



D'une réforme à l'autre L'asile **en danger**

février 2018

Coordination française pour le droit d'asile

Née au début de l'année 2000 de la fusion de la Commission de sauvegarde du droit d'asile, de la Coordination réfugiés et du Comité de liaison, qu'elle remplace, la CFDA rassemble une vingtaine d'organisations qui, en France, sont engagées dans la défense et la promotion du droit d'asile, en référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et à la convention de Genève sur les réfugiés ainsi que, notamment, à la Convention internationale sur les droits de l'enfant et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Dans ce cadre, la CFDA intervient dans le débat public sur les questions relatives à l'asile, en France et en Europe, et fait connaître ses positions et le fruit de ses travaux auprès des administrations chargées de l'accueil et de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. En 2001, la CFDA s'est dotée d'une charte et a adopté une plateforme de propositions : **les conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel.**

La CFDA rassemble les organisations suivantes: ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), Amnesty International France, APSR (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), Ardhis (Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour), Centre Primo Levi (soins et soutien aux personnes victimes de la torture et de la violence politique), La Cimade (Service œcuménique d'entraide), Comede (Comité pour la santé des exilés), Dom'Asile, ELENA (Réseau d'avocats pour le droit d'asile), Fasti (Fédération des associations de solidarité avec tout-e-s les immigré-e-s), GAS (Groupe accueil solidarité), Gisti (Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s), JRS-France (Jesuit Refugee Service), LDH (Ligue des droits de l'Homme), Médecins du Monde, MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), Secours Catholique (Caritas France), SNPM (Service national de la pastorale des migrants).

La Croix-Rouge française et la représentation française du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sont associées aux travaux de la CFDA.

→ www.cfda.rezo.net

D'UNE RÉFORME À L'AUTRE
L'ASILE **EN DANGER**

Table des matières

Introduction	5
1. Le premier accueil et l'accès à la procédure	6
Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015	6
État des lieux	6
Les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (sPada)	6
Les guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (Guda)	6
Une réforme vouée à l'échec ?	6
2. Les personnes en procédure « Dublin »	10
Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015	10
État des lieux	10
L'absence d'enregistrement de la demande d'asile des personnes au Cesa	10
La suspension des conditions matérielles d'accueil et de la domiciliation pour les personnes considérées en fuite	10
Le maintien de procédures « Dublin » indépendamment des risques encourus par les personnes concernées	10
Les techniques utilisées pour prolonger le placement en procédure « Dublin » des demandeurs d'asile	11
Le développement des assignations à résidence	11
Des placements en rétention plus nombreux	11
3. La procédure accélérée	14
Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015	14
État des lieux	14
4. L'instruction à l'Ofpra	17
Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015	17
État des lieux	17
5. L'instruction à la CNDA	20
Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015	20
État des lieux	20
6. Le dispositif d'accueil	21
Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015	21
État des lieux	21
L'allocation pour demandeur d'asile	21
Un déficit d'accompagnement dans les sPada	21
Un dispositif national d'accueil quantitativement amélioré, qualitativement dégradé	22
L'apparition de dispositifs de premier accueil liant hébergement et évaluation administrative	23
Le refus des conditions matérielles d'accueil	23
La vulnérabilité	23
La prise en charge des soins	24
7. Les bénéficiaires de la protection internationale	26
Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015	26
État des lieux	26
Sur l'accès aux droits et aux titres de séjour	26
Sur l'accès à l'hébergement et au logement	26
Sur l'accès à la langue, à l'emploi et à la formation	27
Sur l'accès aux minima sociaux	27
Sur le droit à une vie privée et familiale	28
8. Les personnes déboutées du droit d'asile	30
Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015 et la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers	30
État des lieux	30
Principaux sigles utilisés	32

INTRODUCTION

La loi du 29 juillet 2015 devait répondre à deux objectifs : transposer les directives européennes de refonte du droit européen de l'asile publiées entre 2011 et 2013⁽¹⁾ et réformer un dispositif français unanimement décrit comme étant « à bout de souffle »⁽²⁾.

Deux ans après son entrée en vigueur, la situation des personnes en demande d'asile reste problématique en bien des points, tant au niveau de la procédure que de l'accueil. Sur la base de ses expériences quotidiennes au côté des personnes exilées, la Coordination française du droit d'asile propose ici d'en faire un premier bilan critique. Pour chaque thématique abordée, nous indiquons les mesures du « plan immigration » du gouvernement présenté le 12 juillet 2017 et les modifications qui seront apportées par le projet de loi qui devrait être présenté lors d'un conseil des ministres en janvier 2018.

La CFDA, qui n'a pour le moment pas été consultée dans le cadre de cette réforme à venir, s'inquiète des premières annonces qui ont été faites. Elle espère que la prise en compte de ce bilan et des propositions qui l'accompagnent permettra d'éviter la répétition des mêmes erreurs afin de pouvoir aboutir à un système d'asile respectueux des droits et de la dignité des personnes en exil.

(1) Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 dite qualification, directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 dite procédures, directive 2013/33/UE dite accueil, règlement 603/2013/UE dit Eurodac et 604/2013/UE dit Dublin III.

(2) Cf. CFDA, *État des lieux du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile*, février 2013.

1. LE PREMIER ACCUEIL ET L'ACCÈS À LA PROCÉDURE

Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015⁽³⁾

La directive européenne sur les procédures de 2013 a prévu un délai pour enregistrer les demandes, fixé à 3 jours travaillés, étendus à 10 jours en cas de nombre important de demandes simultanées. La loi du 29 juillet 2015 a repris cette norme en précisant que la demande est enregistrée dans un délai de 3 jours ouvrés après la présentation de la demande⁽⁴⁾.

Pour tenter de mettre en œuvre ces dispositions, le gouvernement a réformé le dispositif d'accès à l'asile : désormais les personnes demandant l'asile doivent se présenter à une structure de premier accueil des demandeurs d'asile (communément appelée sPada) qui fixe rendez-vous auprès d'un guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile (Guda) lequel regroupe les services de la préfecture et de l'antenne territoriale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). C'est dans ce Guda qu'est enregistrée leur demande et que sont ouverts leurs droits au bénéfice des conditions matérielles d'accueil.

État des lieux

LES STRUCTURES DE PREMIER ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (sPADA)

Ces structures sont liées par une convention de marché public avec l'Ofii, qui distingue deux types de prestations : la première est d'assurer la présentation de la demande d'asile, la seconde d'accompagner les personnes pendant la procédure d'asile si elles n'entrent pas rapidement dans le dispositif d'hébergement.

La première prestation, par délégation des préfètes et préfets compétents pour l'enregistrement de la demande, consiste à recevoir les personnes demandant l'asile, à saisir dans un fichier électronique les indications relatives à leur état civil, à leur composition familiale, à leur fournir des photographies et surtout à leur remettre une convocation au guichet unique dans un délai de 3 jours ouvrés via un système d'information asile (Siasile).

LES GUICHETS UNIQUES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (GUDA)

L'idée principale de la réforme du premier accueil a été de regrouper dans un même lieu :

- les services de la préfecture, chargés de l'enregistrement des demandes d'asile, de la détermination de la procédure applicable (normale, accélérée ou « Dublin ») et de la délivrance de l'attestation de demande d'asile,
- les services de l'Ofii, chargés de l'accueil des personnes en demande de protection, de l'évaluation de leur vulnérabilité, de l'ouverture des droits à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) et de l'orientation vers un hébergement. Ces personnes devaient donc bénéficier de l'ouverture de l'ensemble de leurs droits en une demi-journée et sans présenter de domiciliation.

En métropole, 35 guichets ont été créés.

UNE RÉFORME VOUÉE À L'ÉCHEC ?

Cette réforme visait à mettre fin aux très longs délais d'attente, mais cet objectif n'a pas été atteint.

En effet, le nombre de demandes d'asile a été sous-estimé, avec pour conséquence une sous-dotation en moyens matériels et humains des sPada et des Guda.

(3) Nous prenons en compte dans l'analyse de la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015 l'ensemble du dispositif réglementaire – loi, décrets et arrêtés – et des pratiques – circulaires, appels d'offres et à projets.

(4) Ceseda, art. L. 741-1.

En Île-de-France, le nombre de rendez-vous fixés par la préfecture de police a conduit à une saturation immédiate des deux sPada parisiennes puis, par contrecoup, de l'ensemble des sPada de la région. Après 150 injonctions du juge des référés et l'annulation de sa décision d'organisation en mai 2016⁽⁵⁾, le préfet de police a augmenté le nombre de créneaux de rendez-vous, mais ceux-ci sont restés en dessous des besoins. Le système d'information asile (Siasile) a également été modifié pour permettre de dépasser le délai légal de 3 à 10 jours et de mettre en commun l'ensemble des rendez-vous dans la région.

En conséquence, le délai de convocation s'est uniformisé à 20 jours ouvrés auquel s'ajoutent des délais d'une durée équivalente pour accéder à la sPada. Cette réorganisation n'a donc pas réglé le problème du retard dans l'enregistrement de la demande d'asile.

En Guyane, face à l'augmentation très importante du nombre de demandes d'asile, déposées principalement par des ressortissant-e-s de Haïti, le préfet a tout simplement décidé de fermer la sPada pendant 3 mois et demi, du 19 août au 1^{er} décembre 2016.

Cette procrastination organisée s'est répandue à l'ensemble des régions. Au début de l'année 2017, le délai moyen national d'enregistrement entre la première présentation en sPada et l'enregistrement en Guda était de 35 jours selon le ministère de l'intérieur. Cette moyenne ne cache pas les fortes disparités existantes d'un territoire à un autre. À titre d'exemple, à l'été 2017, le délai d'enregistrement de la demande d'asile était de 25 jours à Lyon alors qu'il était de 4 mois à Mâcon.

Durant cette période, les personnes n'ont accès ni à un hébergement pour demandeurs d'asile ni à l'allocation financière qui découle de ce statut.

En parallèle, il existe de nombreuses voies dérogatoires d'accès à la procédure d'asile en fonction des modalités d'accès au territoire des personnes exilées et de leur localisation en France. À titre d'exemple, l'enregistrement des demandes d'asile par le centre d'évaluation de situation administrative (Cesa) pour les personnes hébergées au centre de la Porte de la Chapelle puis désormais, par les centres d'accueil et d'examen des situations administratives dans les Hauts de France (CAES) et les centres de pré-orientation (CPO), et la priorité donnée aux demandeuses et demandeurs d'asile relocalisés ou hébergés en CAO, diffèrent de l'accès à la procédure réservée aux demandeurs d'asile se présentant en sPada.

Ces nouveaux dispositifs créent des parcours différenciés d'accès à l'asile et engendrent des blocages dans les Guda. Ils introduisent une transformation radicale du premier accueil sans qu'ait été pensée, à ce stade, l'articulation avec la sPada.

