



OBSERVATOIRE

ASILE en ISERE



2014

**Etat des lieux de
l'Asile en Isère**

**La réforme à l'épreuve du droit et
des pratiques**

Sommaire

Méthodologie

Introduction

Chapitre introductif

Partie 1 : Accès à la procédure d'asile

Domiciliation

Délais de convocation

Droit au maintien

Partie 2 : La procédure

Détermination de la procédure

OFPRA : garanties nouvelles et outils de l'accélération

Traitement à la CNDA

Partie 3 : Conditions matérielles d'accueil

Accès aux conditions matérielles d'accueil

Un dispositif d'hébergement directif

L'autre ADA (Allocation Demandeur d'Asile)

Partie 4 : La protection

Droit au séjour

Réunification familiale

Méthodologie

L'association ADA-Accueil Demandeurs d'Asile a fondé un Observatoire de l'Asile en Isère en partenariat avec La Cimade. Cet Observatoire est chargé d'informer les acteurs et le public sur la situation des demandeurs d'asile et du droit dans le département. Il s'est donné comme objectif, cette année, de dresser un état des lieux des conditions dans lesquelles les demandes d'asile sont déposées (sociales, politiques et juridiques) afin d'évaluer les conséquences du projet de loi de réforme de l'asile en discussion au sénat au printemps 2015. L'asile est au cœur de la politique nationale mais est aussi un enjeu des politiques locales (hébergement, santé, sociale...). L'Observatoire a déjà permis de construire des diagnostics territorialisés, profitant de l'expertise des acteurs de terrain. Il s'agit d'un lieu partenarial, ouvert aux acteurs associatifs, de mise en débat des données et des analyses produites.

L'objet de cette étude est la demande d'asile en Isère par le prisme de la réforme qui aura des implications sur l'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile localement.

Plusieurs enquêtes ont été réalisées en 2014 :

- Une étude qualitative et quantitative sur les délais de convocation en préfecture a débuté en 2013 et s'est poursuivie en 2014, constituant une évaluation continue de l'évolution des délais.
- L'Observatoire a été à l'origine de deux études (mai 2013, octobre 2014) sur la régionalisation de la demande d'asile. La première a été relayée au préfet de région et au Ministre de l'Intérieur. Elle a aussi fait l'objet de questions au gouvernement. La deuxième avait pour objectif de déconstruire l'idée reçue selon laquelle la régionalisation avait entraîné un « appel d'air ».
- Une enquête sur l'hébergement des demandeurs d'asile menée par Romy FREDERICK, stagiaire de l'Institut d'Etudes Politiques, a fait l'objet d'une conférence de presse le 5 mai 2014
- Une synthèse de l'action de dépôt de référés Hébergement au Tribunal Administratif de Grenoble a été réalisée et publiée en septembre 2014
- Des amendements ont été déposés au projet de loi Asile à l'automne 2014 au moment de la discussion à l'Assemblée et ont été relayés par des députés.

L'équipe de recherche s'est enrichie d'une nouvelle stagiaire, Maureen CLAPPE¹, chargée d'une étude initiée en octobre 2014, et en cours de réalisation, sur les conditions de subsistance des demandeurs d'asile au cours de la procédure. Un travail de 6 mois de recueil de la parole des demandeurs d'asile et de son analyse a permis d'identifier l'offre sociale du système de prise en charge qui étant insuffisante est complétée par leurs initiatives. En s'intéressant à la "raison des acteurs", au sens tactique des demandeurs d'asile et au développement d'innovations, la question est de répondre à la problématique suivante : en quoi, le dévoiement des pratiques institutionnelles dans le parcours des demandeurs d'asile leur permet-il d'assurer la survie face aux carences de l'Etat ?

L'Observatoire a consolidé la base de données tirée du logiciel de domiciliation en s'appuyant sur les compétences en informatique et en statistique de deux bénévoles : Jean Michel REYNAUD et Nagham ALHADAD.

La réforme de l'asile a fait l'objet d'un cycle d'ateliers d'expression avec les réfugiés pour recueillir leurs expériences et leur connaissance de la procédure, dans l'objectif d'initier une réflexion collective vers des propositions de réforme. Tous ces travaux viennent enrichir les analyses présentes dans cet état des lieux.

¹ Maureen CLAPPE est étudiante de l'Institut d'Etudes Politiques en deuxième année de Master : Politiques Publiques et changement social, option : Villes, Territoires et Solidarités

Introduction

L'activité de l'Observatoire s'est consacrée au cours de l'année 2014 au projet de réforme de l'Asile. Il nous est en effet apparu opportun d'analyser les choix politiques de la réforme au regard du droit en vigueur (national et européen) mais aussi des pratiques actuelles car l'asile n'est pas qu'une affaire de droit. Son interprétation et son application se jouent également à tous les guichets (préfecture, OFPRA, CPAM, Plateforme, associations).

Les intentions affichées par le gouvernement peuvent paraître de prime abord louables : la simplification des démarches pour les demandeurs d'asile, le désengorgement des juridictions, une mise en conformité du droit français avec les exigences des directives européennes et des normes internationales. Mais, en pratique, la réforme de l'asile ne résiste pas à un examen de la réalité et donne fortement l'impression de ne viser qu'une réduction des flux. Les ajustements, purement techniques en apparence, se traduisent par une sérieuse diminution des droits pour les demandeurs d'asile. L'accélération des procédures et du traitement des demandes d'asile tendent à l'éviction plus expéditive des prétendus « faux » demandeurs d'asile sans prendre en compte que cette politique de découragement et de dissuasion affaiblisse tous les réfugiés.

