



Note du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile

I. INTRODUCTION

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est vu confier par la communauté internationale le mandat d'assumer les fonctions de protection internationale et de rechercher des solutions durables au problème des réfugiés.¹ Le paragraphe 8 du Statut du HCR, de 1950, et l'article 35 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après : la Convention de 1951 ou la Convention de Genève) lui reconnaissent un rôle de surveillance de l'application des dispositions de la Convention de 1951.

C'est au titre de ces dispositions que le HCR a participé aux réunions de la «concertation nationale sur la réforme de l'asile» initiée par le ministre de l'Intérieur le 15 juillet 2013. Il se félicite de la présentation au conseil des ministres, le 23 juillet 2014, du projet de loi relatif à la réforme de l'asile.

Le HCR considère cette réforme indispensable au-delà de la simple transposition des directives européennes afin de simplifier, d'accélérer et de rendre plus efficace le système d'asile français. Le texte du projet de loi relatif à la réforme de l'asile contient d'importantes dispositions touchant directement ou indirectement aux conditions dans lesquelles les demandes émanant de personnes en quête d'une protection internationale pourront être déposées et examinées sur le territoire français.

C'est dans le cadre d'un dialogue constructif établi de longue date tant avec les autorités et responsables politiques français qu'avec la société civile que le HCR souhaite formuler les observations suivantes sur les procédures, l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des personnes bénéficiant de protection internationale.

Seules certaines dispositions ciblées font l'objet, dans la présente note, de commentaires et/ou recommandations, d'interprétations ou de modifications ; le HCR se tient à la

¹ Résolution No. 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1950 à laquelle est annexé le Statut du HCR.

disposition des autorités et responsables politiques pour développer davantage ses positions.

II. CONDITIONS D'OCTROI DE L'ASILE

S'agissant des clauses d'exclusion du statut de réfugié, et notamment de l'article 1D de la Convention de Genève de 1951 concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le HCR suggère que l'article L. 711-3 du projet de loi reproduise in extenso ce dernier article que l'article 12-1 a) de la directive « qualification »² reprend lui-même.

Il pourrait ainsi être précisé que « *Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir des dispositions de la loi* ».

Le HCR regrette l'introduction d'un nouveau motif d'exclusion de la protection subsidiaire à l'article L. 712-2 b) aux termes duquel « *La protection subsidiaire peut être refusée à une personne s'il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle a commis, avant son entrée en France, un ou plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application des a), b), c) et d) du présent article et qui seraient passibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis en France, et qu'elle n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes* ».

Etant donné les liens étroits existants entre les statuts de réfugié au sens de la Convention de 1951 et de la protection subsidiaire accordée à toute personne justifiant d'un besoin de protection internationale, les motifs susceptibles de refuser le bénéfice de la protection subsidiaire devraient refléter l'esprit et la logique de la Convention de 1951, notamment les articles 1F et 33(2) de la Convention de 1951. Compte tenu de la gravité des conséquences de ces mesures exceptionnelles, leur mise en œuvre doit demeurer d'application restrictive. Par ailleurs, le régime de protection subsidiaire n'exempte pas les auteurs d'infractions commises sur le territoire de poursuites pénales, ni d'éventuelles mesures d'expulsion dans les cas très graves, dans les conditions prévues par l'article 33 (2) et auquel l'article 21 de la directive « procédures » fait écho, lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité de l'État membre où il se trouve ou lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre.

Le HCR recommande de ne pas transposer l'article L. 712-2b) transposant la clause optionnelle restrictive de la directive « qualification ».

² Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

III. PROCEDURE D'EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE

A. Demandes d'asile à la frontière

Le HCR reconnaît le droit des États de contrôler l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire. Cependant, le HCR souhaite souligner que les mesures adoptées à cet égard doivent être assorties des garanties adéquates permettant de faire droit aux demandes de protection éventuellement présentées à l'entrée sur le territoire par des personnes ayant besoin d'une protection internationale.

Dans cette perspective, le HCR estime opportun de rappeler que le principe de non-refoulement, qui prévoit de ne pas renvoyer un réfugié ou un demandeur d'asile vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, doit prévaloir partout où l'État exerce sa juridiction, y compris à la frontière ou en haute mer. Le critère décisif en la matière n'étant pas de savoir si ces personnes se trouvent sur le territoire de l'État, mais plutôt si elles ont été placées sous l'autorité et le contrôle effectif de cet État.

La directive « procédure »³ ne prescrit pas une procédure spécifique à la frontière mais laisse les États membres choisir le système qu'ils souhaitent appliquer.

L'objectif de la procédure de demande d'asile à la frontière est une procédure particulière qui n'implique pas le même type d'examen de la demande que celui qui est mené au fond une fois le demandeur d'asile admis sur le territoire au titre de l'asile.

Dans ce contexte, le HCR est préoccupé par l'introduction d'un motif autonome de refus d'entrée au titre de l'asile fondé sur l'irrecevabilité de la demande « *lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un État tiers et y est effectivement réadmissible* », par renvoi à l'article L. 723-10 b). Cette disposition implique en effet l'évaluation approfondie de la possibilité pour la personne, dont les besoins de protection internationale ont déjà été reconnus, de bénéficier d'une protection efficace dans l'État tiers⁴ (cf. commentaires infra point D.)

De plus, le HCR s'interroge sur les conséquences du maintien d'une telle disposition qui conduira à ce que deux juges différents, la Cour nationale du droit d'asile (ci-après : CNDA), pour les demandes irrecevables d'un côté, le juge administratif pour les

³ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

⁴ Lisbon Expert Roundtable 9 and 10 December 2002 organised by the United Nations High Commissioner for Refugees and the Migration Policy Institute, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers*, 2003, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>

demandes d'asile à la frontière de l'autre, soient compétents pour l'examen d'un recours touchant à une même appréciation de la protection.

Le HCR recommande la suppression de l'article L. 213-8-1. 2) du projet de loi.

L'article L. 213-8-1 maintient le principe selon lequel une demande d'entrée au titre de l'asile ne peut être refusée que si elle est manifestement infondée, et donne une définition de ce qu'est une demande « manifestement infondée », aux termes de laquelle « *constitue une demande d'asile manifestement infondée une demande qui, au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, notamment du fait de leur caractère incohérent, contradictoire, faux ou peu plausible, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves* ».

Le HCR recommande l'adoption d'une définition plus restrictive de la « demande manifestement infondée », conformément à la Conclusion du Comité exécutif n° 30 (XXXIV) de 1983⁵, qui doit s'entendre de la demande qui ne se rattache pas aux critères prévus pour la reconnaissance d'une protection internationale.

Le HCR prend note avec satisfaction du fait que l'avis de l'Office français de Protection de Réfugiés et Apatrides (ci-après : OFPRA) lie le ministre dans sa décision d'admission mais regrette qu'il soit prévu une exception en cas de menace à l'ordre public.

Le HCR recommande la suppression de la mention de l'exception à l'avis obligatoire de l'OFPRA fondée sur le motif de menace à l'ordre public, et à tout le moins, suggère que l'exception soit restreinte à l'existence d'une menace *grave* à l'ordre public.

B. Application du règlement Dublin III

Le règlement Dublin III⁶ déterminant le pays responsable de l'examen d'une demande d'asile directement applicable depuis le 1er janvier 2014 comporte des dispositions importantes relatives à l'information du demandeur (article 4 du règlement), à l'entretien personnel conduit avec lui, notamment pour établir la présence de membres de famille dans un autre État membre (article 5) et la possibilité de les rejoindre, la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 6) ou encore le droit à un recours effectif à l'encontre de la décision de transfert (article 27). Le projet de loi en son article 13 précise la procédure applicable (arts L. 742-2 et suivants) et encadre le recours contre la décision de transfert dans un délai de sept jours (article L. 742-4.-I).

⁵ Comité exécutif, Conclusion, No. 30 (XXXIV), « Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile », 20 octobre 1983, <http://www.unhcr.fr/4b30a2682.html>;

⁶ Règlement (UE) No 604/2013 du Parlement 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 (refonte).

Le HCR rappelle en particulier qu'au titre de l'article 17 du règlement Dublin, un État peut demander à un autre État de prendre en charge un demandeur qui aurait des liens étroits avec ce dernier.