(5) TA Paris, 27 mai 2016, n° 1602395.

Mesures annoncées par le « plan immigration » du gouvernement

Le gouvernement a annoncé dans son « plan immigration » du 12 juillet 2017⁽⁶⁾ la rationalisation des prestations des sPada et le renforcement des effectifs des Guda dans le but d'accélérer l'enregistrement des demandes d'asile.

Cependant, aucune modification plus profonde du dispositif ne semble avoir été envisagée à ce stade, telle que la possibilité de supprimer une des étapes de l'accès à la procédure, notamment le passage préalable en sPada qui se transforme en supplétif de la préfecture, ou celle d'ouvrir plus tôt l'accès aux conditions matérielles d'accueil pour mettre en conformité le droit français avec le droit européen⁽⁷⁾.

REMARQUE

Le passage obligatoire par les sPada pour enregistrer la demande d'asile ne fait actuellement que rallonger les délais d'enregistrement tout en faisant reposer sur ces structures l'attente liée au sous-dimensionnement des Guda. Cette gestion administrative des rendez-vous se fait au détriment des missions d'accompagnement social. Nous recommandons donc que les personnes demandant l'asile puissent enregistrer directement leur demande auprès de l'autorité compétente, sans passage préalable par les sPada, et que les moyens de ces dernières en matière d'accompagnement social, d'aide d'urgence et d'information aux personnes exilées dès leur arrivée en France soient renforcés.

Il est également essentiel de maintenir un dispositif national d'accueil assurant un accès équitable à la procédure pour l'ensemble des personnes en demande d'asile quels que soient leur voie d'entrée sur le territoire et le lieu de leur demande.

(6) Plan d'action pour garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires.

(7) CE, référés, 2 juin 2017, n°411373.

RÉACTIONS

Rappel des conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel,
Coordination française pour le droit d'asile, février 2018.

Condition n° 5 : une procédure « nécessitant des garanties effectives et un traitement adapté »

Dès qu'une personne demandant l'asile se présente à l'autorité compétente, sa demande d'asile doit être enregistrée sans délai. Elle doit alors recevoir une information relative à ses droits et obligations dans une langue qu'elle comprend, ainsi qu'un document de séjour valable durant toute la durée de la procédure, en limitant les démarches liées à son renouvellement.

Toute personne en demande d'asile doit pouvoir voir sa demande de protection examinée avec attention et de manière approfondie. Elle doit être entendue et assistée d'un conseil et d'un interprète à chaque étape de la procédure d'asile. Elle doit, en ce sens, pouvoir bénéficier d'une assistance juridique financée par l'État pour l'accompagner dans l'instruction de sa demande d'asile à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). De plus, elle doit avoir un accès systématique à tous les éléments de procédure (comptes rendus, observations, sources des informations utilisées pour l'instruction) et doit pouvoir bénéficier d'une défense effective.

La procédure de demande d'asile doit être équitable quelle que soit la situation géographique, économique ou sociale de la personne. À ce titre, l'usage de la visio-conférence par l'Ofpra et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) doit prendre fin. La notion de pays d'origine « sûr » et le recours aux procédures accélérées doivent également être supprimés. L'État doit prendre en charge les frais de procédure que sont, par exemple, la traduction de documents, la présence de conseils ou encore les transports.

Condition n° 9 : des conditions de vie dignes dans le respect du choix des demandeurs et demandeuses d'asile

En métropole comme dans les départements et les territoires d'outre-mer, toutes les personnes demandant l'asile doivent bénéficier des conditions matérielles d'accueil dès la présentation de leur demande de protection et pendant toute la procédure (allocation pour demandeur d'asile – ADA –, centres d'accueil des demandeurs d'asile – Cada – et couverture maladie). Un accompagnement administratif, social et juridique de qualité doit être proposé.

La personne demandant l'asile doit pouvoir choisir librement son mode de prise en charge et son lieu d'installation sur le territoire sans que cela ait d'impact sur l'allocation qu'elle peut recevoir.

Des conditions d'hébergement et d'accompagnement dignes sont nécessaires au bon examen de la demande d'asile et à l'insertion des personnes qui seront protégées.

L'allocation pour demandeur d'asile doit être revalorisée afin de permettre de vivre dignement.

2. LES PERSONNES EN PROCÉDURE « DUBLIN »

Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015

La loi de 2015 considère enfin les personnes en procédure « Dublin », dont l'examen de la demande d'asile relève de la responsabilité d'un autre État membre⁽⁸⁾, comme des demandeurs d'asile. Elle prévoit donc qu'une attestation de maintien sur le territoire leur soit délivrée et qu'elles bénéficient des conditions matérielles d'accueil (allocation pour demandeur d'asile et hébergement autre qu'en Ceda).

En revanche, ce sont toujours les préfets qui sont chargés de mettre en œuvre cette procédure et les personnes ne peuvent saisir l'Ofpra d'une demande d'asile. Elles peuvent également être assignées à résidence pendant toute la procédure⁽⁹⁾.

État des lieux

Les personnes en procédure « Dublin » représentent une part importante des demandeurs d'asile. En 2016, 25 963 saisines d'un autre État membre ont été effectuées (contre 11 657 en 2015) et 14 305 ont donné lieu à un accord de transfert. Le nombre de transferts s'est élevé à 1 293 soit 9 % des accords. En 2017, 38 % des demandeurs d'asile relevaient de la procédure « Dublin » soit près de 42 000 personnes pour l'ensemble de l'année.

Cette procédure étant devenue une priorité gouvernementale, les préfetures ont eu, et ont encore, recours à diverses pratiques visant à augmenter le nombre de transferts « Dublin » et à dissuader les personnes ayant déposé leurs empreintes dans un autre État membre de venir demander l'asile en France. Parmi ces pratiques, les plus contraignantes sont :

L'ABSENCE D'ENREGISTREMENT DE LA DEMANDE D'ASILE DES PERSONNES AU CESA

Pendant dix mois, le centre d'évaluation de la situation administrative a été ouvert à Paris pour mettre en œuvre des procédures « Dublin » sans enregistrer les demandes d'asile, ce qui a eu pour conséquence de retarder l'accès à la procédure d'asile et aux conditions matérielles d'accueil.

LA SUSPENSION DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL ET DE LA DOMICILIATION POUR LES PERSONNES CONSIDÉRÉES EN FUITE

Une instruction ministérielle a donné pour consigne d'interrompre le bénéfice des conditions d'accueil dès que la personne demandant l'asile est considérée en fuite parce qu'elle n'a pas exécuté la décision de transfert par elle-même ou ne s'est pas présentée à un rendez-vous. Son attestation est alors retirée. Ces personnes considérées en fuite sont aussi exclues des sPada et donc privées d'une domiciliation. Il en est de même pour celles qui reviennent en France après avoir été transférées dans un autre État membre.

LE MAINTIEN DE PROCÉDURES « DUBLIN » INDÉPENDAMMENT DES RISQUES ENCOURUS PAR LES PERSONNES CONCERNÉES

Nous constatons la poursuite du recours à la procédure « Dublin » et la poursuite de l'exécution des transferts vers des États membres où des défaillances systémiques dans l'accueil et

(8) Pour comprendre la procédure dite Dublin, cf. les dispositions du règlement (UE) n° 604/2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale.

(9) C'est-à-dire pendant la période de détermination de l'État responsable, soit 6 mois renouvelables (selon les termes de l'article L. 742-2 du Ceseda ou 45 jours renouvelables selon ceux de l'article L. 561-2 du Ceseda).

la procédure d'asile sont constatées (Hongrie, Bulgarie, etc.). Et ce, alors même que d'autres États membres ont pris la décision de suspendre les transferts vers ces pays.

LES TECHNIQUES UTILISÉES POUR PROLONGER LE PLACEMENT EN PROCÉDURE

« DUBLIN » DES DEMANDEURS D'ASILE

L'instauration d'un recours suspensif contre les décisions de transfert a été accueillie favorablement. Cependant, des préfetures ont développé des pratiques dévoyant le sens de cette modification. Des décisions de transfert ont ainsi été intentionnellement notifiées dans les derniers jours du délai imparti de 6 mois pour effectuer le transfert de la personne vers un autre État membre. Dans l'hypothèse où les personnes concernées saisissent le juge administratif et voient leur demande rejetée, le délai de transfert court de nouveau pour une période de 6 mois⁽¹⁰⁾.

De plus, certains préfets et préfètes font systématiquement appel des jugements annulant des décisions de transfert afin de bloquer l'accès à la procédure Ofpra pendant les longs mois d'attente de la décision de la cour administrative d'appel saisie.

LE DÉVELOPPEMENT DES ASSIGNATIONS À RÉSIDENCE

Selon le ministère de l'intérieur, en 2016, 1 750 personnes en procédure « Dublin » ont été assignées à résidence (soit 37 % des assignations). Ces mesures constituent des restrictions disproportionnées à la liberté des personnes concernées.

Le cahier des charges du dispositif Prahda (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile) créé par appel d'offres en septembre 2016 (5 351 places) prévoit que les personnes peuvent être assignées à résidence dans ces centres. Cette possibilité a été largement utilisée, plaçant les travailleurs sociaux de ces structures en porte-à-faux et les personnes hébergées dans des situations particulièrement anxiogènes.

DES PLACEMENTS EN RÉTENTION PLUS NOMBREUX

En 2016, 2 208 personnes en demande d'asile ont été placées en rétention administrative (1 017 ayant été effectivement transférées). Au premier semestre 2017, 1 700 personnes avaient d'ores et déjà été placées dans un centre et 580 ont été transférées. Ces placements perdurent en dépit de leur illégalité reconnue par le Conseil d'État et la Cour de cassation⁽¹¹⁾.

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS À LA PROCÉDURE OFPRA À L'EXPIRATION DU DÉLAI DE TRANSFERT

Même quand la procédure est arrivée à son terme au bout de 6 ou de 18 mois, dans la plupart des préfetures, les délais pour donner accès à la procédure Ofpra sont très longs.

À l'inverse de ces pratiques, les préfetures ont la possibilité de « sortir » les personnes demandant l'asile de la procédure « Dublin » et de se déclarer responsables de l'examen de leur demande. Cette faculté, prévue par l'article 17 du règlement « Dublin » (clause discrétionnaire et de souveraineté), a su être utilisée par les autorités préfectorales, sur invitation du ministère de l'intérieur, lorsqu'elle rejoignait des objectifs politiques. Ainsi, pour rendre le départ en CAO plus incitatif, les demandeurs d'asile présents à Calais ont reçu l'engagement d'une annulation de leur procédure « Dublin » au profit d'un examen par la France, annulation effectivement réalisée par de nombreuses préfetures.

