

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

1- Dispositions relatives aux conditions d'octroi de l'asile :

1.1- Cessation et révocation de la qualité de réfugié

« Art. L. 711-4. – L'Office français de protection des réfugiés et apatrides met fin, de sa propre initiative ou à la demande de l'autorité administrative, au statut de réfugié lorsque la personne concernée relève de l'une des clauses de cessation prévues à la section C de l'article 1^{er} de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés. Pour l'application des 5 et 6 de la même section C, le changement dans les circonstances ayant justifié la reconnaissance de la qualité de réfugié doit être suffisamment significatif et durable pour que les craintes du réfugié d'être persécuté ne puissent plus être considérées comme fondées (...)».

Le HCR rappelle qu'il existe deux catégories de personnes pour lesquelles la cessation générale « pour circonstances ayant cessé d'exister » des articles 1C5 et 1C6 de la Convention de 1951 n'est pas applicable, à savoir :

- toute personne craignant toujours avec raison d'être persécutée, cas qui est couvert par l'article L. 711-4, et qui appelle un examen du risque individuel d'être persécuté.
- toute personne pouvant invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures, et qui n'est pas rappelé dans le projet de loi. Cette disposition reflète un principe humanitaire général qui est bien ancré dans la pratique des Etats¹. Cette exception devrait par conséquent être reprise dans la législation nationale.

Le HCR recommande de revenir à une rédaction qui dispose que le présent paragraphe ne s'appliquera pas à tout réfugié qui peut invoquer des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité ou, s'il s'agit d'un apatride, du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle.

Cette rédaction serait d'autant plus justifiée que cette exemption est consacrée à l'article L. 712-3 2^{ème} alinéa s'agissant de la protection subsidiaire.

¹ Voir HCR, « Principes directeurs sur la protection internationale : cessation du statut de réfugié dans le contexte de l'article 1er C 5 et C 6 de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié (clauses sur 'les circonstances ayant cessé d'exister') », HCR/GIP/03/03, 10 février 2003.

« Art. L. 711-4. – (...) »

« L'office met également fin à tout moment, de sa propre initiative ou à la demande de l'autorité administrative, au statut de réfugié lorsque :

« 1° Le réfugié aurait dû être exclu du statut de réfugié en application des sections D, E ou F de l'article 1^{er} de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, précitée ;

« 2° La décision de reconnaissance de la qualité de réfugié a résulté d'une fraude ;

« 3° (*nouveau*) Le réfugié doit, compte tenu de circonstances intervenues postérieurement à la reconnaissance de cette qualité, en être exclu en application des sections D, E ou F de l'article 1^{er} de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, précitée ».

Cette disposition semble confondre les notions juridiques de cessation, annulation et révocation. La **cessation** (alinéa 1 de l'article L 711-4) fait référence à la fin du statut de réfugié conformément à l'article 1er C de la Convention de 1951 parce que la protection internationale en tant que réfugié n'est plus nécessaire ou justifiée. L'**annulation** (alinéa 2 de l'article L 711-4) désigne la décision qui invalide la reconnaissance du statut de réfugié, lorsqu'il est établi par la suite que la personne n'aurait jamais dû être reconnue notamment dans les cas où elle aurait dû être exclue de la protection internationale en tant que réfugié. La **révocation** (en l'état du projet de loi, alinéa 2- 3°) de l'article L 711-4) fait référence au retrait/abrogation du statut de réfugié dans des situations où une personne considérée à juste titre comme réfugié s'engage dans des actions qui relèvent de l'article 1er F a) ou c) de la Convention de 1951 après avoir été reconnue comme telle. Le HCR recommande de faire apparaître la distinction entre ces différents concepts et leurs critères juridiques dans la loi².

Le HCR suggère de faire du 3°) qui vise la révocation un alinéa distinct de l'article L. 711-4 précisant que la décision produit ses effets dans le futur (*ex nunc*).

La phrase « doit, compte tenu de circonstances intervenues postérieurement à la reconnaissance de cette qualité, en être exclu en application des sections (...) F » pourrait être comprise comme visant potentiellement une situation où le statut de réfugié pourrait être révoqué parce qu'un réfugié a commis un crime relevant de l'article 1F a), 1 F b) et 1 F c) de la Convention de 1951 après l'obtention de son statut.

