



Note du HCR sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité

Le HCR s'est vu confier par la communauté internationale le mandat d'assurer la protection internationale des réfugiés et, en collaboration avec les États, de rechercher des solutions permanentes au problème des réfugiés¹. Le paragraphe 8 du Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'article 35 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après : la Convention de 1951) lui reconnaissent un rôle de surveillance de l'application des dispositions de la Convention de 1951. C'est donc au titre de ces dispositions que le HCR souhaite faire les observations suivantes sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité, adopté par le Conseil des Ministres, le 31 mars 2010.

Le texte du projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité contient, en effet, 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.

Le HCR souhaite formuler des observations sur les dispositions suivantes :

- l'article 6 du Titre II intitulé « Dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers » du projet de loi relatif à la zone d'attente,
- l'article 23 alinéa 23 du Titre III intitulé « Dispositions relatives aux procédures et au contentieux de l'éloignement » du projet de loi, transposant en droit français l'article 11 de la Directive du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après : la « directive retour »²),
- l'article 75 du Titre V intitulé « Dispositions diverses » relatif aux demandes d'asile frauduleuses.

A titre humanitaire, le HCR se félicite, par ailleurs, que le gouvernement propose dans le cadre de ce projet, l'introduction d'un nouveau cas d'admission exceptionnelle au séjour au profit des mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance entre 16 et 18 ans et suivant une formation professionnelle.

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

² Directive n° 2008/115/CE, JOUE L 348/98 du 24 décembre 2008.

1. Titre II « Dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers » - Chapitre 1^{er} - Dispositions relatives à la zone d'attente - article 6

« Après le premier alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Lorsqu'il est manifeste qu'un groupe d'étrangers vient d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, la zone d'attente s'étend du lieu de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche. »

Le HCR reconnaît le droit souverain des Etats à contrôler l'entrée et le séjour des étrangers sur leurs territoires, y compris dans le cadre d'arrivées collectives. 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 des réfugiés vers un risque de persécution, doit prévaloir partout où l'Etat exerce son autorité effective, y compris à la frontière, en haute mer ou sur le territoire d'un autre Etat. Le critère décisif en la matière n'étant pas de savoir si ces personnes se trouvent sur le territoire de l'Etat, mais plutôt si elles ont été placées sous l'autorité et le contrôle effective de cet Etat³.

Le HCR a, en outre, développé un plan d'action en dix points sur « La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes »⁴, afin d'aider les Etats à faire face à leurs obligations en matière de protection internationale dans le contexte des migrations irrégulières.

L'article 6 du projet de loi prévoit la mise en place d'une zone d'attente *ad hoc* « lorsqu'il est manifeste qu'un groupe d'étrangers vient d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier (...) ». L'exposé des motifs donne des indications supplémentaires quant aux circonstances exactes dans lesquelles pourra être déclenché ce dispositif.

Le HCR prend acte de la volonté du gouvernement de mettre en place un dispositif lui permettant de traiter rapidement la situation d'un groupe important de personnes venant d'arriver à la frontière en dehors d'un point de passage frontalier comme ce fut le cas lors de la découverte d'un groupe d'une centaine de Kurdes de Syrie sur une plage de Corse en 2010. Il lui semblerait néanmoins souhaitable que le texte qui sera adopté précise davantage la notion de « groupe », ainsi que celle « d'arrivée récente » et que soit affirmé

³ Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son protocole de 1967, 26 jan. 2007, para 24 et 43, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a8124482>

⁴ La Protection des Réfugiés et les Mouvements Migratoires Mixtes : un Plan d'Action en Dix Points, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=474696132>.

le caractère exceptionnel du recours à ce type de dispositif prévu pour des situations d'urgence.

A cet égard, le HCR souhaiterait insister sur le fait que dans la mesure où parmi ces migrants peuvent se trouver des demandeurs d'asile *bona fide*, toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'assistance des étrangers en zone d'attente et au traitement de leurs demandes d'asile doivent trouver à s'appliquer sans délai dans le cadre des zones d'attente *ad hoc*. En effet, le HCR est soucieux de la mise en place de ce dispositif et notamment de la possibilité qui sera donnée aux personnes en quête de protection internationale d'être informées de leurs droits dans une langue qu'elles comprennent, d'avoir accès à un interprète et de bénéficier d'une aide juridique appropriée apportée par une association bien formée dans le domaine du droit des étrangers et de l'asile. S'agissant, par ailleurs, des mineurs isolés qui pourraient être placés dans ces zones d'attente, le HCR souhaiterait également attirer l'attention sur la question de la nomination sans délai -comme l'exige la loi- des administrateurs *ad hoc* permettant de les représenter, ce qui pourra s'avérer particulièrement problématique dans ce contexte compte tenu du caractère mobile de ces zones d'attente.