À situation identique, le sort d'un demandeur peut donc être très différent : les personnes hébergées en CAO évacuées de Calais ont pu sortir de la procédure « Dublin » alors que celles hébergées dans les mêmes lieux mais venant de Paris font l'objet de mesures d'assignation à résidence.

(10) CE, référés, 4 mars 2015, n° 388180.

(11) CE, 19 juillet 2017, n° 408919 et Cour de cassation, 27 septembre 2017, n° 1130.

Mesures annoncées par le « plan immigration » du gouvernement

Le plan du gouvernement du 12 juillet a prévu la création de pôles régionaux spécialisés dans la mise en œuvre de la procédure « Dublin », dotés de moyens renforcés, au sein de certaines préfectures pour en améliorer l'efficacité⁽¹²⁾.

Pour mettre en œuvre ces transferts, 1 000 places d'hébergement dédié vont être créées à l'instar des 200 places existantes en Île-de-France. Le projet de loi de finances prévoit ainsi la création de centres d'assignation à résidence près des aéroports.

Pour la rétention administrative, une proposition de loi déposée par le groupe parlementaire Les Constructifs a été votée le 7 décembre 2017 visant à pallier l'absence de définition par la loi du risque de fuite pour placer en rétention les personnes en procédure « Dublin ». Non seulement les personnes faisant l'objet d'une décision de transfert peuvent y être placées, mais également, et pour la première fois en droit français, pendant la détermination de l'État responsable, c'est-à-dire avant même la notification d'une mesure d'éloignement.

Le plan du gouvernement va encore plus loin qu'un renforcement de l'application du règlement « Dublin » puisqu'il prévoit de soutenir deux des mesures les plus défavorables du projet de refonte du règlement proposé par la Commission européenne le 4 mai 2016 et amendé par le Parlement européen en novembre. Il soutient, d'une part, le refus de conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs d'asile qui ne se trouvent pas dans l'État responsable de leur demande et, d'autre part, la suppression des délais de fin de responsabilité d'un État membre, dispositions prévues par l'actuel règlement (délais de 6 ou 18 mois).

(12) Arrêtés du 20 décembre 2017 portant expérimentation de la régionalisation de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile dans les Hauts de France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

RÉACTIONS

Rappel des conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel, Coordination française pour le droit d'asile, février 2018.

Condition n° 3 : le libre choix du pays d'asile par la personne demandant l'asile

Le système de responsabilité d'un État membre de l'Union européenne pour l'examen d'une demande d'asile qui découle du règlement « Dublin » doit être profondément revu : le principe doit être que la demande est examinée dans le pays du choix de la personne. Sans déroger à ce principe, la solidarité entre États membres devrait être renforcée et véritablement effective afin d'assurer l'équité des procédures, un haut niveau de protection et des conditions d'accueil dignes.

Tant que ces conditions ne sont pas réunies, les transferts doivent être suspendus et la clause de souveraineté appliquée à toutes les personnes susceptibles de se voir placées en procédure « Dublin ».

La première proposition de la Commission européenne en vue de l'adoption d'un nouveau règlement dit Dublin IV va dans le sens inverse de ces recommandations et laisse présager la mise en place d'un système encore plus défavorable pour les personnes en procédure « Dublin ».

Condition n° 9 : des conditions de vie dignes dans le respect du choix des demandeurs et demandeuses d'asile

En métropole comme dans les départements et les territoires d'outre-mer, toutes les personnes demandant l'asile doivent bénéficier des conditions matérielles d'accueil dès la présentation de leur demande et pendant toute la procédure (allocation pour demandeur d'asile - ADA -, centres d'accueil des demandeurs d'asile – Cada - et couverture maladie). Un accompagnement administratif, social et juridique de qualité doit être proposé.

La personne en demande d'asile doit pouvoir choisir librement son mode de prise en charge et son lieu d'installation sur le territoire sans que cela ait d'impact sur l'allocation qu'elle peut recevoir.

Des conditions d'hébergement et d'accompagnement dignes sont nécessaires au bon examen de la demande d'asile et à l'insertion des personnes qui seront protégées.

L'allocation pour demandeur d'asile doit être revalorisée afin de permettre de vivre dignement.

3. PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015

La loi du 29 juillet 2015 a introduit une procédure accélérée d'examen des demandes d'asile par l'Ofpra.

Cette procédure peut être utilisée dans dix hypothèses :

- d'office (ressortissant·e·s de pays d'origine « sûrs » et demandes de réexamen)
- sur la base de l'appréciation des demandes d'asile par l'Ofpra (demandes sans pertinence, manifestement infondées ou frauduleuses) ;
- sur la base d'un constat réalisé par les préfetures (empreintes inexploitable, demandes frauduleuses, demandes déposées plus de 120 jours après l'entrée irrégulière, après l'édiction d'une mesure d'éloignement ou en cas de menace grave pour l'ordre public).

La personne a le droit de se maintenir sur le territoire jusqu'à la décision de la Cour nationale du droit d'asile⁽¹³⁾ et de bénéficier des conditions matérielles d'accueil. L'examen de sa demande est censé être plus prompt : le délai théorique d'examen est de 15 jours à l'Ofpra (8 jours pour les réexamens) et de 5 semaines à la CNDA (contre 5 mois en procédure normale). L'Ofpra et la CNDA peuvent décider de placer en procédure normale l'examen de la demande ou du recours. En revanche, la personne elle-même ne peut pas contester la procédure accélérée avant la décision de l'Ofpra.

En rétention, l'intéressé·e doit formuler sa demande dans le délai de 5 jours après son arrivée dans un centre. Le préfet ou la préfète peut maintenir une personne demandant l'asile en rétention si on estime que sa demande n'est formulée que pour faire obstacle à la mesure d'éloignement. L'Ofpra doit alors statuer dans un délai de 96 heures. La personne peut contester le maintien en rétention par un recours dans un délai de 48 heures qui n'est examiné par le tribunal administratif qu'après la décision de rejet de l'Ofpra. S'il est annulé ou si la personne est libérée pour un autre motif, elle se voit délivrer une attestation jusqu'à la décision de la CNDA.

État des lieux

Le nombre de procédures accélérées a connu une très nette augmentation en 2016 puisque près de 28 000 demandes (20 060 premières demandes et 7 294 réexamens) ont été examinées selon cette procédure, soit 39 % du total des demandes d'asile. En 2017, cette part a encore augmenté puisque près de 46 % des demandes sont instruites selon cette procédure (33 500 personnes concernées).

Sans surprise, les demandes de réexamen et celles émanant de ressortissant·e·s de pays considérés comme « sûrs » par le conseil d'administration de l'Ofpra sont quasiment toutes instruites selon cette procédure. En 2016, ces deux motifs ont constitué 58 % des procédures accélérées, 35 % relevaient des cinq cas fondés sur les constats des préfets, 5 % concernaient des demandes introduites en rétention et 1,85 % à raison d'un des trois cas appréciés par l'Ofpra.

Les constats des autorités préfectorales, qui sont effectués lors de l'enregistrement de la demande d'asile, sont les plus problématiques. Très peu motivés (à l'inverse des décisions de refus de séjour qui étaient prises avant la réforme), ils sont appliqués sans véritable règle et ne peuvent plus être immédiatement contestés par le demandeur⁽¹⁴⁾. Ainsi les préfetures mettent en œuvre une procédure accélérée pour demande tardive sans tenir compte ni des délais d'enregistrement ni du séjour régulier des personnes. Il en est de même pour les personnes sous procédure « Dublin » qui, à l'expiration du délai de transfert, souhaitent solliciter l'asile à l'Ofpra.

(13) À l'exception des personnes faisant l'objet d'une procédure d'extradition ou d'un mandat européen si le préfet leur retire l'attestation et des personnes placées en rétention

(14) La loi prévoit que le constat des autorités préfectorales ne peut être contesté devant les juridictions de droit commun avant l'intervention d'une décision de l'Ofpra (Ceseda, art. L. 723-2 VI).

Cette pratique a une incidence grave pour les personnes demandant l'asile, l'Ofii suspendant ou refusant quasi systématiquement le bénéfice des conditions matérielles d'accueil aux personnes ayant dissimulé leur itinéraire, à celles qui sont en réexamen et à celles qui font une demande dite tardive, les privant ainsi de toute ressource pendant l'examen de leur demande.

L'Ofpra et la CNDA utilisent parcimonieusement la possibilité de déclasser la demande en procédure normale. Ainsi, seules 51 demandes l'ont été en 2016 par l'Ofpra (0,25 % des procédures accélérées) et 5 % des recours examinés par les juges uniques dans le cadre de la procédure accélérée ont été renvoyés en formation collégiale. Il n'y a donc pas de véritable sanction de la préfecture ayant décidé de l'accélération injustifiée de la procédure.

En rétention administrative, les préfets et les préfètes libèrent très rarement les retenu-e-s après le dépôt d'une demande d'asile et notifient plus ou moins promptement des décisions de maintien en rétention⁽¹⁵⁾. L'examen de la demande d'asile se fait donc en quelques jours en rétention où l'Ofpra entend de plus en plus les personnes par visioconférence⁽¹⁶⁾.

Le signalement par l'Ofpra, synonyme de libération, est extrêmement rare, même pour des personnes vulnérables : les officiers de protection préfèrent laisser la personne en rétention plus longtemps et rendre une décision éventuellement favorable plutôt que d'utiliser cette procédure.

Mesures annoncées par le « plan immigration »

Le projet de loi prévoit de réduire de 120 à 90 jours le délai dans lequel une personne entrée irrégulièrement doit formuler sa demande. Il prévoit également de revenir sur le caractère suspensif du recours : l'introduction d'un recours devant la CNDA n'entraînera pas automatiquement le droit de se maintenir sur le territoire pour les ressortissant-e-s des pays d'origine dits sûrs et pour les personnes représentant une menace grave pour l'ordre public. Après la décision de rejet de l'Ofpra, la ou le juge administratif, à l'occasion de la contestation de l'OQTF, pourra être saisi-e d'une demande visant à obtenir le droit de se maintenir pendant l'examen du recours devant la CNDA, comme c'est aujourd'hui le cas en rétention.

(15) Pourtant la loi prévoit qu'en l'absence de décision, la personne demandant l'asile est libérée. Cf. CE, référés, 20 février 2017, n° 407805 et 13 juin 2017, n° 410812.

(16) La plupart des CRA et des centres pénitentiaires sont agréés par une décision du 15 juin 2017.

RÉACTIONS

Rappel des conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel,
Coordination française pour le droit d'asile, février 2018.

