

## **Note du HCR sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration**

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<sup>1</sup>. 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.

Des améliorations du système d'asile en France, et particulièrement pour mieux héberger et mieux accompagner les demandeurs d'asile dès leur arrivée, seraient possibles à travers la poursuite du travail déjà entrepris, l'augmentation des capacités et des moyens du système, le déploiement ultérieur de bonnes pratiques et une meilleure synergie entre tous les acteurs.

Concernant le projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration présenté par le gouvernement en date du 1<sup>er</sup> février 2023, le HCR souhaite ainsi formuler plusieurs observations, en se concentrant sur 4 axes essentiels : l'accélération de l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile ressortissant de pays bénéficiant d'un taux de protection internationale élevé (article 4), la fin de la détention de mineurs de moins de 16 ans (article 12), la création de pôles France-Asile (article 19) ainsi que la réforme de la CNDA (article 20).

### **I. Accélérer l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile ressortissant de pays bénéficiant d'un taux de protection internationale élevé (article 4)**

L'inclusion socioéconomique des personnes protégées est un élément clé garantissant une intégration réussie. Cette inclusion commence notamment par l'apprentissage du français et le développement de compétences le plus en amont possible du parcours et pour tous les demandeurs d'asile, en métropole et en outre-mer, ce qui constitue un levier essentiel pour l'intégration et répond aux demandes des personnes elles-mêmes.

En ce sens, la mesure annoncée d'un accès accéléré au marché du travail aux demandeurs d'asile ressortissant de pays bénéficiant d'un certain taux de protection internationale pourrait constituer un premier pas positif à encourager.

Néanmoins, la mesure étant directement inspirée de l'expérience des bénéficiaires de la protection temporaire, il serait souhaitable d'appliquer les mêmes conditions qui ont été mises en place pour ce statut<sup>2</sup> c'est-à-dire que l'autorisation provisoire de séjour délivrée par la préfecture autorise immédiatement la personne à travailler, sans procédure

---

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

<sup>2</sup> Assemblée Nationale, 26 octobre 2022, avis au nom de la Commission des affaires étrangères : "Le statut de la protection temporaire autorise les déplacés ukrainiens à exercer une activité professionnelle, dès l'obtention de leur autorisation provisoire de séjour. Ils peuvent à ce titre bénéficier d'un accompagnement par le service public de l'emploi. [...] ». Depuis le décret du 2 avril 2022, l'APS vaut automatiquement autorisation de travail, sans formalité particulière.

administrative d'autorisation de travail<sup>3</sup>, et lui permette de bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi.

De plus, il est à noter que si l'accès au marché du travail n'est jamais immédiat<sup>4</sup>, certains Etats membres de l'Union européenne ont mis en place des délais très courts qui ne sont soumis à aucune autorisation de travail spécifique par les autorités administratives.

Concernant les ressortissants de pays dont le taux de reconnaissance est en deçà du seuil fixé, des efforts supplémentaires doivent être faits afin de garantir l'accès effectif au marché du travail des demandeurs d'asile, qui devrait également avoir lieu au cours de la procédure CNDA, ce qui n'est pas le cas actuellement lorsque le délai des 6 mois est dépassé.

Le HCR encourage par ailleurs la France à se saisir du projet de loi pour modifier l'article L. 554-1 du Ceseda afin de se conformer au droit de l'Union et ouvrir l'accès au marché du travail aux demandeurs d'asile faisant l'objet d'une décision de transfert<sup>5</sup> en application du Règlement Dublin III.

## **II. Mettre fin à la présence de mineurs de moins de 16 ans dans les centres de rétention administrative (article 12)**

Le HCR a rappelé dans ses recommandations faites aux présidences suédoise et espagnole du Conseil de l'Union Européenne que "les enfants ne devraient jamais être détenus pour des raisons liées à l'immigration"<sup>6</sup>. Le HCR note que si la mesure du projet de loi de mettre fin la présence de mineurs de moins de 16 ans dans les centres de rétention administrative constitue un premier pas, il est essentiel de mettre un terme à l'enfermement de tous les enfants de moins de 18 ans et dans toutes les structures d'enfermement administratif des personnes étrangères, en prévoyant les dispositifs appropriés de prise en charge<sup>2</sup>, y compris dans les territoires d'outre-mer<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Les demandeurs d'asile doivent faire une demande d'autorisation de travail de façon dématérialisée, sur un site uniquement disponible en français, et faire une demande au nom de leur employeur ainsi que produire des documents (offre d'emploi publiée sur Pôle emploi sans autres candidatures retenues, justification du recrutement du demandeur, lettre d'engagement de l'employeur etc). La préfecture a 2 mois pour répondre à la demande. On relève une disparité dans les délivrances d'autorisation entre les différentes préfectures avec un taux de délivrance de délivrance d'environ 35% entre septembre 2021 et 2022.