2. Titre III « Dispositions relatives aux procédures et au contentieux de l'éloignement » - article 23 alinéa 23

«L'autorité administrative peut, par une décision motivée, assortir l'obligation de quitter le territoire français d'une interdiction de retour sur le territoire français.»

Durant toute la phase de discussion et d'adoption de la « directive retour » au niveau de l'Union européenne, le HCR a indiqué que certaines des dispositions de la directive pourraient avoir un impact sérieux sur l'accès à la procédure d'asile sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne⁵.

Pour le HCR, malgré la possibilité de demande d'abrogation par l'étranger une fois hors de France, l'interdiction de retour qui figure à l'article 11 de la directive et à l'article 23 alinéa 23 du présent projet de loi, pourrait avoir pour effet d'empêcher l'accès à la procédure d'asile sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne des personnes frappées d'une telle mesure qui, en raison de leurs activités ou d'un changement de circonstances dans leurs pays d'origine, auraient des besoins de protection internationale. Le HCR souhaite, en outre, souligner que l'interdiction au retour devrait être exclue, particulièrement lorsque des personnes ont vu leur première demande d'asile en France rejetée dans le cadre d'une procédure dite « prioritaire » ou de façon plus générale, pour des motifs de pure forme, et qui ont, consécutivement, été éloignées du

⁵ UNHCR Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning illegally Staying Third-Country Nationals, 16 June 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4856322c2.pdf>.

territoire sans avoir pu faire appel de la décision de rejet de leur demande, du fait du caractère non suspensif de cet appel.⁶

Il convient de rappeler que l'article 14 § 1 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dispose expressément que « *devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* », tandis que l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne garantit expressément le droit d'asile.

Ainsi, bien que l'article 11 § 5 de la « directive retour » indique que les dispositions sur l'interdiction de retour s'appliquent sans préjudice du droit à la protection internationale et que l'article 5 de la directive oblige les Etats à respecter le principe de « non-refoulement » lors de la mise en œuvre de celle-ci, le HCR estime néanmoins que l'interdiction de retour telle que prévue dans le projet de loi, n'est pas entourée de garanties suffisantes quant à sa mise en œuvre, de nature à permettre à une personne éloignée du territoire européen de pouvoir y revenir faire valoir d'éventuels besoins de protection légitimes, d'autant que ladite interdiction peut être prononcée pour une durée particulièrement longue, soit jusqu'à cinq ans.

Le HCR souhaite rappeler ses positions déjà exprimées lors de la phase de discussion de la « directive retour » et souligner le pertinence d'envisager, a minima, la mise en place d'une procédure permettant de soumettre, à la frontière ou dans les consulats, une demande d'abrogation de toute interdiction de retour préalablement prononcée. La possibilité de demander l'abrogation de l'interdiction au retour pourrait particulièrement être envisageable en faisant valoir des circonstances familiales ou des besoins humanitaires. Finalement, un processus de reconnaissance mutuelle de l'abrogation de toute interdiction de retour par un Etat devrait être envisagé au niveau européen afin de rendre cette mesure parfaitement efficace.⁷

3. Titre V « Dispositions diverses » – Chapitre unique – article 75

« Le 4° de l'article L.741-4 du même code est complété par la phrase suivante : Constitue une demande d'asile reposant sur une fraude délibérée la demande présentée par un étranger qui fournit de fausses indications, dissimule des informations concernant son identité, sa nationalité ou ses modalités d'entrée en France afin d'induire en erreur les autorités. »

L'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) énumère de manière limitative les circonstances dans lesquelles les demandeurs d'asile peuvent se voir refuser la délivrance d'une autorisation provisoire de

⁶ *Ibid.* Voir aussi les *Observations finales du Comité contre la torture contre la France sur le non-refoulement*, 14 mai 2010, version avancée et non éditée, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.FRA.CO.4-6.pdf>.

⁷ *UNHCR Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning illegally Staying Third-Country Nationals*, 16 June 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4856322c2.pdf>.

séjour. Ce refus entraîne par voie de conséquence le placement de la demande d'asile en procédure prioritaire.

L'article 75 du projet de loi, s'il est adopté, précisera la notion de « fraude » prévue à cet article.

Les Etats membres du Comité exécutif du HCR ont déjà exprimé leur position sur le problème des demandes d'asile manifestement infondées ou abusives dans une de leurs Conclusions sur la Protection internationale⁸. Si cette Conclusion reconnaît que les demandes qualifiées de « clairement abusives » ou de « manifestement non fondées », lesquelles doivent s'entendre de demandes d'asile qui sont clairement frauduleuses ou qui ne se rattachent ni aux critères prévus par la Convention de 1951 pour l'octroi du statut de réfugié ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile, peuvent faire l'objet de procédures particulières permettant notamment un examen accéléré de la dite demande, elle fait néanmoins valoir que la mise en œuvre de ces procédures doit être accompagnée de garanties juridiques.