Condition n° 2 : permettre aux personnes d'accéder de manière sûre au territoire européen aux fins de demande d'asile

Toute personne doit pouvoir accéder au territoire européen pour demander l'asile, par voie terrestre ou maritime, sans risquer sa vie. Des moyens et les voies légales le permettant doivent être développés. Les programmes de réinstallation ne doivent pas servir de prétexte pour refuser le dépôt d'une demande d'asile sur le territoire de l'Union.

L'externalisation de la procédure d'asile est à exclure dans la mesure où les garanties en matière de respect des droits de l'Homme sont insuffisantes dans les pays de transit ou dans les zones proches des pays de départ (Turquie, Libye, Niger, Tchad).

La notion de « pays tiers sûr » ne doit pas être introduite dans la législation française et doit disparaître de la législation européenne. Cette notion est instrumentalisée par les États membres pour justifier les pratiques de refoulement des demandeurs et demandeuses d'asile vers des pays ne respectant pas le droit d'asile et l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants.

Condition n° 5 : une procédure « nécessitant des garanties effectives et un traitement adapté »

Dès qu'une personne demandant l'asile se présente à l'autorité compétente, sa demande doit être enregistrée sans délai. Elle doit alors recevoir une information relative à ses droits et obligations dans une langue qu'elle comprend ainsi qu'un document de séjour valable durant toute la durée de la procédure, en limitant les démarches liées à son renouvellement.

Toute personne en demande d'asile doit pouvoir voir sa demande de protection examinée avec attention et de manière approfondie. Elle doit être entendue et assistée d'un conseil et d'un interprète à chaque étape de la procédure d'asile. Elle doit, en ce sens, pouvoir bénéficier d'une assistance juridique financée par l'État pour l'accompagner dans l'instruction de sa demande d'asile à l'Ofpra. De plus, elle doit avoir un accès systématique à tous les éléments de procédure (comptes rendus, observations, sources des informations utilisées pour l'instruction) et doit pouvoir bénéficier d'une défense effective.

La procédure de demande d'asile doit être équitable quelle que soit la situation géographique, économique ou sociale de la personne. À ce titre, l'usage de la visio-conférence par l'Ofpra et la CNDA doit prendre fin. La notion de pays d'origine « sûr » et le recours aux procédures accélérées doivent également être supprimés. L'État doit prendre en charge les frais de procédure que sont, par exemple, la traduction de documents, la présence de conseils ou encore les transports.

4. L'INSTRUCTION À L'OFPRA

Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015

Depuis la loi du 29 juillet 2015, les personnes en demande d'asile ont droit à un entretien personnel, sauf demande manifestement fondée (enfants de réfugié devenant majeurs, personnes relocalisées ou réinstallées) ou pour des raisons de santé. Durant cet entretien, la personne bénéficie d'un interprète et peut être accompagnée par un avocat ou un représentant d'une des associations agréées par l'Ofpra.

Quelle que soit la procédure appliquée par l'Ofpra, les demandeurs et demandeuses d'asile peuvent, en cas de rejet, formuler un recours à la CNDA et ont le droit de se maintenir sur le territoire. L'objectif fixé en 2015 était un délai moyen de 3 mois à l'Ofpra (délai indicatif de 6 mois en procédure normale, 15 jours en procédure accélérée) et de 5 mois à la CNDA (5 semaines en procédure accélérée).

État des lieux

L'Ofpra convoque la quasi-totalité des premières demandes d'asile.

L'Ofpra a effectué plus de 50 000 entretiens en 2016 dont 978 avec une personne tierce (avocats ou représentants des 21 associations habilitées) soit 2,75 % des entretiens. Cette faible présence des tiers est due à l'absence de prise en charge des frais occasionnés par cette mission.

Par ailleurs, l'Ofpra a développé les missions foraines notamment à Cayenne, à Bordeaux, à Metz et à Lyon, et a entendu 5 000 personnes de cette manière.

Le délai moyen d'examen des demandes d'asile à l'Ofpra a été de 5 mois en 2016 et de 4 en 2017. Pour des raisons notamment logistiques (planning des boxes, des interprètes et envoi des convocations), l'Ofpra ne respecte pas le délai de 15 jours en ce qui concerne les procédures accélérées : le délai médian était de 98 jours. Les personnes en réexamen obtiennent également une réponse à leur demande d'asile dans un délai de 34 jours au lieu des 8 jours prévus par la réglementation. L'examen préliminaire de recevabilité pour les réexamens, mis en place par la nouvelle loi, aboutit dans l'écrasante majorité des cas à une décision négative sans entretien.

Avec le renforcement de ses effectifs (doublés en 5 ans), l'Ofpra a pris en 2016 près de 70 000 décisions (hors personnes mineures accompagnantes) dont 12 331 statuts de réfugié et 7 661 protections subsidiaires, soit 27 % d'accords. En 2017, l'Ofpra a pris plus de 89 000 décisions à l'encontre d'adultes. 24 005 se sont vu octroyer une protection : 13 200 statuts de réfugié et 10 985 protections subsidiaires. Cette quasi-équivalence est une première depuis 2004.

Ces protections sont principalement accordées aux Syrien-ne-s (dont 70 % de protections subsidiaires en 2017) et aux Irakien-ne-s, deux nationalités pour lesquelles il existe des programmes de réinstallation, de relocalisation ou de visa au titre de l'asile qui conduisent quasi automatiquement à un accord. Le taux d'accord a augmenté pour plusieurs nationalités, y compris pour celles dont l'instruction est mutualisée entre toutes les divisions géographiques. Cependant, la grande majorité des personnes se voit toujours refuser l'asile en dépit des risques avérés que certaines encourent en cas de retour dans leur pays d'origine.

Mesures annoncées par le « plan immigration »

ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE

Le nouvel objectif est un traitement de la demande d'asile en 2 mois à l'Ofpra. Pour ce faire, deux mesures ont été annoncées : la réduction du délai de convocation de 7 à 4 semaines après l'enregistrement au Guda et la mise en place de missions foraines permanentes de l'Ofpra à Cayenne, à Lyon et à Metz.

Le choix de Lyon et de Metz n'obéit pas à des logiques de distance (les deux villes étant à deux heures de Paris en train) mais à la part importante de demandeurs et demandeuses d'asile en procédure accélérée (pays d'origine « sûrs » comme l'Albanie et le Kosovo).

IRRECEVABILITÉ DES DEMANDES D'ASILE POUR LES PERSONNES EN PROVENANCE DE « PAYS TIERS SÛRS »

Aujourd'hui, l'Ofpra peut déclarer irrecevables les demandes d'asile de personnes effectivement protégées dans des États membres de l'Union européenne ou dans des pays tiers, ainsi que certaines demandes de réexamen. Après ces décisions, les autorités préfectorales peuvent retirer le droit au maintien sur le territoire et les recours CNDA ne sont pas de plein droit suspensifs d'éloignement.

Bien que cela ne semble plus à l'ordre du jour, le gouvernement prévoyait initialement d'introduire dans le projet de loi la notion de « pays tiers sûr » et la faculté pour l'Ofpra de déclarer irrecevables, sans statuer sur le fond, les demandes d'asile déposées par des personnes ayant transité par ces pays où il leur était possible de solliciter l'asile.

La notion de « pays tiers sûrs » est contraire à la Constitution et à la convention de Genève notamment car la Constitution indique que le combattant de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République. Elle vise à ne pas assumer l'obligation d'examiner les craintes, en cas de retour dans son pays d'origine, d'une personne qui sollicite l'asile en France. Cette notion traduit clairement l'introduction dans le champ du droit d'asile de considérations relatives au contrôle des migrations, portant de ce fait atteinte à l'intégrité des principes fondamentaux du droit d'asile.

RÔLE DE L'OFPRA DANS LES MISSIONS EXTÉRIEURES DE RÉINSTALLATION

Le gouvernement a également annoncé vouloir développer les missions d'examen des demandes d'asile dans des États de « transit » tels que le Niger ou le Tchad.

Parmi les 94 000 personnes sous mandat du HCR dans ces deux pays, le gouvernement prévoit d'en accueillir 3 000 dans les deux années à venir. L'Ofpra mènera dans ces pays des missions foraines dans le but de sélectionner, parmi les personnes protégées par le HCR, celles susceptibles d'être accueillies en France.

Les missions de ce type ne sont pas nouvelles : entre 2014 et 2016, l'Ofpra en a organisé 26 au Liban, en Jordanie, en Turquie et en Égypte.

Toutefois on observe que les résultats sont lents à être mis en œuvre : sur les quelque 10 000 personnes que la France s'était engagée à réinstaller depuis ces pays à partir de 2015, moins de 3 000 étaient effectivement arrivées en octobre 2017. Ces missions peuvent par ailleurs entraîner des risques quant aux possibilités d'accès à la demande d'asile « spontanée » pour les personnes qui arriveraient par leurs propres moyens en France en provenance des pays concernés, dans un contexte de coopération croissante entre l'Union européenne et les États africains d'origine et de transit, visant à « délocaliser » les contrôles migratoires en amont des frontières de l'Union.

RÉACTIONS

Rappel des conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel,
Coordination française pour le droit d'asile, février 2018.

Condition n° 2 : permettre aux personnes d'accéder de manière sûre au territoire européen aux fins de demande d'asile

Toute personne doit pouvoir accéder au territoire européen pour demander l'asile, par voie terrestre ou maritime, sans risquer sa vie. Des moyens et les voies légales le permettant doivent être développés. Les programmes de réinstallation ne doivent pas servir de prétexte pour refuser le dépôt d'une demande d'asile sur le territoire de l'Union.

L'externalisation de la procédure d'asile est à exclure dans la mesure où les garanties en matière de respect des droits de l'Homme sont insuffisantes dans les pays de transit ou dans les zones proches des pays de départ (Turquie, Libye, Niger, Tchad).

La notion de « pays tiers sûr » ne doit pas être introduite dans la législation française et doit disparaître de la législation européenne. Cette notion est instrumentalisée par les États membres pour justifier les pratiques de refoulement des demandeurs et demandeuses d'asile vers des pays ne respectant pas le droit d'asile et l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants.

Condition n° 5 : une procédure « nécessitant des garanties effectives et un traitement adapté »

Dès qu'une personne demandant l'asile se présente à l'autorité compétente, sa demande d'asile doit être enregistrée sans délai. Elle doit alors recevoir une information relative à ses droits et obligations dans une langue qu'elle comprend ainsi qu'un document de séjour valable durant toute la durée de la procédure, en limitant les démarches liées à son renouvellement.

Toute personne en demande d'asile doit pouvoir voir sa demande de protection examinée avec attention et de manière approfondie. Elle doit être entendue et assistée d'un conseil et d'un interprète à chaque étape de la procédure d'asile. Elle doit, en ce sens, pouvoir bénéficier d'une assistance juridique financée par l'État pour l'accompagner dans l'instruction de sa demande d'asile à l'Ofpra. De plus, elle doit avoir un accès systématique à tous les éléments de procédure (comptes rendus, observations, sources des informations utilisées pour l'instruction) et doit pouvoir bénéficier d'une défense effective.

