

État des lieux 2013

L'hébergement des demandeurs d'asile en Isère:

Une politique de dissuasion?



Romy Frederik, Fanny Braud, Olivier Tirard-Collet, Denis Hatzfeld
Observatoire de l'Asile en Isère
ADA-La Cimade
Mai 2014

RECOMMANDATIONS

- ❖ Augmenter le nombre de places incluses dans le DNA en Isère
- ❖ Mettre fin à la régionalisation de la demande d'asile
- ❖ Augmenter le nombre de places gérées par le dispositif de veille sociale du « 115 », mettre fin à la mise en concurrence des publics et appliquer l'inconditionnalité de l'accueil
- ❖ Supprimer la procédure prioritaire et ne mettre en place que des places CADA pour accueillir tous les demandeurs d'asile, le recours à l'hébergement d'urgence doit redevenir l'exception
- ❖ La prise en compte des vulnérabilités doit être une mesure positive de compensation au bénéfice des demandeurs d'asile vulnérables et non une mesure d'exclusion des normes minimales prévues par la directive au détriment des demandeurs d'asile ne présentant pas cet état de vulnérabilité

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

Cet état des lieux repose sur une enquête de 6 mois portant sur l'hébergement des demandeurs d'asile en Isère. Elle a été menée par l'Observatoire de l'Asile en Isère, qui est porté par l'ADA (Accueil Demandeurs d'Asile) et la Cimade de Grenoble.

L'accès à un hébergement est théoriquement garanti par un ensemble de dispositions législatives et la mise en place d'un Dispositif National d'Accueil (CADA et HUDA¹). Une enquête menée auprès d'un échantillon des demandeurs d'asile accompagnés par l'ADA a révélé que presque tous ont connu une période « à la rue », allant de quelques jours à plusieurs mois, et cela souvent pendant les moments clé de leur demande d'asile.

Du fait de leur situation administrative, tous les demandeurs d'asile n'ont pas accès à un hébergement. Celui-ci dépend notamment s'ils sont admis ou non à séjourner sur le territoire français par la préfecture. En effet, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ne sont pas admis au séjour, ils sont tolérés sur le territoire jusqu'à la décision de l'OFPRA², et, en cas de rejet, ils ne le sont plus, même s'ils déposent un recours devant la CNDA³. Leur recours n'est pas suspensif d'une mesure d'éloignement. **Or, selon les chiffres de l'OFPRA, 27,2% des primo-arrivants en Isère ont été placés en procédure prioritaire en 2013 (la moyenne nationale est de 17,8%). 47% si on considère le département de résidence et non de dépôt de la demande d'asile.** Près de la moitié des demandeurs ont donc

un accès limité à l'hébergement. La mise en procédure prioritaire est une mesure discriminatoire pénalisant l'accès à un toit qui est conditionné à la régularité du séjour.

Pour les demandeurs ayant accès à l'hébergement dédié, **il n'y a pas assez de places.** Le nombre de places dans le Dispositif National d'Accueil est, en effet, nettement sous-évalué. **1962 demandeurs d'asile sont actuellement en cours de procédure en Isère⁴ alors qu'il n'y a que 1146 places.**

La réponse de la préfecture au manque de places serait d'instaurer un système de "priorisation" en fonction de la vulnérabilité des demandeurs. La préfecture met à l'abri en priorité les femmes enceintes, les familles avec enfants, ou les personnes malades fournissant un certificat médical, ce qui **équivaut à exclure une grande partie des demandeurs d'asile tout aussi vulnérables.** Pour justifier le manque structurel de places, la préfecture de l'Isère invoque, d'une part le manque de moyens et, d'autre part la peur de « *l'appel d'air* », une idée selon laquelle l'ouverture de places provoquerait une augmentation du flux de demandeurs dans le département. Mais les chiffres de l'OFPRA montrent que le nombre de primo arrivants baisse en Isère depuis 2010, alors qu'il augmente au niveau national. En 2013, 665 demandes ont été enregistrées en Isère, soit 5,3% de moins que l'année précédente.

Plutôt qu'une augmentation des flux, le déficit en hébergement découle donc de la sous-évaluation des dispositifs. Il semble donc relever d'une politique délibérée visant, d'une part, à limiter les coûts liés à la prise en charge au détriment des droits et, d'autre part, à rendre le territoire moins attractif.

1 CADA: Centre d'accueil pour demandeurs d'Asile; HUDA: Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile

2 Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides: examine la demande d'asile en 1ère instance, protège les personnes reconnues comme réfugié ou apatride, ou qui bénéficient de la protection subsidiaire.

3 Cour Nationale du Droit d'Asile: examine le recours en cas de rejet de l'OFPRA. Elle peut annuler cette décision et reconnaître le statut de réfugié ou d'apatride, ou accorder la protection subsidiaire.

4 Estimation à partir de la base de données de l'ADA.

SOMMAIRE

Introduction

Méthodologie

I. Le Dispositif National d'Accueil saturé

1. Car sous-évalué et à plusieurs vitesses
 - Un constat au niveau national
 - Une attente longue pour un accès contraint
 - Une multiplicité d'acteurs et un accompagnement hétérogène.
2. Le Mythe de « l'appel d'air » et la réalité des « vases communicants »
 - Une augmentation réelle mais à modérer pour l'Isère
3. Le recours massif à la procédure prioritaire comme outil de régulation
 - Le recours à la procédure prioritaire est excessif en France et notamment en Isère
 - En Isère : une interprétation extensive de la notion de fraude et de demande abusive ou dilatoire
 - Une stratégie de la préfecture pour se soustraire à ses obligations

II. Le report sur les dispositifs droits communs

1. Après s'être substitués à l'État, le désengagement du CCAS et du Conseil Général
2. Le dispositif de veille sociale 115 également sous-évalué

- Un dispositif pour les exclus du DNA
- Un nombre de places insuffisant pour répondre aux demandes
- Une précarisation accentuée par la mise en procédure prioritaire

III. Une logique d'exclusion des non-vulnérables

1. Le contentieux comme dernier recours ?
2. L'hébergement des demandeurs d'asile : une liberté fondamentale
3. Qu'est-ce qu'une demande urgente? Qui est vulnérable?

Sources

Liste des sigles

Annexes

INTRODUCTION

La question de l'hébergement des demandeurs d'asile est une question récurrente depuis plusieurs années, sans pour autant que ne soient apportées des réponses concrètes. L'acuité et l'urgence du sujet le placent au cœur du processus de concertation concernant la transposition en France de nouvelles directives européennes régissant l'accueil des personnes engagées dans une demande d'asile. Des rapports rendus publics au cours de l'année 2013 – jusqu'au très récent rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques diffusé en avril 2014⁵ – s'accordent pour dénoncer la saturation des dispositifs d'hébergement, et dresser le diagnostic d'un système de demande d'asile « à bout de souffle ».

En tant qu'associations qui accueillent des demandeurs d'asile l'ADA et la Cimade sont confrontées à des réalités de terrain qui témoignent de situations complexes. Pour dresser cet état des lieux, des données aussi bien quantitatives que qualitatives ont été rassemblées afin de mettre en lumière les dynamiques en jeu dans les politiques d'accueil des demandeurs d'asile en Isère. Pourquoi près de la moitié des demandeurs d'asile sont-ils placés en procédure prioritaire en Isère? Pourquoi certaines personnes passent plusieurs mois à la rue alors qu'elles ont droit à une place en CADA? Les places sont elles en nombre insuffisant pour mettre tout le monde à l'abri à cause d'un nombre croissant d'arrivées, ou est-ce une politique délibérée de dissuasion? Dans

quelle mesure peut-on alors dire qu'il y a une instrumentalisation de l'hébergement dans la gestion locale des politiques liées à l'asile?

L'hébergement des demandeurs d'asile est une question cruciale. Relevant théoriquement de la seule responsabilité de l'État à travers le Dispositif National d'Accueil (DNA), la saturation de ce dernier amène les demandeurs d'asile à relever d'autres dispositifs de « droits communs » pérennes ou dans des dispositifs d'urgence temporaires qui finissent par durer, comme le dispositif hôtelier. Ces derniers ne sont alors plus en mesure d'héberger les populations précaires en demande d'hébergement, qu'elles soient demandeurs d'asile ou non. Ainsi, notre enquête révèle que presque tous les demandeurs d'asile vivent une période à la rue, allant de quelques jours à plusieurs mois: ils se retrouvent à la gare, dans des parcs, sous des tentes, dans un local à poubelle, des voitures prêtées par des amis, des sas d'entrées de banques, des abri-bus, des églises. La Cimade constate par ailleurs que les recours déposés au tribunal administratif pour obtenir un hébergement obtiennent de moins en moins gain de cause, ce qui décourage les personnes sans solution d'hébergement à faire valoir leurs droits. La Cimade a accompagné 280 requêtes en 2011-2012, mais seulement 59 requêtes en 2012-2013, et ceci avec un taux de réussite moins important.

Dans ce rapport nous nous attacherons à examiner l'offre d'hébergement existante pour les demandeurs d'asile et les enjeux qui découlent de sa sous-évaluation.

5 Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, CEC, Avril 2014

METHODOLOGIE

Cet état des lieux repose sur une enquête de 6 mois dans le département de l'Isère et l'agglomération de Grenoble.

Quinze étudiants du Master Coopération Internationale et Communication Multilingue (Université Stendhal – Grenoble III) ont participé à la collecte et à l'analyse des données récoltées. Romy Frederick, stagiaire de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble a alors conduit une étude approfondie des conditions d'hébergement des demandeurs d'asile à Grenoble.

Nous avons utilisé les entretiens qualitatifs effectués par l'ADA et les associations partenaires qui agissent dans le champ de l'hébergement ou de l'accueil des demandeurs d'asile.

Ces entretiens étaient essentiels pour appréhender la réalité d'un terrain complexe et pour croiser le point de vue des demandeurs d'asile, des institutions, des gestionnaires d'hébergement et des associations.

Les données quantitatives sont en partie tirées de la base de données de l'ADA qui est issue du logiciel de domiciliation ADA et complétée par les bénévoles au moment de l'accueil des demandeurs d'asile et des entretiens. Les données quantitatives peuvent être entachées d'une petite marge d'erreur due notamment aux demandeurs d'asile en réexamen, ou aux personnes qui ne sont pas suivies à l'ADA. Ces chiffres ont été croisés avec les chiffres nationaux publiés par l'OFPPA dans ses rapports d'activité annuels.

Qui sont les demandeurs d'asile arrivés en 2013 en Isère?

1) Origine des demandeurs d'asile

En 2013 ce sont 680 primo-arrivants qui se sont présentés à l'ADA. Les chiffres de l'OFPRA indiquent que 665 demandes ont été envoyées à l'OFPRA⁶.

Pays	Nombre de primo-arrivants (2013)
CONGO RDC	136
MACEDOINE	82
KOSOVO	81
GUINEE CONAKRY	48
SERBIE	48
ALGERIE	31
ALBANIE	26
ARMENIE	24
ANGOLA	19
NIGERIA	19
SOUDAN	18
ERYTHREE	17
PAKISTAN	11
GEORGIE	10
AZERBAIDJAN	9
BOSNIE	9
RUSSIE	8
MALI	7
TCHAD	7
AFGHANISTAN	6

6 Cette différence peut être expliquée par l'inscription dans le logiciel de domiciliation de l'ADA de demandeurs d'asile pour un réexamen après avoir fait une première demande dans un autre département.

CONGO (BRAZZA)	6
ETHIOPIE	6
CAMEROUN	5
COTE D'IVOIRE	5
SRI LANKA	5
SYRIE	4
TURQUIE	4
AFRIQUE DU SUD	3
BIELORUSSIE	2
CENTRE AFRIQUE	2
DJIBOUTI	2
INDE	2
IRAK	2
IRAN	2
MONTENEGRO	2
SOMALIE	2
TUNISIE	2
BURUNDI	1
LIBYE	1
MAROC	1
TOGO	1
TOTAL	680

2) Procédure des demandeurs d'asile

Parmi les demandes déposées en 2013, un nombre important de demandeurs d'asile ayant ouvert un dossier à l'ADA (34%) ont été placés en procédure dite « prioritaire », alors que seuls 22% d'entre eux viennent d'un pays dit « sûrs ». Le reste des demandes traitées selon la procédure prioritaire (78%) relèverait donc d'un caractère frauduleux, abusif ou dilatoire.

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

Les chiffres de l'OFPRA sont encore plus parlants que les chiffres de l'ADA. Le rapport de 2013 indique que 316 demandes d'asile enregistrées en Isère sont traitées en procédure prioritaire soit 28,9% des 1160 demandes d'admission au séjour enregistrées en Isère et en provenance des 4 départements (contre une moyenne nationale de 25%). Mais cela représente **47% des 665 premières demandes effectivement déposées** auprès de l'OFPRA avec une adresse de l'Isère (domiciliation Relève, ADA ou adresse d'hébergement). Le pourcentage de personnes dans cette procédure concerne davantage celles qui vivent en Isère que celle ayant une adresse en Savoie, Haute-Savoie ou dans la Drôme.

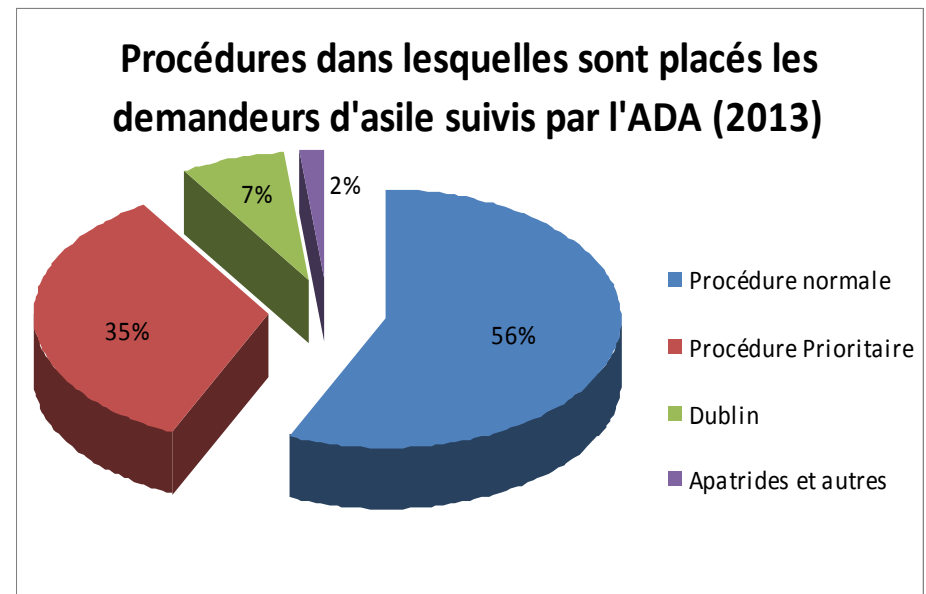
ISERE	DROME	SAVOIE	HAUTE SAVOIE	TOTAL
Premières demandes annuelles de protection internationale par préfecture de dépôt (2013)				
<u>1160</u>	23	70	270	1523
Demande de protection internationale, réexamens par préfecture de résidence (2013)				
<u>665</u>	178	153	553	1549
Demande de réexamen par préfecture de résidence (2013)				
31	11	13	31	86
Premières demandes en procédure prioritaire par département de résidence (2013)				
<u>316</u>	21	59	5	401
Premières demandes en Procédure Prioritaire par département de résidence/Demandes de protection internationale par préfecture de résidence (2013)				
<u>47,50%</u>	11,79%	38,56	0,90%	

Source: Rapport d'activité OFPRA 2013

Les chiffres de l'OFPRA pour l'année 2013 sont donc encore plus marqués que ceux de l'ADA: près de la moitié des demandeurs d'asile résidant en Isère ont été placés en procédure prioritaire.

3) Composition familiale des demandeurs d'asile

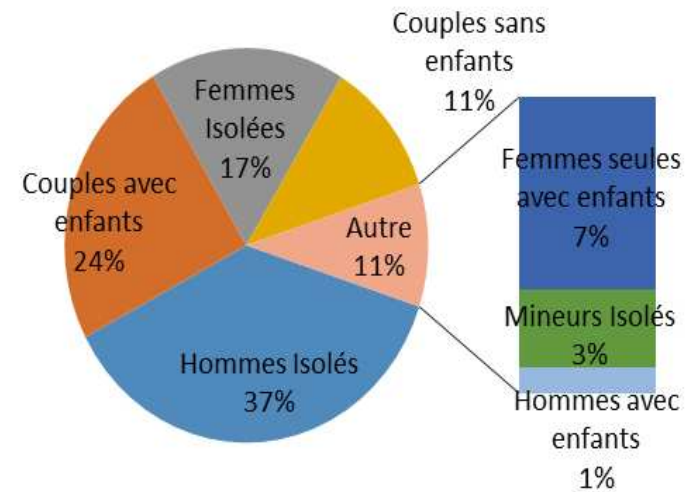
La majorité des demandeurs sollicitant l'asile en Isère sont des hommes isolés (37%), suivis des couples avec enfants (24%), et des femmes isolées (17%).



Source: ADA 2013

Le calcul du nombre de demandes d'asile actuellement en cours de procédure résulte de la somme des demandeurs d'asile arrivés en France depuis 2010, desquels nous avons soustrait le nombre de demandeurs que nous savons avoir obtenu le statut de réfugié ou une protection subsidiaire et les personnes dont les dossiers ont été fermés (résiliations). Restent alors les personnes qui ont un dossier ouvert à l'ADA et qui sont probablement en cours de procédure d'asile (demandeurs d'asile en CADA et réexamens inclus). À partir de cette méthode nous estimons à 1962 personnes les demandeurs en cours de procédure.

Composition familiale des primo-arrivants (2013)



I. Un Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile saturé

1. Un dispositif sous-évalué et à plusieurs vitesses

Selon le rapport de la Coordination Française pour le Droit d'Asile⁷ publié en 2013, le nombre de places CADA a peu évolué depuis 2006, date à laquelle 1000 places supplémentaires ont été créées dans le but d'atteindre l'objectif fixé l'année précédente de 90% de personnes hébergées, et ce malgré l'augmentation du nombre de demandes. En 2011, il y avait 21 410 places CADA en France pouvant accueillir 24,7% des demandeurs, soit 11% de moins qu'en 2008. Le taux passe à 38% si on ne comptabilise que les demandeurs admis au séjour (en « procédure normale ») qui sont les seuls à avoir droit à une place en CADA. Fin 2013, le DNA comptait 23 499 places, dont 553 en Isère⁸.

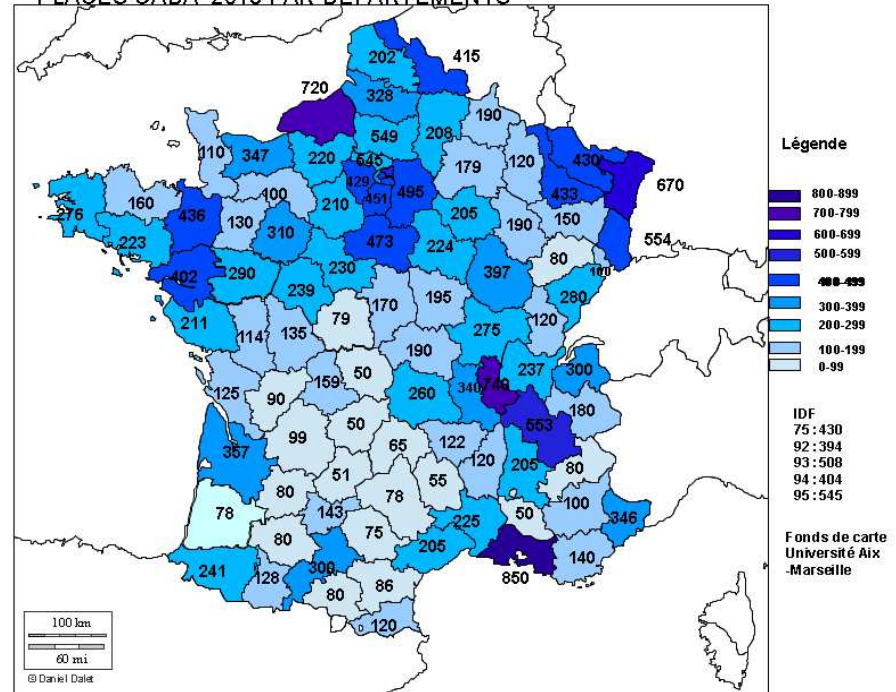
Dans ce contexte généralisé de sous-évaluation du nombre de places en CADA au niveau national, l'Isère ne fait pas exception. Selon l'OFII le nombre de places CADA en Isère devait croître de 20 places supplémentaires en 2014, mais il n'en sera rien⁹. Les 553 places maintenues en 2013 sont réparties entre 5 dispositifs dont certains « en diffus » c'est-à-dire dans des appartements non regroupés dans un seul immeuble.

7 CFDA, « Droit d'asile en France: conditions d'accueil. État des lieux 2012 », *Rapport de la Coordination Française pour le Droit d'Asile*, 2012, p 102

8 Source: Cimade, CFDA, avril 2014; entretien avec une responsable de l'OFII, janvier 2014.

9 Au 24 Janvier 2014

PLACES CADA 2013 PAR DÉPARTEMENTS



Source: La Cimade d'après les chiffres du Ministère de l'intérieur

En réalité, ces places ne sont pas toutes des places CADA, mais également des places dans des dispositifs ADOMA moins coûteux: l'AT-SA, l'ATDA et l'AUDA. Si les hébergés peuvent y bénéficier de l'ATA (Allocation temporaire d'attente) au lieu de l'AMS (Allocation mensuelle de subsistance, moins élevée mais pondérée selon la structure familiale) comme en CADA, ils ne bénéficient pas du même accompagnement qu'en CADA.

S'ajoutent également les places HUDA, du PHU de l'ADATE et du dispositif Pause de la Relève, estimées à 550 places au total. Le totale des places accessibles aux demandeurs d'asile est donc de 1146 places.

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

Tableau récapitulatif des places d'hébergement pour demandeurs d'asile en Isère		
Structures	Organismes gestionnaires	Capacité
CADA		
CADA Adate	ADATE	80
CADA Le Cèdre	ADSEA	147
CADA La Verpillière	ADOMA	120
CADA La Peupleraie	ADOMA	126
TOTAL CADA		473
Autres structures incluses dans le DNA		
ATDA Péage de Roussillon	ADOMA	56
ATSA Seyssinet Pariset	ADOMA	24
TOTAL		80
Le dispositif national d'urgence		
AUDA Seyssinet-Pariset	ADOMA	17 (Rhône)
AUDA Pont de Chérucy	ADOMA	43
TOTAL		43
Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile		
Pole d'Hébergement d'Urgence	ADATE	150
Pause	La Relève	400
Total HUDA		550
Total des places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile		1146

- **Une attente longue pour un accès contraint**

Les CADA sont réservés aux demandeurs d'asile en procédure dite « normale », c'est-à-dire ceux qui sont admis au séjour par la préfecture. Lors de leur rendez-vous avec cette dernière, ils doivent également donner leur accord et signer l'offre de prise en

charge, puis être inscrits dans le logiciel DN@ qui gère les entrées et les sorties des CADA au niveau national. En Isère c'est l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), au service de la Plateforme cogérée par la Relève, qui a la charge de cette inscription ainsi que la gestion des entrées.

Les attributions de places ont lieu lors de la Commission de Concertation et de Coordination (CCC) anciennement pilotée par la DDASS puis par la préfecture. Celle-ci a repris le service asile lors de la création du Ministère chargé de l'immigration (Ministère de l'Immigration et de l'Identité Nationale de 2007 à 2010, puis Ministère de l'Intérieur en novembre 2010).

La CCC se tient à la préfecture, et c'est le préfet qui valide les admissions qui lui sont soumises. Les acteurs présents sont les responsables de CADA, de HUDA, d'AT-SA ou d'ATDA, le Centre d'Accueil Intercommunal lorsqu'il héberge des personnes qui auraient vocation à rentrer dans les dispositifs dédiés aux demandeurs d'asile, et l'OFII qui gère les demandes de places CADA.

La première partie de la réunion consiste en un échange d'informations entre les différents acteurs, puis les attributions des places en CADA, suivies des places en HUDA. Les attributions des places CADA se feraient prioritairement parmi les personnes au PHU de l'ADATE et l'ATDA (Accueil Transitoire pour Demandeurs Asile), sorte de pré-CADA géré par ADOMA à Péage de Roussillon. Ce système est adopté dans un souci de libérer des places dans ces dispositifs. Ce sont donc prioritairement des personnes déjà hébergées qui accèdent aux places CADA.

L'orientation vers l'un ou l'autre des 5 CADA isérois serait aussi

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

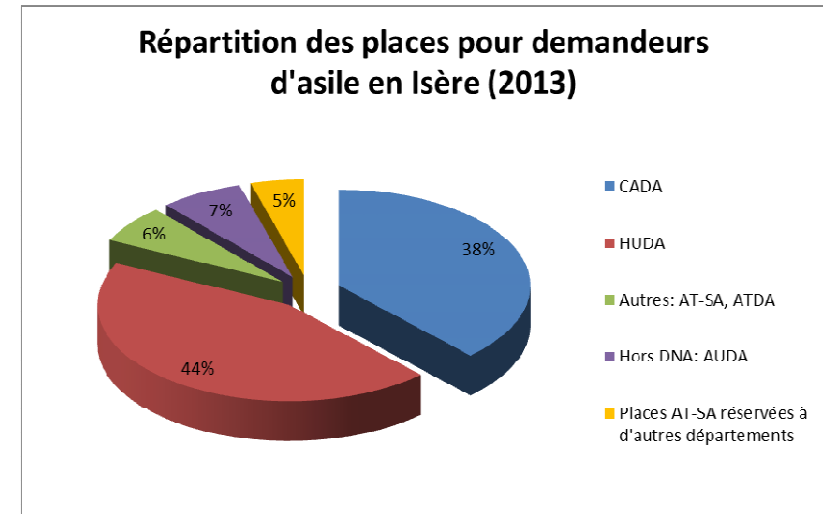
guidée par la situation de la personne: une femme isolée avec enfants dans une poussette aura besoin d'un hébergement avec ascenseur, ou une personne ayant besoin d'un suivi médical dans l'agglomération se verra attribuer de préférence une place plus proche de Grenoble. Cependant ces places spécifiques ne sont pas forcément disponibles au moment où les situations se présentent.

Les critères d'admission dans le dispositif sont difficiles à appréhender. La CFDA les analyse comme dépendants de la situation de famille et de la nationalité, ce qui donnerait l'impression que « *certaines responsables de CADA "font leur marché"* »¹⁰. Par ailleurs les critères d'admission dans le dispositif « Pause » de la Relève, dédié aux demandeurs d'asile, restent flous puisque jamais discutés lors de la CCC et les admissions semblent décidées à l'avance entre le Service asile de la préfecture et la direction de la Relève.

Malgré les efforts faits pour prendre en compte la situation personnelle des demandeurs, et tout en respectant l'ordre des arrivées, l'engorgement du dispositif est bien réel. A partir de la base de données de l'ADA, nous estimons à 880 le nombre de demandeurs d'asile en procédure normale aujourd'hui en Isère, pour seulement 573 places CADA. L'attente est longue surtout pour les hommes célibataires sans problèmes de santé particuliers: fin janvier 2014 des personnes arrivées en juillet 2013 attendaient toujours une place en CADA, tandis que des personnes arrivées en octobre restaient sans solution d'hébergement¹¹.

10 CFDA, « Droit d'asile en France: conditions d'accueil. État des lieux 2012 », *Rapport de la Coordination Française pour le Droit d'Asile*, 2012, p 103

11 Entretien avec l'OFII, le 24 janvier 2014



- **Une multiplicité d'acteurs et un accompagnement hétérogène**

L'articulation des différents dispositifs et des multiples acteurs accueillant des demandeurs d'asile contribue à la complexification des systèmes de prise en charge. Par exemple l'accompagnement social peut varier d'un dispositif à l'autre comme c'est le cas pour les demandeurs d'asile en HUDA. Les structures ne reçoivent pas de financements pour assurer un accompagnement social des personnes hébergées, censé être assuré par le service Plateforme¹² à la Relève. En réalité les structures offrent de toute manière un accompagnement minimal même sans financements. La conséquence négative est que ce suivi est moins poussé qu'en CADA étant donné les moyens donnés pour le mettre en œuvre.

12 Circulaire du 24 Mai 2011

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

La société d'économie mixte ADOMA est responsable de plusieurs structures en Isère, dont deux CADA (Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile), un AT-SA (Accueil Temporaire – Service Asile), un ATDA (Accueil Temporaire pour Demandeurs d'Asile) et deux AUDA (Accueil d'Urgence pour Demandeurs d'Asile). Ils sont surnommés « CADA-discounts » notamment en raison de leur coût à la journée, en moyenne de 17€ par jour et par personne hébergée contre 25€ en CADA.

Ainsi l'ATDA de Péage de Roussillon est un « Pré-CADA » qui accueille les demandeurs d'asile pour 1 à 3 mois avant qu'ils ne soient basculés en CADA, compte moins de travailleurs sociaux qui n'assurent donc théoriquement pas de suivi juridique. Les personnes continuent de toucher l'ATA¹³.

L'AT-SA (Accueil Temporaire – Service Asile) de Seyssinet Pariset rentre dans le cadre du dispositif national d'urgence. Il est financé et géré par l'OFIL. Seules 24 des 80 places sont réservées aux demandeurs d'asile isérois. Le reste des places est destiné à des demandeurs de toute la France, majoritairement en provenance de la région Ile-de-France.

Les prestations sont les mêmes qu'en CADA (accompagnement social, juridique et administratif) à l'exception de la mission d'animation. La structure compte moins de travailleurs sociaux pour plus d'hébergés, environs un pour 20, contre un pour 15 en CADA.

Il en va de même pour l'AUDA de Seyssinet Pariset, créé en novembre 2013 pour mettre à l'abri un groupe de demandeurs d'asile de nationalité albanaise et kosovare qui dormaient sous le

13 IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013, p. 3

Pont Kitchener dans le Rhône, et pérennisé en avril 2014. L'avantage de ce dispositif qui est comptabilisé en dehors du DNA est en effet la rapidité de la création des places.

Finalement, les personnes continuent de toucher l'ATA (11,35 euros/jour par demandeur d'asile adulte, versé par Pole Emploi), contrairement aux demandeurs en CADA qui touchent l'AMS. Ceci tempère les effets de ces économies – et conduit nombre d'observateurs d'en critiquer l'utilisation¹⁴. Ce sont en effet ces types d'hébergement « *low cost* » qui tendraient à être envisagés comme solution à la pénurie des places d'hébergement pour la prochaine réforme de l'asile¹⁵.

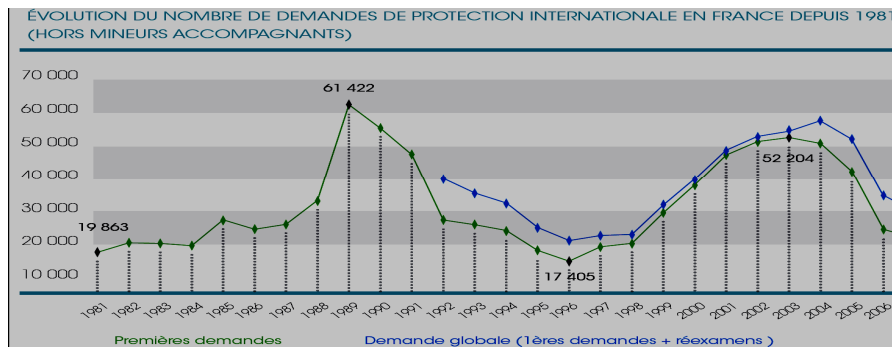
14 IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013, p. 3

15 Valérie Létard, Jean-Louis Touraine, *Rapport sur la réforme de l'asile Remis au Ministre de l'Intérieur*, le 28 novembre 2013, p. 69

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

rapport publié par les Inspections générales en 2013¹⁶, que la pression sur l'hébergement est due bien plus à l'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile et notamment à la sous-évaluation du nombre de places dans le DNA, qu'au nombre réel de demandeurs d'asile dans le département.

En effet les chiffres de l'OFPPA montrent que sur le long terme le nombre de demandeurs d'asile arrivant en France est stable avec des fluctuations à moyen terme. Le nombre de primo-arrivants en Isère a ainsi tendance à baisser depuis 2010.



Source : OFPPA, Rapport d'activité 2013

L'accroissement du nombre de dossiers transitant par le département résulte largement et mécaniquement de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile (en place depuis avril 2009). Il s'agit de distinguer le nombre de personnes sollicitant une autorisation de séjour (APS) de la préfecture de l'Isère en qualité de demandeur d'asile d'une part, et le nombre de demandeurs résidant effectivement dans le département avec une adresse en Isère (domiciliation postale ou

adresse de logement effective).

En 2007, l'Isère accueillait 285 primo-arrivants, 301 avaient déposé une demande d'asile avec une adresse en Isère. En 2008, ils étaient respectivement 364, et 387.

En avril 2009, l'Isère est devenue préfecture responsable pour l'admission au séjour des demandeurs d'asile de l'Isère, de la Drôme, de la Savoie et de la Haute Savoie.

En 2009, 848 personnes ont demandé l'admission au séjour comme demandeurs d'asile à la préfecture de l'Isère. Comme toutes les personnes ayant demandé l'admission au séjour au titre de l'asile n'envoient pas leur dossier à l'OFPPA depuis l'Isère mais bien depuis leur département de résidence, seuls 479 ont envoyé leur demande depuis l'Isère, les autres étant dans la Drôme, en Savoie ou en Haute-Savoie.

En 2013, 1160 personnes venant des 4 départements se sont rendues à la préfecture de l'Isère pour solliciter l'asile, contre 993 en 2012, soit une augmentation de 17%. Seuls 665 y résidaient effectivement pour l'envoi de leur demande à l'OFPPA, contre 686 en 2012, soit une baisse de 4,5%. Les autres sont retournés dans leurs départements pour y déposer leurs demandes: 178 ont envoyé leur dossier à l'OFPPA avec une adresse dans la Drôme, 153 en Savoie, et 553 en Haute-Savoie¹⁷.

16 IGF, IGAS, IGA, Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013, p.

17 Rapports d'activité de l'OFPPA 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, Annexes.

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

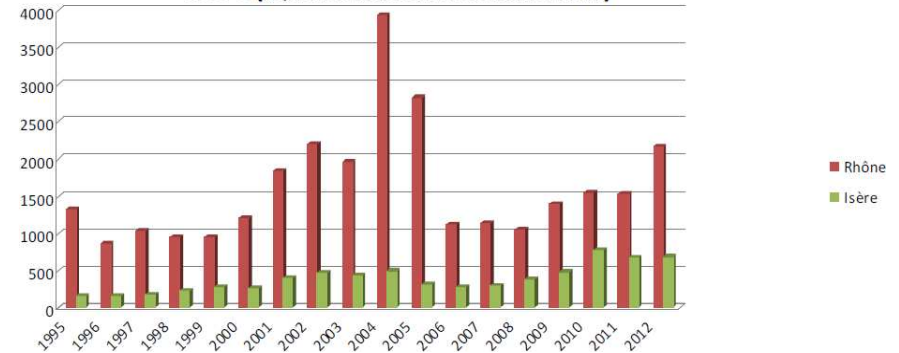
préfecture	Isère	Drôme	Savoie	Haute-Savoie	Total
Nombre de 1eres demandes d'APS par préfecture de dépôt (2013)	1160	23	70	270	1523
Nombre de 1eres demandes OFPRA par département de résidence (2013)	665	178	153	553	1549

Entre 2012 et 2013, le nombre de demandeurs d'asile en Isère a donc baissé.

Il devient dès lors possible d'aborder la question sous l'angle de politiques publiques visant délibérément à exclure les demandeurs d'asile des dispositifs d'hébergement afin d'en limiter le coût et la surcharge. Elles se combinent à des stratégies visant à rendre le département moins attractif, afin de limiter le nombre de venues sur le territoire – en termes administratifs, « *limiter l'appel d'air* ». La crise de l'hébergement des demandeurs d'asile ne peut être expliquée par la simple pression démographique.

Par ailleurs, l'Isère n'est pas le département qui accueille le plus de demandeurs d'asile dans la région Rhône-Alpes: le département du Rhône fait face à des flux beaucoup plus importants, et ce de manière significative.

Evolution du nombre de demandeurs d'asile dans le Rhône et en Isère (départements de résidence des demandeurs)



Source: ADA, Rapport d'activité 2013, tiré des chiffres de l'OFPRA 2012

Par contre, les délais de convocation en Isère, au début de l'année 2013 avant la mise en place de la Plateforme, et le manque de places d'hébergement peuvent être interprétés comme des stratégies de dissuasion, tout comme le recours massif à la mise en procédure prioritaire.

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?
à 63% en 2011 »¹⁸.

3. Recours massif à la Procédure prioritaire comme outil de régulation

Le refus de l'admission au séjour peut intervenir si:

- la personne est originaire d'un pays figurant sur la liste des pays d'origine surs de l'OFPRA
- sa présence sur le territoire français constitue une menace pour l'ordre public
- la demande d'asile est jugée dilatoire ou reposant sur une fraude délibérée ou destinée à faire échec à une mesure d'éloignement.

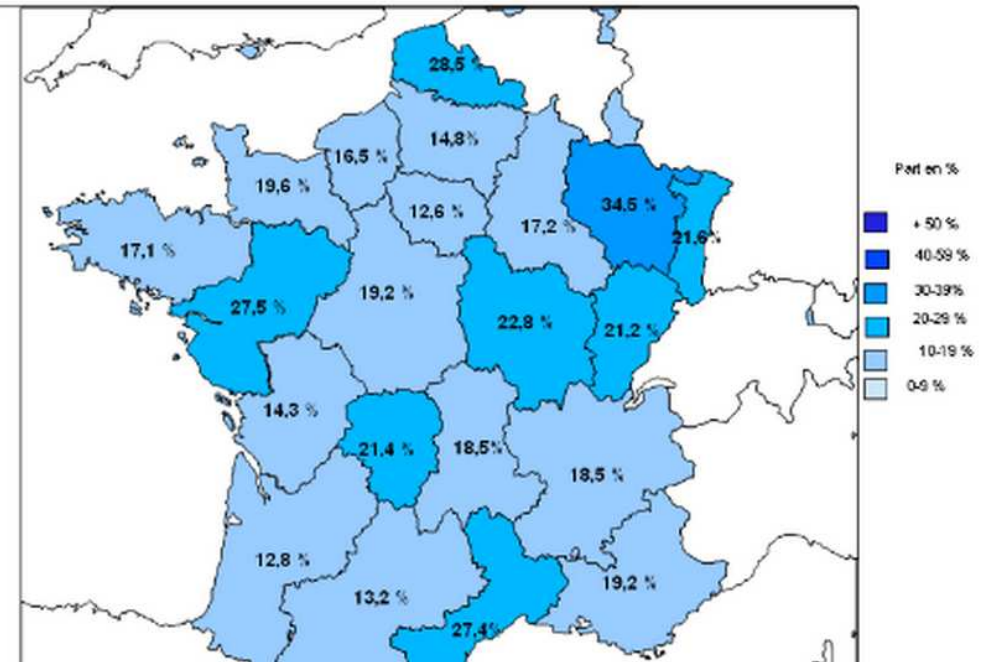
En cas de refus d'admission au séjour :

- le demandeur d'asile est toléré sur le territoire jusqu'à la décision de l'OFPRA
- Il se voit remettre un document notifiant la qualité de « demandeur d'asile non admis au séjour »
- En Isère, le formulaire de demande d'asile lui est envoyé par courrier recommandé à l'adresse de domiciliation (les délais d'envoi varient et sont de plus en plus long
- le formulaire OFPRA dûment complété est remis sous pli fermé à la préfecture qui la communique à l'Office sous 15 jours
- l'OFPRA a 15 jours pour statuer sur la demande
- En cas de rejet l'administration peut prendre une Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF)
- Le recours devant la CNDA est possible mais ne donne pas le droit de se maintenir sur le territoire.

- **Le recours à la procédure prioritaire est excessif en France et notamment en Isère**

Initialement utilisée pour traiter les demandes de réexamen ou les demandes de personnes en rétention, la procédure prioritaire a été utilisée de plus en plus pour traiter des premières demandes. Ainsi au niveau national « la part des premières demandes dans l'ensemble des procédures prioritaires est passée de 34% en 2006

PART DES PROCÉDURES PRIORITAIRES (IERES DEMANDES D'ASILE) EN 2013



En 2013, 47,5% des demandeurs d'asile résidant en Isère ont été mis en procédure prioritaire, un taux qui augmente à 49,4% en comptant les demandes de réexamen, contre une moyenne nationale de 25,6% et de 18,5% en Rhône-Alpes.

18 Jean-Yves LÉCONTE et Christophe-André FRASSA, *rapport d'information au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la procédure de demande d'asile*, 2012-2013, 147p., <<http://www.senat.fr/rap/r12-130/r12-1301.pdf>>

En Isère: interprétation extensive de notion de fraude et de demande abusive ou dilatoire

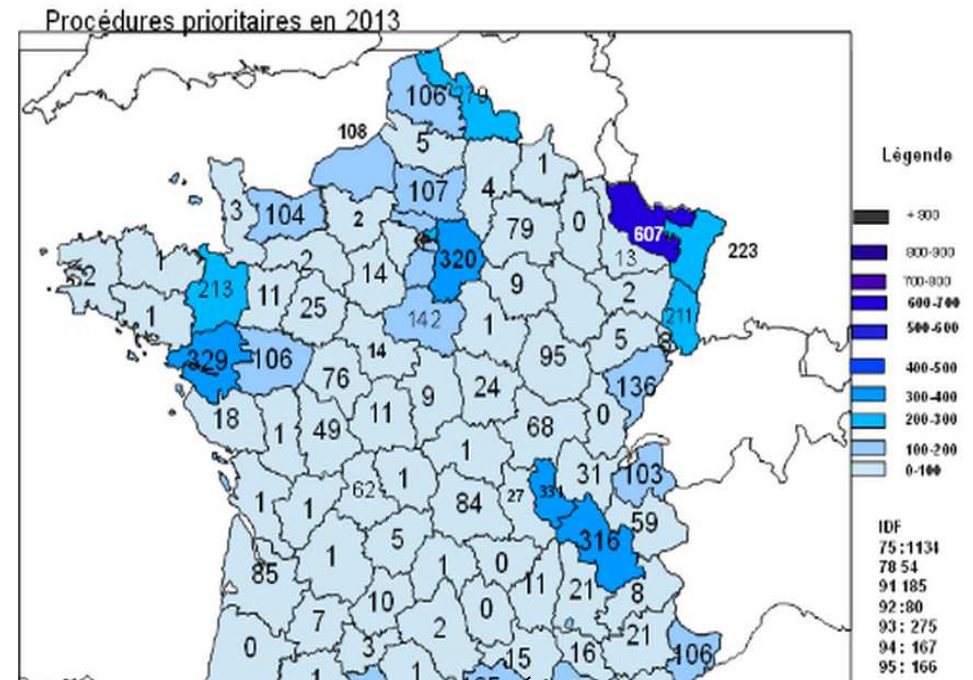
La loi du 16 juin 2011, précisée par une circulaire¹⁹, étend la notion de demande frauduleuse. Cette circulaire précise que « constitue une demande d'asile reposant sur une fraude délibérée la demande présentée par un étranger qui fournit de fausses indications, dissimule des informations concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités ».

Cette définition initialement appliquée aux cas d'empreintes inexploitable s'est étendue en Isère à de nombreux cas comme le décrit le rapport d'activité de l'ADA en 2012: « Le motif de recours "abusif ou frauduleux" reste flou et son interprétation extensive en fait un motif de refus de séjour laissé à l'entière appréciation de la préfecture. La préfecture de l'Isère reçoit les demandeurs pour compléter sur place le formulaire d'admission au séjour, occasion pour le service « Asile » de procéder à un véritable interrogatoire afin de déterminer précisément le contexte : itinéraire, conditions d'entrée en France, présence de la famille en France, etc. » C'est donc à partir de cet entretien que la préfecture juge comme frauduleuse une demande d'asile si le demandeur n'a pas su expliquer son trajet.

Le résultat est implacable avec une augmentation de près de 50 % des placements en procédure prioritaire entre 2010 et 2011, et le maintien à un taux exceptionnellement élevé en 2012.

Pourtant, le Conseil d'État (CE n°352992 du 4 octobre 2011) a considéré qu'une fausse indication du demandeur d'asile, si elle

pouvait être un indice de fraude, n'était pas suffisante pour refuser le séjour, le préfet devant prendre en compte l'ensemble des circonstances (information du requérant, volonté ou non d'induire en erreur). »²⁰.



Source: ADA, Rapport d'activité 2013, Etat des lieux, 2014, p. 81

Par ailleurs l'ADA et la Cimade constatent que les personnes en procédure Dublin sont systématiquement placées en procédure prioritaire au terme du délai de réadmission. Il en va de même pour les demandes de réexamen. Les chiffres de l'OFPPA pour

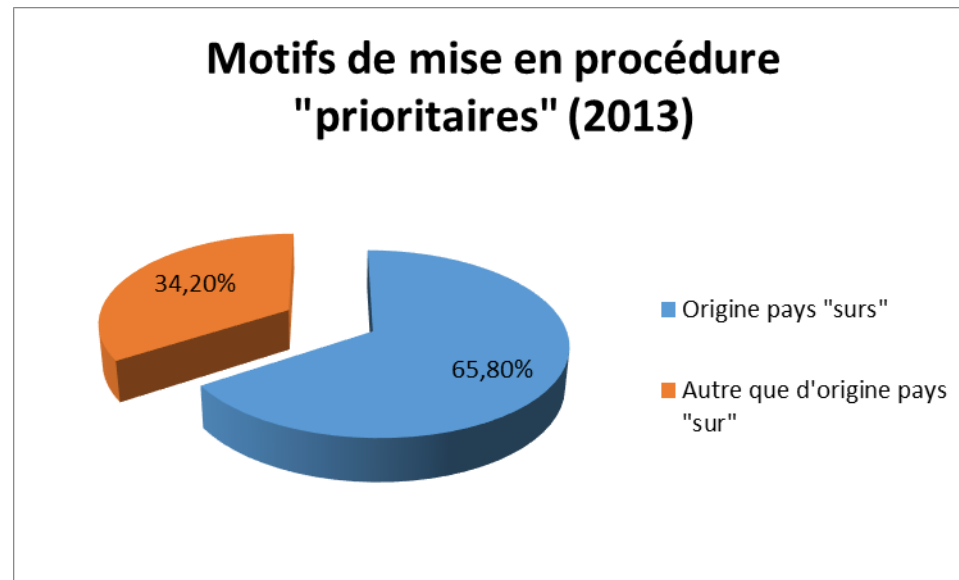
19 Circulaire du 17 juin 2011 n° IOCK1110771C

20 ADA, Rapport d'activité de l'ADA 2012. Le changement... et maintenant?, 2013, p. 45

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

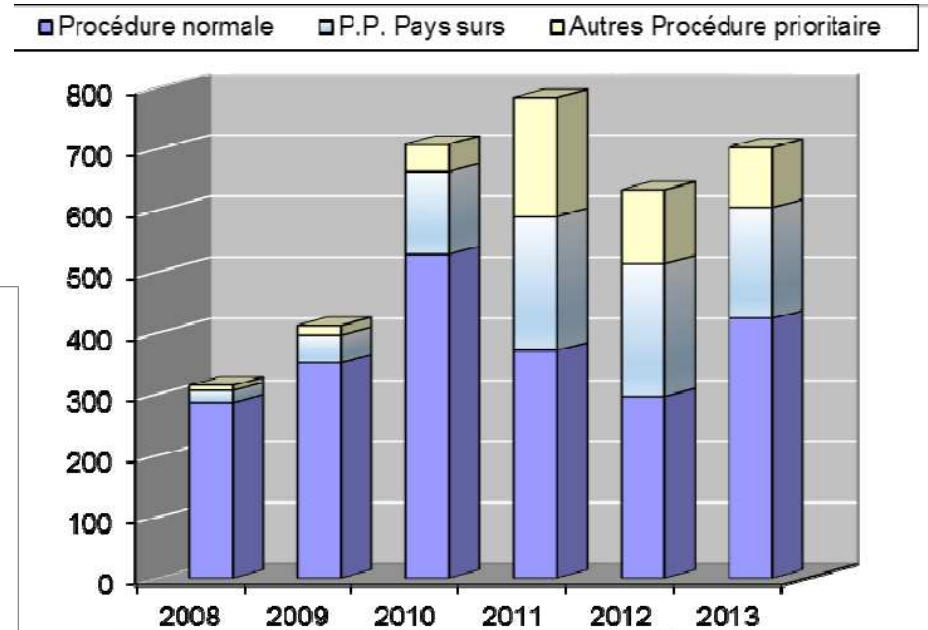
l'année 2013 montrent, en effet, les demandes de réexamen sont majoritairement placées en procédure prioritaire puisque la moyenne nationale est de 88% des demandes de réexamen traitées selon la procédure prioritaire, une proportion qui monte à 90,3% en Isère.

Selon la base de données de l'ADA, 22% des primo-arrivants en 2013 suivis par l'ADA venaient d'un pays figurant sur la liste des pays « sûrs » de l'OFPPA, alors que 34% sont placés en procédure prioritaire. C'est donc un peu plus du tiers (36%) à qui on refuse le séjour pour un autre motif. Il est très rare que le motif invoqué soit que le demandeur « constitue une menace pour l'ordre public ». Il apparaît donc que la demande serait considérée comme frauduleuse, abusive ou dilatoire dans un tiers des cas où le séjour est refusé.



Source: Base de données ADA

La pratique qui consiste à mettre systématiquement en procédure prioritaire les personnes provenant d'un pays « sûr » est répandue en France et peut être interprétée comme le choix d'une politique restrictive, puisque la liste ne doit théoriquement pas « faire obstacle à un examen individuel » des demandes²¹. La part des personnes en procédure prioritaire en Isère est pourtant nettement supérieure à la moyenne nationale, qui est de 25,6% en 2013.



Source: Base de données ADA

21 CFDA, « Droit d'asile en France: conditions d'accueil, état des lieux 2012 », *Rapport sur la coordination Française pour le droit d'asile*, CFDA, 2013, p. 66

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

- **Conséquences de la mise en procédure prioritaire**

Un demandeur d'asile placé en procédure prioritaire se voit refuser la délivrance d'une APS, n'a pas accès aux places CADA, ne bénéficiera pas de la Couverture Maladie Universelle (CMU), et ne peut pas demander l'Aide Médicale d'Etat (AME) avant un délai de 3 mois.

Par ailleurs, il est nécessaire d'attendre que la préfecture envoie par courrier à son adresse de domiciliation son dossier OFPRA ainsi qu'un document motivant son placement en procédure prioritaire. Ceci doit théoriquement être fait dans les 2 semaines suivant le rendez-vous à la préfecture, mais dans les faits, peut prendre plusieurs semaines, notamment pour les demandeurs ayant des problèmes d'empreintes.

Ce délai retarde le moment du dépôt de la demande d'asile et donc de son instruction, mais aussi l'ouverture des droits dont le demandeur devrait bénéficier. En effet, il n'est pas possible de prendre rendez-vous à Pôle emploi pour demander le versement de l'ATA avant l'enregistrement de la demande par l'OFPRA. Le versement de l'ATA n'étant pas rétroactif et n'étant comptabilisé qu'à partir de cette date de demande, ces retards ont de graves conséquences pour les demandeurs d'asile concernés qui sont alors privés du peu de ressources auxquels ils ont légalement accès.

Un demandeur en procédure prioritaire n'a pas le droit d'accéder à une place en CADA. Il peut être hébergé dans un Hébergement d'urgence pour Demandeurs d'Asile, mais seulement jusqu'à un mois après une décision de rejet de l'OFPRA, c'est à dire tant qu'il est autorisé à se maintenir sur le territoire français. Le recours

devant la CNDA n'étant pas suspensif, il existe un risque d'interpellation et de reconduite dans son pays d'origine avant la décision de cette dernière. De même, un rejet de l'OFPRA signifie également la perte du bénéfice de l'ATA.

Les associations gérant les HUDA, dont les places sont gérées et financées par la préfecture, appliquent à la lettre la circulaire du 24 mai 2011, qui indique qu'il faut faire quitter les lieux aux demandeurs dans cette situation, malgré l'obligation de respecter le principe de continuité de l'hébergement²² et très souvent au moyen de pressions et de menaces.

Le recours massif au placement en procédure prioritaire, déjà dénoncé comme outil de régulation des flux dans le rapport d'information sur la procédure de demande d'asile de Jean-Yves LECONTE et Christophe-André FRASSA²³, est aussi un outil pour rendre le territoire le moins attractif possible pour les demandeurs d'asile. Elle est un moyen pour la préfecture de se soustraire à ses obligations légales en matière d'accueil.

De plus la préfecture peut se reposer sur le fort tissu associatif ainsi que la tradition de l'action sociale du CCAS et du Conseil Général (dispositif hôtelier, protection de l'enfance). Ces derniers se substituaient à l'État pour remplir la mission d'hébergement. Ils constituaient ainsi, un filet de secours pour les demandeurs d'asile. Or aujourd'hui ces entités se désengagent pour tenter d'établir un rapport de force avec l'État et le mettre face à ses responsabilités, laissant les demandeurs d'asile sans solutions.