Le HCR recommande qu'il soit fait une application constructive et dynamique du règlement Dublin III et qu'en particulier les autorités auxquelles s'adressent les personnes souhaitant demander l'asile, bénéficient d'une formation renforcée ; celles-ci doivent en effet être en mesure de conseiller les demandeurs d'asile afin d'identifier les États susceptibles de les prendre en charge, en tenant compte des options prévues aux articles 8, 9, 10, 16 et 17 du règlement.

C. Procédure accélérée

Le HCR prend note de l'adoption d'un délai réduit pour statuer sur les demandes d'asile et de la possibilité d'examiner les demandes de manière accélérée dans le cadre des procédures à la fois en premier ressort devant l'OFPRA, et devant la CNDA. A cet égard, le HCR souligne l'intérêt de toutes les parties à garantir des procédures d'asile à la fois efficaces et équitables. Le HCR estime que la première étape vers cet objectif consiste à garantir des procédures de qualité en premier ressort.

Le HCR insiste d'autant plus sur la nécessité de veiller à ce que les modalités d'examen de ces demandes soient entourées de toutes les garanties nécessaires que le projet de loi permet l'examen en procédure accélérée d'un grand nombre de cas, issus d'une transposition de la directive « procédures » et qu'il prévoit, en cas de recours, une nouvelle architecture juridictionnelle à juge unique, dans un délai ramené à cinq semaines (cf. commentaires infra E).

En premier lieu, le HCR constate que l'article L. 723-2 constitue la transposition de la clause optionnelle visant les situations permettant le recours à la procédure accélérée prévues à l'article 31 (8) de la directive « procédures ». Il relève que l'OFPRA statue en procédure accélérée lorsque cette procédure peut être mise en œuvre soit de plein droit en vertu de la loi, soit par décision de l'autorité administrative, soit par décision de l'OFPRA, en tant qu'autorité de protection, seule autorité qualifiée pour décider de ce placement pour les cas d'application impliquant une appréciation au fond de la demande.

Le HCR accueille favorablement l'article L. 723-3, aux termes duquel l'OFPRA pourra statuer en priorité sur les demandes présentées par les personnes vulnérables ou par des mineurs.

En deuxième lieu, en ce qui concerne la question de l'autorité responsable en premier ressort, le HCR note qu'aux termes de l'article 4-1 de la refonte de la directive « procédures », les États membres doivent désigner pour toutes les procédures en première instance une seule autorité responsable de la détermination, même si l'article 4-2 prévoit quant à lui deux exceptions à cette obligation, lorsqu'il s'agit d'une part, de

déterminer si un autre État membre est responsable de l'examen de la demande et d'autre part, d'octroyer -ou non- l'autorisation d'entrée sur le territoire.

Dès lors, le HCR s'inquiète du fait que selon le projet d'article 7, il appartiendra aussi à l'autorité administrative en charge (en l'espèce l'autorité préfectorale) de décider si l'intéressé satisfait les conditions de cinq des motifs prévus pour recourir à l'examen de la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée. De l'avis du HCR, cette disposition apparaît contraire au principe général énoncé à l'article 4 (1) de la directive « procédures ». La pratique a pu montrer que les préfetures ont tendance à interpréter diversement cette disposition, parfois de manière divergente⁷. À la lumière du libellé de l'article 4 (1) de la directive « procédure », le HCR estime qu'il appartient à chaque État membre de désigner pour toutes les procédures une autorité responsable de la détermination qui sera chargée de procéder à un examen approprié des demandes conformément à la directive. En effet un objectif essentiel de la refonte de la directive « procédure » visait à améliorer la qualité des décisions prises en première instance en établissant une seule autorité de détermination pour toutes les procédures. De l'avis du HCR, l'article 4 (1) de la directive « procédure » n'a pas entendu limiter la responsabilité de l'autorité chargée de la détermination à l'examen du fond de la demande tel que défini par l'article 10 de la directive.

Le HCR estime ainsi qu'il appartient à l'autorité chargée de la détermination, et à elle seule, d'examiner toutes les procédures ce qui inclut l'examen du fond de la demande, la décision quant à la recevabilité de la demande, mais également la décision de placement en procédure accélérée.

La mention à deux reprises dans le projet de loi du même motif de placement en procédure accélérée (absence de documents ou utilisation de faux documents) qui ressortirait et de la compétence de l'OFPRA et de la compétence de l'autorité préfectorale conforte cette appréciation.

Le HCR estime également que la décision de recourir à une procédure accélérée pour l'examen de la demande d'asile ne devrait pas être prise de manière automatique. Au contraire, la décision de placement en procédure accélérée au regard des situations prévues par la loi (personnes en provenance d'un pays d'origine sûr et réexamens) implique d'une part, d'analyser, à certains égards, des éléments de fond de la demande d'asile et d'autre part, de prendre en compte les situations individuelles particulières susceptibles de conduire à écarter le circuit d'examen accéléré.

<p>Le HCR est d'avis que même s'il est prévu que l'OFPRA a la possibilité de reclasser une demande en procédure ordinaire, ce qui constitue selon le HCR une garantie essentielle, la décision procédurale devrait dépendre d'une seule et même autorité qualifiée conformément à l'article 4 (1) de la directive « procédures ».</p>

⁷ Rapport sur la réforme de l'asile, 28 novembre 2013 Valérie Létard, Sénatrice – Jean-Louis Touraine, Député, page 27.

S'agissant des motifs de placement en procédure accélérée, le HCR rappelle que l'absence de documents ou l'utilisation de faux documents ne rend pas en soi la demande frauduleuse, ni ne permet de tirer des conclusions négatives sur la sincérité de la demande. Les demandeurs d'asile sont fréquemment obligés de fuir par des moyens irréguliers. Ils peuvent, de surcroît, avoir détruit ou s'être défait de pièces d'identité ou de titre de voyage, après y avoir été contraints par des passeurs. Cela est également reconnu par l'article 31 par. 1 de la Convention de 1951, qui dispense explicitement les réfugiés de sanctions pénales pour leur entrée ou leur présence irrégulière « (...) *sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières* ». Le fait que le demandeur ait déposé une autre demande d'asile contenant d'autres données personnelles peut être pris en compte lors de l'évaluation de la crédibilité de la demande. Un tel comportement n'exclut pas, en lui-même, la possibilité d'une crainte fondée de persécution.

Le HCR recommande de revenir à une transposition plus proche de la lettre de la directive « procédure », et suggère que la mention « *ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes* », qui lui apparaît superflue, soit retirée.

Le HCR réitère sa position quant à la nécessité d'apprécier les demandes tardives, considérées comme telles, dans le projet de loi, au-delà du délai de quatre-vingt-dix jours à compter de l'entrée en France, de façon restrictive et individuelle, compte tenu de la multiplicité de facteurs qui peuvent expliquer le dépôt tardif ou répété d'une demande d'asile, ces facteurs pouvant recouvrir des raisons légitimes. En effet il peut exister des situations dans lesquelles une personne, bien qu'elle en ait eu l'occasion, n'a pas déposé une demande d'asile pour des raisons légitimes. Celles-ci peuvent inclure notamment un manque d'information dans une langue que le demandeur comprend sur les moyens d'introduire sa demande, les conséquences d'un traumatisme qui ont retardé l'introduction de la demande, un séjour régulier pour d'autres motifs dans le pays ou des circonstances qui surviennent ultérieurement lorsque les motifs de craindre une persécution ou de craintes en cas de retour n'apparaissent que pendant le séjour. Ce comportement n'exclut pas en soi une crainte fondée de persécution et ne devrait pas servir de fondement à l'examen dans le cadre d'une procédure accélérée.

Le HCR recommande d'écarter ce motif, ou à tout le moins, de transposer la mention « *compte tenu des circonstances de son entrée en France* » telle que le permet la directive « procédures ».

Selon le HCR, cette circonstance ne devrait pas plus conduire à une décision de clôture d'examen par l'OFPRA concluant à la renonciation de la demande d'asile, telle que le prévoit le projet d'article L. 723-11 (cf. infra). Il s'interroge également sur les modalités pratiques de computation d'un tel délai.