La procédure de demande d'asile doit être équitable quelle que soit la situation géographique, économique ou sociale de la personne. À ce titre, l'usage de la visio-conférence par l'Ofpra et la CNDA doit prendre fin. La notion de pays d'origine « sûr » et le recours aux procédures accélérées doivent également être supprimés. L'État doit prendre en charge les frais de procédure que sont, par exemple, la traduction de documents, la présence de conseils ou encore les transports.

5. L'INSTRUCTION À LA CNDA

Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015

La loi prévoit que la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) statue sur les recours des demandeurs et demandeuses d'asile dans un délai de 5 mois en procédure normale (avec des formations de jugement collégiales comprenant un assesseur nommé par le HCR) et en 5 semaines pour les procédures accélérées ou irrecevables (en formation de juge unique qui peut renvoyer en collégiale s'il estime que la demande n'aurait pas dû être examinée selon ces procédures).

État des lieux

La Cour nationale du droit d'asile a enregistré 39 864 recours en 2016 dont 11 427 (29 %) ont été enregistrés pour des procédures accélérées. En 2017, le nombre de recours est de 53 581.

La CNDA a rendu près de 43 000 décisions dont 7 012 par juge unique et 29 912 en formation collégiale. Pour toutes les procédures, 8 956 ordonnances de rejet sans audience ont été rendues (5 776 recours en procédure normale et 3 180 en procédure accélérée); 20 % des requérants sont donc rejetés sans avoir été entendus par la Cour. En 2016, 200 audiences en visio-conférence ont été tenues avec la Guyane, Mayotte, la Guadeloupe et la Martinique. En 2017, le nombre de décisions s'élève à 47 814.

Le délai moyen pour statuer sur les recours a diminué puisqu'il est de 5 mois et demi contre 6 en 2015. Il était de près de 3 mois pour les audiences à juge unique en 2016.

La CNDA a annulé 6 517 décisions, a reconnu 4 511 réfugiés et octroyé 2 006 protections subsidiaires, soit un taux d'annulation de 15 %. En 2017, 5 399 statuts de réfugié et 2 607 protections subsidiaires (soit 8 006 annulations) ont été octroyés et 39 808 décisions de rejets (soit un taux d'annulation de 16,7 %) ont été prises.

Pour les demandeurs et les demandeuses d'asile, il n'existe pas de voie d'appel suite à la décision de la CNDA. En effet, cette juridiction ne statue qu'en première et dernière instance.

Mesures annoncées par le « plan immigration »

Le gouvernement souhaite que l'instruction d'une demande ne dépasse pas 6 mois, ce qui sous-entend que la Cour devrait statuer dans un délai de 3 mois pour toutes les procédures. Le nouveau projet de loi prévoit de fixer le délai de recours à 15 jours tandis que le délai d'examen devrait être encore réduit avec un développement vraisemblable des audiences à juge unique et l'utilisation des audiences par visio-conférence en métropole.

RÉACTIONS

Rappel des conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel,
Coordination française pour le droit d'asile, février 2018.

Condition n° 6: un recours effectif et suspensif pour toutes les demandes d'asile

La personne demandant l'asile doit pouvoir bénéficier d'un recours suspensif à la CNDA, quelle que soit la nature de la décision de l'Ofpra, afin de garantir son droit à un recours effectif. Elle doit pouvoir disposer d'un délai d'au moins 1 mois pour former son recours. Il est également nécessaire qu'un délai suffisant lui soit donné afin qu'elle puisse préparer son audience, à laquelle elle doit pouvoir être présente.

6. LE DISPOSITIF D'ACCUEIL

Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015

La loi du 29 juillet 2015 a tenté d'unifier le dispositif d'accueil en ouvrant le droit à des conditions matérielles d'accueil à toutes les personnes demandant l'asile, même si celles placées en procédure « Dublin » sont exclues des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada).

Après avoir accepté l'offre faite par l'Ofii dans les Guda, la personne demandant l'asile bénéficie d'une allocation pour demandeur d'asile (ADA) et d'un hébergement en Cada ou hébergement pour demandeurs d'asile - regroupant plusieurs dispositifs AT-SA (accueil temporaire service de l'asile - hébergement dédié à orientation nationale) ; Huda (hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile) stables ou en hôtel (hébergement dédié à orientation locale) ; CAO (centres d'accueil et d'orientation) ou Prahda (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile).

L'admission, le transfert et la sortie des lieux d'hébergement, organisés dans des schémas national et régionaux d'accueil sont effectués par cet office qui évalue la vulnérabilité des demandeurs et peut prendre des décisions de suspension, de retrait et de refus des conditions matérielles d'accueil.

État des lieux

L'ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA), qui est versée sur instruction de l'Ofii à tous les demandeurs et demandeuses d'asile selon la composition familiale et le mode d'hébergement, reste le principal mode de fourniture des conditions d'accueil. Elle est versée à environ 79 000 ménages représentant 110 000 personnes au début de 2017. Son montant de base s'élève à 6,80 euros par jour. Pour une famille de 5 personnes, l'ADA s'élève à 20,40 euros par jour.

Son montant additionnel, lorsque l'Ofii ne fournit pas un hébergement, fixé au départ à 4,20 euros par jour et par adulte a été annulé par le Conseil d'État et revalorisé, en mars 2017 à 5,40 euros par jour et par personne adulte ; il a de nouveau été jugé insuffisant par le Conseil d'État en janvier 2018. En théorie, il s'agit de permettre au demandeur de se loger dans le parc privé. À la fin de 2017, 58 507 personnes la percevaient pour 82 000 allocataires et 112 bénéficiaires.

Cependant en Guyane, le montant total de l'ADA a été raboté de 2,50 euros par jour pour « l'adapter » aux caractéristiques locales, alors même que le coût de la vie est supérieur de 10 % dans ce département. À Mayotte, aucune allocation n'est versée.

L'ADA est versée en moyenne entre 1,5 et 2 mois après le passage au Guda. L'Ofii attend l'introduction de la demande à l'Ofpra pour valider le paiement, ce qui n'est pas prévu par les textes. De la même façon, les personnes basculant de la procédure « Dublin » vers la procédure normale, une fois le délai de transfert expiré, ne touchent pas l'ADA pendant plusieurs mois.

De nombreuses personnes demandant l'asile ont été privées de l'ADA en raison des dysfonctionnements du traitement DNA (dispositif national d'accueil, lequel n'a été légalisé qu'un an et demi après sa mise en œuvre), par des suspensions intempestives⁽¹⁷⁾ et par l'application extensive des possibilités de refus, de retrait et de suspension prévues par la loi. En outre, lorsque l'Ofii revient sur une décision illégitime, suite à un recours gracieux ou contentieux, il refuse de procéder au versement des sommes non perçues depuis la première offre de prise en charge.

UN DÉFICIT D'ACCOMPAGNEMENT DANS LES SPADA

La domiciliation et l'accompagnement dans les structures de premier accueil, pensées au départ comme une solution temporaire et subsidiaire aux dispositifs d'hébergement, sont la seule modalité d'accompagnement accessible pour une majorité des demandeurs et demandeuses.

(17) Cf. CE, référés, 8 juin 2017, n° 410867 et 23 juin 2017, n° 411582.

Le cahier des charges de ces structures, tel que défini par l'Ofii, n'est pas adapté aux besoins des personnes demandant l'asile. Des prestations essentielles, comme l'aide à la rédaction des observations pour l'ADA, la préparation du récit et de l'entretien Ofpra, l'accompagnement socio-juridique, notamment la demande d'aide juridictionnelle pour la CNDA, y font cruellement défaut.

La délégation de la prise de rendez-vous pour l'enregistrement de la demande d'asile en préfecture, très chronophage, s'est faite au détriment des prestations d'accompagnement des personnes. De fait, l'accompagnement social et l'aide matérielle y sont quasi inexistantes.

Ces défaillances induisent une discrimination forte en matière d'accompagnement entre les personnes sans domicile stable et les personnes hébergées dans des centres d'hébergement dédiés.

Par ailleurs, certains départements n'ont pas de structure d'accueil, ni de domiciliation dédiée. Confrontées à la saturation de leurs structures, les sPada mettent fin prématurément à certaines prises en charge, y compris pour les personnes en cours de procédure d'asile et sur des motifs non réglementaires, ce qui laisse les personnes dans le désarroi.

UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL QUANTITATIVEMENT AMÉLIORÉ, QUALITATIVEMENT DÉGRADÉ

Le schéma national d'accueil, publié en décembre 2015, a fixé des objectifs de places à créer avant la fin de 2017 : 40 352 places de Cada et 20 719 places d'autres lieux (Huda, AT-SA, etc.) composant le dispositif national d'accueil (DNA). Le ministère de l'intérieur a lancé des campagnes de création de 5 000 places de Cada en 2015, de 8 630 places en 2016 et de 2 000 en 2017 soit 15 630 places en 3 ans.

Ce programme ambitieux s'est révélé insuffisant pour assurer un hébergement à celles et ceux qui en ont besoin. D'une part, les créations de places ont pris plus de temps que prévu en dépit d'une simplification de la procédure, puisque seules 39 800 places de Cada étaient disponibles à la mi-2017 alors que le dispositif devait en compter 700 de plus. D'autre part, quand elles sont créées, les places sont restées longtemps vacantes en raison de gels liés à des opérations spécifiques (relocalisation, évacuations de Calais et de Paris) et d'une gestion erratique de l'Ofii. En 2016, seulement 35 500 personnes étaient entrées dans le dispositif national d'accueil géré par l'Ofii alors que le nombre de demandeurs et demandeuses d'asile était proche de 100 000.

Le gouvernement a créé en urgence de nouveaux dispositifs d'hébergement aux statuts variés dédiés aux personnes en demande d'asile pour obvier à cette carence. Les nuitées d'hôtel sont toujours un mode d'hébergement, en particulier pour les familles en attente d'enregistrement de leur demande d'asile. Mis en place pour l'hébergement des personnes vivant dans le campement de Calais en octobre 2015, les centres d'accueil et d'orientation (CAO) ont atteint 10 700 places et ont été intégrés dans le dispositif national d'accueil en janvier 2017. Ils restent mobilisés pour héberger les personnes évacuées des campements et les sortants du centre de premier accueil de Paris, tout comme les Chum (centres d'hébergement d'urgence migrants), variante francilienne des CAO, toujours financés par le ministère du logement mais dont les règles de fonctionnement sont similaires à celles du DNA⁽¹⁸⁾. Après un appel d'offres remporté par la société Adoma, 5 351 places de Prahda ont ouvert en 2017 et visent à héberger des isolés, dans d'anciens hôtels Formule 1 en périphérie des villes, où ils sont la plupart du temps assignés à résidence s'ils sont sous procédure « Dublin ».