Chaque législature adopte sa réforme de l'asile et de l'immigration. La précédente, enclenchée par Claude Guéant en 2011 et diagnostiquant un "dispositif menacé par l'explosion des demandes d'asile infondées" a entériné l'amalgame entre immigration et asile, soumettant le droit d'asile au contrôle des flux.

A ce titre, l'ADA avait annexé au rapport d'activité 2011 un écrit intitulé : « Dialogue avec mon ministre de l'Intérieur » à l'occasion d'une précédente réforme de l'asile. Malheureusement, les observations d'alors, sont les mêmes aujourd'hui car on pouvait y lire que le Ministre dans un discours du 25 novembre 2011 « a dénoncé un prétendu détournement de notre système d'Asile, qui serait utilisé par une immigration économique. Cette explosion aurait pour conséquence que les "vrais" demandeurs d'asile ne pourraient pas bénéficier d'un "refuge rapide et sûr dans notre pays". Suivons la logique de notre Ministre (ndlr : Claude Guéant) :

1 / Un danger pèse sur la demande d'Asile à cause de l'explosion de la demande d'Asile;

2 / Cette explosion aboutit à un engorgement du processus d'examen;

3 / S'il y a explosion, c'est du fait des "fausses" demandes;

4 / Pour dissuader les demandes infondées "présentées pour raisons économiques" et ainsi mieux protéger les "vrais" demandeurs d'Asile, il y a tout lieu d'utiliser la procédure "prioritaire". »

La même logique prévaut aujourd'hui encore dans le projet de loi qui sera soumis au Sénat au printemps prochain. Pourtant, il conviendrait de se poser la question de savoir si l'engorgement des administrations et des juridictions ne seraient pas plus du fait de l'accumulation des contraintes légales et des pratiques administratives plutôt que de prétendus « faux demandeurs ».

Par ailleurs, chaque garantie « nouvelle » apportée par le projet de loi s'accompagne de contreparties et d'exceptions comme vous pouvez le voir dans le tableau ci après.

Réforme de l'Asile : Des garanties nouvelles, non sans contreparties et questionnement sur l'application et l'interprétation qui en seront faites

	Garanties nouvelles	Mise en application	Contreparties	Exception
Première étape : Préfecture	L'enregistrement de la demande se fait dans les trois premiers jours	Irréalisable aux vues des délais actuels de convocation	Augmentation des possibilités de mises en procédure accélérée	Si PADA 6 jours Si afflux 10 jours
	Suppression de l'obligation de domiciliation	Quel agrément pour quelle association selon quels critères?	Domiciliation = accompagnement administratif et juridique	Personne sans domicile
	Remise d'une attestation valant autorisation de séjour	Quid des droits sociaux ?	Instruction des dossiers différenciée	Dublin Apatrides
Deuxième étape : OFPRA	Présence d'un conseil à l'entretien	Quelle égalité de traitement sur l'ensemble du territoire ?	Décisions d'irrecevabilité	Irrecevabilité
	Modalités d'examen particulières pour les personnes vulnérables	Comment évaluer la vulnérabilité et qu'est-ce que cela entraîne en termes de modalités d'examen ?	Course aux certificats médicaux au détriment du soin ?	Personnes non déclarées vulnérables
Troisième étape : CNDA	Recours suspensif pour tous		Juge unique	Demandes irrecevables
Conditions matérielles d'accueil	Accès aux conditions matérielles d'accueil pour tous	Dispositif engorgé Quid des droits sociaux ?	Schéma national directif Assignations à résidence	Dublin Réexamen Zone d'attente et rétention

Chapitre introductif : la demande d'asile en chiffres

Une explosion de la demande d'asile depuis 2007 ?

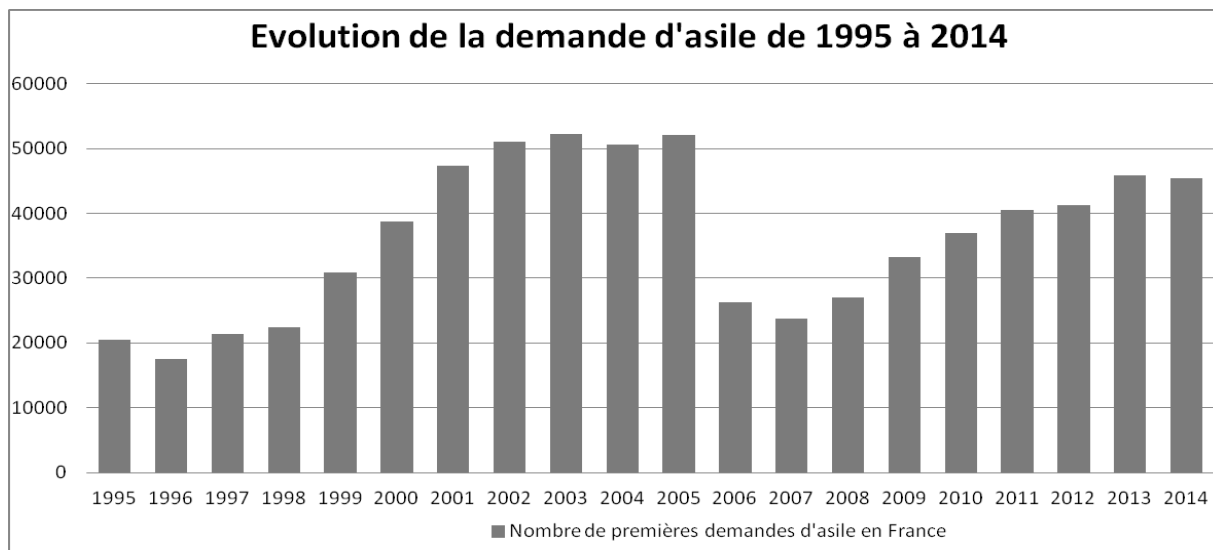
Dans le dossier de presse présentant la réforme de l'asile, le gouvernement faisait le lien entre une explosion de la demande d'asile et la situation actuelle d'engorgement du système d'asile. On peut ainsi lire « *une forte croissance de la demande d'asile depuis 2007 a fragilisé le dispositif développé pour permettre la mise en œuvre du droit d'asile. En 2013, pour la sixième année consécutive, la France enregistre une nouvelle hausse de la demande de protection internationale. La demande d'asile totale s'est élevée en 2013 à 66 251 demandes, dont 45 925 premières demandes, 14 536 demandes de mineurs accompagnants et 5 790 réexamens. Le nombre de demandes d'asile, qui s'établissait à 35 520 en 2007, a progressé de 86,5% en six ans.*».