S'agissant de la procédure accélérée mise en œuvre par décision de l'OFPRA au vu de critères inhérents à la demande, les dispositions devront faire l'objet d'une interprétation

restrictive, tant du point de vue de leur exhaustivité qu'en ce qui concerne l'appréciation des notions d'« absence de pertinence », « manifestement incohérentes et contradictoires » ou de « manifestement fausses ou peu plausibles » qui s'appliqueraient aux déclarations des demandeurs. Cette disposition est formulée en des termes très larges. Le HCR souligne que, conformément au Guide du HCR⁸ (par. 196) et à la directive, l'établissement et l'évaluation des faits pertinents reposent sur une responsabilité partagée entre le demandeur d'asile et l'instance d'éligibilité. Ce principe de coopération est d'application générale y compris lorsqu'il existe des incohérences et des contradictions, ou lorsque les déclarations du demandeur apparaissent peu probables ou pas suffisamment étayées.

Le HCR recommande que, conformément à la Conclusion sur la protection internationale des réfugiés du Comité Exécutif du HCR n° 30 (XXXIV) de 1983⁹, seuls les cas « clairement abusifs » (c'est-à-dire clairement frauduleux), ou « manifestement infondés » (c'est-à-dire sans lien avec les motifs d'octroi de la protection internationale) puissent faire l'objet d'un traitement distinct avec des contrôles simplifiés.

Conformément à cette Conclusion, et compte tenu du fait qu'en l'état du projet de loi une décision de placement en procédure accélérée sanctionnée par le juge de l'asile ne pourrait conduire à la reprise par l'OFPRA de l'instruction de la demande, le HCR attire l'attention sur la nécessité que l'interprétation des notions laissées à l'appréciation de l'OFPRA se fasse dans la plus grande rigueur.

Le HCR sera attentif aux modalités selon lesquelles la décision de placement en procédure accélérée sera prise, et notamment aux conditions dans lesquelles le demandeur sera informé de la décision, de même qu'au délai dans lequel l'OFPRA devra prendre la décision sur le fond. Ces modalités sont essentielles dans l'appréciation d'une procédure juste et efficace de la demande d'asile.

Le HCR relève toutefois avec satisfaction que le projet de loi prévoit l'examen individuel de chaque demande dans le respect des garanties procédurales prévues et la possibilité pour l'OFPRA de décider de ne pas statuer en procédure accélérée lorsque cela lui paraît nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande.

Le HCR prend note de l'article L. 723-1 VI aux termes duquel la décision de placer l'examen de la demande en procédure accélérée ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours qui peut être formé devant la CNDA à l'encontre de la décision de l'OFPRA rejetant la demande. Le HCR relève sur ce point que les trois motifs de placement en procédure accélérée par l'OFPRA (fraude ; questions sans pertinence ; déclarations manifestement incohérentes, fausses ou peu plausibles) sont des motifs qui touchent au

⁸ Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 2011, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b32b0.html>.

⁹ Comité exécutif, Conclusion No. 30 (XXXIV), « Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile », 20 octobre 1983, <http://www.unhcr.fr/4b30a2682.html>.

fond de la demande, si bien qu'il est probable que l'OFPRA se fondera sur les mêmes motifs pour rejeter la demande d'asile. La CNDA pourrait donc estimer que l'OFPRA aura pu faire une interprétation erronée de l'appréciation des critères d'application de la procédure accélérée – l'ayant conduit à sa décision de rejet pour les mêmes motifs – sans qu'aucune conséquence sur le plan procédural, n'en soit tirée par l'Office lui-même.

Le HCR suggère, dans ce contexte, qu'il soit laissé à la CNDA la possibilité de renvoyer à l'OFPRA les dossiers pour lesquels le placement en procédure accélérée et les conditions d'examen de la demande auront manifestement contribué à l'appréciation défavorable de la demande.

Le HCR souligne à nouveau toute l'importance de la qualité de l'instruction, en relevant la différence de traitement entre la procédure accélérée et la procédure normale que le projet de loi introduit déjà à ce stade. L'article 723-7 du projet de loi écarte ainsi dans le cadre de la procédure accélérée, la discussion contradictoire sur la transcription de l'entretien avant que la décision ne soit prise.

D. Demandes irrecevables

Le HCR prend acte de la possibilité pour l'OFPRA de déclarer irrecevable une demande de protection « *lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un État tiers et y est effectivement réadmissible* » (article L. 723-10 b).

Cette disposition est sans préjudice de l'application de l'article L. 711-1 du CESEDA aux termes de laquelle la qualité de réfugié est reconnue à toute personne envers laquelle le HCR exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1^{er} de la Convention de Genève.

Le HCR comprend que l'article L. 723-10 b) impose bien à l'OFPRA de vérifier, avant de déclarer l'irrecevabilité de la demande, l'existence d'une protection effective dans le pays qui aurait précédemment reconnu la qualité de réfugié au demandeur et vers lequel sa réadmission pourrait être envisagée.

Le HCR souligne la nécessité d'élaborer des critères explicites conformes à l'ensemble des normes énoncées dans la Convention de 1951 et de définir la notion de protection effective, ainsi que sur la nécessité de prendre en compte la capacité des États à assurer une protection efficace dans la pratique.

Le HCR note avec satisfaction que l'article L. 723-10 b) impose également à l'OFPRA de vérifier avant de se prononcer sur l'irrecevabilité de la demande que le demandeur qui s'est vu accorder le statut de réfugié par un État tiers avant son arrivée en France, puisse être réadmis dans ce dernier. Dans l'éventualité où les autorités d'asile estimeraient opportun de négocier la réadmission d'un demandeur dans le premier pays d'asile, ce

dernier devrait être autorisé à séjourner légalement sur le territoire pendant le temps nécessaire à l'obtention d'un accord explicite et individuel. Une telle mesure apparaît indispensable afin d'éviter de créer un vide juridique qui serait préjudiciable au demandeur d'asile.

Les demandeurs d'asile doivent pouvoir invoquer et faire examiner toute raison qui pourrait empêcher leur éloignement vers un État tiers. S'agissant d'un État tiers membre de l'Union européenne, le HCR souhaite suggérer que l'article L. 723-10 (a) qui ne fait pas référence à l'*effectivité* de la protection soit modifié afin d'harmoniser la rédaction des alinéas a) et b) de cet article.

Suite à l'introduction dans la jurisprudence française d'une présomption de protection effective lorsqu'une personne a été reconnue réfugiée dans un État membre de l'Union européenne¹⁰, le HCR insiste sur la nécessité d'accorder au demandeur d'asile la possibilité de réfuter une telle présomption et d'établir l'incapacité de l'État membre concerné à lui assurer une protection efficace.

Pour toutes ces raisons, le HCR est préoccupé par l'absence de recours suspensif devant la CNDA et l'obligation qui lui est faite de statuer en cinq semaines à compter de sa saisine, alors même que le besoin de protection internationale de ces personnes a été reconnu.

Le HCR recommande de retirer les alinéas a) et b) de l'article L. 723-10 comme cas d'irrecevabilité de la demande d'asile, et suggère à tout le moins que le recours devant la CNDA contre ces décisions touchant aux besoins de protection internationale soit suspensif.

Parce que les besoins de protection internationale doivent faire l'objet d'un examen, le HCR redit ici sa préoccupation de permettre de traiter ces cas d'irrecevabilité dans le cadre de la procédure de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile (cf supra B).

E. Retrait d'une demande ou renonciation à une demande

Le HCR comprend que la conséquence légale du retrait de la demande est uniquement la clôture de son examen sans décision de rejet. Selon le HCR, une décision de rejet d'une demande de protection internationale ne peut pas être prise sans un entretien au fond du demandeur.

Le HCR note que la réouverture du dossier est de droit si le demandeur la sollicite dans un délai de neuf mois après la décision de clôture, mais que dans le même temps, la

¹⁰ CE, Ass., 13 novembre 2013, ns 349 735 et 349 736, publié au recueil Lebon.

décision de clôture met fin au droit au maintien sur le territoire tant que la réouverture du dossier n'est pas demandée.

Le HCR est préoccupé par les dispositions des articles L. 723-12 et L. 723-13, en vertu desquelles au-delà des neuf mois, la demande de réouverture du dossier sera considérée comme une demande de réexamen, alors même qu'il n'y aura pas eu de rejet d'une première demande, et conduira à un examen automatique en procédure accélérée.