<sup>4</sup> Délai de 7 jours au Portugal ; 2 mois en Italie ; possiblement 3 mois en Allemagne ; 4 mois en Belgique. Le Portugal n'impose par ailleurs aucune restriction au droit au travail qu'ont les demandeurs d'asile, qui bénéficient des mêmes conditions d'accès au marché du travail et d'embauche que les ressortissants nationaux.

<sup>5</sup> CJUE 14 janvier 2021 : pour être conforme à l'article 15 de la Directive, la législation nationale ne peut pas exclure un dubliné du bénéfice de l'accès au marché du travail pour le simple fait qu'une décision de transfert ait été prise à son égard.

CE, 24 février 2022 annule article L. 554-1 du CESEDA en ce qu'il conditionne l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile à l'introduction d'une demande devant l'OFPRA, qui ne peut être saisi par les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une décision de transfert, incompatibles avec les objectifs de la Directive.

<sup>6</sup> UNHCR *Recommandations aux présidences suédoise et espagnole du Conseil de l'Union européenne* <https://www.refworld.org/docid/63bd99904.html><https://www.refworld.org/docid/63bd99904.html>, p.13

<sup>7</sup> <https://www.unicef.fr/article/projet-de-loi-immigration-lunicef-france-et-20-associations-appellent-a-interdire-definitivement-lenfermement-administratif-des-enfants/>

### III. Engager une réforme structurelle du système de l'asile

#### 1. Création de pôles asile territoriaux « France asile » (Article 19)

Le HCR accueille avec intérêt la création de pôles territoriaux réunissant les acteurs principaux impliqués dans l'introduction de la demande d'asile à condition qu'elle s'accompagne du renforcement des volets de l'accueil, en s'inspirant des bonnes pratiques mises en place dans les guichets uniques (*hub*) pour les réfugiés en provenance d'Ukraine.

- Renforcement de l'information

L'information est un élément clé pour orienter les demandeurs d'asile au sein d'un nouveau pays et d'un système qu'ils ne connaissent pas. La présence de médiateurs interculturels dans les pôles permettrait de faciliter la compréhension de la procédure par les demandeurs d'asile, notamment sur le rôle de chaque acteur présent et le déroulement de la procédure. Le médiateur interculturel jouerait également le rôle de personne référente pour toute question et orientation propre au déroulement de la procédure au sein du pôle France asile.

- La détection des vulnérabilités

L'évaluation des vulnérabilités des demandeurs d'asile opérée par l'OFII dans les futurs pôles territoriaux pourrait se faire avec le concours d'un médiateur interculturel professionnel qui permettrait de faciliter la communication et d'aller au-delà d'un simple constat objectif, facilitant la détection de vulnérabilités intrinsèques (violences sexuelles et sexistes, orientation sexuelle, traite des êtres humains, etc.). En outre, la présence d'acteurs multiples aux compétences diverses et complémentaires au sein du pôle pourrait être une opportunité pour affiner cette évaluation.

Le HCR rappelle également la nécessité de garantir une détection et une identification des vulnérabilités le plus en amont possible notamment par la mise en place d'une procédure de signalement par les associations accompagnantes (notamment les accueils de jour, les associations en charge des maraudes) ainsi que par les SPADA, nécessitant une formation des agents à l'identification des vulnérabilités. Ce signalement permettrait l'accès en priorité aux procédures (notamment un passage immédiat dans un pôle « France asile ») et aux conditions matérielles d'accueil.

En raison des conséquences des traumatismes liés aux persécutions, à la fuite ou encore à l'exil, le HCR recommande que tous les demandeurs d'asile, et *a minima* les demandeurs d'asile identifiés comme vulnérables, soient exemptés du délai de carence<sup>1</sup> pour l'accès à la santé, avec une attention particulière sur les besoins psychologiques.

Par ailleurs, dès lors que le CESEDA fait mention de plusieurs cas pour lesquels il est possible de refuser et de retirer totalement les conditions matérielles d'accueil, le HCR insiste sur l'importance de leur maintien pour les personnes vulnérables.

- Etat civil

La présence de l'OFPRA au sein des pôles pourrait être mise à profit pour mettre en place une déconcentration de sa mission de protection en matière de reconstitution et de délivrance

des actes d'état civil des personnes sous protection internationale et des services qui en découlent, dont les délais étaient encore en moyenne de 9 mois en 2022, avec un impact négatif et direct sur l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale.

Toutefois, les informations devront être confirmées à une étape ultérieure. La présence d'interprètes et de médiateurs interculturels formés est également à renforcer dans ce cadre pour une plus grande fiabilité des données collectées.

- L'introduction de la demande d'asile

S'agissant du rôle de l'OFPRA au sein des pôles, le HCR souligne l'importance du profil et de la formation des agents qui auront la charge du recueil des motifs de la demande d'asile, et ce au regard de la dimension très personnelle et sensible des informations recueillies dès ce stade.