La révocation du statut sur la base de l'article 1 F a) ou 1 F c) est autorisée par la convention de Genève, dans la mesure où aucune de ces clauses ne contient de limite géographique ou temporelle.

L'article 1 F b) précise en revanche que les crimes graves de droit commun doivent avoir été commis en dehors du pays d'accueil avant l'admission. Ainsi, selon la logique de la Convention, le type de crimes définis par l'article 1 F b) commis après l'admission doivent être poursuivis dans le cadre de dispositions de droit pénal nationales rigoureuses et, si nécessaire, par application des articles 32 et 33 § 2 de la Convention de 1951. Dans les cas de crimes graves de droit commun, il faut donc entendre l'article 711-4 3°)

² Voir les Principes directeurs du HCR sur la cessation (HCR/GIP/03/03) ; les Principes directeurs et la note d'information du HCR sur l'exclusion (HCR/GIP/03/05) ; la Note du HCR sur l'annulation du statut de réfugié, 22 novembre 2004, <http://www.refworld.org/pdfid/4551f8714.pdf>

comme se référant uniquement aux crimes commis en dehors du pays d'accueil avant l'admission, dès lors que, ni l'article 1 F b) ni l'article 32 ni l'article 33 § 2 ne prévoit la perte du statut de réfugié dans le cas d'une personne qui, au moment de la détermination initiale du statut, remplissait les critères d'éligibilité de la Convention de 1951.

1.2- Refus et fin du statut de réfugié

« Art. L. 711-6 (nouveau). – Le statut de réfugié est refusé ou il est mis fin à ce statut lorsque :

« 1 Il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace pour la sécurité publique ou la sûreté de l'État ;

« 2° La personne concernée a été condamnée en dernier ressort pour un crime constituant un acte de terrorisme ou tout autre crime particulièrement grave et sa présence en France constitue une menace pour la société. »

Selon le HCR, l'article L. 711-6 risque d'introduire une confusion au regard des clauses d'exclusion de la Convention de 1951, en ajoutant la disposition de l'article 33 § 2 de la Convention de 1951 (exceptions au principe du non-refoulement) comme base d'exclusion du statut de réfugié. En vertu de la Convention, les clauses d'exclusion et l'exception au principe du non-refoulement ont des objectifs différents. La logique de l'article 1 F qui énumère de manière exhaustive les motifs d'exclusion basés sur le comportement du demandeur est double.

Premièrement, certains actes sont tellement graves qu'ils rendent leurs auteurs indignes de la protection internationale. Deuxièmement, le cadre de l'asile ne doit pas entraver les poursuites judiciaires à l'encontre des grands criminels. L'article 33 § 2 concerne au contraire le traitement des réfugiés et définit les circonstances dans lesquelles ils pourraient néanmoins être refoulés. Il vise la protection de la sécurité du pays d'accueil ou de la communauté dudit pays. La disposition repose sur l'appréciation de la question de savoir si le réfugié en question représente un danger pour la sécurité nationale du pays ou si, ayant fait l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, il constitue une menace pour la communauté. L'article 33 § 2 n'a cependant pas été conçu comme un motif pour mettre fin au statut de réfugié. Assimiler les exceptions au principe du non-refoulement du réfugié permises en vertu de l'article 33 § 2 aux clauses d'exclusion de l'article 1 F serait donc incompatible avec la Convention de 1951. En outre, cela pourrait conduire à une interprétation erronée de ces deux dispositions de la Convention.

Par conséquent, ainsi d'ailleurs que le prévoit le par. 6 de l'article 14 de la directive « qualification » 2011/95/UE du 13 décembre 2011, selon lequel « les personnes [auxquelles l'article L. 711-6 s'applique] ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la convention de Genève », l'expression « statut de réfugié » telle que mentionnée à l'article L. 711-6 doit donc être entendue comme se référant à la protection juridique octroyée par l'autorité de protection plutôt qu'à la qualité de réfugié au sens de l'article 1 A 2 de la Convention de 1951).

L'article L. 711-6 ne conduit en définitive qu'à introduire une forme amoindrie de protection internationale, et rend l'application du texte de loi complexe, et sujet à recours contentieux.

Le HCR note enfin que, comme pour les cas relevant de l'article 711-4 la charge de la preuve pour établir que les critères de l'article L. 711-6 sont remplis doit reposer sur l'autorité de détermination qui invoque cette disposition.