L'État dispose ainsi de plus de 82 000 places d'hébergement dédié. 61 000 personnes demandeuses d'asile y sont accueillies soit 43 % de celles recensées en métropole. Les demandeuses et demandeurs d'asile en outre-mer ne disposent que de 330 places d'hébergement (soit 2,9 % des demandes).

Au-delà du nombre de places, les conditions d'accueil et d'accompagnement dans les dispositifs rattachés au DNA se sont largement dégradées. L'hébergement des personnes demandant l'asile est désormais marqué de ruptures géographiques successives : les personnes peuvent être transférées d'un CAO vers un Huda ou vers un Prahda puis vers un Cada sans prise en compte des attaches créées. Dans une logique de « rationalisation des coûts » notamment, le nombre de salariés accompagnant les personnes est rabaissé dans les Cada (1 poste équivalent temps plein – ETP – pour 15 à 20 personnes accueillies) et surtout dans les autres formes d'hébergement (1 ETP pour 20 à 25 personnes hébergées).

(18) Ces modalités ont été contestées par des associations membres de la CFDA devant le tribunal administratif de Paris (requête n°1704975).

Enfin, ces dispositifs d'hébergement sont fortement marqués par des exigences de préparation à la sortie des centres, voire d'éloignement du territoire. Alors que la réforme de 2015 avait introduit une nouvelle procédure de sortie des structures du DNA pour les personnes déboutées, permettant leur évacuation des lieux après décision du tribunal administratif saisi par les autorités préfectorales, les Pradha, les CAO et les Chum vont plus loin. Ces centres, qui reçoivent en grande majorité des demandeuses et demandeurs d'asile placés en procédure « Dublin », permettent l'assignation à résidence de ces personnes dans leurs structures, et même, pour les Pradha, la préparation au transfert, ce qui crée une confusion importante entre missions de contrôle et missions de travail social.

L'APPARITION DE DISPOSITIFS DE PREMIER ACCUEIL LIANT HÉBERGEMENT ET ÉVALUATION ADMINISTRATIVE

Pour résorber les crises provoquées par les délais d'enregistrement et la saturation des dispositifs d'accueil, le gouvernement a développé des dispositifs d'hébergement temporaires de type « humanitaire », comme le centre d'accueil provisoire (CAP) de Calais, d'une capacité de 1 500 places, ou celui de Grande-Synthe. Le centre de la Porte de La Chapelle à Paris, d'une capacité de 800 places, accueille les demandeurs depuis novembre 2016 et pour une durée d'une dizaine de jours avant l'orientation vers un hébergement en CAO, en Chum ou dans le DNA en fonction de la situation de la personne.

Alors que l'accès à ces centres n'était pas conditionné à la situation administrative des personnes, d'autres dispositifs ont été créés, liant la mise à l'abri à l'examen des situations administratives. Les centres d'évaluation de situation administrative (CAES) expérimentés dans les Hauts de France ainsi que les nouveaux centres provisoires d'orientation (CPO) en Île-de-France fonctionnent sur le même principe. Ces dispositifs sont amenés à se développer puisqu'une instruction en date du 4 décembre⁽¹⁹⁾ annonce la création de 200 places de CAES dans chaque région.

LE REFUS DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL

L'Ofii a utilisé à plein et sans discernement les possibilités de refuser, de suspendre ou de retirer les conditions d'accueil. Ces décisions sont prises sans réelle motivation et sans que la situation globale des personnes soit prise en compte. Lorsque des motifs sont énoncés, il arrive trop souvent que ceux-ci soient contraires aux textes.

Ainsi les personnes en réexamen ou dont la demande a été déposée plus de 120 jours après leur arrivée, se voient refuser a priori les conditions d'accueil, sans que l'offre de prise en charge leur soit faite ; elles ne sont fournies qu'en cas de vulnérabilité extrême ou de contentieux.

Les personnes en procédure Dublin qui font l'objet d'une décision de transfert ou qui sont considérées en fuite se voient retirer, sans décision motivée, le bénéfice des conditions d'accueil.

La loi prévoit la possibilité d'envoyer des observations à l'Ofii avant la suspension des conditions matérielles d'accueil. Même dans des cas d'erreur de droit ou de vulnérabilité, ces observations ne sont généralement pas prises en compte. Si l'on obtient gain de cause, l'Ofii ne verse pas la totalité des sommes dues.

LA VULNÉRABILITÉ

L'évaluation de la vulnérabilité est réduite au strict minimum. Les entretiens pour ce faire sont pour le moins succincts et les orientations vers une prise en charge adaptée relèvent de l'exception.

À peine 2 % des demandeurs et demandeuses d'asile font l'objet d'un avis favorable de la part des médecins de l'Ofii pour un hébergement et des familles avec de jeunes enfants sont laissées à la rue. C'est également le cas de l'écrasante majorité des personnes isolées qui constituent pourtant la part principale des demandes d'asile.

La notion de vulnérabilité, qui devait être un outil pour adapter la procédure et l'accueil des personnes concernées, n'est utilisée que pour gérer la pénurie de places, ce qui constitue un contresens au droit européen qui la conçoit comme un levier pour améliorer les conditions d'accueil.

(19) Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et réfugiés.

LA PRISE EN CHARGE DES SOINS

Aucun dispositif n'est mis en place pour identifier au plus tôt les besoins en santé des personnes hébergées dans les dispositifs de premier accueil tels les CAES ou les CPO (centres provisoires d'orientation), liant hébergement et évaluation administrative.

Pourtant cette première évaluation est indispensable à la mise en œuvre d'une orientation adéquate, en s'assurant de la cohérence entre les besoins de santé et l'offre de soins qui doit couvrir les besoins en matière de santé primaire, de santé mentale et de souffrance psychosociale, et prévoir l'accès immédiat aux activités de prévention.

De même les sPada et les structures chargées de l'hébergement des demandeurs d'asile sont très souvent en grande difficulté pour orienter vers un psychologue les personnes qui souffrent de traumatismes, au vu des délais d'attente dans les structures de santé de droit commun, notamment dans les centres médico-psychologiques (CMP), les centres de soins spécialisés, et du nombre insuffisant de lieux de soins en mesure de prendre en charge ces personnes.

L'accès aux soins pour les personnes demandant l'asile fait partie des conditions d'accueil et doit se mettre en place le plus rapidement possible, au même titre que l'hébergement et l'ouverture de l'ADA, éléments de stabilité essentiels pour affronter la procédure de demande d'asile.

Mesures annoncées par le « plan immigration »

Le gouvernement annonce la création de 2 000 places de Cada et de 2 500 places dans d'autres types d'hébergement dédié en 2018. 1 000 places de Cada et 1 500 places d'autres lieux seront créées en 2019. Ces créations sont insuffisantes et interviendront trop tardivement pour réaliser l'objectif de 75 % des demandeurs et demanduses d'asile hébergés dans le dispositif national d'accueil.

Le gouvernement prévoit de renforcer les liens entre l'hébergement et la situation administrative en créant des centres d'accueil et d'examen de situation administrative (CAES) prévoyant un séjour d'un mois pendant lequel serait examinée la situation administrative des personnes orientées par des maraudes, les sPada ou le 115. Chaque dispositif serait dédié à une procédure spécifique : Cada pour les procédures normales, Huda pour les procédures accélérées, CAO, Praha ou centre d'assignation pour les personnes en procédure « Dublin », centres de préparation au retour pour celles qui ont été déboutées de leur demande.

En outre, le projet de loi prévoit qu'après une mise à l'abri de quelques jours sans condition, le maintien dans toute structure d'hébergement sera conditionné à un examen de situation administrative. À cette fin, des échanges d'informations entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO, 115) et l'Ofii seraient autorisés⁽²⁰⁾.

Enfin, le projet de loi pourrait contenir une disposition visant à une orientation directive des personnes en demande d'asile vers d'autres régions avant même l'enregistrement de leur demande auprès du Guda.

(20) Circulaire INTK1721274] du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence.

RÉACTIONS

Rappel des conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel,
Coordination française pour le droit d'asile, février 2018.

Condition n° 8 : un accès immédiat aux soins, à la langue, au marché du travail et à la formation

L'autonomie des personnes doit être garantie et favorisée tout au long de la procédure de demande d'asile. Les politiques publiques actuelles qui ne permettent l'accès aux droits favorisant l'autonomie des personnes qu'une fois la protection obtenue doivent être révisées. Ainsi, l'accès à l'apprentissage de la langue française doit être immédiat et assuré par des professionnel-le-s qualifié-e-s dans le cadre d'un dispositif public financé. Le droit au travail, sans opposabilité de la situation de l'emploi, comme l'accès aux études et à la formation professionnelle doivent être effectivement ouverts aux personnes en cours de procédure. La scolarisation des enfants doit également être assurée.

Enfin, au regard des motifs de départ et des parcours traumatiques pour de nombreuses personnes sollicitant une protection, l'accès à la prévention (y compris un bilan de santé librement consenti) et aux soins, notamment en matière de santé mentale, doit être effectif, avec le développement de solutions d'interprétariat médical. La globalité et la continuité des soins doivent être assurées.

Condition n° 9 : des conditions de vie dignes dans le respect du choix des demandeurs et demandeuses d'asile

En métropole comme dans les départements et les territoires d'outre-mer, toutes les personnes demandant l'asile doivent bénéficier des conditions matérielles d'accueil dès la présentation de leur demande et pendant toute la procédure (allocation pour demandeur d'asile - ADA -, centres d'accueil des demandeurs d'asile – Cada – et couverture maladie). Un accompagnement administratif, social et juridique de qualité doit être proposé.

La personne demandant l'asile doit pouvoir choisir librement son mode de prise en charge et son lieu d'installation sur le territoire sans que cela ait d'impact sur l'allocation qu'elle peut recevoir.

Des conditions d'hébergement et d'accompagnement dignes sont nécessaires au bon examen de la demande d'asile et à l'insertion des personnes qui seront protégées.

L'allocation pour demandeur d'asile doit être revalorisée afin de permettre de vivre dignement.

Condition n° 10 : les conditions d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile ne doivent pas porter atteinte à la liberté des personnes

Le droit à l'hébergement et à l'accompagnement social ne peut se confondre avec les mesures coercitives et privatives de liberté. Les dispositifs d'hébergement ne peuvent donc en aucun cas préparer et faciliter l'expulsion des personnes étrangères. À ce titre, les dispositifs dédiés de préparation au retour, les centres d'hébergement où peuvent être interpellées et assignées à résidence les personnes exilées sont, par les volets coercitifs et privatifs de liberté qu'ils comportent, en contradiction avec les actions relevant de l'action sociale auprès des personnes en besoin de protection.

7. LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015

La loi du 29 juillet 2015, transposant la directive de 2011, a codifié le contenu de la protection, à savoir : le droit à un titre de séjour (10 ans pour les réfugié·e·s, 1 an puis 2 ans pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire), le droit à un titre de voyage et le droit à la réunification familiale.

La loi prévoit également un accompagnement personnalisé dans l'accès à l'emploi et à l'hébergement. Les centres provisoires d'hébergement (CPH) sont investis d'un rôle particulier dans ce domaine puisque la loi prévoit qu'ils coordonnent les actions d'intégration des bénéficiaires d'une protection et passent des conventions avec les acteurs de l'intégration du département d'implantation.

État des lieux

SUR L'ACCÈS AUX DROITS ET AUX TITRES DE SÉJOUR

Le parcours d'intégration des personnes protégées est freiné par de nombreux obstacles.

La délivrance du titre de séjour est conditionnée par la reconstitution de l'état civil par l'Ofpra et l'établissement des documents tenant lieu d'actes d'état civil. Du fait de l'augmentation sensible de personnes protégées, alors que les effectifs de la division chargée de cette tâche n'ont pas augmenté, le délai moyen de délivrance a été de 145 jours en 2017. Pourtant ces documents sont indispensables pour l'ouverture des droits sociaux, dont l'accès au RSA. Même après l'obtention de l'acte d'état civil, la délivrance d'un titre de séjour peut prendre près d'un an et demi, certaines préfectures conditionnant la délivrance à la signature auprès de l'Ofii d'un contrat d'intégration républicaine (CIR) ou d'une visite médicale, pourtant non obligatoires.

Les personnes protégées qui n'ont pas d'hébergement ou de logement rencontrent de graves difficultés pour obtenir une domiciliation sans laquelle aucun de leurs droits ne peut être renouvelé ou ouvert⁽²¹⁾. Certaines préfectures exigent une attestation d'hébergement pour la délivrance du titre de séjour. Les personnes protégées ne pouvant la produire restent au mieux avec un récépissé de demande et non le titre lui-même, ce qui est source de difficultés pour trouver un emploi ou un logement.

SUR L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT

Concernant l'hébergement, 1 000 places de centres provisoires d'hébergement (CPH) ont été créées en 2015-2016, doublant le dispositif existant qui était notoirement insuffisant. Ces places sont réservées aux personnes particulièrement vulnérables quittant les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Le prix de journée a été réduit et, partant, le nombre de salarié·e·s par personne accueillie (1 poste équivalent temps plein – ETP – pour 10 personnes accueillies), tandis que de nouvelles missions de coordination de l'intégration ont été confiées à ces CPH, dans les faits non remplies.

Le gouvernement a également lancé de nouveaux dispositifs visant à héberger et à accompagner les bénéficiaires d'une protection internationale, parmi lesquels :

Une plate-forme nationale de logement pour les réfugié·e·s, gérée par la Dihal (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement), a vu le jour en octobre 2015. Elle vise à reloger les personnes logées dans les structures d'hébergement pour demandeurs d'asile. À ce jour, 4 700 personnes ont pu être relogées via ce dispositif. La plate-forme rencontre néanmoins des limites puisque certains logements proposés se trouvent dans des zones peu accessibles en transports en commun et où il n'existe pas de perspective d'emploi.

(21) Cf. décision du Défenseur des droits du 25 novembre 2017.

En outre, les réfugié·e·s ne peuvent exprimer de souhait quant au lieu où ils seront orientés et une unique proposition leur est faite.

Un appel à projets finançant l'accompagnement de 1 361 réfugié·e·s hébergé·e·s chez des particuliers à hauteur de 1 500 euros par an a également été lancé en août 2016 et remporté par 11 associations gestionnaires ou issues de la société civile. Ces dernières vont accompagner 846 réfugié·e·s hébergé·e·s en Île-de-France et 515 dans les autres régions métropolitaines.

Le financement de l'accompagnement et de l'accès direct au logement des réfugié·e·s que la France s'est engagée à accueillir au titre de la réinstallation dans le cadre de divers accords, notamment de l'accord du 20 juillet 2015 et de la déclaration UE-Turquie de mars 2016, suite à un appel à projets paru en mai 2016.

Une circulaire du 12 décembre 2017 prévoit de mobiliser 20 000 logements pour reloger les bénéficiaires d'une protection internationale vivant dans les structures d'hébergement pour demandeurs d'asile ou en hébergement d'urgence ainsi que des réfugié·e·s réinstallé·e·s.

Pourtant, dans la mesure où seulement la moitié des personnes demandant l'asile sont hébergées dans une structure qui leur est réservée, une partie des personnes protégées continuent de vivre « à la rue » une fois la protection accordée. À la fin de 2017, 13 000 personnes bénéficiaires de la protection internationale séjournaient dans le dispositif d'accueil (soit 15 % des places). Certaines sont contraintes de quitter ce lieu sans autre solution d'hébergement. Même si ces personnes sont reconnues prioritaires dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable (Dalo), leur candidature peut être refusée par un bailleur sans qu'aucun recours ne soit possible.

Dans le parc privé, il est très difficile pour les personnes protégées de disposer d'un dossier qui leur donne une chance d'accéder à la location.

SUR L'ACCÈS À LA LANGUE, À L'EMPLOI ET À LA FORMATION

En matière d'apprentissage du français, les personnes protégées ont accès à des cours (200 heures) après une évaluation par l'Ofii. Cette proposition a lieu plusieurs mois après la reconnaissance de la protection.

En octobre 2016, un programme d'insertion par le logement, l'orientation et le travail coordonné par l'Afpa a été mis en place pour 200 réfugiés évacués de la jungle de Calais.

Un accord similaire de parcours global d'insertion pour 1 000 réfugiés a été conclu en mai 2017 entre l'État, Pôle emploi, l'Ofii et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Ce programme est prévu pour les personnes vivant dans des structures d'hébergement pour demandeurs d'asile qui ont signé le contrat d'intégration républicaine avec l'Ofii (la signature de contrat a lieu plusieurs mois, voire plus d'un an après la reconnaissance de la protection). Ce faisant, il exclut de nombreuses personnes protégées qui pourraient prétendre à ce dispositif.

Il n'existe pas de dispositif pour les personnes n'ayant pas pu bénéficier d'un hébergement dans une structure réservée aux demandeurs et demandeuses d'asile.

SUR L'ACCÈS AUX MINIMA SOCIAUX

Les délais pour obtenir le RSA sont très longs et les personnes se retrouvent régulièrement sans ressources après l'interruption du versement de l'ADA, plusieurs mois s'écoulant entre la fin de l'ADA (qui intervient dans le mois qui suit la décision définitive concernant le statut) et le premier versement par les caisses d'allocations familiales.

La situation spécifique des personnes réfugiées est difficilement prise en compte par les caisses (exigence de déclaration du conjoint ou de la conjointe restée dans le pays d'origine ou de l'acte d'état civil, en dépit d'instructions de la Cnaf). Le système de référents pour cette thématique dans chaque département est contestable. En effet, à défaut de former réellement l'ensemble des agents à ce sujet, la résolution des « blocages » se fait au cas par cas, par remontées des associations ou des travailleuses et travailleurs sociaux. Ce système engendre une inégalité de traitement importante entre les personnes accompagnées dans leurs démarches et les autres.

Les bénéficiaires d'une protection ayant moins de 26 ans se retrouvent souvent sans aucune ressource. L'accès à la Garantie Jeunes est loin d'être évident. Alors que les textes législatifs ne prévoient aucune exigence de régularité de séjour, il convient de constater que de nombreuses missions locales exigent un titre de séjour définitif ainsi qu'une maîtrise minimale de la langue française pour entrer dans ce dispositif. Si l'accès à des bourses du Crous s'avère une piste intéressante pour les réfugié·e·s, les bénéficiaires de la protection subsidiaire en sont écartés.

SUR LE DROIT À UNE VIE PRIVÉE ET FAMILIALE

Concernant le droit à une vie privée et familiale, la procédure de réunification familiale se heurte à de sérieux problèmes. Les familles des personnes protégées doivent pouvoir accéder au consulat de France pour déposer leur demande de réunification, ce qui est impossible dans certains pays comme l'Afghanistan. Les consulats imposent de produire des documents d'état civil, bien que la loi prévoit, en l'absence de tels documents, une procédure de vérification de la composition familiale auprès de l'Ofpra. Les décisions de refus de visa ne sont guère motivées. Les personnes protégées doivent alors saisir le tribunal pour se voir reconnaître leur droit à une vie familiale normale, procédure qui dure plusieurs années avant que la famille soit réunie.

Certains parents d'enfants réfugiés, en particulier dans les cas de protection contre un risque d'excision, se voient refuser un titre de séjour par certaines préfectures en raison de leur situation irrégulière ou *contra legem*, parce qu'ils ne disposent que d'une attestation de demande d'asile qui vaut pourtant autorisation de séjour.

Les fillettes et jeunes filles protégées en raison du risque de mutilation sexuelle dans leur pays d'origine sont soumises à l'obligation de fournir régulièrement à l'Ofpra un certificat de non-excision. Cette exigence et ses modalités pratiques sont détaillées dans la loi du 23 juillet 2015 et l'arrêté du 23 août 2017. Bien que le délai minimal entre deux examens gynécologiques ait été augmenté (3 ans « sauf s'il existe des motifs réels et sérieux de penser qu'une mutilation sexuelle a effectivement été pratiquée ou pourrait être pratiquée »), les conséquences de cette exigence sur le développement psychique de l'enfant restent réelles, tout comme la suspicion à l'égard des parents dont la capacité à protéger leur enfant est niée.

Mesures annoncées par le « plan immigration »

Un délégué interministériel sera chargé de coordonner la politique d'intégration des réfugiés (notamment arrivant par les procédures de réinstallation) et les programmes de logement des réfugiés. 20 000 logements par an seront dédiés à ces personnes⁽²²⁾ et 5 000 places de CPH seront créées en 2018-2019. Cette mesure qui va plus que tripler le dispositif existant constitue une mesure de rattrapage tant les besoins étaient grands.

De même, des moyens humains supplémentaires à l'Ofpra devraient être affectés à la division « protection » afin de réduire les délais d'établissement des actes d'état civil.

Le nombre d'heures de français proposé par l'Ofii doublerait sur 5 ans.

Le projet de loi prévoit de délivrer une carte pluriannuelle de 4 ans aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux apatrides avant la délivrance d'une carte de résident. Les parents de mineurs réfugiés ne se verraient plus opposer la condition de régularité de séjour pour la délivrance de la carte de résident

(22) Circulaire INTK1721273J du 12 décembre 2017 relative au logement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

RÉACTIONS

Rappel des conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel,
Coordination française pour le droit d'asile, février 2018.