Or, il conviendrait de s'interroger sur la réalité de cette explosion de la demande d'asile et sur les causes de la crise de l'asile afin d'apporter les améliorations nécessaires à la restauration du droit d'asile.

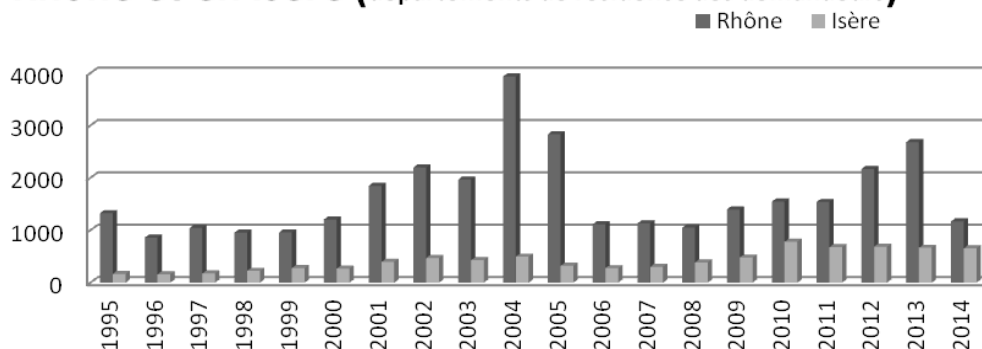
Comme le démontre le graphique ci-dessous issu des chiffres publiés par l'OFPRA, l'année 2007 a été une année de creux du nombre de demandeurs d'asile primo-arrivants. Nous pouvons noter à travers ce graphique qu'une hausse des premières demandes d'asile

enregistrées apparaît au cours de la dernière décennie, suivie d'une baisse sensible entre 2005 et 2006. La nouvelle augmentation jusqu'en 2013, est ainsi relativement réduite. Les chiffres provisoires de l'OFPRA pour 2014 indiquent, par ailleurs, une baisse de 3% au niveau national. La demande d'asile en Isère aurait quant à elle baissé de 4,3%. Le nombre de demandeurs d'asile fluctue au fil des années avec des années en hausse (2003) et d'autres en baisse (2007). 2013 et 2014 sont des années relativement hautes. Ainsi, malgré les discours politiques tendant à affirmer qu'il y aurait de plus en plus de demandes infondées et malgré les nombreux conflits en cours, la demande est stable sur le long terme.

Il existe cependant des disparités sur l'ensemble du territoire français. Il y a une concentration des flux et de l'offre d'hébergement des demandeurs d'asile sur certaines régions. La Région Rhône-Alpes est ainsi la deuxième région d'accueil des demandeurs d'asile derrière la région Ile de France. Mais ce poids relativement plus important est dû à un nombre de demandeurs d'asile plus haut dans le département du Rhône et non pas dans le département de l'Isère comme le démontre le graphique ci-après.



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



Sources : rapports d'activité de l'OFPRA et logiciel de domiciliation ADA pour 2014

L'exposé des motifs rédigé par le gouvernement pour présenter la réforme de l'asile, précise que l'affichage ambitieux d'amélioration de la protection des personnes vise les personnes «*réellement*» en besoin d'une protection internationale et indique que, symétriquement, le projet de loi doit permettre «*d'écarter rapidement la demande d'asile infondée*». Le raccourcissement des délais reviendrait alors à pouvoir écarter plus facilement les demandes qui ne relèveraient pas d'une «*vraie*» demande de protection. Pour appuyer cette affirmation, l'analyse est basée sur les pays de provenance des demandeurs d'asile.

Le rapport de la sénatrice Valérie Létard et du député Jean Louis Touraine ayant servi de base à la réforme de l'asile, expose ainsi ce qui relèverait d'un réel besoin de protection et d'une réelle demande d'asile en indiquant : «*Qui n'a pas été choqué récemment de penser que nous ne pouvions pas accueillir, en plus grand nombre, les victimes du conflit syrien, tandis que nos structures d'accueil hébergent une majorité de personnes qui ne devraient pas y séjourner.*» Cette idée est développée ensuite dans le rapport en allant même plus loin : «*Les raisons qui influencent les flux de demandes d'asile sont variées, difficilement prévisibles et on constate que les variations ne sont pas nécessairement corrélées aux évolutions géopolitiques. On note ainsi que des pays dont les ressortissants sont susceptibles d'avoir un très fort besoin de protection internationale (comme la Syrie) ne figurent, ni en 2012 ni en 2013, dans la liste des 10 premiers pays d'origine des demandeurs d'asile. A l'inverse,*

des pays pour lesquels les taux de protection sont relativement bas figurent parmi les premiers pays d'origine (sur les 10 premiers mois de 2013 : Albanie et Kosovo, 8 % de taux global). »

Il convient donc de rappeler que le besoin de protection est évalué en termes de craintes de persécution en cas de retour au regard de la Convention de Genève de 1951. Un des critères principaux de cette Convention est la personnalisation des craintes. Si le contexte du pays d'origine peut avoir des conséquences sur les risques de persécutions, les craintes doivent être personnelles et ont souvent à trait à la personne elle-même et pas seulement au contexte géopolitique.

