

Février 2023

## AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI POUR CONTRÔLER L'IMMIGRATION ET AMÉLIORER L'INTÉGRATION

### **Titre I : Assurer une meilleure intégration des étrangers par le travail et la langue**

#### **I- Accès au travail des demandeurs d'asile: “trop de bruit pour rien”**

Une mesure fait grand bruit dans le projet de loi : la possibilité d'accéder au marché du travail dès la demande d'asile (et non plus 6 mois après l'introduction de la demande) pour les réfugiés provenant de pays dont le taux de protection est très élevé. Ces demandeurs d'asile entreraient sur le marché du travail sous le régime dit “des autorisations de travail”.

Ce que propose le projet de loi sur ce point n'est pas d'accorder aux demandeurs d'asile un “droit de travailler” au sens commun du terme mais seulement le droit de bénéficier de la possibilité qu'un employeur sollicite pour eux une autorisation de travail dans un métier en tension<sup>1</sup>, comme pour tous les autres étrangers en dehors de la France.

C'est une mesure purement pragmatique qui, conformément au droit, devrait être opérante pour tous les demandeurs d'asile et non seulement pour quelques-uns de façon discriminatoire.

#### **1- Amendements nécessaires concernant le droit au travail des demandeurs d'asile.**

La loi<sup>2</sup> doit être amendée pour être conforme au droit national et européen sur quatre points :

#### **Une “demande d'autorisation de travail” doit pouvoir être introduite pour tous les demandeurs d'asile dès l'introduction de leur demande d'asile.**

Le Code du travail<sup>3</sup> prévoit actuellement que tout employeur peut demander, sans condition de délai, une autorisation de travail pour l'étranger vivant hors du territoire national, tout comme pour celui qui a un récépissé l'autorisant à séjourner en France, mais qui n'a pas le droit de travailler. Un employeur devrait pouvoir ainsi demander à tout moment une autorisation de travail pour tout demandeur d'asile résidant légalement sur le territoire, mais sans droit de travailler. **Dès l'introduction de leur demande d'asile, les demandeurs d'asile doivent pouvoir entrer dans le “régime des autorisations de travail”.**

<sup>1</sup> Ces métiers en tension sont listés par région de manière très restrictive par le Ministère de l'intérieur et le Ministère du travail. Ils ne reflètent pas la réalité des métiers en tension.

<sup>2</sup> Article L.554.1 CESEDA, qui transpose l'article 15 de la Directive Accueil.

<sup>3</sup> Article R 5221-14 du Code du travail.

**Au-delà de six mois après l'introduction de la demande d'asile en préfecture, l'«accès au marché du travail» doit être «effectif»<sup>4</sup>.**

**La loi doit permettre à partir de ce délai de six mois un accès effectif au marché du travail.**

Pour que cet accès soit effectif, il doit permettre aux demandeurs d'asile **d'accéder de plein droit au marché du travail** (i.e. sans besoin d'une "autorisation de travail"). C'est la solution retenue de manière pragmatique par **la grande majorité des États de l'Union Européenne**<sup>5</sup> et qui doit être appliquée en France.

Seuls sept pays de l'UE ont choisi de limiter durablement l'accès à l'emploi des demandeurs d'asile à des métiers en tension. Toutefois, cinq d'entre eux les accompagnent dans l'accès à ces métiers par **des formations, des cours de langue et le soutien du service public pour l'emploi. L'accès effectif au marché du travail exige en effet cet accompagnement.**

Seules la France et la Hongrie font exception actuellement en ne mettant en place aucune forme d'accompagnement spécifique aux demandeurs d'asile, y compris après six mois.

**Le délai de six mois pour l'accès effectif au marché du travail doit courir dès l'introduction de la demande d'asile en préfecture et non à l'OFPRA.**

En effet, les personnes sous procédure Dublin, qui n'ont pas accès à l'OFPRA, doivent avoir accès au marché du travail. C'est pourquoi une décision du Conseil d'État de février 2022<sup>6</sup> est venue annuler l'article L.554.1 CESEDA. La loi n'a cependant pas encore été mise en conformité avec cette décision.

**L'accès au marché du travail ne doit pas être remis en cause par une décision négative de l'OFPRA suivie d'une procédure de recours suspensif.**

Une décision de la CJUE de janvier 2021<sup>7</sup> a confirmé que la Directive européenne Accueil accorde le droit de travailler aux demandeurs d'asile avec une autorisation de séjour, jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue sur leur demande d'asile.