Condition n° 11 : le renforcement des droits des personnes protégées

L'insertion des personnes protégées par l'Ofpra ou la CNDA doit être soutenue par des mesures adaptées pour l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels notamment l'évaluation en vue de la reconnaissance des diplômes et de l'acquis professionnel dans le pays d'origine. L'accès à l'emploi et au logement doit être facilité.

Les documents d'état civil et la carte de séjour doivent être remis rapidement à la personne protégée.

La logique de protection doit primer sur toute suspicion en matière de réunification familiale. Cette procédure doit être simplifiée et transparente.

Il est nécessaire de garantir la liberté d'installation des personnes protégées dans l'ensemble des États membres de l'Union.

La demande de visas pour les familles bénéficiaires d'une protection doit être instruite rapidement.

8. LES PERSONNES DÉBOUTÉES DU DROIT D'ASILE

Ce que prévoyait la réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015 et la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers

La loi de 2015 prévoit que la personne déboutée du droit d'asile perd son droit au maintien sur le territoire après la décision de rejet de la CNDA et, sauf si elle peut prétendre à un titre de séjour, fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire (OQTF) qui peut être contestée dans un délai de 15 jours, le juge statuant dans un délai de 6 semaines.

Elle perd également le droit de se maintenir dans le lieu d'hébergement 1 mois après la notification de la décision de rejet définitif et peut faire l'objet, après mise en demeure restée infructueuse, d'une procédure d'expulsion par le juge administratif⁽²³⁾.

État des lieux

La CNDA a pris près de 35 000 décisions de rejet en 2016. Les principales nationalités concernées sont la République démocratique du Congo, Haïti, le Bangladesh, le Kosovo et la Russie.

Les personnes ont de grandes difficultés à déposer une demande de titre de séjour avant l'édiction des OQTF en raison du système de rendez-vous en ligne, toujours indisponible. Si la demande de titre de séjour est formulée en raison de l'état de santé, les personnes se retrouvent dans une situation de grande précarité juridique et sociale car le décret d'application du 28 octobre 2016⁽²⁴⁾ prévoit de ne délivrer un récépissé que lorsque l'avis médical a été rendu par les médecins de l'Ofii.

Le nombre de personnes déposant une demande de réexamen de leur demande d'asile a augmenté en 2016 mais cette hausse correspond pour partie à un report de demandes qui avaient été auparavant bloquées par les préfetures. Depuis janvier 2017, les personnes souhaitant demander un réexamen sont tenues de passer par les sPada et les Guda qui opposent différentes restrictions au dépôt de cette demande. À titre d'exemple, en Île-de-France, les sPada ont eu pour consigne de ne pas saisir pour rendez-vous les demandes de réexamen de personnes ayant changé de département depuis leur première demande. Lorsqu'elles parviennent à accéder à la procédure, le traitement de ces demandes reste expéditif : la grande majorité a été rejetée sans entretien Ofpra ni audience CNDA.

En 2016, 150 référés sur le fondement de l'article L. 744-5 du Ceseda visant à sortir les personnes déboutées des hébergements du dispositif national d'accueil ont été effectués, qui ont été satisfaits pour 62 % d'entre eux. Le Conseil d'État a jugé que seules des circonstances exceptionnelles⁽²⁵⁾ pouvaient justifier le maintien dans un hébergement, reprenant un raisonnement qu'il avait adopté en juillet 2016 vis-à-vis de l'hébergement d'urgence des déboutés et des étrangers faisant l'objet d'une OQTF⁽²⁶⁾. Cette jurisprudence remet en cause le principe inscrit dans la loi d'accueil inconditionnel de l'hébergement d'urgence et occasionne la remise à la rue de nombreuses personnes déboutées et de leur famille. Elle sert de prétexte pour que des équipes mobiles d'agents de préfecture et de l'Ofii se rendent dans les centres d'hébergement d'urgence afin de procéder à un examen de situation⁽²⁷⁾ et une orientation adaptée qui pour les personnes déboutées se réduit à une alternative : soit

(23) L'information du 6 mai 2016 relative à la procédure d'expulsion des étrangers hébergés dans les lieux prévus à l'article L.744-3 du Ceseda précise cette procédure d'expulsion, prévue au L.744-5 du Ceseda.

(24) Décret n° 2016-1456 du 28 octobre 2016 pris pour l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 et portant diverses dispositions relatives à l'entrée, au séjour et au travail des étrangers en France (article 8).

(25) CE, 21 avril 2017, ministère de l'intérieur, n° 405164 et CE, 21 avril 2017, ministère de l'intérieur, n° 406065. Dans cette décision, le CE confirme la décision du TA d'Orléans qui considérait qu'il existait des circonstances exceptionnelles dans le cas d'une mère atteinte de tuberculose devant subir une intervention chirurgicale et ayant un enfant de moins de 2 ans.

(26) CE, section, 13 juillet 2016, Ministre des affaires sociales, n° 400074.

(27) Circulaire INTK1721274) du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence.

l'acceptation de l'aide au retour, soit l'assignation à résidence dans les dispositifs de préparation au retour (DPAR) qui se sont développés notamment à Vitry-sur-Orne (Moselle), en Île de France, à Lyon, à Strasbourg et à Marseille. Les personnes y sont assignées à résidence et se voient proposer une aide au retour par l'Ofii qu'elles doivent accepter si elles veulent continuer d'être prises en charge. Le cas échéant, l'éloignement sous contrainte est organisé.

Mesures annoncées par le « plan immigration »

Le projet de loi prévoit d'aligner les délais de recours pour l'ensemble des personnes faisant l'objet d'une OQTF. Cet alignement ira vraisemblablement dans le sens d'une diminution des délais, éloignant de fait un certain nombre de personnes de l'exercice de leur droit au recours. Cette mesure, si elle va provoquer une inflation de décisions d'éloignement et d'assignation à résidence, ne réglera pas la situation de personnes qui, bien que déboutées de leur demande d'asile, craignent de retourner dans leur pays en raison d'une situation d'insécurité, de leur état de santé ou de leur situation familiale.

Le projet de loi prévoit également l'augmentation de la durée maximale de rétention pour les personnes en situation irrégulière, parmi lesquelles les personnes déboutées du droit d'asile. Celles-ci pourraient être enfermées au sein des centres de rétention administrative pendant 90 jours (contre 45 jours aujourd'hui) et dans certains cas 120 jours. Les conséquences physiques et psychologiques d'une telle privation de liberté, dont la durée ne cesse d'augmenter au fil des réformes, sont dramatiques.

Le « plan immigration » du 12 juillet 2017 a d'ores et déjà été précisé par une circulaire du 20 novembre 2017 relative aux objectifs et priorités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière⁽²⁸⁾ qui donne le ton du projet de loi à venir.

Cette circulaire prévoit la création de dispositifs de préparation au retour (DPAR) dans chaque région métropolitaine. Ces centres accueilleront en priorité les personnes déboutées de leur demande d'asile et les personnes en procédure « Dublin ». Si le retour volontaire n'aboutit pas, l'éloignement contraint des personnes hébergées dans ces centres sera organisé. À ce stade, aucun accompagnement juridique permettant aux personnes de faire valoir leur droit au séjour en France ou faire reconnaître les risques encourus en cas d'éloignement n'est prévu.

Cette circulaire annonce également l'automatisation de l'édiction des OQTF pour les personnes déboutées ainsi qu'un suivi renforcé entre l'Ofii et la préfecture pour organiser à la fois l'évacuation des personnes déboutées des centres d'hébergement et leur éloignement du territoire. Un suivi particulier de ces personnes sera mis en place par l'Ofii concernant l'aide au retour.

Pour compléter cet arsenal de mesures visant à faciliter les expulsions, la circulaire du 20 novembre 2017 prévoit en outre la mise en disponibilité de 200 places supplémentaires en centres de rétention administrative (CRA), encourage le recours aux locaux de rétention administrative (LRA), invite chaque préfet à faire une demande de laissez-passer consulaires (LPC) concomitamment à la remise d'une OQTF pour favoriser le transfert des personnes sans document de voyage, et informe également de l'accroissement du nombre d'aéronefs pouvant être mobilisés pour organiser les éloignements « complexes » à l'instar de ceux des familles ou de groupes importants de personnes.

Ces mesures, qui traduisent la vision toute répressive du gouvernement quant au traitement à réserver aux personnes déboutées de leurs demandes d'asile, ne s'accompagnent pour le moment d'aucune garantie concernant le droit au recours, la possibilité de demander un titre de séjour pour un autre motif ou la protection des personnes en cas de transfert dans leur pays d'origine.

(28) Circulaire du 20 novembre 2017 fixant « les objectifs et les priorités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière ».

RÉACTIONS

Rappel des conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel,
Coordination française pour le droit d'asile, février 2018.

Condition n° 7 : la prise en compte des risques encourus par les débouté-e-s du droit d'asile en cas de retour dans leur pays

Certaines personnes déboutées de l'asile se retrouvent dans une situation inextricable: elles craignent avec raison pour leur intégrité physique ou morale en cas de retour dans leur pays et l'administration française souhaite les éloigner du territoire par la force.

Leurs demandes d'asile doivent être réexaminées ou leurs situations régularisées, notamment au regard du respect de leurs droits fondamentaux.

Elles doivent pouvoir bénéficier du droit à l'hébergement d'urgence qui doit garder un caractère inconditionnel.

Principaux sigles utilisés

ADA : Allocation pour demandeur d'asile

AT-SA : Accueil temporaire - service de l'asile

Cada : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

CAES : Centre d'accueil et d'examen des situations administratives

CAO : Centre d'accueil et d'orientation

Cesa : Centre d'évaluation de situation administrative rattaché à la préfecture de police et situé à Porte de la Chapelle à Paris

Ceseda : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CIR : Contrat d'intégration républicaine

CMP : Centre médico-psychologique

CNDA : Cour nationale du droit d'asile

CPH : Centre provisoire d'hébergement

CPO : Centre de pré-orientation

CRA : Centre de rétention administrative

Dihal : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

DNA : Dispositif national d'accueil soit l'ensemble des hébergements dédiés aux personnes en demande d'asile

DPAR : Dispositif de préparation au retour

Guda : Guichet unique des demandeurs d'asile

HCR : Haut-Commissariat aux réfugiés

Huda : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

Ofii : Office français de l'immigration et de l'intégration

Ofpra : Office français de protection des réfugiés et apatrides

OQTF : Obligation de quitter le territoire français

sPada : Structure de premier accueil des demandeurs d'asile

Pradha : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile