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ou d'une décision de transfert en application de l'article L. 742-3, le risque non négligeable de fuite défini aux deuxième à sixième alinéas de l'article L. 551-1 ».

Article 2

- ① Le chapitre II du titre IV du livre VII du même code est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 742-2 est ainsi modifié :
- ③ a) Au cinquième alinéa, les mots : « ainsi que, le cas échéant, » sont remplacés par le mot : « ou » ;
- ④ b) L'article est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Les troisième à septième alinéas sont également applicables à l'étranger assigné à résidence en application du 1° *bis* du I de l'article L. 561-2. » ;
- ⑥ 2° Au premier alinéa du II de l'article L. 742-4, après la première occurrence du mot : « transfert », sont insérés les mots : « ou lorsque celle-ci est notifiée alors que l'étranger fait l'objet d'une telle mesure » ;
- ⑦ 3° Au second alinéa de l'article L. 742-5, après la seconde occurrence du mot : « transfert », sont insérés les mots : « ou si celle-ci a été notifiée alors que l'étranger fait l'objet d'une telle mesure ».

