



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France

(Assemblée plénière du 15 décembre 2011)

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) regroupe le dispositif d'hébergement et le dispositif d'information, d'orientation et de premier accueil. Le dispositif d'information, d'orientation et de premier accueil est animé par les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile qui sont censées permettre l'information et l'orientation mais aussi l'accompagnement administratif et social. Le modèle français d'hébergement est caractérisé par une liberté de choix par les demandeurs de leur mode d'hébergement. A défaut d'un hébergement individuel, il appartient à l'Etat de fournir à ceux qui le souhaitent un hébergement dans les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ; ces centres assurent hébergement, accueil et accompagnement administratif, social et médical, scolarisation des enfants et organisation d'activités socioculturelles. Lorsqu'ils ne sont pas accueillis en CADA, les demandeurs peuvent recevoir l'allocation temporaire d'attente (ATA) ou être pris en charge par le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA).

1. A des occasions répétées, la CNCDH¹ a interpellé le Parlement et le gouvernement pour que le droit d'asile, reconnu tant par la Constitution que par différents engagements internationaux de la France, et l'accueil des demandeurs d'asile soient effectivement garantis. Pourtant, le dispositif national d'accueil connaît une crise majeure dans une indifférence quasi-totale. L'ensemble des demandeurs d'asile, y compris ceux dont la demande est traitée en procédure « prioritaire » ou ceux qui entrent dans le champ du règlement Dublin II, a pourtant le droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes au sens de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.
2. Cette situation critique est d'autant moins acceptable que les demandeurs d'asile n'ont pas concrètement accès au travail durant leur procédure d'asile : la France leur oppose la situation du marché de l'emploi même après la première année de l'examen de leur demande à l'Ofpra ou pendant leur recours. Par ailleurs, le montant de l'allocation temporaire d'attente² est insuffisant comme le Conseil d'État l'a souligné à de multiples reprises³ et ne permet pas de survivre en l'absence d'hébergement. Cela rend d'autant plus nécessaire l'existence d'un dispositif d'accueil adéquat, seul à même de permettre de garantir aux demandeurs un respect effectif de leurs droits. Les conditions d'accueil des demandeurs ne sauraient constituer une variable d'ajustement à la

¹ Voir notamment l'étude sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France, [étude publiée le 29 juin 2006](#) et l'[Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France et réponse du gouvernement](#) 29 juin 2006

² Conformément au Décret n° 2011-123 du 29 janvier 2011 revalorisant l'allocation temporaire d'attente, l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation équivalent retraite, ce montant s'élève à 10,83 euros par jour pour les seuls adultes.

³ Voir notamment CE, 19 juillet 2010, n° 341289, CE, référés, 19 novembre 2010, n°344286, CE, référés, 21 juillet 2011, n°350760, CE, référés, 10 août 2011 N° 351324. Cette insuffisance de l'ATA avait par ailleurs été soulignée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg dans sa [lettre à Eric Besson, Ministre français de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire](#) (3 août 2010);

disposition des autorités pour dissuader des étrangers ayant des craintes de persécution de demander protection à la France.

3. La crise de l'accueil des demandeurs d'asile trouve plusieurs origines : la sous-capacité structurelle du dispositif par rapport aux besoins d'accueil, l'augmentation relative de la demande⁴ et la baisse effective des crédits alloués au DNA.
4. A ces causes s'est ajoutée une crise de la gouvernance du dispositif d'accueil. Ces dernières années ont ainsi été marquées par la disparition des Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), la régionalisation de l'accueil et la création de l'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII). Cette crise de la gouvernance se manifeste également par la sous-dotation constante des budgets consacrés à l'ATA et à l'hébergement d'urgence des demandeurs qui, au mépris du principe de sincérité budgétaire⁵, place chaque année sous tension les acteurs du secteur. Sans cohérence d'ensemble et au détriment d'une gestion efficace des politiques publiques, ces multiples changements ont rendu le pilotage et l'organisation de la politique d'accueil illisibles. Par ailleurs, dès lors qu'elle se focalise sur la baisse des coûts, la politique de « rationalisation » du système d'accueil entreprise par le ministère ne peut être vue que comme un nouveau facteur d'affaiblissement d'un secteur déjà en crise, ce qui a des conséquences importantes pour les demandeurs eux-mêmes.
5. Profondément attachée au respect du principe de liberté de choix par les demandeurs d'asile de leur mode d'hébergement, la CNCDH rappelle que ce principe ne doit pas être utilisé par les autorités pour s'exonérer de leur obligation de fournir aux demandeurs d'asile qui le souhaitent un hébergement. En 2010, selon le rapport de l'OFII⁶, seuls 28,3% de ceux y ayant droit étaient pris en charge dans les CADA alors qu'en 2008 le ministère annonçait un objectif de 90%⁷.
6. Les autres demandeurs, dépourvus de possibilité de logement chez des proches, sont soit pris en charge par le dispositif d'hébergement d'urgence, lui-même largement insuffisant, soit livrés à eux-mêmes ou aux marchands de sommeil. Cette situation résulte en grande partie de la marginalisation des CADA au profit des dispositifs d'urgence : en 2010, les crédits consacrés aux mesures d'urgence (HUDA+ATA) sont ainsi supérieurs à ceux consacrés aux CADA. Une telle gestion à court terme a pour conséquence de confier l'hébergement à des dispositifs plus onéreux, moins adaptés et n'incluant pas d'accompagnement, alors que le total des crédits alloués aux dispositifs d'urgence et aux CADA permettrait aisément un hébergement de tous ceux qui le souhaitent en CADA.