Dans l'étude d'impact réalisée par le gouvernement pour accompagner le dossier législatif de la réforme, la notion d'individualisation des craintes est reprise pour mieux l'écarter. On peut ainsi lire «*L'établissement d'une liste des pays d'origine sûrs fait débat et, lors de la concertation, les associations ont estimé que cette notion méconnaissait la dimension individuelle du risque et que l'inscription de certains pays avait ignoré la situation réelle dans les pays concernés, ce que pouvait corroborer le nombre significatif d'annulations par le Conseil d'Etat.*²

² Voir en particulier pour le retrait du Bangladesh de la liste des POS : CE 4 mars 2013, n°356490 ; et pour l'Albanie et le Kosovo : CE 26 mars 2012, n° 349174 et pour le Kosovo de nouveau CE 10 octobre 2014, Nos 375474,375920

Pour autant l'expérience montre que ce dispositif a un effet dissuasif fort à l'égard de demandes clairement étrangères à un besoin de protection. »

Il est intéressant de noter que dans une proposition de loi datée de juillet 2008, les députés socialistes membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche n'en venaient pas aux mêmes conclusions. Il semblerait qu'alors, ils n'avaient pas la même conception de ce qui relevait d'un besoin de protection et semblaient plus proche de l'avis des associations. Parmi les signataires de cette proposition de loi, nous trouvons : François Hollande, Bernard Cazeneuve, Sandrine Mazetier (rapporteuse du projet de loi à l'Assemblée Nationale), Jean Louis Touraine (rédacteur du rapport sur la concertation) et Manuel Valls. Ils indiquaient dans leurs propositions lorsqu'ils étaient alors membres de l'opposition « *Une liste des pays d'origine sûrs contestable et contestée [...] cette liste semble très éloignée de la réalité interne de ces pays. [...] Une telle liste ne s'inscrit pas dans un processus de protection*

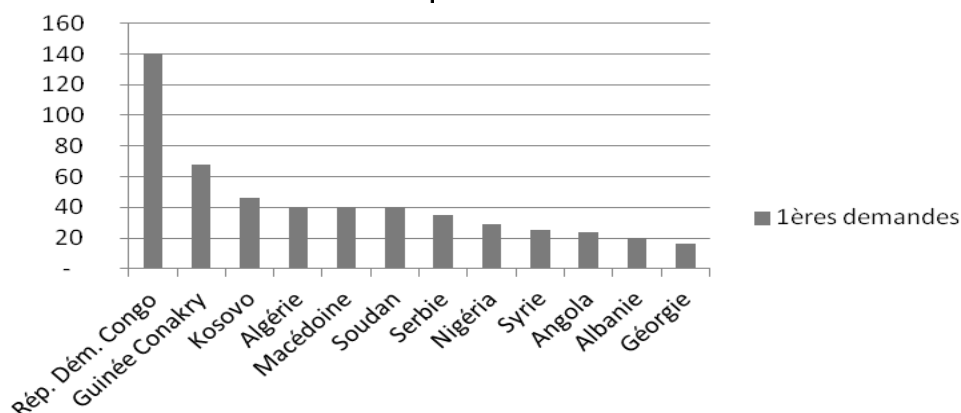
des réfugiés. [...] Cette définition par rapport à la sûreté d'un pays ne se justifie pas au regard du taux de reconnaissance du statut de réfugié élevé pour certains pays. [...] L'incompatibilité de la notion de pays d'origine sûr avec la Convention de Genève est claire. »

La reconnaissance d'un besoin de protection n'est donc, sans doute pas dans l'origine géographique des requérants mais il reste intéressant de noter que certaines nationalités sont plus représentées sur certains territoires.

Principaux pays de provenance des demandeurs d'asile en Isère : les spécificités iséroises

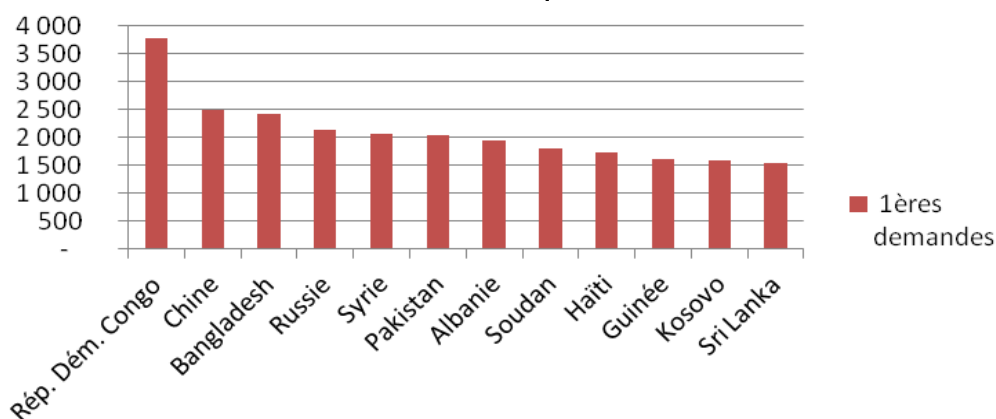
Certains pays d'origine sont plus représentés que d'autres sur le flux départemental et ne se retrouvent pas à l'échelle nationale pour une même année. Le choix de la destination rend ainsi compte de la capacité à faire fonctionner un certain nombre de ressources locales, à s'appuyer dans le pays d'accueil sur des solidarités notamment communautaires ou familiales.