22 Loi 2009, CASF L.435-2-2

23 Jean-Yves LECONTE et Christophe-André FRASSA, *RAPPORT D'INFORMATION FAIT au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la procédure de demande d'asile*, 2012-2013, 147p., <<http://www.senat.fr/rap/r12-130/r12-1301.pdf>>

II. Le report sur les dispositifs d'hébergement de droit commun

1. Après s'être substitués à l'État, le désengagement du CCAS et du Conseil Général

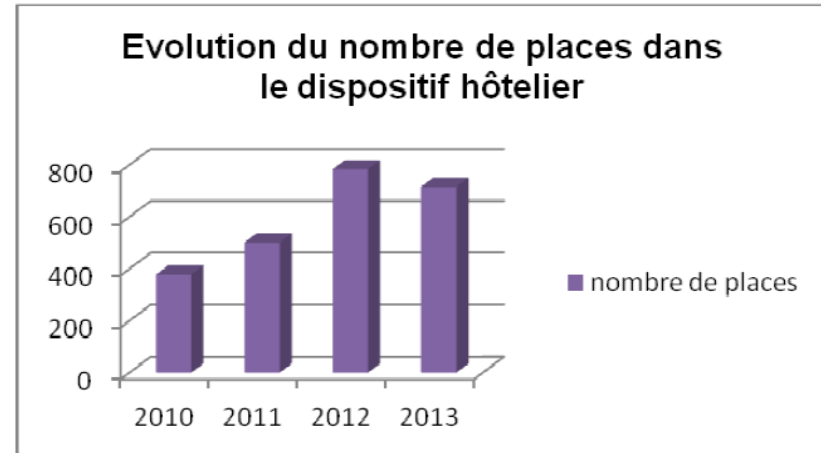
Le CCAS de Grenoble est le plus grand CCAS de France, développant de nombreuses compétences facultatives allant au-delà de ses compétences obligatoires. En matière d'accueil et d'hébergement d'urgence par exemple, c'est le CCAS qui gère le Centre d'Accueil Intercommunal (CAI), anciennement Centre d'Accueil Municipal.

Le CCAS a récemment mis en place un camp sur le parking d'Esmonin, alors que la préfecture refusait de reloger les personnes déplacées du campement devant la MC2.

Le CCAS gère, par ailleurs, les places du dispositif hôtelier financé par la préfecture et le Conseil Général de l'Isère. Le dispositif consiste en la mobilisation de chambres d'hôtel dans le département, et n'est pas comptabilisé comme faisant partie de l'offre d'hébergement. Il a été initié en 1998 pour faire face au manque de places d'hébergement d'urgence, notamment pour les familles. Fortement sollicité par des familles de demandeurs d'asile et de personnes déboutées sorties du dispositif dédié, le dispositif est coûteux et les acteurs se désengagent aujourd'hui.

En effet, le Conseil général de l'Isère est un des rares départements à prendre en charge des familles dans des chambres d'hôtel au titre de la protection de l'enfance. Or depuis le mois de décembre 2012 cette prise en charge se limite « aux femmes enceintes ou parents isolés accompagnés d'enfants de moins de

trois ans si un danger est encouru par l'enfant et qu'aucune place d'hébergement n'a été trouvée dans les dispositifs d'urgence »²⁴, ceci suite à la réaffirmation par Cécile Duflot, alors ministre du logement, que l'hébergement d'urgence est une compétence de l'État et non du département.



Sources : SIAO et Alerte Isère

Suite à la fermeture des dispositifs hivernaux, le CCAS avait instruction d'informer les personnes mises à l'abri ainsi que les hôteliers que ces places ne seraient plus fiancées. Des personnes ont alors été mises à la rue. Le Conseil Général et la ville de Grenoble tentent de mettre l'État face à ses responsabilités en matière d'hébergement des demandeurs d'asile notamment. Chacun ayant une vision restrictive de ses pouvoirs, ce sont les personnes sans solution d'hébergement qui sont les premières touchées par ce bras de fer entre les pouvoirs publics.

24 SIAO, p. 9

2. Le dispositif de veille sociale 115 également sous-évalué

- **Un dispositif inadapté pour les exclus du DNA**

Le dispositif de veille sociale est piloté par la préfecture au sein du SIAO qui dispose de deux outils pour gérer l'offre et la demande d'hébergement (hors ceux qui sont dédiés à la demande d'asile, et le dispositif hôtelier): les POHI (Pôles d'Orientation d'Hébergement et d'Insertion) et le numéro de veille sociale du département, le 115.

Les missions des centres d'hébergement d'urgence sont définies dans le code de l'action sociale des familles comme étant inconditionnelles: « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* »²⁵. Les structures doivent accueillir toute personne sans solution d'hébergement, quelle que soit sa situation administrative. Comme nous l'avons vu précédemment, les demandeurs d'asile n'ayant pas accès aux dispositifs dédiés sont nombreux, et ils font donc appel au dispositif de veille sociale qui regroupe les demandes à travers le 115. C'est notamment le cas pour les primo-arrivants avant leur rendez-vous à la préfecture, les hommes isolés qui ne sont pas prioritaires pour rentrer dans les places CADA ou HUDA, ou les personnes en procédure prioritaire après le rejet de l'OFPPRA.

Pourtant tous les hébergements d'urgence ne sont pas adaptés aux besoins des demandeurs d'asile. En effet certaines structures sont parfois éloignées des services d'accompagnement social ou des administrations de l'agglomération où ils doivent faire leurs

25 CASF L.345-2-2

démarches. Les personnes doivent donc se déplacer et faire appel aux aides en transport, un coût supplémentaire pris en charge par le CCAS. Par ailleurs, les structures d'hébergement ne reçoivent aucune aide pour assurer l'accompagnement social et juridique spécifique des demandeurs d'asile, ou tout simplement pour des aspects pratiques comme l'interprétariat.

Certaines structures ne sont pas en mesure d'assurer le principe de continuité de l'hébergement qui veut que « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* »²⁶. De nombreuses structures ne peuvent qu'accueillir pour 2 ou 3 nuits et les personnes doivent quitter l'hébergement pour retourner à la rue.

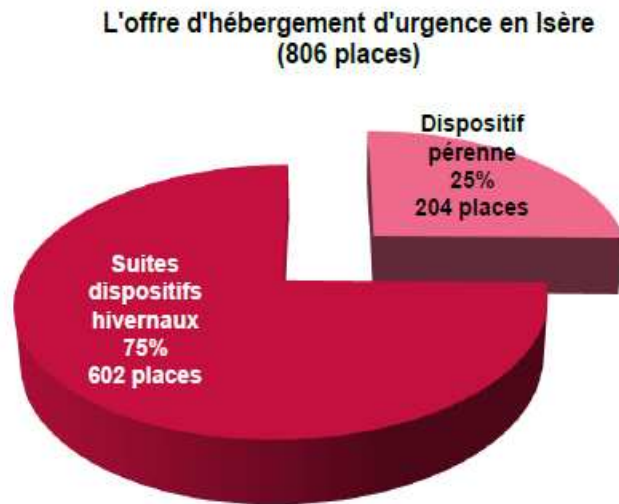
- **Un nombre de places insuffisant pour répondre aux demandes**

Annoncée comme l'année de la « fin de la politique du thermomètre », 2013 est l'année du financement de places « renfort hiver » depuis novembre. Celles-ci sont ouvertes progressivement afin de ne pas saturer tout de suite le dispositif pour des familles qui arriveraient plus tard dans l'hiver. Ces places ont par ailleurs fermées le 31 mars 2013 et les personnes se sont vues proposées quelques nuits en chambre d'hôtel, un relogement au foyer rue Verlaine, déjà en état de surpopulation et réputé insalubre, voire aucune solution de relogement.

26 CASF L. 345-2-3

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

Déjà, lors de l'hiver 2012-2013, l'insuffisance de l'offre d'hébergement pérenne est constatée par le SIAO: « Le dispositif pérenne représente un quart des places d'urgence (204 places dont 172 qui sont attribuées via le 115 et 32 pour lesquelles l'admission s'effectue en direct) tandis que les places créées à la suite des dispositifs hivernaux en représentent les trois quarts (602 places) »²⁷.

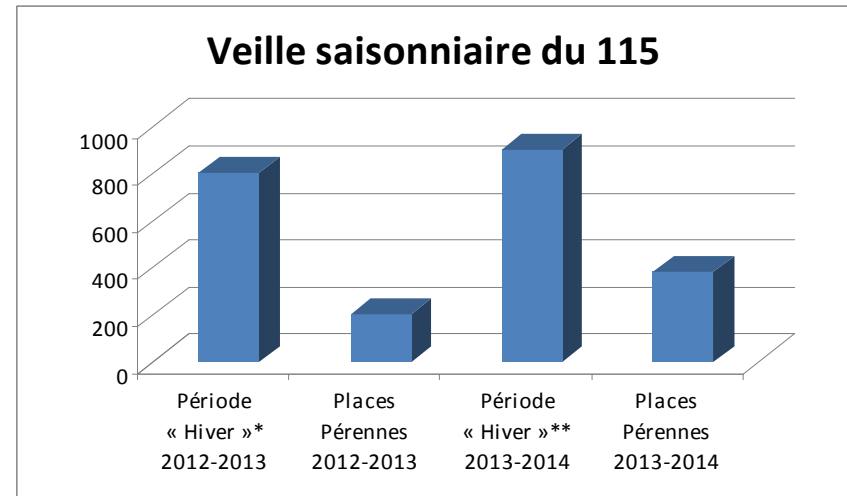


Source: SIAO, Rapport d'observation du SIAO. Analyse de l'offre, de la demande et des parcours d'hébergement en Isère ANNEE 2012, Octobre 2013, p. 12

Il en va de même pour la période hivernale 2012-2013: même si les places pérennes sont plus nombreuses que l'année précédente

27 SIAO, Rapport d'observation du SIAO. Analyse de l'offre, de la demande et des parcours d'hébergement en Isère ANNEE 2012, Octobre 2013, p. 11

suite à la pérennisation de certains dispositifs hivernaux, la gestion des places reste une gestion saisonnière. Le maintien des places gérées par la Relève a cessé d'être financé le 31 mars 2014, et le foyer rue Verlaine fermerait en Juin 2014.



* Lors de la période « hiver » (1er novembre au 31 mars) la DDCS ouvre des places supplémentaires « dispositifs hivernaux » (en 2012) ou « renfort hivernal » (en 2013).

** Sont comptées dans la période « hiver » 2013-2014: 385 places pérennes; 208 places « renfort hivernal » 2013-2014; 187 places gérées par la Relève maintenues après la fermeture du dispositif hivernal 2011-2012; 120 places gérées par l'Arepi au foyer Mimosas rue Verlaine maintenues après la fermeture des dispositifs hivernaux 2012-2013.

Source: chiffres du 115; Présentation du guide national de prévention et de gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid 2013/2014 de la DDCS le 21 novembre 2013

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

- **Une précarisation accentuée par la mise en procédure « prioritaire »**

Le discours des administrations qui gèrent les places d'hébergement d'urgence pointe qu'ils sont saturés par des personnes qui n'ont pas « vocation » à rester en France, comme le déclarait Danielle Dufourg: « *les flux migratoires importants saturent le dispositif. Aujourd'hui 90% des personnes dans les centres d'hébergement d'urgence sont des personnes déboutées du droit d'asile. Certaines font l'objet d'une OQTF [...] qui doit être mise en œuvre dans le respect de certaines règles, notamment la scolarisation des enfants* »²⁸.

Or, les personnes qui reçoivent des OQTF ne sont pas uniquement les déboutés de l'asile. Il s'agit aussi de personnes placées en procédure prioritaire dont la demande a été rejetée par l'OFPPRA, qui concerne environ la moitié des demandeurs d'asile en Isère. Ces personnes ont le droit de déposer un recours devant la CNDA. Même si le recours n'est pas suspensif, c'est bien la CNDA qui peut donner une réponse définitive sur la demande d'asile. Le recours massif à la procédure prioritaire est un moyen pour la préfecture de se soustraire à son obligation d'héberger des demandeurs d'asile en cours de procédure, et réduire le coût engendré par des dispositifs pour demandeurs d'asile déjà saturés.