La demande de réouverture de dossier au-delà d'un délai de neuf mois ne saurait être considérée, pour le HCR, comme une demande de réexamen dès lors qu'elle impliquerait une décision de rejet implicite d'une première demande de protection internationale, prise sans entretien. Le HCR recommande donc que la réouverture du dossier dans une telle hypothèse ne soit pas soumise à la procédure de recevabilité telle qu'elle découle de l'article L. 723-14.

Même si le régime du réexamen devait être retenu après clôture, le HCR souhaite qu'il soit précisé dans le projet de loi que la personne sera entendue en entretien si elle ne l'a pas été avant la clôture de sa demande initiale.

Par ailleurs le HCR souhaite insister sur le fait que ce dispositif ajoute indirectement de nouveaux motifs au placement en procédure accélérée, par le biais d'une demande de réexamen qui n'en est pas une.

En ce qui concerne les motifs de retrait de la demande ou de la renonciation à la demande, et notamment l'alinéa a) de l'article L. 723-11 aux termes duquel « *Le demandeur a informé l'office du retrait de sa demande d'asile* », le HCR suggère qu'il soit inséré dans le projet de loi, et en application de l'article 27 (2) de la directive « procédures » une disposition visant à s'assurer que le demandeur ait été dûment (et préalablement) informé des conséquences d'un retrait explicite de sa demande en application de l'Art.12 (1) a) de la directive dans une langue qu'il comprend.

En ce qui concerne l'alinéa b) aux termes duquel « *Le demandeur, de manière délibérée et caractérisée, refuse de fournir des informations essentielles au traitement de sa demande, en particulier concernant son identité* » cette disposition constitue la transposition de la clause optionnelle prévue à l'article 28 (1) second alinéa, point a) de la directive « procédures ». Le HCR rappelle que cette disposition de la directive fait explicitement référence à l'article 4 de la directive « qualification » qui mentionne les éléments pertinents de la demande que constitue notamment, mais pas uniquement, l'identité. Le HCR note avec satisfaction qu'une condition supplémentaire a été rajoutée pour faire application de la présomption de retrait implicite par cet article qui précise « *de manière délibérée et caractérisée* ». Le HCR comprend qu'il ne suffit donc pas de constater que le demandeur ne répond pas aux demandes l'invitant à fournir des informations essentielles à sa demande, mais considère qu'il y a lieu de démontrer sa mauvaise foi et sa volonté répétée de ne pas fournir lesdites informations.

Enfin, en ce qui concerne les motifs de l'alinéa c) « *Le demandeur n'a pas introduit sa demande à l'office dans les délais impartis ou ne s'est pas présenté à l'entretien à l'office sans justifier de raison valable* », le HCR note que le projet de loi introduit avec cet article deux motifs supplémentaires visant à présumer que le demandeur a implicitement retiré sa demande de protection internationale ou qu'il y a renoncé.

Pour une meilleure lisibilité du projet de loi, le HCR recommande que l'alinéa c) de l'article L 723-11 soit subdivisé en deux alinéas.

Quant au premier motif, le HCR comprend qu'il s'agit d'une transposition combinée de l'article 28(1) et de l'article 6 (2) de la directive « procédure », cette dernière prévoyant la possibilité de faire application de l'article 28 au cas où une personne qui a présenté une demande de protection internationale ne l'a pas introduite dans les délais impartis. Un rappel des délais impartis serait souhaitable dans la disposition. Sur ce point, le HCR souhaite attirer à nouveau l'attention du législateur sur les raisons légitimes qui peuvent amener une personne à ne pas déposer une demande d'asile dans les délais impartis et ce bien qu'elle en ait eu l'occasion (cf. commentaire *supra*). Un tel comportement n'exclut pas un besoin de protection internationale.

Le HCR recommande de rappeler la mention « *sans qu'il existe de raisons valables* ».

Quant au second motif, le HCR rappelle également qu'il peut y avoir différentes raisons pour lesquelles un demandeur peut ne pas être en mesure de se présenter à l'entretien, comme son état de santé, une peur liée à un traumatisme etc.

Enfin, la première partie de l'article L. 723-11 d) prévoit la clôture de l'examen de la demande d'asile lorsque le « *demandeur a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il était hébergé en application de l'article L.744-3 ou astreint à résider* ». Selon le HCR, le non-respect par le demandeur des obligations relatives à son hébergement ne saurait avoir une incidence sur l'examen de ses besoins d'une protection internationale. Il s'agit nécessairement de deux questions distinctes.

Le HCR recommande de supprimer la première partie de l'article L. 723-11 d).

F. Demandes d'asile en rétention

Le HCR a déjà eu l'occasion de faire part de ses observations s'agissant des lacunes de la procédure d'asile prioritaire appliquée aux demandeurs d'asile en rétention au regard des conditions d'exercice contraignantes du droit d'asile dans un lieu de privation de

liberté¹¹. Les nouvelles dispositions proposées organisant cette procédure complexe risquent d'exposer le demandeur à son refoulement. Le bref délai de cinq jours pour déposer une demande d'asile en français, l'absence d'interprète pour formuler cette demande, outre le bref délai de 96 heures imparti à l'OFPRA pour l'examiner posent de sérieuses questions quant à l'assurance d'un examen équitable et efficace des besoins de protection internationale dans ces circonstances.

Le HCR note toutefois que le projet de loi prévoit qu'une décision expresse et motivée de maintien en rétention doit être prise par l'autorité administrative lorsqu'elle estime, sur le fondement de critères objectifs que cette demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement. Le HCR relève avec satisfaction la volonté du gouvernement de permettre à l'OFPRA de reclasser la demande en procédure ordinaire si l'Office estime ne pas pouvoir se prononcer sans un examen approfondi de la demande. Le HCR s'interroge toutefois au regard des évolutions jurisprudentielles récentes sur les modalités de la décision de mettre fin à la rétention¹².

Le HCR note avec satisfaction l'introduction d'un recours suspensif devant la CNDA mais regrette que ce recours suspensif soit assujéti à la décision du juge de l'éloignement de suspendre la mesure d'éloignement s'il estime que la demande n'était pas dilatoire. Le HCR s'interroge sur la mise en œuvre de ce nouveau dispositif complexe, qui pourra conduire le juge de l'éloignement à être saisi plusieurs fois, à différents stades de la procédure pour décider de la suspension de la mesure d'éloignement, ainsi que sur les conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile placés en rétention pourront exercer ce recours en pratique.

Le HCR recommande que le recours suspensif devant la CNDA soit systématique.
--

G. Dispositions relatives à la Cour nationale du droit d'asile

Le HCR se félicite du maintien d'une juridiction spécialisée pour le contentieux de l'asile et de l'extension du caractère suspensif du recours devant la Cour en ce qui concerne les procédures accélérées et, sous la réserve mentionnée (cf. supra) la demande en rétention. Il prend acte de la proposition d'instaurer un délai d'examen différencié des recours, également devant la CNDA, en ce qui concerne les procédures accélérées ou demandes irrecevables, dans les cas où la demande apparaît manifestement étrangère à un besoin de protection internationale.

Le HCR comprend que l'extension des procédures accélérées et la mise en place de nouvelles procédures applicables à des situations particulières (clôture, irrecevabilité, réexamens) prévues par le projet de loi répond à la volonté de réduire les délais de procédure et le maintien sur le territoire. Il relève que le placement en procédure

¹¹ Observations écrites du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *I. M. c/ France*, requête no. 9152/09, <http://www.refworld.org/pdfid/4abb61992.pdf>

¹² CE 30 juillet 2014, No. 375430, *La Cimade*.

accélérée ou le classement en demande irrecevable par l'OFPRA a pour conséquence l'orientation vers un circuit court à audience à juge unique.

Le HCR souhaite rappeler son attachement à la collégialité, et appelle à une application rigoureuse et une interprétation restrictive des motifs conduisant à s'écarter de la procédure collégiale.

Le HCR s'interroge à ce titre sur les circonstances et les modalités dans lesquelles la Cour aura la possibilité de renvoyer l'affaire à une formation collégiale, si elle estime que les procédures en cause n'étaient pas justifiées, ou que l'affaire présente des difficultés particulières.