## **2- Proposition d'Amendements**

**L'article L 554-1 doit être ainsi modifié:**

***I- «L'accès au marché du travail peut être autorisé au demandeur d'asile dès l'introduction de sa demande de protection internationale. Dans ce cas, le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation de travail.***

***L'accès au marché du travail est autorisé au demandeur d'asile six mois après l'introduction de la demande d'asile et jusqu'à la décision définitive sur la demande en cas d'appel suspensif. »***

## **II- Accès aux cours de langue, aux formations et à de véritables parcours d'intégration: un défi à relever**

La question d'accès à la langue, aux formations et à des parcours d'intégration pour les réfugiés est inexistante. C'est pourtant l'ambition affichée dans le titre du projet de loi et il en va de la préservation de notre droit d'asile

<sup>4</sup> Article 15 de la Directive européenne Accueil.

<sup>5</sup> [Etude de JRS France](#), avril 2020, d'après des enquêtes de la Commission européenne de 2019 et l'Asylum Information Database (AIDA).

<sup>6</sup> Décision n° 450285, 450288 du 24 février 2022.

<sup>7</sup> CJUE, 14 janvier 2021, Aff.C-322-19

En effet, il n'est question que de refuser des titres de séjour sans un niveau de français A2. Cela ne concerne pas les réfugiés. En outre, on peut quand même noter que l'OCDE a toujours recommandé des méthodes incitatives et non répressives pour l'apprentissage de la langue.

Nos propositions d'amendements à ce titre sont simples :

### **1- Accès à la langue et aux formations dès l'introduction de la demande d'asile.**

L'article L. 554-1 subordonne en effet l'accès à la langue et aux formations à l'accès au travail. Or, on a besoin de cours de langue et de formations pour pouvoir accéder au travail. On a besoin de cours de langue également pour pouvoir se débrouiller dans la vie quotidienne et interagir avec la société. Pour la future intégration, il est incontestable, comme tous les rapports de l'OCDE le préconisent, qu'il faut commencer le parcours le plus tôt possible. En cas de retour dans le pays d'origine, c'est aussi un gain pour la personne, une possibilité de migration circulaire où les formations apportent un vrai plus.

#### **L'article L 554-1 doit être ainsi modifié:**

*I- « "L'accès au marché du travail peut être autorisé au demandeur d'asile dès l'introduction de sa demande de protection internationale. Dans ce cas, le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation de travail.*

*L'accès au marché du travail est autorisé au demandeur d'asile six mois après l'introduction de la demande d'asile jusqu'à la décision définitive sur la demande en cas d'appel suspensif. "*

#### **II- Indépendamment de l'accès au travail, le demandeur d'asile bénéficie de :**

*1° la formation linguistique mentionnée au 2° de l'article L. 413-3 dans des conditions précisées par arrêté du ministre chargé de l'accueil et de l'intégration ;*

*2° des actions de formation professionnelle continue prévues à l'article L. 6313-1 du code du travail.*

### **2- Des parcours d'intégration coordonnés à l'interministériel**

Un autre défi est à relever concernant l'intégration : il faut établir des parcours sans faille depuis que les réfugiés arrivent sur le territoire jusqu'à ce qu'ils puissent travailler dans leur domaine.

Ainsi, il est question de mesures pour établir des titres de séjour "talents professions médicales et de la pharmacie" mais rien n'est prévu pour accompagner et intégrer les réfugiés ayant réalisé dans leur pays des parcours dans le domaine médical ou paramédical. Ces réfugiés, qui sont déjà sur notre sol, à qui l'on a accordé la protection internationale et des permis de séjour de 10 ans, pourraient avec leurs talents, contribuer à redonner un souffle aux équipes médicales. Or non seulement leurs diplômes ne sont pas reconnus mais ils doivent affronter un grand nombre d'obstacles pour reprendre des études et exercer en France. Il faudrait pour eux des parcours professionnels et une offre de formation adaptés, tenant compte de leurs parcours d'origine, ainsi que, dès qu'ils arrivent sur le territoire, des cours de français professionnel, une information claire et des conseils d'orientation pour qu'ils arrivent à exercer dans leur métier sans attendre des années et des années, au risque de se décourager. Pour eux, comme pour l'ensemble des réfugiés, ces parcours sans faille sont à construire à l'interministériel, avec l'ensemble des acteurs, dans un esprit d' "ingénierie de la formation". L'Office Français de

L'Immigration et de l'Intégration ne saurait à lui seul mener à bien cette mission qui lui est aujourd'hui dévolue dans la loi.

Les préconisations de l'ensemble des rapports d'intégration sur les réfugiés, dont celui de JRS France<sup>8</sup>, vont dans ce sens.

L'article 121-1 du CESEDA et l'article 413-3 du CESEDA qui consacrent les prérogatives de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) sur les questions d'intégration et sur le parcours républicain (CIR) doivent être modifiés ou complétés pour permettre une compétence interministérielle sur ces questions.