Douze premières nationalités en Isère 2014



Source : base de données de domiciliations de l'ADA 2014

Douze premières nationalités en France 2014



Source : Chiffres provisoires de l'OFPRA 2014

Une autre spécificité iséroise est son taux de mise en procédures prioritaires (futurs procédures accélérées)

Le taux de mise en procédure prioritaire est supérieur au taux national. Il y a là encore de grandes disparités sur l'ensemble du territoire.

Taux de mise en procédures prioritaires des premières demandes

Année	Isère	France
2014	33,9	n/a
2013	27,2	17,8
2012	43,3	22,9

Source : rapports d'activité OFPRA 2012 et 2013, pour 2014 estimation à partir du logiciel de domiciliation

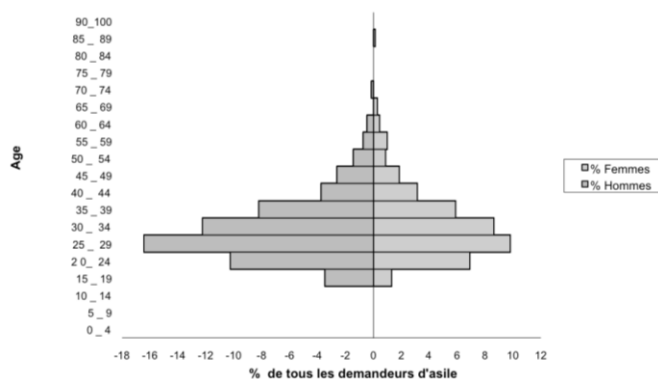
Par ailleurs, ce taux revêt une spécificité grenobloise dans l'interprétation extensive de la notion de « demande abusive ou dilatoire » et de la « fraude » pour l'application de la mise en procédure prioritaire. Les procédures prioritaires issues des pays d'origine sûrs représentent approximativement 73% des demandes ce qui laisse 27% de mises en procédure prioritaire pour demande abusive ou dilatoire.

La courbe des âges des demandeurs d'asile en Isère

La courbe des âges iséroise correspond en partie à la courbe des âges des demandeurs d'asile en France. Les demandeurs d'asile arrivés en 2014 sont plutôt jeunes car l'âge moyen est de 32 ans. Il y a plus d'hommes que de femmes. Il conviendrait d'affiner l'étude

démographique ou sociographique afin de pouvoir déterminer s'il y a des raisons qui poussent plus des personnes relativement jeunes à partir et s'il y a une différence entre les nationalités. Nous pouvons cependant, d'ores et déjà, affirmer que les jeunes sont plus mobiles et qu'il faut être relativement en bonne santé pour engager certains trajets au vu des dangers. Il y a certaines persécutions qui touchent de façon indiscriminée l'ensemble d'une population (les Roms des Balkans par exemple). D'autres persécutions touchent plus les femmes (trafic des êtres humains, mariages forcés, excision).

Pyramide des âges des primo-arrivants en 2014



Source logiciel de domiciliation ADA

La composition familiale des demandeurs d'asile serait tout comme la courbe des âges intéressante à étudier d'un point de vue sociographique en croisant les pays de nationalité, l'âge et la composition familiale afin de dégager des tendances.

Composition familiale des demandeurs primo-arrivants en 2014

Personnes en couple sans enfants	Personnes en couple avec enfants	Isolé avec enfant	Isolé Sans enfant	Total
38	96	79	444	657
6 %	14,6%	12%	67,4%	100 %

Source : logiciel de domiciliation ADA

Nous avons enregistré dans le logiciel de domiciliation 134 personnes arrivées en couple en 2014 ce qui représente 67 couples. Les personnes arrivées isolées sont beaucoup plus nombreuses puisqu'elles sont 523 et

représentent 80 % du total des demandeurs arrivés en Isère en 2014. Ces premières statistiques issues du logiciel de domiciliation sont à consolider lorsque l'OFPRA publiera le rapport d'activité 2014.

Le nombre de femmes isolées est en progression constante notamment pour le continent africain. Elles représentent la majorité des requérants en provenance du Nigeria et de Guinée Conakry.

La féminisation de la demande d'asile est concordante avec l'intérêt porté par les textes

européens et le projet de loi Asile sur les persécutions liées au genre et l'attention portée à la situation des femmes.

En 5 ans, entre 2010 et 2014, la proportion de femmes isolées avec ou sans enfants est passée de 20% à près du tiers du total des demandes.

	2014	2013	2012	2011	2010
Total primo arrivant	666	747	633	774	713
Nombre de femmes seules	205	179	150	156	157
Nombre de femmes seules sans enfant	133	118	97	112	91
Nombre de femmes seules avec enfant	72	61	53	44	66
	30,8%	24,0%	23,7%	20,2%	22,0%
% Femmes seules					
% Femmes seules sans enfant	64,9%	65,9%	64,7%	71,8%	58,0%
% Femmes seules avec enfant	35,1%	34,1%	35,3%	28,2%	42,0%

Source : logiciel de domiciliation ADA

La réforme de l'asile à l'épreuve du droit et des pratiques

Réformer, c'est aussi prendre en compte les implications directes afin de répondre au mieux aux exigences. L'Observatoire de l'Asile en Isère a donc choisi d'éclairer la réforme par les observations issues de ses travaux sur le terrain grenoblois. Une étude sur le territoire isérois, même s'il a ses spécificités comme nous l'avons vu en chapitre introductif, permet de mieux appréhender les enjeux de cette réforme nationale.