Le HCR recommande la suppression de l'article L. 711-6.

Si l'article L. 711-6 devait être maintenu, il devra être interprété à la lumière du paragraphe 6 de l'article 14 de la directive « qualification » 2011/95/UE du 13 décembre 2011, en vertu duquel « les personnes [auxquelles l'article L. 711-6 s'applique] ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la convention de Genève », et que le HCR recommanderait alors de transposer.

Dans ce contexte, le HCR est préoccupé par la rédaction de l'article L. 724-2³.

- D'une part, l'alinéa 2 introduit une dérogation au premier alinéa dudit article consacrant le droit d'être entendu lorsqu'il est mis fin au statut de réfugié. La décision d'un Etat d'appliquer la clause de cessation du fait de « circonstances ayant cessé d'exister » fonctionne comme une présomption réfutable à l'endroit du réfugié concerné ou, lorsqu'elle s'applique à un groupe de réfugiés, à l'endroit de chaque individu du groupe. Comme le souligne la conclusion 69 du Comité exécutif auquel la France est partie⁴, la personne doit au moment de l'application obtenir la possibilité de faire réexaminer son cas particulier. Ce nouvel examen doit normalement avoir lieu dans le cadre d'une procédure qui autorise le réfugié à **être entendu** comme il convient et, s'il y a un doute quant à l'application de la clause à son cas particulier, le statut de réfugié doit être maintenu. Les procédures concernant l'application de ces clauses de cessation doivent inclure des garanties sur la base des réglementations ordinaires en matière de justice et d'équité, permettant ainsi aux réfugiés de contester les preuves apportées à l'appui de la cessation. Si le b) de l'article 45 de la directive « procédure » 2013/32/UE du 26 juin 2013 prévoit bien que la possibilité pour la personne de présenter les motifs pour lesquels il n'y a pas lieu de lui retirer la protection internationale, puisse être satisfaite, soit lors d'un entretien personnel, soit par écrit, le HCR invite le législateur à

³ « Art. L. 724-2. – (...) « Par dérogation au premier alinéa, l'office n'est pas tenu de procéder à un entretien personnel lorsque la personne concernée a la nationalité d'un pays pour lequel sont mises en œuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1^{er} de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, lorsqu'elle a acquis une nouvelle nationalité, lorsqu'elle est retournée s'établir dans son pays d'origine ou s'est établie dans un pays tiers ou lorsque l'office met fin au statut en application de l'article L. 711-6. Dans ces cas, la personne concernée est mise à même de présenter ses observations par écrit sur les motifs de nature à faire obstacle à la fin du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire ».

⁴ Conclusion no 69 (XLIII) adoptée par le Comité exécutif à sa quarante-troisième session (A/AC.96/804, par. 22),
http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/Compilation_thematique_des_resolutions_du_Comite_executif_5eme_edition.pdf

retenir le principe de l'entretien personnel, compte tenu des difficultés matérielles auxquelles la personne peut se trouver confrontée pour fournir un écrit argumenté et traduit.

De même pour les raisons exposées plus haut et du fait que dans le cadre de l'application de l'article L 711-6 qui fait référence aux menaces pour la sécurité de l'Etat des éléments de preuves confidentielles pourront être invoqués, il apparaît nécessaire de permettre à la personne d'être entendue afin que toutes les garanties essentielles du droit d'asile soient respectées.

La juxtaposition dans la même phrase de la mention de l'article 1 C5 de la Convention de Genève, qui vise la qualité de réfugié, et de l'article L 711-6 nouveau, qui vise le statut de réfugié, accentue la confusion qui pourrait être faite entre ces différentes dispositions, relevée plus haut.

- D'autre part, est mentionnée à cet article une série de cas présentés comme relevant de la cessation, et énumérés à l'article 11 de la directive « qualification » 2011/95/UE du 13 décembre 2011 mais qui sont transposés dans le projet de loi de manière incomplète, voire non conforme. Ainsi, si l'article 11 c) de la directive qualification vise bien le cas dans lequel une personne peut cesser d'être réfugiée ou apatride « s'il a acquis une nouvelle nationalité », il précise clairement que la personne « jouit de la protection du pays dont il a acquis la nationalité », mention qui n'est pas transposée dans le projet de loi. Toute autre est la question de la cessation/ « caducité » (article 45 de la directive « procédures ») de la protection internationale que peut décider l'Etat lorsque le réfugié acquiert la nationalité de ce même Etat.