En ce qui concerne les procédures accélérées, faute de ne pouvoir faire, en l'état du projet de loi, l'objet d'un renvoi devant l'OFPRA, cette possibilité de renvoi en formation collégiale apparaît comme la seule garantie offerte au demandeur.

En ce qui concerne les décisions d'irrecevabilité, et notamment en ce qui concerne le cas dans lequel l'OFPRA aurait estimé à tort selon la Cour que le demandeur bénéficie d'une protection effective dans un État tiers qui lui aurait reconnu le statut de réfugié, le HCR s'interroge sur la qualité de la procédure d'asile et les garanties essentielles du demandeur d'asile, si la CNDA n'a comme seule option de décider d'orienter vers une formation collégiale, alors même que l'instruction de la première instance, limitée par définition à la question de la recevabilité, n'aura pas concerné le fond de la demande de protection.

Le HCR rappelle la nécessité de respecter les garanties procédurales essentielles, la qualité de la procédure d'asile et le droit effectif à l'aide juridictionnelle (cf. infra), en particulier dans la perspective de l'organisation de ces procédures à juge unique dans un délai très court d'examen ramené à cinq semaines.

Il regrette enfin, dans l'architecture du système juridictionnel, le maintien de la procédure actuelle des ordonnances telles qu'elles découlent de l'article R. 733-16 du CESEDA et aux termes duquel les demandes qui ne présentent « *aucun élément sérieux susceptibles de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office* » sont rejetées par un président de la CNDA.

Le HCR insiste sur le fait que l'appréciation de ces demandes implique une appréciation du fond de l'affaire, que l'oralité des débats et la collégialité permettraient de rendre complète, transparente et pleinement effective.

H. Droit au maintien sur le territoire et recours suspensif du recours devant la CNDA

Outre la mise en place du juge unique, il est prévu d'instaurer un délai d'examen différencié des recours, ramené à cinq semaines en ce qui concerne les procédures accélérées ou demandes irrecevables.

Dans ce contexte d'accélération du traitement de la demande d'asile, le HCR recommande l'extension non conditionnelle du recours suspensif à toutes les décisions de l'OFPRA, et notamment les décisions de clôture, d'irrecevabilité et de rétention.

A ce titre, le HCR est préoccupé par les conséquences induites de la disposition du projet d'article L. 743-2 qui supprime le droit au maintien sur le territoire notamment lorsque l'OFPRA a pris une décision d'irrecevabilité ou une décision de clôture.

De même, le HCR s'interroge sur la rédaction de l'article L. 743-2 e) qui supprime le droit au maintien au séjour lorsque « *l'étranger fait l'objet d'une extradition* ».

Le HCR attire l'attention sur le manque de clarté de la rédaction de l'article L. 743-2 e). Il suggère que soit mentionnée la précision « *à l'exception du pays d'origine du demandeur concerné* ».

D'une manière générale, il apparaît souhaitable que la demande d'asile puisse faire l'objet d'une décision finale avant l'adoption du décret d'extradition vers un État tiers ou en tous cas avant sa mise en application. Le HCR rappelle que l'extradition ne peut avoir lieu que lorsque les autorités compétentes se sont assurées que la décision d'extradition n'entraînera pas de refoulement direct ou indirect en violation du droit européen et international des réfugiés.

IV. ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

L'accueil des demandeurs d'asile en France est en proie à une crise majeure depuis plusieurs années. Le Dispositif national d'accueil (ci-après : DNA) devrait atteindre 25 410 places en Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (ci-après : CADA) fin 2014. Il n'accueille cependant qu'environ un tiers des demandeurs d'asile et les délais d'attente, extrêmement divers, varient de quelques semaines à plusieurs mois (sept à huit, voire davantage)¹³.

¹³ Droit d'asile en France : conditions d'accueil état des lieux 2012, Rapport de la Coordination française pour le droit d'asile. Il s'agit d'un collectif d'une vingtaine d'associations dans lequel le HCR a le statut d'observateur.

<http://cfda.rezo.net/Accueil/EDL%202013/Synth%E8se%20rapport%20EDL%20pdf%20complet.pdf>

La saturation actuelle du DNA est le résultat à la fois d'une sous dotation, de la durée excessive de la procédure d'asile qui atteint en moyenne six mois devant l'OFPRA et plus de huit mois devant la CNDA ainsi que d'une augmentation du nombre de demandeurs d'asile.

Le projet de loi renforce les missions de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (ci-après : OFII), chargé de proposer aux demandeurs d'asile, une fois leur demande enregistrée, des conditions matérielles d'accueil et d'évaluer leurs besoins d'accueil selon leur vulnérabilité (article 15 du projet de loi, article L. 744-1). L'OFII coordonne également la gestion de l'hébergement dans les CADA et de toute autre structure financée par le ministère en charge de l'asile (article 15 du projet de loi, arts L. 744-1 et suivants). Il lui est également impartie la gestion de l'allocation pour demandeur d'asile (articles. 15 et 17 du projet de loi, article L. 744-9 et article L. 5223-1 C. du travail), auparavant confiée à Pôle emploi.

A. Accès effectif aux conditions matérielles d'accueil

L'accueil recouvre au sens de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale dite directive « accueil », le logement, la nourriture, l'habillement et une allocation de subsistance.

L'exposé des motifs du projet rappelle utilement qu'aux termes de la directive « procédures », le délai pour enregistrer une demande d'asile, après sa présentation, est de trois jours. Pour le HCR, cet enregistrement doit être facilité et l'autorité compétente demeurer accessible afin d'éviter les périodes d'attente durant lesquelles les demandeurs d'asile vivent dans des conditions extrêmement précaires, faute d'ouverture de leurs droits sociaux et économiques.

Le HCR relève que l'article L. 744-9 consacre également un régime dérogatoire aux articles L. 744-3 et L. 744-9 à Mayotte, dès lors qu'il n'est prévu ni la mise en place de CADA, ni l'attribution de l'allocation de demandeurs d'asile mais uniquement un hébergement visé à l'article L. 744-3 2) et des bons alimentaires. Ces dérogations exposent les demandeurs d'asile à des conditions de vie extrêmement précaires à Mayotte.

<p>Le HCR insiste sur l'importance de garantir aux demandeurs d'asile l'accès aux conditions matérielles d'accueil le plus rapidement possible. Les conditions matérielles d'accueil doivent également assurer aux demandeurs d'asile un niveau de vie adéquat garantissant la dignité humaine.</p>

B. Information nécessaire des demandeurs d'asile

Le projet de loi n'explicite pas les conditions dans lesquelles s'exerce la mission d'accueil des demandeurs d'asile, actuellement mise en œuvre soit directement par l'OFII, soit par l'intermédiaire d'opérateurs ou d'associations chargés du premier accueil au sein de plateformes exerçant une mission d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

Quelle que soit la nouvelle organisation retenue et la mise en place d'un guichet unique regroupant les fonctions d'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative compétente (article 12 du projet de loi, L. 741-1), d'accueil (article 15 du projet de loi, arts L. 744-1 et suivants), et d'évaluation de la vulnérabilité (article 15 du projet de loi, L. 744-6), il est primordial que le demandeur puisse clairement identifier et appréhender le rôle de chacun des acteurs présents dans un même lieu ou dans des lieux distincts et intervenant dans un continuum.

A ce titre, l'information dispensée aux demandeurs d'asile de manière indépendante, complète et impartiale dans une langue qu'ils comprennent, avec si nécessaire le recours à un interprétariat qualifié, est essentielle. Cette information devrait porter non seulement sur l'accès aux conditions d'accueil mais encore sur l'exercice de ces droits, notamment en cas de limitation ou de suspension de leur bénéfice.

Le HCR relève que le projet de loi ne mentionne pas expressément l'obligation d'information des demandeurs d'asile pourtant prévue par la directive « accueil » (article 5). Ce besoin d'information apparaît, sur la base de constats faits lors des missions du HCR en Outre-mer, d'autant pressant.

Le HCR recommande que le droit à l'information sur les droits et obligations des demandeurs d'asile en matière d'accueil et de soutien, avec si nécessaire le recours à un interprétariat qualifié, soit intégré dans le projet de loi dans le corps du texte lui-même ou à titre de renvoi aux textes réglementaires dans les dispositions diverses (Chapitre IV), y compris dans les DOM.