La conclusion du rapport d'activité 2013 de l'ADA était : « à chaque administration, sa réforme de l'asile et à chaque politique sa définition du réfugié ». L'asile n'étant pas qu'une question de droit, il convient de s'interroger sur son implication dans chaque administration, chaque association, et sur chaque territoire afin de permettre une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire français.

Dans cet état des lieux relatif à la réforme de l'asile, nous souhaitons mettre en lumière les conséquences graves que certaines mesures pourraient avoir sur les demandeurs d'asile.

Partie 1 : Accès à la procédure d'asile

Un des objectifs affichés du projet de loi est de simplifier le parcours du demandeur d'asile et lui permettre d'accéder plus rapidement à la procédure en créant un point unique d'enregistrement de sa demande.

La France cherche ainsi à se conformer aux nouvelles obligations européennes en la matière, à savoir un enregistrement dans un délai de 3 jours suivant sa présentation auprès de l'autorité administrative compétente. Si cet objectif est louable, il semble peu réaliste vue la situation actuelle pour l'enregistrement des demandes. Si l'obligation pour le demandeur de présenter une domiciliation a été supprimée, il reste que dans les faits les délais de convocation sont tels que l'objectif paraît difficile à mettre en œuvre à moyen constant.

// La question de la domiciliation préalable //

L'agrément préfectoral de domiciliation était un des filtres qui contrevenaient à la réglementation en vigueur car s'il était prévu pour permettre au demandeur de bénéficier d'une adresse, il était devenu un outil de gestion des flux comme le démontrait l'état des lieux de la CFDA publié en 2013. En Isère, depuis 2013, seule l'association La Relève était agréée par le préfet pour domicilier les demandeurs d'asile primo-arrivants dans le département.

Pourtant, aux termes de l'article R. 741-2 du CESEDA, il résulte que *« si le choix d'une adresse se porte sur celle d'une association, celle-ci doit être agréée par arrêté préfectoral. L'agrément est accordé pour une durée de trois ans renouvelable aux associations régulièrement déclarées depuis au moins trois années dont l'objet est en rapport avec l'aide ou l'assistance des étrangers, et justifiant d'une expérience dans le domaine de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que de leur aptitude à assurer effectivement la mission de réception et de transmission des courriers adressés aux demandeurs d'asile »*.

Trois critères peuvent être dégagés du précédent article :

- Existence de trois années

- Objet ou actions en droit des étrangers
- Aptitude à recevoir ou distribuer les courriers.

L'association ADA remplissait les trois critères et pourtant la préfecture de l'Isère a pris le 15 juin 2013, un arrêté portant agrément limitatif, qui a conduit à ce que les demandeurs primo-arrivants ne puissent être domiciliés qu'à La Relève.

Il convient de rappeler que pour l'étape du dépôt d'une demande d'asile en préfecture, à l'heure actuelle, une personne doit fournir l'indication d'une adresse où *" il est possible de lui faire parvenir toute correspondance "* (article R.741-1 4° du CESEDA). La suppression de cette obligation pose la question de savoir comment sera possible la correspondance avec l'OFPPA et la CNDA pour les personnes sans domicile. Un agrément a donc été maintenu suite à un amendement déposé à l'Assemblée pour les domiciliations des personnes sans domicile.

En l'état actuel du droit les personnes avaient pour seule obligation de faire connaître l'adresse à laquelle elles étaient susceptibles de recevoir leur courrier. Il peut s'agir d'une adresse personnelle, de l'adresse d'un parent ou d'un tiers ou encore de celle d'une association. Depuis 2004, *"si le choix d'une adresse se porte sur celle d'une association, celle-ci doit être agréée"*. Il s'agissait bien de

l'adresse permettant le dépôt d'une demande d'asile et d'une demande d'admission préalable au séjour en préfecture. Le projet de loi ne supprime pas la nécessité d'un agrément spécifique mais seule la réglementation pourra permettre de connaître les modalités de l'attribution de cet agrément. Il risque donc de rester un outil de gestion des flux.

Lorsqu'une personne en demande d'asile était admise au séjour, il lui était d'abord délivré une Attestation Provisoire de Séjour (APS) d'un mois puis un récépissé de trois mois (ou six mois depuis 2014) renouvelable jusqu'à la fin de sa procédure. Pour l'obtention de l'APS et pour le premier récépissé, une attestation de domiciliation d'une association suffisait. Pour renouveler son récépissé, le demandeur d'asile devait ensuite présenter "*un justificatif du lieu où il a sa résidence*" (article R. 742-4 du CESEDA). La circulaire du 22/04/2005 précisait qu' "*en cas de précarité extrême du demandeur ou si la situation de ce dernier est particulièrement instable eu égard à son aptitude à recevoir effectivement le courrier qui lui est adressé dans le cadre de la procédure de traitement de sa demande d'asile*", la préfecture doit renouveler son récépissé avec une domiciliation associative.

Nous espérons que les demandeurs d'asile isérois pourront de nouveau avoir le choix de la domiciliation et que l'agrément préfectoral ne sera plus un outil de contrôle. Pour cela, il sera indispensable d'être attentif à la réglementation.

Il reste à vérifier, ensuite, si la préfecture de l'Isère acceptera d'agréer de nouveau l'ADA.

L'enjeu réside, par ailleurs, dans le fait que les associations de domiciliation n'offrent, la plupart du temps, pas qu'un service de domiciliation, elles fournissent également un accompagnement administratif et juridique. Retirer l'exigence de domiciliation ne simplifie pas, en soi, le parcours du demandeur d'asile qui doit pouvoir être informé sur la procédure quelle que soit son adresse. Il est nécessaire de penser la loi en pensant aux interprétations qui en seront faites par les différentes administrations. Il n'est plus exigé du demandeur qu'il fournisse une adresse mais l'absence d'adresse ou l'absence de choix entre plusieurs adresses de domiciliation peuvent rester un obstacle pour le demandeur afin d'accéder à ses droits.