La CNCDH souhaite que l'objectif affiché d'optimisation de la prise en charge des demandeurs dans les CADA soit privilégié pour répondre à l'augmentation de la demande d'asile et que de nouvelles places soient créées. En parallèle, la définition d'un référentiel prestations-coûts des CADA, lancée par le ministère de l'Intérieur, doit impérativement préserver la qualité de l'accompagnement offert par ces centres tel que prévu par le Code de l'action sociale et des familles.

7. La « rationalisation » du dispositif d'information, d'orientation et de premier accueil se concentre autour du fonctionnement des plateformes d'accueil. Or l'un des schémas

⁴ Selon l'OFPRA 52 800 demandes d'asile (mineurs et ré-examens inclus) ont été déposées en 2010, dont 36 900 premières demandes, confirmant l'augmentation constatée en 2009. La tendance à la hausse continue en 2011 avec 33 600 premières demandes d'adultes primo-arrivants pour les dix premiers mois selon l'OFPRA.

⁵ Celui-ci est consacré par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances

⁶ [Rapport d'activité de l'Office français de l'immigration et de l'intégration pour l'année 2010](#) (p.21) :

⁷ [Projet annuel de performance - annexe au projet de loi de finances pour 2008](#)

proposés au ministre de l'Intérieur pour décision imminente supprimerait la mission d'aide au dossier OFPRA et au recours, garantie pourtant fondamentale de l'accès à une procédure d'asile effective. On ne peut que s'élever contre un affaiblissement de cet accompagnement des demandeurs, ce d'autant plus qu'ils ne bénéficient pas toujours d'une information adéquate de la part des autorités administratives⁸.

La CNC DH recommande que la « rationalisation » entreprise de ces plateformes leur permette de mener à bien chacune de ces missions, y compris l'accompagnement social et juridique. Celui-ci est en effet essentiel pour garantir l'accès de tous à une procédure d'asile effective et aux droits sociaux et se révèle particulièrement nécessaire dans un contexte de saturation des CADA.

8. Enfin, la CNC DH rappelle que l'examen approfondi des demandes d'asile et le principe de non refoulement ne peuvent être sacrifiés sur l'autel d'une « rationalisation » du DNA. Cette exigence nécessite de s'assurer que l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) soient mis en mesure de rendre des décisions de qualité. Cela implique notamment de développer les moyens permettant une instruction approfondie prenant notamment en considération les différentes formes de vulnérabilité des demandeurs d'asile. La réduction des délais moyens d'instruction ne doit pas se faire au détriment de la qualité de ces décisions. En outre, la CNC DH constate que le recours de l'administration à la procédure « prioritaire » se systématisé désormais comme technique ordinaire de gestion de la demande d'asile. Privés de recours suspensif contre les décisions de rejet de l'OFPRA, les demandeurs soumis à cette procédure expéditive peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement avant même la décision de la CNDA.

En conséquence, la CNC DH rappelle sa recommandation d'un recours à caractère suspensif de plein droit pour tous les demandeurs d'asile et sa plus vive opposition au recours abusif à la procédure prioritaire⁹. Elle souhaite que l'Etat veille au plein respect du principe de non refoulement et qu'une éventuelle réduction de la durée de traitement de la demande d'asile ne se fasse pas au détriment de la qualité de ces décisions.

(Résultat du vote en assemblée plénière : avis adopté par 21 voix pour – 2 abstentions

⁸ Ainsi, la version française du Guide du demandeur d'asile - [en ligne sur le site du ministère en novembre 2011](#)- date de 2009 et nécessiterait d'être actualisée. Cette brochure d'information n'est pas toujours effectivement remise dans les préfectures malgré le nouvel article R751-2 introduit par le [décret n°2011-1031](#) du 29 août 2011 dans le Ceséda. Par ailleurs, l'agence européenne des droits fondamentaux a souligné, à l'occasion de son rapport thématique sur « L'obligation d'informer les demandeurs concernant la procédure d'asile : la perspective des demandeurs d'asile », [l'insuffisance d'information des demandeurs d'asile en France](#).

⁹ Voir notamment [l'avis sur la mise en oeuvre de la Convention contre la torture, et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France](#)