C. Accompagnement, clef de voûte d'un dispositif d'asile effectif

Organisé autour de deux axes, améliorer la protection des personnes éligibles à une protection internationale et permettre d'écarter efficacement les demandes d'asile infondées, le projet de loi modifie en profondeur les procédures. Il élargit les cas de procédures accélérées, introduit des cas d'irrecevabilités (article 7 du projet de loi, article L. 723-10), de retrait ou de renonciation d'une demande (article 7 du projet de loi, articles L. 723-11 et L. 723-12), et accélèrent les procédures.

Au regard de l'ensemble des démarches à accomplir et de leurs conséquences, les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier tout au long de leur parcours d'asile d'un

accompagnement des acteurs de l'asile, professionnels œuvrant dans le champ social, médical, administratif et juridique, et associations. La qualité du traitement d'une demande de protection internationale dépend en partie de la qualité de la saisine et de l'accompagnement dont bénéficient par conséquent les demandeurs d'asile.

Ces prestations d'accueil et de soutien doivent permettre aux requérants d'exercer les droits relatifs à l'accueil, ceux liés à leur demande de protection internationale ainsi que ceux dérivés de l'application du règlement Dublin III dont la compréhension pour un demandeur peut se révéler complexe en l'absence de soutien.

L'accélération des procédures d'asile pour garantir l'intégrité du système d'asile ne doit pas pour autant conduire, selon le HCR, à minorer la capacité du demandeur d'asile à mener à bien ses démarches d'asile lorsque sa demande de protection internationale relèvera d'une procédure accélérée. Il est à craindre que des délais trop contraignants empêchent en pratique les demandeurs d'asile de bénéficier d'un accompagnement de qualité et du temps nécessaire pour se préparer. Devant la CNDA, le droit à l'aide juridictionnelle doit s'avérer effectif pour permettre à l'avocat de rencontrer son client, au besoin avec l'aide d'un interprète et assurer utilement sa défense dans le délai imparti.

L'une des dispositions du projet de loi relative à l'accompagnement vise les CADA qui ont pour mission, outre l'accueil et l'hébergement, de fournir un accompagnement social et administratif (article 16 du projet de loi, article L. 348-2 I. CASF). Le projet de loi demeure silencieux sur le rôle joué à cet effet par les autres structures d'hébergement, y incluses celles destinées aux demandeurs d'asile dans l'attente de leur transfert effectif vers l'État responsable dans le cadre du règlement Dublin III. Il ne précise pas davantage l'accompagnement prévu durant la période préalable à l'admission dans un hébergement ou celui dont les demandeurs choisissant d'être hébergés auprès de leur famille ou de tiers peuvent bénéficier.

L'autre disposition traitant de l'accompagnement concerne la possibilité pour le demandeur de se présenter à l'entretien de l'OFPRA avec un avocat ou un représentant d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile (article 7, article L. 723-6). Les modalités d'habilitation des associations et d'agrément de leurs représentants sont renvoyées aux décrets d'application (Chapitre IV Dispositions diverses). Le HCR souhaite de nouveau attirer l'attention du législateur sur l'importance de garantir des procédures de qualité en premier ressort. La présence du tiers qui constitue à la fois une nouveauté et une avancée dans la procédure française peut précisément contribuer à cet objectif de qualité en permettant d'éclairer la situation du demandeur et son besoin de protection internationale. Le HCR avait dans ses commentaires de la refonte de la directive « procédures » de 2009 préconisé une assistance juridique gratuite en première instance comprenant idéalement la préparation des documents de procédure et la participation du tiers à l'entretien personnel¹⁴. Le HCR

¹⁴ UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009). Disponible uniquement en anglais.

s'interroge sur les moyens disponibles pour assurer la présence de tiers formés auprès des demandeurs qui en feront la demande.

Le HCR souhaite que cette nouvelle garantie offerte au demandeur d'asile puisse effectivement être mise en œuvre avec des ressources adéquates.

Le HCR recommande que la mission d'accompagnement dans toutes ses dimensions socio-juridique, psycho-sociale et médicale à la fois pour l'accueil et les procédures, y inclus le règlement Dublin III, soit dûment prise en compte et accessible à l'ensemble des demandeurs d'asile.

Il importe également que les délais des procédures accélérées ne compromettent ni l'accessibilité de la mission d'accompagnement ni l'exercice effectif des droits par les demandeurs d'asile.

D. Vulnérabilités

Le projet de loi confie à l'OFII l'évaluation de la vulnérabilité du demandeur d'asile aux fins de déterminer ses besoins particuliers en matière d'accueil (article 15 du projet de loi, article L. 744-6). Parallèlement, l'OFPRA peut être amené à définir des modalités particulières d'examen eu égard à la vulnérabilité du demandeur (article 7 du projet de loi, article L. 723-3 et à la frontière, article 8 du projet de loi, article L. 221-1). Les modalités de l'évaluation des besoins particuliers sont renvoyées aux décrets d'application.

Sans pour autant créer un statut particulier, la prise en considération de la ou des vulnérabilités des demandeurs d'asile constitue une avancée afin de répondre aux besoins spécifiques de certains demandeurs.

La notion elle-même de vulnérabilité recouvre des situations des plus diverses : handicap, minorité, incapacité, âge, pathologies médicales ou psychologiques dues aux traumatismes liés à la fuite ou à l'exil ou encore aux conditions dans le pays d'accueil. Les directives « accueil » et « procédures » ont chacune adopté une approche catégorielle de la vulnérabilité sans pour autant établir une liste exhaustive¹⁵.

Le HCR est favorable à une évaluation de la ou des vulnérabilités le plus en amont possible par une équipe pluridisciplinaire ainsi que tout au long du parcours d'asile. Le projet de loi prévoit la prise en compte des besoins particuliers en matière d'accueil « *s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile* » (article 15

¹⁵ L'article 24 de la directive « procédure » mentionne les garanties procédurales spéciales au bénéfice des demandeurs victimes « de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle ». L'article 21 de la directive « accueil » énumère les personnes vulnérables « telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine ».

du projet de loi, article L. 744-6 in fine). Pour le HCR, la divulgation postérieure par le demandeur d'un vécu douloureux ne doit pas être interprétée en sa défaveur ni le priver de mesures d'assistance. Plusieurs raisons, incluant la honte ou le manque de confiance, peuvent en effet expliquer l'hésitation des demandeurs d'asile à exposer immédiatement des expériences traumatisantes. Cela peut être le cas notamment des personnes qui ont souffert de torture, de viol ou d'autres formes de violences psychologiques, physiques ou sexuelles.

Le HCR rappelle que selon l'article 22.2 de la directive « accueil », l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil des personnes vulnérables « ne doit pas revêtir la forme d'une procédure administrative ».

Le HCR souhaite également insister sur l'importance d'accorder à la personne le soin de demeurer acteur de son parcours d'asile sans l'isoler des dispositifs sociaux et médicaux déjà existants et susceptibles de lui apporter un soutien utile. Il convient de prévoir une prise en charge adaptée une fois la ou les vulnérabilités détectées.

Le HCR est en faveur d'une évaluation de la ou des vulnérabilités le plus en amont possible par une équipe pluridisciplinaire et ce, tout au long du parcours d'asile. L'évaluation implique une réponse et prise en charge adaptée qu'elle soit d'ordre sociale, médicale ou psychologique ainsi que procédurale avec une attention particulière pour les demandeurs maintenus en zone d'attente ou en rétention.

E. Hébergement – Nouveau dispositif national d'orientation

Le HCR ne s'oppose pas à une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire sous réserve qu'elle garantisse un accès équitable aux droits économiques et sociaux, des conditions d'accueil davantage homogènes et un accompagnement de qualité.

Le HCR considère que le modèle CADA devrait être généralisé dans la mesure du possible, et ancré dans une programmation pluriannuelle de création de places.

Le HCR considère, à l'instar du rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile¹⁶, qu'il conviendrait de ne pas écarter de manière absolue la possibilité d'hébergement par un proche dans certaines situations sans que le demandeur d'asile perde son droit à une allocation. De plus, le HCR suivra avec attention l'application des paramètres régissant le refus de l'orientation proposée vers un département de résidence en CADA ainsi que les conséquences qui en résultent.