La mise en place d'un guichet unique pourrait impliquer que les demandeurs n'aient plus accès à un conseil associatif mais que leur seul interlocuteur soit l'Etat par l'intermédiaire des services préfectoraux et de l'OFII. Un accompagnement favorise, pourtant, l'accès aux droits sociaux. Les conditions du nouvel agrément qui seront fixées par décret du Conseil d'Etat ne permettent pas de savoir, en l'état actuel de la pratique, si les demandeurs d'asile auront le choix entre plusieurs domiciliations associatives.

Enfin, le projet de loi ne revient pas sur la régionalisation de l'accès à la demande d'asile et l'instauration des guichets uniques n'est pas envisagée dans tous les départements.

Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi prévoit de mettre fin à cette exigence de justification d'une domiciliation, la création d'un guichet unique et la remise d'une attestation de demande d'asile valant autorisation de séjour.

Il conserve la possibilité pour les personnes sans domicile stable de disposer d'un droit à la domiciliation dans une association (agrément spécifique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat).

Ce que nous préconisons

Inscrire dans la loi l'obligation d'avoir plusieurs associations agréées pour la domiciliation

Reformuler la notion d' « attestation de maintien au séjour valant autorisation de séjour » en « autorisation de séjour » pour lever toute ambiguïté

// Délais de convocation //

En l'état actuel du droit et des pratiques, les freins à l'accès aux guichets des préfectures et les délais excessivement longs de traitement de l'admission au séjour portent atteinte au droit fondamental d'asile (voir enquête de l'observatoire sur l'accès à la procédure d'asile et les délais de convocation).

En effet, l'étranger qui a déposé un dossier complet à la préfecture avec les informations requises, doit être convoqué dans les 15 jours pour faire enregistrer sa demande et être mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour portant la mention «*en vue de démarches auprès de l'OFPRA*», d'une durée de validité d'un mois (R.742-1 CESEDA). Ce délai de 15 jours n'est que très rarement respecté.

Pré-accueil : Rappel du fonctionnement du dispositif mis en place depuis le 15 avril 2013

La préfecture de l'Isère a conventionné La Relève qui gère la Plateforme pour la prise de rendez-vous avec les services préfectoraux pour les demandeurs d'asile isérois. Dans le cadre de la régionalisation, la préfecture est en charge de quatre départements : Savoie, Haute-Savoie, Isère et Drôme. Les demandeurs des autres départements passent par d'autres systèmes de prise de rendez-vous par l'intermédiaire d'autres associations.

Les primo-arrivants doivent donc se présenter à la Plateforme. Deux travailleurs sociaux remplissent avec eux, le formulaire de demande d'admission au séjour (modalités d'entrée en France, état civil, etc.) et envoient la liste des personnes nouvellement arrivées à la préfecture par mail. La préfecture envoie alors les dates de convocation par mail également et la Plateforme indique aux demandeurs d'asile la date à laquelle ils devront se présenter en préfecture.

Nous nous interrogeons sur la décision de faire porter cet effort à une association et non aux services préfectoraux, dont c'est pourtant le rôle. Du fait de ce système, les demandeurs d'asile ne connaissent bien souvent pas le motif de refus de leur demande de rendez-vous.

Ce système est, en outre, un échange informatisé de données confidentielles au sens de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978

modifiée et devrait être déclaré à la Commission Nationale de l'Information et des Libertés (CNIL), ce qui n'a pas été le cas³.

Délais de convocation souvent excessifs et toujours fluctuants

Comme nous l'avons rappelé, en principe, le demandeur d'asile doit être convoqué à la préfecture dans un délai maximal de 15 jours après le dépôt des documents exigés (article R. 742-1 du CESEDA).

D'après une étude réalisée par l'Observatoire depuis la mise en place du dispositif, les personnes attendent en moyenne trois semaines voire plus en période de vacances scolaires, pour accéder au guichet. Le nombre de rendez-vous accordés par semaine fluctue alors en fonction du personnel présent. Les personnes identifiées comme vulnérables par la plateforme (femme enceinte, famille avec enfants) quant à elles sont parfois reçues en seulement quelques jours.

Même si l'objectif de 3 jours (6 pour le passage par la Plateforme) ainsi fixé doit être salué, il est permis de s'interroger sur la possibilité matérielle de se conformer à un tel délai, sachant que le délai de 15 jours fixé dans la loi actuelle n'est pratiquement jamais respecté. La suppression de l'exigence de domiciliation, si elle est réellement mise en œuvre, pourrait permettre d'y contribuer, tout comme l'abandon du traitement différencié de l'admission au séjour selon le statut des demandeurs, gage indéniable de gain de temps et d'allègement des procédures.

Ce que la réforme va changer

Le demandeur d'asile doit voir enregistrer sa demande d'asile dans un délai de trois jours ouvrables, six jours s'il s'est adressé à une plateforme d'accueil et dix jours en cas d'afflux massif.

Ce que nous préconisons

Fournir les moyens nécessaires à ce que cette garantie soit effective

³ Suite à une saisine de Dom'Asile, la CNIL a validé le fait que le dispositif devrait être déclaré auprès de ses services.

// Le droit au maintien sur le territoire valant autorisation de séjour //

Présenté comme une des avancées majeures du texte, le projet de loi doit en fait se conformer aux directives qu'il entend transposer en permettant à tout demandeur d'asile de bénéficier de l'ensemble du dispositif protecteur afférant à son statut.