Cette stratégie est par ailleurs peu efficace puisque peu d'OQTF sont effectivement mises en exécution, comme le souligne le rapport IGAS²⁹. Les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ayant déposé un recours devant la CNDA ne quittent pas le

territoire français et sont par ailleurs d'avantage précarisés.

Les demandeurs d'asile, entre autres personnes sans solution d'hébergement, ne sont que plus précarisés par manque de places et de cohérence entre les différents dispositifs qui sont censés les héberger.

28 Danielle Dufourg, directrice de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale, dans le *Dauphiné Libéré* du mercredi 9 avril 2014, p. 2

29 IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013, p. 3

III. Une logique d'exclusion des « non-vulnérables »

- **L'hébergement des demandeurs d'asile : une liberté fondamentale**

Les demandeurs d'asile sont considérés comme « un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale »³⁰. C'est l'idée sur laquelle repose l'existence du DNA.

L'accès aux conditions minimales d'accueil est renforcé par un certain nombre de dispositions législatives et de décisions du Conseil d'État.

Quelques dispositions législatives garantissant l'accès aux normes minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile:

- les normes minimales d'accueil sont précisées dans la Directive « Accueil » (2003/9/CE) du 27 Janvier 2003. Elles comprennent l'hébergement, la nourriture, l'habillement et une allocation financière.
- la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a rendu un arrêt qui garantit les normes minimales d'accueil aux demandeurs d'asile en procédure prioritaire tant qu'ils sont autorisés sur le territoire, ainsi que les « Dublinés » jusqu'à une réadmission effective dans un État compétent

30 CEDH, gr. ch. 21 janv. 2011. n°3069/09, M.S.S. C/ Belgique et Grèce, §251: JCP G 2011, note 466, E. Dubout, in BOYER-CAPELLE Caroline, « Le juge administratif et les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile- Entre protection et pragmatisme », *La semaine Juridique Édition Général* n° 17, 22 Avril 2013, doct. 483

pour examiner sa demande d'asile (Arrêt du 27 Septembre 2012)

- le Conseil d'État a précisé aussi que le préfet devait tout mettre en œuvre pour rechercher une place d'hébergement, au niveau local, régional mais aussi national

Le Conseil d'État admet que le montant de l'ATA est insuffisant pour garantir un niveau de vie suffisant pour assurer la santé et la subsistance des demandeurs d'asile pendant leur procédure (Arrêt du 7 avril 2011)

Par ailleurs, depuis 2009, le Conseil d'État a dégagé de la directive « accueil » le fait que le droit de solliciter l'asile est une liberté fondamentale. Une liberté qui ne peut s'exercer que si des conditions matérielles d'existence sont garanties.

Concrètement ceci permet aux demandeurs d'asile de bénéficier de voies de recours pour défendre leurs droits en cas de non respect par l'administration, comme par le dépôt d'un référé liberté.

- **Limites du référé : qualification de l'urgence et vulnérabilité des personnes**

Le recours au contentieux n'est malheureusement pas une garantie pour faire valoir les droits aux conditions minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile sans solution d'hébergement.

Depuis 2010 les critères pour juger l'atteinte grave à la liberté fondamentale ont été restreints: l'ordonnance du 19 novembre 2010 pose des conditions plus restrictives. Pour qualifier une atteinte grave le juge des référés doit « tenir compte des moyens dont dispose le préfet, des diligences effectuées pour rechercher un hébergement et de la situation de vulnérabilité du demandeur

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?
en raison de son âge, de sa situation de famille ou de sa santé »³¹. hébergement.

L'interprétation d'une demande urgente dépend ainsi des moyens dont dispose l'administration autant que la situation du requérant s'il n'y a pas de remise de cause du pronostic vital: « Âgé de 35 ans, il ne justifie pas d'une pathologie particulière. Il a demandé l'asile il y a seulement 7 jours, qu'en au égard aux moyens dont disposent l'administration et au caractère récent de la demande d'asile, il ne résulte pas de l'instruction que l'administration aurait fait preuve d'une méconnaissance manifeste des exigences du droit d'asile susceptible d'avoir des conséquences graves pour le requérant. »

Face à la saturation des différents dispositifs le tribunal est plus sensible aux affirmations de la préfecture selon lesquelles elle n'a plus de moyens de remplir ses obligations qu'à la situation des requérants qui affirment vivre dans la rue.

Par ailleurs suite aux nombreux contentieux gagnés en matière d'hébergement, l'association la Relève, qui gère la Plateforme d'Accueil des Demandeurs d'Asile à Grenoble, a cessé de remettre un document aux demandeurs. Cette attestation, avec la date de leur convocation à la préfecture, leur permettait de donner des éléments de délais dans l'enregistrement de la demande d'asile. En effet, la loi prévoit que la demande est effective au moment de sa formulation.

Aujourd'hui, ils sont convoqués une semaine avant leur date de rendez-vous pour préparer l'entretien à la préfecture et se font alors remettre un document. Ne disposant jusqu'alors d'aucun document attestant de leur statut de demandeur d'asile, il est impossible de faire valoir leurs droits, dont celui d'avoir un

31 Conseil d'État, 19 novembre 2010, n° 344286

Le référé liberté

« Le juge des référés peut être saisi, même en l'absence de décision, lorsque l'administration porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Il peut alors ordonner toute mesure de nature à faire cesser cette atteinte (CJA, art. L.521-2). [...] »

La mise en cause d'une liberté fondamentale n'est pas suffisante, il faut que l'atteinte soit cumulativement grave et manifestement illégale:

- la gravité est établie par les effets de la décision sur la situation du demandeur;
- le caractère manifestement illégal doit être démontré par référence aux dispositions conventionnelles ou législatives violées par l'action administrative. »

GISTI, « Le référé-liberté », Les étrangers face à l'administration, La découverte, 2013, pp. 131-132

L'écart entre les critères de vulnérabilité avancés par la préfecture, qui dit devoir « prioriser les demandes » et les critères évoqués explicitement par la directive accueil est flagrant comme l'illustre le motif de rejet d'une femme arménienne dont le mari est hébergé à cause de son état de santé. La Cour reconnaît qu'il y a une atteinte manifestement grave et illégale à son droit d'asile, mais cela n'entraîne pas de conséquences graves pour la requérante, car elle bénéficie d'un hébergement provisoire chez des compatriotes³².

32 Synthèse des derniers référés relatifs à l'hébergement des demandeurs

L'hébergement des demandeurs d'asile: une politique de dissuasion?

Ainsi le droit européen indique aux États membres qu'ils doivent mettre en place des mesures positives de compensation et de suivi spécifique. Or en Isère c'est plutôt une logique d'exclusion des personnes déclarées « non-vulnérables » qui est mise en place par la préfecture, validée par les décisions du juge des référés.

Par ailleurs il est important de souligner que même les personnes « vulnérables » ne sont pas mises à l'abri. Le Juge des référés a rétorqué à une femme diabétique avec ses deux enfants qu'« elle [n'établissait] pas être avec ses deux enfants dans une situation de détresse exceptionnelle [...] et [n'alléguait] pas, en particulier, que ce défaut d'hébergement aurait pour ses deux enfants, des conséquences graves sur la santé ».

De même pour M. L « qui se déplace en fauteuil roulant, a été hospitalisé à son arrivée en France [...] les circonstances en l'espèce ne font apparaître ni l'urgence, ni l'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile [...] compte tenu tant du nombre de demandeurs d'asile en Isère que des moyens dont dispose l'administration, qui conduit à faire prévaloir les familles avec enfants mineurs et les personnes vulnérables. »

Dans plusieurs cas, c'est l'absence de « preuves » d'une pathologie qui influe la décision du juge, ce qui revient à donner la responsabilité de l'accès à l'hébergement aux médecins: "M. I déclare vivre dans la rue, les parcs et la gare depuis 9 mois; qu'il ressort des pièces du dossier qu'il a vocation à jouir d'un hébergement d'urgence en qualité de demandeur d'asile, dès lors qu'il établit avoir déposé une demande d'asile sur laquelle les instances compétentes en matière d'asile ne se sont pas encore

prononcées; que toutefois, l'intéressé se borne à verser aux débats un unique certificat médical, rédigé le [...] qui, s'il établit que l'intéressé a souffert d'une embolie pulmonaire, ne justifie pas de l'hospitalisation de 6 jours qui s'en serait suivie et dont l'intéressé se prévaut, qu'il ne justifie pas non plus, ni même n'allègue, que le médicament qui lui a été prescrit par une ordonnance du même jour, à savoir le Xarelto, ne serait pas disponible dans son pays d'origine, [...], que par suite, aussi difficile que soit la situation de M. I et alors qu'à la date de la présente ordonnance, **il n'est pas démontré par les pièces du dossier que ce dernier serait dans un état médical grave**, les circonstances de l'espèce ne font apparaître ni l'urgence, ni l'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile ».

Le droit des demandeurs d'asile en Isère n'en sont que moins respectés.

CONCLUSION

L'obligation pour l'État de garantir aux demandeurs d'asile des conditions minimales d'accueil n'est pas respectée en Isère. La sous-évaluation du nombre de places CADA et HUDA est le résultat d'une sous-dotation systémique du dispositif plus qu'une augmentation du nombre de demandeurs d'asile en Isère, qui est stable, et a même diminué depuis 2010. Selon la base de données de l'ADA, 824 demandeurs d'asile (sans compter leurs enfants) placés en procédure « normale » sont actuellement en attente d'une réponse définitive à leur demande d'asile, ce qui veut dire qu'elles sont éligibles à une place en CADA ou dans un autre dispositif dédié. Or, seules 596 places d'hébergement sont actuellement ouvertes.

De nombreux demandeurs d'asile sont obligés de développer des stratégies de survie concernant l'hébergement. Pour de nombreux demandeurs d'asile, les périodes à la rue coïncident avec les périodes clés de leur demande d'asile: lors de leur arrivée en France au moment du dépôt de leur dossier, et quand ils doivent raconter leur récit. Pour les procédures prioritaires leur précarisation est accentuée après le rejet de l'OFPRA. En effet aucun moyen n'est donné aux deux associations qui gèrent des HUDA en Isère de respecter les principes de continuité et d'inconditionnalité de l'accueil. Elles mettent donc en exécution la circulaire le 24 Mai 2011. Les demandeurs d'asile sont alors sommés de quitter leur lieu d'hébergement dans un délai d'un mois, parfois au moyen de pressions. Ce délai correspond également au délai laissé pour déposer un recours devant la CNDA. La politique d'hébergement influe ainsi directement sur les conditions d'obtention du statut de réfugié ou de protection

subsidaire.