¹⁶ Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, Jeanine Dubié - Arnaud Richard, 2014.

D'une manière générale, le HCR considère qu'un nouveau dispositif d'orientation devrait également prendre en compte la situation particulière des personnes, et notamment leur situation familiale, pour ne pas entraîner le risque de séparation des familles.

S'agissant d'une nouvelle allocation spécifique pour les demandeurs d'asile, le HCR accueille favorablement la proposition de réévaluer l'actuelle allocation de demandeur d'asile (ADA), notamment en vue de prendre dûment en compte les besoins supplémentaires engendrés par chaque membre de famille.

Enfin, le HCR rappelle que les dispositions relatives à la limitation et à la suspension du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ne devraient s'appliquer que « dans des cas exceptionnels et dûment justifiés » (article 18 (9) de la directive « accueil »).

Le HCR n'est pas opposé à une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire sous réserve qu'elle garantisse un accès équitable aux droits économiques et sociaux, des conditions d'accueil plus homogènes et un accompagnement de qualité. Le HCR considère que le modèle CADA devrait être généralisé dans la mesure du possible.

Le HCR considère qu'il conviendrait de ne pas écarter de manière absolue la possibilité d'hébergement du demandeur par un proche dans certaines situations sans que celui-ci ne perde droit à une allocation.

V. INTEGRATION

A. Information et formation des services publics français

Le HCR considère qu'il est crucial d'informer et de former les services publics français non spécialisés aux droits auxquels sont éligibles les réfugiés. Les acteurs de terrain et les réfugiés consultés dans le cadre d'une étude publiée en 2013¹⁷ ont relevé certaines pratiques préfectorales et administratives, susceptibles d'avoir des conséquences extrêmement graves pour les bénéficiaires d'une protection internationale notamment en demandant aux réfugiés de prendre contact avec les autorités de leur pays d'origine.

Le HCR recommande que l'OFPRA délivre un document qui synthétise les prestations spécifiques dont bénéficient les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, y compris dans les départements d'Outre-Mer. Ce document pourrait être remis aux administrations lorsque les réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire tentent de faire valoir ces prestations. Ce document permettrait de prévenir toute contradiction avec le respect du principe de protection qui préside au traitement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

¹⁷ HCR, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France*, Paris, Septembre 2013.

B. Accompagnement systématique des bénéficiaires d'une protection internationale

Le HCR considère que tous les bénéficiaires d'une protection internationale devraient bénéficier d'un accompagnement spécifique dans le cadre de la recherche d'un logement et d'un emploi, et ce, dès l'obtention de leur statut. Dans son étude, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France*, le HCR a constaté que les réfugiés qui ne sont pas accompagnés dans leurs démarches, notamment celles en vue de l'accès au logement et à l'emploi, doivent souvent faire face à une profonde précarité dans les premiers mois suivant l'obtention du statut.

Un conventionnement entre l'autorité administrative, les collectivités territoriales, les autres personnes morales concernées pourrait favoriser une aide à l'orientation et un accompagnement spécifique des bénéficiaires d'une protection internationale.

Le HCR préconise un accompagnement spécifique dans le cadre de la recherche d'un logement et d'un emploi dès l'octroi d'une protection internationale.

C. La situation des bénéficiaires des bénéficiaires d'une protection internationale de moins de 25 ans

Les jeunes majeurs doivent souvent faire face à des difficultés accrues¹⁸. A cet égard, il convient notamment de relever que ceux de moins de 25 ans ne sont pas éligibles au revenu de solidarité active (RSA). Par conséquent, ils peuvent se retrouver dans des situations de précarité.

Il conviendrait d'envisager l'octroi d'une allocation aux bénéficiaires d'une protection internationale de moins de 25 ans dans le but de faciliter leur insertion dans le marché de travail.

D. Reconnaissance des qualifications et des aptitudes des bénéficiaires d'une protection internationale

L'étude du HCR sur l'intégration de réfugiés en France¹⁹ a mis en lumière les difficultés des réfugiés au regard de la reconnaissance de leurs justificatifs d'expériences et des diplômes obtenus dans leur pays d'origine, augmentant ainsi le risque de déclassement professionnel.

¹⁸ UNHCR, *Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen: what to celebrate ?* March 2014.

¹⁹ HCR, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France*, Paris, Septembre 2013.

Le HCR recommande de faciliter la reconnaissance des qualifications et des aptitudes des réfugiés ainsi que l'adoption d'initiatives au sein des entreprises afin de favoriser la validation des savoir-faire et des compétences.

E. Réunification familiale

De nouvelles dispositions facilitent la procédure de réunification familiale (article 19 du projet de loi, L. 752-1) et clarifient les différents modes d'établissement des liens de famille. Le HCR rappelle que l'unité de famille est un droit essentiel²⁰. La famille représente un soutien pour la personne protégée lui permettant de se reconstruire et d'amoindrir le sentiment de perte qui l'accompagne alors qu'elle a perdu son pays, son environnement social et économique. Eu égard au droit fondamental de vivre en famille et facteur d'intégration, les autorités françaises devraient saisir l'opportunité du projet de loi pour compléter les dispositions du texte afin d'améliorer l'information, assurer la transparence du processus décisionnel et la rapidité de la procédure ainsi que sa simplification.

Selon le projet de loi (article L. 752-1 nouveau), la mise en œuvre de la procédure de réunification familiale suppose comme préalable la délivrance du titre de séjour au bénéficiaire de la protection internationale. Toutefois, il peut s'écouler un délai certain entre la reconnaissance de la qualité de réfugié ou l'octroi de la protection subsidiaire et la remise concrète du titre de séjour. Le HCR souhaite que cette condition ne constitue pas un préalable obligatoire à la possibilité d'initier la procédure de réunification familiale.

La composition familiale retenue dans le projet inclut le conjoint âgé d'au moins dix-huit ans et les enfants du couple âgés au plus de dix-neuf ans. Il conviendrait également d'ajouter le concubin notoire conformément à la jurisprudence²¹.

Le HCR relève par ailleurs que le renvoi aux dispositions relatives au regroupement familial des ressortissants étrangers (articles L. 411-2, L 411-3 et L. 411-4 et L. 411-7

²⁰ Acte final de la conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et apatrides : « CONSIDERANT que l'unité de la famille, cet élément naturel et fondamental de la société, est un droit essentiel du réfugié, et que cette unité est constamment menacée, et CONSTATANT avec satisfaction que, d'après le commentaire officiel du Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes (E/1618, p. 38) les droits de réfugié sont étendus aux membres de sa famille, RECOMMANDE aux Gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié et en particulier pour :

- 1) Assurer le maintien de l'unité de la famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de la famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans un pays ;
- 2) Assurer la protection des réfugiés mineurs, notamment des enfants isolés et des jeunes filles, spécialement en ce qui concerne la tutelle et l'adoption. »

Voir également Comité exécutif, Conclusion Regroupement des familles No.9 (XXVIII) 1977, Conclusion Regroupement des familles No. 24 (XXXII) 1981, Conclusion sur les enfants et les adolescents réfugiés No. 84(XLVIII) 1997, Conclusion sur la protection de la famille du réfugié No. 88 (L) 1999, Conclusion sur l'intégration sur place No 104 (LVI) 2005

²¹ CE, 30 juin 2000, n° 199336.

alinéa 1) inclut clairement les enfants d'un des membres du couple, de celui bénéficiaire de l'exercice de l'autorité parentale ainsi que l'enfant adopté. Toutefois, ce renvoi (articles L. 411-2 à L. 411-4) introduit un régime distinct entre les enfants du couple pouvant être âgés au plus de dix-neuf ans et ceux de l'un des deux parents pour lesquels l'âge limite est fixé à dix-huit ans. Une telle distinction n'apparaît pas justifiée et le HCR recommande un alignement des âges à dix-neuf ans compte tenu de la situation particulière des bénéficiaires d'une protection internationale.