#### **Titre IV- Engager une réforme structurelle du système de l'asile**

La loi ne doit pas permettre que des demandeurs d'asile, autorisés à séjourner en France, se retrouvent à la rue, sans accès au travail et sans aucun moyen pour subvenir à leurs besoins élémentaires.

En effet, d'après des chiffres du Ministère de l'intérieur<sup>9</sup>, en comparant les demandes pendantes (environ 140 000 fin 2022) et le nombre de bénéficiaires des conditions d'accueil relevant de l'asile (100 598 en décembre 2022), on peut estimer que **près de 40 000 personnes n'ont pas ou plus le bénéfice des "conditions matérielles d'accueil" (CMA)**<sup>10</sup>. Or, elles n'ont pas non plus accès au marché du travail, ce qui est contraire au préambule de la Constitution de 1946 qui prévoit un "droit d'obtenir de la collectivité des moyens d'existence convenables" quant une personne se trouve dans l'incapacité de travailler.

#### **1- Amendements concernant les Conditions Minimales d'Accueil.**

##### **Accès aux conditions matérielles d'accueil dès l'introduction de la demande d'asile en France après une procédure Dublin**

La loi<sup>11</sup> actuelle permet que les demandeurs d'asile, qui peuvent enfin introduire leur demande d'asile en France après 18 mois de procédure Dublin, continuent d'être privés des "conditions matérielles d'accueil" (CMA). Celles-ci leur ont été retirées faute de présentation à une convocation pour un transfert Dublin et ne leur sont pas restituées. La loi se fonde sur l'article 20 de la Directive européenne Accueil qui prévoit de pouvoir « limiter ou dans des cas exceptionnels et dûment justifiés retirer » les CMA quand le demandeur d'asile « ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités »<sup>12</sup>. Or, ce fondement est illégal.

[Une étude comparative de JRS France](#), (dont on peut retrouver un tableau de synthèse [ici](#)), montre en effet que les autres États de l'UE ne sanctionnent pas la non-présentation à une convocation Dublin par l'article 20 de la Directive mais par le dispositif prévu dans le Règlement Dublin lui-même. Par ce dispositif, le demandeur d'asile est placé en fuite, il n'a plus droit au séjour ni aux CMA et le délai de transfert se prolonge jusqu'à 18 mois. Mais, une fois passé le délai de 18 mois sans que le transfert ait pu être effectué, le demandeur d'asile peut introduire sa demande d'asile et doit recevoir de nouveau les CMA.

---

<sup>8</sup> [Bien accueillir les Réfugiés et mieux les intégrer. Valorisation des compétences, formation, travail](#), 2021

<sup>9</sup> Statistiques analysées par la CIMADE, 2023:

<https://www.lacimade.org/droit-dasile-premier-bilan-de-lannee-2022-en-france/>

<sup>10</sup> Allocation de près de 200 euros pour une personne isolée hébergée et de près de 430 euros pour celles à qui on ne peut pas proposer de solution d'hébergement.

<sup>11</sup> Article L. 551-16 du CESEDA

<sup>12</sup> Dans les versions dans d'autres langues, on voit clairement que cette obligation concerne une obligation de communication de données dans la procédure d'asile et non d'une obligation de se présenter aux autorités en vue d'un transfert Dublin vers le pays responsable de la demande d'asile.

### **“Un niveau de vie digne” garanti à tous les demandeurs d’asile**

Même en cas de retrait des conditions matérielles d’accueil, la Cour de Justice de l’Union Européenne définit l’obligation de « garantir un niveau digne » de la Directive européenne comme une obligation pour l’État « d’assurer en permanence et sans interruption » l’hébergement, la nourriture et les besoins fondamentaux<sup>13</sup>. Cette garantie d’un niveau de vie digne doit être inscrite dans la loi.

#### **L’article L.551-16, 3° doit être ainsi modifié :**

*“Il peut être mis fin, partiellement ou, de façon exceptionnelle, totalement, aux conditions matérielles d'accueil dont bénéficie le demandeur dans les cas suivants :*

*1° Il quitte la région d'orientation déterminée en application de l'article L. 551-3 ;*

*2° Il quitte le lieu d'hébergement dans lequel il a été admis en application de l'article L. 552-9 ;*

*3° **Il ne respecte pas les exigences de communication de données des autorités chargées de l'asile**, notamment en se rendant aux entretiens, en se présentant aux autorités et en fournissant les informations utiles afin de faciliter l'instruction des demandes ;*

*4° Il a dissimulé ses ressources financières ;*

*5° Il a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ;*

*6° Il a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes.*

*Un décret en Conseil d'Etat prévoit les sanctions applicables en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement.*

*La décision mettant fin aux conditions matérielles d'accueil prises en application du présent article est écrite et motivée. Elle prend en compte la vulnérabilité du demandeur. Elle est prise après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations écrites selon des modalités définies par décret. En tout état de cause, l'Etat garantit aux demandeurs des conditions de vie dignes.*

*Lorsque la décision mettant fin aux conditions matérielles d'accueil a été prise en application des 1°, 2° ou 3° du présent article et que les raisons ayant conduit à cette décision ont cessé, le demandeur peut solliciter de l'Office français de l'immigration et de l'intégration le rétablissement des conditions matérielles d'accueil. L'office statue en prenant en compte, les raisons pour lesquelles il n'a pas respecté les obligations auxquelles il avait consenti au moment de l'acceptation initiale des conditions matérielles d'accueil.*

**Dans le cas où le demandeur passe d'une procédure Dublin à une procédure d'asile, les conditions matérielles d'accueil lui sont de nouveau attribuées.”**

## **2- Amendements concernant la réforme de la Cour national du droit d’asile (CNDA)**

Le projet de loi envisage, pour des raisons invoquées de coût et de célérité de jugement, de mettre fin au principe de collégialité (généralisation des audiences en juge unique). Il prévoit également une délocalisation des audiences de la CNDA dans les cours administratives d’appel.

### **La collégialité est une garantie essentielle de bonne justice, en particulier pour ce type de dossiers :**

- l’interrogatoire à plusieurs voix est essentiel pour appréhender la situation du requérant et comprendre les motifs de sa demande de protection. L’appréciation de la crédibilité et de la cohérence du récit du requérant lors de son audition comporte une part irréductible de

<sup>13</sup> CJUE, Haqbin, 12 novembre 2019, affaire C-233/18

subjectivité qui justifie de juger à plusieurs pour **limiter l'impact des biais de représentation**.

- la présence au sein de la formation de jugement d'un assesseur nommé par le Haut-Commissariat aux Réfugiés, en plus d'être une **garantie procédurale de premier ordre, permet une analyse pointue de la situation géopolitique**.
- pour rendre une justice de qualité, il est important que la formation de jugement soit en capacité d'accorder à chaque requérant une attention soutenue. Le rythme actuel de 13 dossiers par audience en formation collégiale paraît difficilement soutenable en juge unique. **La généralisation du juge unique risque de fabriquer des erreurs judiciaires.**

### **La déconcentration des formations de jugement dans les cours administratives d'appel : des points de vigilance à avoir**

Actuellement la CNDA siège à Montreuil (93). L'organisation d'audiences en province est présentée comme une simplification pour rapprocher la justice des requérants. L'intention est louable mais sa mise en œuvre soulève des questions sérieuses qui doivent être traitées avec attention pour ne pas conduire à un recul des droits :

- **Les « chambres de la CNDA » sont actuellement spécialisées par pays : la centralisation sur un site géographique unique permet de répartir les requérants vers des rapporteurs, des juges et des assesseurs spécialistes de leur zone géographique** ; les requérants doivent pouvoir continuer d'être entendus par des juges bénéficiant d'une vraie expertise sur la situation géopolitique de leur pays, sachant qu'il est matériellement impossible pour un juge de se tenir à jour des situations particulières de l'ensemble des zones géographiques.
- La tenue de toutes les audiences sur un site unique à Montreuil permet d'éviter de faire venir les interprètes pour un seul dossier ; et les interprètes assermentés travaillent à la fois à la CNDA et à l'OFPRA, peu éloignés géographiquement ; **la présence physique d'un interprète à l'audience est une garantie indispensable pour s'assurer que le requérant comprend les questions et est compris par la Cour** ; le recours à de l'interprétariat par téléphone ou en visio doit être évité.
- La centralisation sur un site unique permet de remplacer aisément des juges ou assesseurs absents pour garantir la tenue des audiences et maîtriser les délais de jugement ; l'existence d'un « back-office » unique (greffe, bureau d'aide juridictionnelle, service de l'interprétariat, centre de documentation, rapporteurs etc.) permet aussi des économies d'échelle et des gains d'efficacité qui devront pouvoir être maintenus dans une organisation décentralisée.

### **Une réorganisation interne de la CNDA pour stabiliser les formations de jugement**

Les rapporteurs pourraient être intégrés comme membres permanents de la Cour et pourraient siéger aux côtés des magistrats professionnels. Ils auraient un statut particulier car la plupart des assesseurs actuels, qu'ils soient nommés directement par le vice-président du Conseil d'État ou sur proposition du représentant du HCR en France, ne sont pas permanents. Un tel changement permettrait qu'il y ait plus souvent qu'actuellement deux membres permanents dans une formation de jugement.