La Conclusion n° 30 relative au problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile recommande, entre autres, que l'établissement du caractère abusif d'une demande d'asile soit effectué par un fonctionnaire pleinement qualifié et, autant que possible par un fonctionnaire de l'organe compétent pour déterminer le statut de réfugié à la suite d'un entretien personnel complet avec le demandeur d'asile, dans la mesure où les fonctionnaires en charge de l'éligibilité au statut de réfugié sont les plus à même de déterminer l'identité ou la provenance exacte des demandeurs d'asile.

En effet, s'il incombe aux demandeurs d'asile de coopérer de bonne foi avec les autorités de l'Etat en charge d'examiner leur demande de protection internationale, le HCR souhaiterait rappeler qu'il arrive que des demandeurs d'asile aient des raisons compréhensibles de dissimuler, dans un premier temps, leur identité ou leur itinéraire notamment, par exemple, lorsqu'ils estiment que cela est nécessaire à la sécurité d'un tiers vis-à-vis des autorités de leur pays d'origine. Par ailleurs, il est également fréquent, de nos jours, que des demandeurs d'asile, mal conseillés par des membres de leur communauté ou d'autres personnes tels que les passeurs qui les transportent, dissimulent aux autorités de police ou des préfectures, des éléments de leur parcours voir leur identité ou leur nationalité. Ce ne sera souvent qu'au moment de l'entretien avec l'Officier de protection en charge de l'examen de leur demande d'asile à l'OFPRA que ces informations cruciales seront, enfin, révélées.

C'est la raison pour laquelle le HCR continue de souligner que le grand nombre de motifs permettant l'examen prioritaire des demandes d'asile prévus par l'article 23-4 de la Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres

⁸ Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile, UNHCR ExCom, Conclusion No. 30 (XXXIV), 1983.

devrait être considérablement réduit. En particulier, les motifs qui n'ont pas trait au fond de la demande d'asile, ne devraient pas déclencher la mise en œuvre de la procédure prioritaire.⁹

En conséquence, le HCR craint que l'appréciation du caractère abusif d'une demande, basée sur les éléments énumérés dans le cadre de l'article 75 du projet de loi (« *fausses indications* », « *dissimulation d'informations concernant l'identité, la nationalité ou les modalités d'entrée en France* » dans le but « *d'induire en erreur les autorités* »), ne soit la source de nombreuses difficultés d'application pour le personnel en charge du premier accueil des demandeurs d'asile en préfecture et que celle-ci aboutisse à ce que des personnes ayant de vrais besoins de protection internationale, voient leur demande d'asile considérée comme « *reposant sur une fraude délibérée* » et placée en procédure prioritaire.

A cet égard, le HCR souhaite rappeler qu'il considère que le droit à un recours effectif recouvre aussi le droit de faire appel des décisions négatives rendues dans le cadre de procédures accélérées (soit, en France, la procédure prioritaire) auxquelles sont soumises certaines demandes d'asile¹⁰. Ainsi, le HCR recommande aux Etats de permettre aux personnes dont les demandes d'asile sont examinées dans le cadre d'une procédure accélérée, de bénéficier d'une procédure d'appel suspensive au cas où leur demande d'asile serait rejetée en première instance¹¹.

Si les Etats membres du Comité exécutif du HCR¹² ont en effet exprimé à ce sujet qu'ils ne devraient être autorisés à déroger au caractère suspensif de l'appel que dans des cas exceptionnels, lorsque la décision de première instance conclue que la demande est « *clairement abusive* » ou « *manifestement infondée* », le HCR souhaite cependant souligner que même dans de telles circonstances, le demandeur d'asile devrait avoir le droit et la possibilité effective de déposer une demande en référé devant un tribunal afin de lui enjoindre d'accorder cet effet suspensif.¹³

Représentation du HCR pour la France Septembre 2010

⁹ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, March 2010, page 57, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55c72>.

¹⁰ UNHCR ExCom, Conclusion No. 8 (XXVIII), 1977, para. (vi).

¹¹ Commentaires provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (Document du Conseil 14203/04, Asile 64, 9 novembre 2004).

¹² Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile, UNHCR ExCom, Conclusion No. 30 (XXXIV), 1983.

¹³ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, March 2010, page 89.

Et aussi *UNHCR Statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated asylum procedures*, 21 May 2010, para. 24, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bf67fa12.html>, ainsi que *Čonka v. Belgium* No. 51564/99, CEDH, 5 Février 2002.