La question de la preuve des liens de famille est au centre de la procédure de réunification familiale. S'il est parfaitement légitime que cette vérification s'opère, l'étude²² du HCR de septembre 2013, a mis en évidence les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les réfugiés, notamment celles provenant des exigences de preuve qui ne peuvent pas être satisfaites. Pour certaines familles, l'obtention d'actes de naissance, de mariage, de jugements suppléant l'absence de ces actes ou encore la preuve qu'un seul parent est titulaire de l'autorité parentale alors que l'autre parent est décédé, emprisonné ou disparu peut s'avérer extrêmement long et difficile, parfois risqué, voire impossible.

Le HCR souhaite que ces situations particulières puissent être d'autant prises en considération que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment souligné l'importance du processus décisionnel impliquant des garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité afin de respecter le droit à la vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²³. Pour la Cour, il existe, selon les situations individuelles, une obligation de l'État membre de mettre en œuvre, « *pour répondre à la demande du requérant, une procédure prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé sa vie familiale et conduit à lui reconnaître la qualité de réfugié* »²⁴.

Le projet de loi prévoit que lors de l'examen de la demande de visa, les autorités consulaires tiennent compte des actes d'état civil étrangers et à défaut ou en cas de doute sur leur authenticité, des éléments de possession d'état et des documents authentifiés ou établis par l'OFPRA, ce qui constitue une avancée notable (article L. 752-1 alinéa 4). L'articulation entre les deux modes de preuve (actes d'état civil étrangers d'une part et possession d'état et actes de l'OFPRA d'autre part) implique d'en informer les bénéficiaires de protection internationale et leur famille rejoignant. Selon le HCR, les vérifications auprès des autorités locales peuvent faire courir des risques à la famille rejoignant un réfugié et les autorités consulaires devraient dans ces cas de figure s'abstenir et privilégier la possession d'état et les actes de l'OFPRA.

Le HCR préconise que l'information porte également sur les étapes du traitement de la demande de visa par les autorités consulaires, les vérifications entreprises sans risque, les délais ainsi que les raisons s'opposant à la réunification familiale. Le projet de loi ne

²² HCR, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France*, Paris, Septembre 2013

²³ Arrêts non définitifs du 10 juillet 2014, affaire TANDA-MUZINGA c. France, requête n°2260/10 et affaire MUGENZI c. France, requête n°52701/09.

²⁴ § 73 de l'arrêt, requête n°2260/10.

semble pas modifier la durée de vérification des actes d'état civil étrangers de quatre mois renouvelables une fois même s'il prévoit une réponse des autorités diplomatiques ou consulaires saisies «dans les meilleurs délais » (article L. 752-1 alinéa 4), laissant, selon le HCR, une incertitude.

Le HCR regrette que la mise en œuvre de la procédure en elle-même et le rôle de prévention du contentieux de la Commission des recours contre les décisions de refus de visa, dont les avis se substituent aux refus de visa, ne soient pas abordés dans le projet de loi. Il est essentiel que les bénéficiaires de la procédure de réunification familiale puissent pleinement appréhender les raisons d'un refus fondé sur l'absence de liens de famille et apporter toute justification utile pour permettre à la Commission de prévenir le contentieux²⁵.

Le HCR recommande que des dispositions traitant de ces différents aspects soient incluses dans le projet de loi.

Le HCR souhaite que le préalable de la délivrance de la carte de résident ou de séjour ne constitue pas une condition obligatoire à la possibilité pour le bénéficiaire de protection internationale de solliciter le bénéfice du droit à être rejoint.

Le HCR recommande d'aligner à dix-neuf ans au plus l'âge des enfants éligibles à la réunification familiale qu'ils soient issus du couple ou d'un seul des parents et d'ajouter le concubin notoire.

Le HCR préconise la délivrance d'une information détaillée aux bénéficiaires de protection internationale et à la famille rejoignante sur les différents modes de preuve, les étapes du traitement de la demande de visa, les vérifications entreprises, les délais ainsi que les raisons s'opposant à la réunification familiale.

Le HCR recommande de s'abstenir de procéder à des vérifications auprès des autorités locales lorsqu'il existe un risque pour la famille rejoignante du réfugié et de privilégier alors la possession d'état et les actes de l'OFPRA.

Le HCR invite à mieux encadrer la procédure de réunification familiale au regard des principes de célérité, de souplesse et d'effectivité en tenant compte des situations particulières des bénéficiaires de protection internationale et de l'obligation de motivation des décisions de refus de visa.

VI. APATRIDIE

A l'occasion du 60^{ème} anniversaire de la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides ratifiée par la France, le HCR lance une campagne mondiale visant à éradiquer l'apatridie d'ici 2024. En France, la procédure de détermination du statut

²⁵ Le projet de loi n'introduit pas d'obligation de motivation de la décision de refus de visa pour la famille rejoignant le bénéficiaire de la protection subsidiaire alors que cette obligation existe pour celle rejoignant un réfugié (article L. 211-2 CESEDA).

d'apatride est confiée à l'OFPPRA et en cas de rejet de la demande, le tribunal administratif est compétent pour statuer. En 2013, l'OFPPRA a ainsi enregistré 227 nouvelles demandes (contre 163 en 2012) et a sous sa protection 1 247 apatrides²⁶. Le HCR souhaite que les projets de loi relatifs à la réforme de l'asile et au droit des étrangers en France reflètent davantage la protection des apatrides²⁷ en l'intégrant dans plusieurs dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précisées pour certaines ci-après.

Pour le HCR, il est essentiel de pouvoir quantifier l'apatridie grâce à des statistiques détaillées et publiques. Si l'OFPPRA fournit dans son rapport d'activité annuel des informations à ce sujet, lesquelles peuvent être reprises dans le rapport déposé par le gouvernement en application de l'article L. 111-10 du CESEDA, cet article ne vise pas précisément les apatrides. Le HCR recommande dès lors de les mentionner expressément à l'alinéa c).

Par ailleurs, au nom de l'intérêt supérieur, l'article L. 752-2 pourrait utilement être complété par un ajout sur la représentation légale dès que possible au mineur reconnu apatride.

Dans un souci également de faciliter l'intégration des apatrides, le HCR recommande que l'article L. 314-8-2 du CESEDA mentionne les apatrides afin de leur permettre d'accéder à la carte de résident portant la mention « résident de longue durée-UE ».

Les nouvelles dispositions relatives à la procédure de réunification familiale (article L. 752-1 du projet de loi relatif à la réforme de l'asile) n'incluent pas explicitement les apatrides. Selon le HCR, il conviendrait de prévoir que les membres de famille d'un apatride (cf. supra) sont éligibles à la procédure de réunification familiale que ce dernier soit titulaire d'un titre de séjour temporaire ou d'une carte de résident.

Le livre septième du CESEDA intitulé « droit d'asile » ne contient pas de dispositions spécifiques traitant de la procédure de reconnaissance de la qualité d'apatridie. Pour les personnes concernées et celles qui les orientent ou les accompagnent, il peut s'avérer difficile d'appréhender le dispositif juridique applicable. Pour cette raison, le HCR émet plusieurs propositions afin d'inclure dans le CESEDA la référence à la notion d'apatridie (cf. infra). Le HCR appelle en outre les parlementaires à débattre de la question du séjour des apatrides durant l'examen de leur demande ainsi que de leur accès aux conditions matérielles d'accueil.

Le HCR recommande de faire mention des apatrides dans les dispositions suivantes du CESEDA :

- Article L. 111-10 c) (rapport déposé par le gouvernement auprès du parlement)
- Article L. 314-8-2 (résident de longue durée-UE)

²⁶ Selon le rapport d'activité 2013 de l'OFPPRA, ce nombre de 1 257 correspond aux personnes apatrides et indéterminées.

²⁷ Comité exécutif, Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides No. 106 (LVII) – 2006.

- Article L. 752-1 nouveau (réunification familiale)
- Article L. 752-2 (représentation légale du mineur).

Le HCR recommande également de :

- Mentionner expressément que l'OFPRA est compétent pour reconnaître la qualité d'apatride
- Ajouter parmi les accords internationaux dont l'OFPRA assure le respect des garanties fondamentales, la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.
- Inclure l'apatridie parmi les délibérations du conseil d'administration prises sur les modalités de mise en œuvre des dispositions applicables.

**Représentation du HCR pour la France
Octobre 2014**