Une attention particulière doit en outre être portée au strict respect de la confidentialité de la demande d'asile dans les pôles France asile où les locaux devront être adaptés à cette fin, en particulier lors du recueil des motifs de la demande par l'OFPRA.

Le HCR recommande un aménagement de la procédure applicable aux pôles France Asile pour les demandeurs d'asile vulnérables à qui il pourrait être laissé le choix d'introduire la demande immédiatement ou dans un certain délai après le passage au pôle.

En outre, il est important que les éléments donnés lors du recueil des motifs par l'OFPRA puissent être complétés ultérieurement par l'envoi d'un récit détaillé, de même qu'un certain délai soit préservé entre le passage au pôle France Asile et la convocation à l'entretien pour permettre au demandeur de se préparer. Ce délai doit pouvoir être aménagé en fonction de la vulnérabilité du demandeur.

Enfin, le HCR rappelle l'importance de la tenue des entretiens de protection en présentiel, le recours à la vidéo pour organiser des entretiens ne devant se produire que lorsque les circonstances ne permettent pas la mise en place d'autre option.

## 2. Organisation de la CNDA – chambres territoriales – composition de la formation de jugement (article 20)

- Territorialisation

La territorialisation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ne peut se faire au détriment des garanties procédurales propres à la demande d'asile, notamment s'agissant d'un interprétariat de qualité et formé de manière adéquate dans un contentieux où l'oralité revêt une importance cruciale.

Le HCR rappelle la nécessité d'un renforcement des formations à destination des membres des formations de jugement, tant en droit des réfugiés qu'en géopolitique, tout particulièrement dans les chambres territoriales qui pourraient ne pas être familières de la matière, afin de maintenir une procédure d'asile de qualité uniforme sur le territoire.

- Collégialité

La collégialité reste la meilleure garantie pour assurer la cohérence et la prévisibilité de la jurisprudence et assurer une justice de qualité.

La participation du HCR à la procédure contentieuse devant la CNDA est une caractéristique spécifique du système français ; la France et le HCR collaborant sur la base d'un partenariat unique et historique. En 1953 déjà, l'accord de siège conclu entre le gouvernement français et le HCR prévoyait la participation du Délégué du Haut-Commissaire à la Commission des recours créée par l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952. Un accord-cadre de coopération a par la suite été signé le 4 février 2008 entre le HCR et le Gouvernement de la République Française prévoyant notamment que des personnalités qualifiées nommées par le HCR siègent en tant qu'assesseurs au sein des formations de jugement collégiales de la CNDA. Cette réforme nécessitera de renégocier cet accord.

Afin de répondre aux besoins engendrés par une demande de protection internationale en constante augmentation et des recours y afférents, le HCR a nommé un nombre croissant d'assesseurs aux compétences variées, recrutés en raison de leur fine expertise juridique et géopolitique. On recense aujourd'hui 159 assesseurs, répartis sur tout le territoire métropolitain et mobilisables pour les audiences collégiales qui se tiendraient dans les chambres territoriales.

Le HCR est d'avis que le croisement des questionnements à l'audience est essentiel pour garantir la qualité de la procédure devant la CNDA car cela permet de confronter les points de vue de trois juges de l'asile sur les affaires les plus complexes.

Le projet de loi précise d'ailleurs que le renvoi en collégiale serait possible pour les questions qui le justifient, ce qui permettrait de garantir une application harmonisée et homogène du droit de la protection internationale sur tout le territoire et un ajustement rapide en fonction des évolutions de la situation des pays d'origine.

A ce titre, le renvoi en collégiale pourrait, *a minima*, être justifié dans ces situations :

- pour les affaires soulevant des problématiques géopolitiques complexes, liées à la nationalité ou à la provenance, comme cela a pu être le cas s'agissant de la situation en Afghanistan ;
- pour les affaires soulevant des problématiques juridiques complexes, telles que des questions d'exclusion, la définition d'un groupe social, l'asile interne etc... ;
- pour les demandes concernant des personnes ayant des vulnérabilités spécifiques, tels que les survivants de violences et de tortures, les demandeurs souffrant de troubles liés à la santé mentale, les femmes et filles en situation à risque, les mineurs non accompagnés, les personnes LGBTIQ+ en raison de la multiplicité des facteurs à prendre en compte pour évaluer la crédibilité des demandeurs ;
- pour toute autre situation soulevant des difficultés d'évaluation de la crédibilité et d'identification des éléments matériels du dossier, notamment lorsque les faits pertinents de la demande sont multiples et complexes.

L'évaluation de la crédibilité d'une demande d'asile est un processus complexe qui requiert un temps suffisant pour le recueil du récit des demandeurs au cours de l'audience. Dans ce cadre, l'examen des demandes ne saurait être raccourci par le recours au juge unique. Quelle que soit la formation de jugement devant laquelle l'affaire est audiencée (juge unique ou

formation collégiale), le HCR souligne l'importance de maintenir la qualité de la procédure d'asile dans un délai raisonnable.

Représentation du HCR pour la France  
Mars 2023