Enfin, le cas dans lequel la personne « s'est établie dans un pays tiers », n'est en revanche pas un cas de cessation, d'annulation, de révocation ou encore de « caducité » du statut de réfugié et devrait par conséquent être retiré du texte.

Le HCR recommande la suppression du deuxième alinéa de l'article L. 724-2.

Il appelle en tous les cas à une rédaction conforme à la directive et au retrait du motif concernant l'établissement dans un pays tiers qui n'est pas un cas de cessation du statut de réfugié.

2- Demandes d'asile à la frontière

Le HCR note que l'article L 213-10 nouveau rend la CNDA compétente pour statuer sur le recours introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile.

Cette modification du projet de loi est rendue nécessaire par la réintroduction et le maintien dans le projet de loi, à ce stade de l'examen du texte, de motifs autonomes de refus au titre de l'asile fondés sur l'irrecevabilité de la demande en application de l'article L 723-10, et notamment celui visant la protection dans un Etat tiers, qui impliquent une

évaluation approfondie au fond de la possibilité pour la personne de bénéficier d'une protection effective dans l'Etat tiers, qualification juridique qui n'est pas définie⁵.

Or, le HCR rappelle à nouveau que 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.

Le HCR recommande à nouveau la suppression du paragraphe 2 de l'article L. 213-8-1, d'autant plus que les cas visés peuvent déjà être couverts par le paragraphe 3 l'article L. 213-8-10.

3- Retrait d'une demande ou renonciation à une demande - entretien

Si le régime de réexamen devait être retenu pour la demande de réouverture du dossier au-delà d'un délai de neuf mois, alors même que par définition il n'y aura pas eu de rejet d'une première demande, le HCR recommande 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 la demande initiale.

4- Mise en œuvre du Règlement Dublin III

« Art. L. 742-2.- L'autorité administrative peut, aux fins de mise en œuvre de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile et du traitement rapide et du suivi efficace de cette demande, assigner à résidence le demandeur.

La décision d'assignation à résidence est motivée. Elle peut être prise pour une durée maximale de six mois et renouvelée une fois dans la même limite de durée, par une décision également motivée. »

Cette nouvelle version du projet de loi introduit la possibilité d'assigner à résidence un demandeur pour des raisons de bonne administration sans lier cette restriction à la liberté d'aller et de venir à un risque de fuite. Or si la liberté de mouvement peut être limitée, cette limitation nécessairement prévue par la loi implique toutefois d'en préciser les motifs qui selon le sens du Règlement Dublin III impliquent de justifier d'un risque de fuite. Selon le HCR, ce risque devrait également être évalué au regard de la situation individuelle du demandeur dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.

Par ailleurs, le HCR rappelle à nouveau que Règlement Dublin III s'applique en conformité avec le respect des droits fondamentaux et principes prévus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont le droit à un recours effectif accessible *in concreto*.

⁵ Voir Notes HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, octobre 2014 et mars 2015.

Le HCR recommande d'ajouter à l'alinéa 2 de l'article L.742-2 la notion de risque de fuite.

5- Accompagnement des demandeurs d'asile

« Art. L. 744-1.- (...) »

L'office peut déléguer, par convention, à des personnes morales la possibilité d'assurer certaines prestations d'accueil, d'information et d'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande. »

« Art. L. 744-3.- (...) »

« Sont les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile :

« 1° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles ;

« 2° Toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1 du même code.

« Les demandeurs d'asile recueillis dans les lieux d'hébergement mentionnés aux 1° et 2° du présent article peuvent bénéficier d'un accompagnement social et administratif. »

Au regard de l'ensemble des démarches à accomplir et de leurs conséquences, les demandeurs d'asile **devraient** pouvoir bénéficier tout au long de leur parcours d'asile d'un accompagnement recouvrant non seulement les aspects sociaux et administratifs d'une demande d'asile mais encore juridiques. Le HCR recommande par conséquent que la dimension juridique de l'accompagnement soit expressément mentionnée afin de garantir aux demandeurs un accompagnement le plus complet possible.

Le HCR recommande d'ajouter aux alinéas 2 des articles L. 744-1 et L.744-3 la dimension juridique de l'accompagnement des demandeurs d'asile.

**Représentation du HCR pour la France
Juin 2015**