La préfecture peut délivrer une Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF) à toute personne sans autorisation de séjour. S'il est possible de la contester par un avocat et si elle est rarement mise en exécution, elle participe à la précarisation de presque la moitié des demandeurs d'asile en Isère qui ont été placés en procédure prioritaire. Alors qu'ils attendent une décision définitive de leur demande d'asile de la part de la CNDA, ils peuvent être arrêtés à tout moment, mis en Centre de Rétention Administrative (CRA), voire expulsés.

Pour gérer la pénurie, la préfecture établit des priorités. Ces « priorités » d'héberger les personnes « vulnérables » ainsi que ceux qui sont autorisés sur le territoire portent atteinte aux droits des demandeurs d'asile.

La stratégie de dissuasion de la préfecture de l'Isère par l'entrave à l'accès à la procédure et par de moins bonnes conditions d'accueil pour empêcher un pseudo-appel d'air est donc vaine. En réalité, c'est le principe des vases communicant qui s'applique et non pas celui de l'appel d'air. Il est donc urgent de mettre en place une réelle politique d'hébergement qui ne soit pas celle du thermomètre afin que ne se posent pas les mêmes questions chaque année.

SOURCES

Sources orales

Présentation du guide national de prévention et de gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid 2013/2014 par la DDCS le 21 novembre 2013

Entretien avec la direction du service asile de l'ADATE, 3 Janvier 2014

Entretien avec la direction du PHU de l'ADATE, 5 Janvier 2014

Entretien avec le Secours Catholique, le 21 Janvier 2014

Entretien avec la direction du SIAO, le 22 Janvier 2014

Entretien avec l'OFII, le 24 janvier 2014

Entretien avec le CCAS de Grenoble, le 29 Janvier 2014

Entretien avec plusieurs assistantes sociales du dispositif AT-SA de ADOMA, Avril 2013.

Textes juridiques

Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États Membres de l'Union Européenne

Circulaire n°NORIOCL111393EC, 24 mai 2011 relative à l'utilisation des crédits BOP 303.

Circulaire du 17 juin 2011 n° IOCK1110771C précisant la notion de « demande frauduleuse ».

Articles et ouvrages

BASILIEN-GAINCE, Marie-Laure; SLAMA Serge, « Implication concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes. Droit d'asile (Directive

2003/9/CE) », *La Revue des Droits de l'Homme* [En ligne], Actualités Droit-Libertés, mis en ligne le 5 mars 2014, consulté le 07 mars 2014, <<http://revdh.revues.org/607>>

BOYER-CAPELLE, Caroline, *Le Juge administratif et les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile – Entre protection et pragmatisme*, La semaine juridique Édition Générale n°17, 22 Avril 2013, doct. 483, 6 p.

GISTI, *Les étrangers face à l'administration*, La découverte, 2013, 232 p.

N/A, « Cartographie de la demande d'asile en 2013 », *Xénodoques*, 1er Mai 2014, <<http://xenodoques.blog.lemonde.fr/>>, dernière consultation le 19/05/2014

Rapports

ADA, *Rapport d'activité de l'ADA 2012. Le changement... et maintenant?*, 2013, 65 p.

ADA, *Rapport d'activité 2013, État des lieux*, 2014, 82 p.

Alerte-Isère, *L'hébergement et l'accès au logement des populations en grande précarité en Isère annexe 2013*, mars 2013, 5 p.

CFDA, « Droit d'asile en France: conditions d'accueil, état des lieux 2012 », *Rapport sur la coordination Française pour le droit d'asile*, CFDA, 2013, 131 p.

IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013, 33 p.

N/A, *Communiqué inter associatif. La régionalisation de l'Accueil en Drôme, Haute-Savoie, Savoie et Isère*, 2012, 8 p.

OASIS, *Délais de convocation: quelle égalité face au service public? Retour sur le dispositif de Pre-Accueil des demandeurs d'asile en Isère*, Août 2013, 3 p.

OASIS, *État du Droit: quelles garanties accordées aux demandeurs d'asile? Retour sur les référés-liberté en matière d'hébergement déposés au Tribunal Administratif de Grenoble*, Avril 2014, 7 p.

OFPPA, *Rapport d'Activité 2012*, OFPPA, 2013, 62 p.

OFPPA, *Rapport d'Activité 2013*, OFPPA, 28 avril 2014, 63 p.

SIAO, « Analyse de l'offre, de la demande et des parcours d'hébergement en Isère », *Rapport d'Observation du SIAO, Année 2012*, Octobre 2013, SIAO Isère, 78 p.

LISTE DES SIGLES

AME: Aide Médicale d'État

APS: Autorisation Provisoire de Séjour

ATA: Allocation Temporaire d'Attente

ATDA: Accueil Temporaire pour Demandeurs d'Asile

AT-SA: Accueil Temporaire – Service Asile

AUDA: Accueil d'Urgence de Demandeurs d'Asile

CADA: Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile.

CESEDA: Code de l'Entrée au Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile

CCC: Commissions de Coordination et de Concertation

CJUE: Cours de Justice de l'Union Européenne

CMU: Couverture Maladie Universelle

CRA: Centre de Rétention Administrative

DAHO: Droit à l'Hébergement Opposable

DALO: Droit au Logement Opposable

HUDA: Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile

OQTF: Obligation de Quitter le Territoire Français

PHU: Pôle Hébergement d'Urgence

POHI: Pôle Orientation d'Hébergement et d'Insertion.

ANNEXES Annexe 1 :

Evolution du Dispositif National d'Accueil en France

1973: Mise en place du DNA, ouverture de Centres Provisoires d'Hébergement

1984: création d'une allocation d'insertion.

1991: Restrictions du droit au travail pour les demandeurs d'asile, création des CADA pour accueillir les personnes en cours de procédure. Les CPH accueillent les réfugiés.

2003: Directive « accueil » de l'UE³³: les CADA deviennent le pivot central du DNA.

2013: Rapport Létard-Touraine qui recommande la généralisation du dispositif AT-SA de Adoma

Les principaux acteurs de l'hébergement des demandeurs d'asile en Isère

La Plateforme d'Accueil des demandeurs d'asile (PADA): gérée par l'association la Relève à Échirolles, elle existe depuis avril 2013. Elle accueille les primo-arrivants, les domicilie (depuis avril 2013, la Relève est la seule association à disposer de l'agrément préfectoral pour domicilier les demandeurs d'asile, condition indispensable pour retirer un dossier OFPRA à la préfecture), prends rendez-vous avec la préfecture pour le dépôt de la demande d'admission au séjour au titre de la demande d'asile.

La Relève: Association fondée en 1953, actuellement basée à Echirolles, gestionnaire de nombreux dispositifs d'hébergement: CHRIS, urgence – asile, dispositif hivernal, gestion du 115.

L'OFII: Office Français de l'Immigration et de l'Intégration. Accueille les primo-arrivants à la Plateforme pour l'ouverture des droits sociaux,

gère les entrées dans les CADA.

CADA: Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile. Il y a 5 CADA en Isère répartis entre 3 gestionnaires: l'ADATE, ADSEA, ADOMA.

HUDA: A défaut d'un CADA les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'un Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile. 2 dispositifs existent en Isère: le Pôle d'Hébergement d'Urgence (PHU) de l'ADATE et le dispositif Pause de la Relève.

AT-SA : Accueil Temporaire-Service Asile. C'est un dispositif ADOMA faisant partie du dispositif national d'urgence géré par l'OFII créé en février 2011 qui accueille des demandeurs d'asile de toute la France. 24 des 80 places sont réservés aux demandeurs d'asile de l'Isère.

AUDA: Accueil d'Urgence pour Demandeurs d'asile, dispositif ADOMA faisant partie du dispositif national d'urgence. Les places peuvent être créées rapidement en cas d'afflux important, comme la création de 17 places à Seyssinet Pariset en novembre 2013, financées et gérées par la préfecture du Rhône, pour mettre à l'abri un groupe d'Albanais dormant sous le pont Kitchner dans le Rhône. Un autre AUDA existe à Pont de Cheruy.

CAI: Centre d'Accueil Intercommunal. Centre d'hébergement d'urgence créé par le CCAS. L'hébergement d'urgence est dorénavant une compétence intercommunale.

CCC: Commission de Consultation et de Concertation, se tenant à la préfecture, réunissant la préfecture, l'OFII, les gestionnaires CADA et HUDA, éventuellement le CAI s'il héberge des demandeurs d'asile.

Commission de régulation: concerne les places 115, mise en place durant la période hivernale 2012-2013. Commission se tenant le lundi et le jeudi matin, afin de trouver des solutions d'hébergement pour des situations urgentes et complexes, comme les couples de demandeurs d'asile dont l'un est débouté et l'autre est toujours en cours de demande d'asile.

33 Directive 2003/09/CE du 27 Janvier 2003

Annexe 2 : Les différentes prestations entre CADA, AT-SA, ATDA, AUDA et HUDA en Isère.

Structure	Prestations	Public accueilli
CADA (centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile)	- Accompagnement juridique, social, administratif, mission d'animation.	Procédures normales jusqu'à la décision de la CNDA
ATDA (accueil temporaire pour demandeurs d'asile)	- « Pré-CADA »: Accueil transitoire en attendant places en CADA -Accompagnement exclusivement social, et non juridique. - Les demandeurs touchent l'ATA jusqu'à l'admission en CADA	Procédures normales: pendant maximum 3 mois, jusqu'à l'admission en CADA
AUDA (accueil d'urgence pour demandeurs d'asile)	- Accompagnement juridique, social, administratif. Pas de mission d'animation. - Les demandeurs continuent de toucher l'ATA	Procédures normales jusqu'à la décision définitive de la CNDA.
AT-SA (accueil temporaire-Service asile)	-Accompagnement social, juridique, administratif. Pas de mission d'animation. - Les demandeurs continuent de toucher l'ATA.	Procédures normales: jusqu'à décision définitive de la CNDA, 24 places sur les 80 sont réservées aux demandeurs d'asile de l'Isère.
HUDA (Hébergement d'Urgence pour demandeurs d'asile)	- Hébergement d'urgence <i>stricto sensus</i> - Information, orientation et accompagnement doivent être assurés par la Plateforme.	Procédures normales: en attente de place CADA Procédures prioritaires: jusqu'à la décision de l'OFPRA Procédures Dublin: jusqu'à la décision de réadmission vers le pays compétent.

Annexe 3 : Définition des critères de « vulnérabilité » à prendre en compte pour l'hébergement des demandeurs d'asile.

Critères pour « priorisation » de la préfecture de l'Isère	la Directive 2013/33 – Accueil la définition de « personnes vulnérables »
<ul style="list-style-type: none">- familles avec enfants- femmes enceintes- personnes malades	<p>Article 21</p> <ul style="list-style-type: none">- mineurs- les mineurs non accompagnés- les handicapés- les personnes âgées- les femmes enceintes- les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs- les victimes de la traite des êtres humains- les personnes ayant des maladies graves- les personnes souffrant de troubles mentaux- les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine. <p>Article 22</p> <p>[...] Les États membres font en sorte que l'aide fournie aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil conformément à la présente directive, tienne compte de leurs besoins particuliers en matière d'accueil pendant toute la durée de la procédure d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié.</p>