Désormais, l'enregistrement du demandeur donne lieu à la délivrance d'une attestation de demande d'asile qui permettra à l'étranger de saisir l'OFPRA et de se maintenir sur le territoire le temps de l'examen de la demande (CNDA comprise). Suite aux discussions du projet à l'Assemblée Nationale, une précision a été apportée, cette attestation vaut désormais autorisation de séjour. Une première réaction est que si elle vaut autorisation de séjour nous pourrions garder la notion de droit au séjour plutôt que celle de droit au maintien (terminologie employée par l'Union Européenne) qui est plus conforme au droit français.

La notion de droit au séjour n'est pas une simple question de terminologie puisque, d'une part, c'est celle employée pour l'accès à certains droits sociaux (Couverture Maladie Universelle), d'autre part, si nous gardons la notion de « droit au maintien », les droits afférant ne seront pas accessibles à tous car certains étrangers n'en bénéficieront toujours pas (demande d'asile en zone d'attente et en

rétention, procédure Dublin, demande de réexamen).

Pour bénéficier de la Couverture Maladie Universelle il y a une condition de régularité du séjour. Actuellement, les demandeurs d'asile sous convocation Dublin et les demandeurs d'asile en procédure prioritaire avant la décision OFPRA sont autorisés à se maintenir sur le territoire mais ne bénéficient pas pour autant de la Couverture Maladie Universelle.

L'attestation de demande d'asile qui sera désormais délivrée à tous les demandeurs d'asile vaut, selon les termes du projet de loi, « droit au maintien sur le territoire et autorisation de séjour » durant la durée de la procédure d'asile. A défaut de précision sur la nature intrinsèque de ce document, il n'est pas certain qu'il soit considéré comme un titre de séjour au sens du code de la sécurité sociale permettant aux demandeurs d'asile d'accéder à la couverture maladie universelle.

Dans la pratique, il serait plus opportun que cette attestation valant autorisation de séjour revête la forme d'autorisation provisoire de séjour. Il est aujourd'hui très difficile aux demandeurs d'asile sous convocation Dublin valant actuellement droit au maintien sur le territoire d'avoir accès à la tarification solidaire des transports grenoblois également.

Ce que la réforme va changer

L'attestation délivrée en application de l'article L. 741-1 permet à l'étranger dont l'examen de la demande relève de la compétence de la France de se maintenir sur le territoire français et vaut autorisation de séjour.

Lorsque l'autorité administrative estime que l'examen d'une demande d'asile relève de la responsabilité d'un autre Etat qu'elle entend requérir, le demandeur se voit remettre une attestation de demande d'asile mentionnant la procédure dont il fait l'objet. Ce document est renouvelable durant la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande et, le cas échéant, jusqu'à son transfert effectif à destination de cet Etat.

Ce que nous préconisons

La nouvelle terminologie de l'article relatif au droit au maintien laisse entendre que les personnes placées sous procédure Dublin ne seraient donc pas soumises à la même autorisation de séjour. La convocation qui leur sera remise vaudra maintien sur le territoire jusqu'au transfert effectif ce qui constitue une catégorie – à part – de demandeur d'asile.

Il conviendrait donc de garder la terminologie de droit au séjour et de remettre une seule forme d'autorisation de séjour pour ne pas risquer d'entraîner des droits minorés. La formulation actuelle crée une catégorie intermédiaire entre l'étranger en situation irrégulière et l'étranger admis au séjour.

Nous préconisons un retour à la notion d'autorisation de séjour en supprimant la référence au droit au maintien.

Partie 2 : La procédure d'asile

Plusieurs mesures transposent des garanties imposées par les directives «Procédure» et «Accueil». D'autres poursuivent un objectif affiché de raccourcissement des délais d'examen en vue de rejeter plus rapidement les demandes manifestement étrangères à un besoin de protection. Ce second objectif, comporte un risque non négligeable de voir conférer à ces procédures un caractère expéditif, ce qui serait contradictoire avec le précédent.

// Détermination de la procédure //

Le projet de loi se caractérise par une augmentation du nombre des hypothèses dans lesquelles l'OFPRA ou le Préfet peuvent décider de classer les demandes d'asile en procédure accélérée (ancienne procédure «prioritaire»).

Le placement en procédure accélérée implique concrètement que l'OFPRA et la CNDA établissent leur décision dans des délais contraints. Si rien n'est inscrit dans le projet de loi concernant les délais devant l'OFPRA (actuellement ces délais, fixés par décrets, prévoient une réponse dans un délai de 15 jours ou 96 heures en rétention), la CNDA devra quant à elle se prononcer dans un délai de 5 semaines (pour un délai de 5 mois dans le cadre d'une procédure normale) et ce, selon des modalités particulières (juge unique notamment).

Le projet de loi introduit des motifs supplémentaires de placement dans cette procédure et, en contradiction avec la directive européenne « Procédure », crée deux autorités décisionnaires : l'OFPRA et la préfecture.

Il est intéressant de noter que le groupe socialiste avait déposé une proposition de loi en 2008 portant sur l'application de la procédure prioritaire. Il donnait une autre analyse de la procédure prioritaire puisqu'elle visait à : *"abroger la procédure prioritaire (article 2). Est supprimée, par ailleurs, la liste des pays d'origine sûrs (articles 1 et 3). Les motifs de « fraude délibérée » ou de « recours abusif » ou de « demande d'asile présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement » ne seront plus invocables par le préfet pour refuser l'admission en France d'un étranger au titre de l'asile (article 4). L'article 6 vise à instaurer un recours suspensif pour l'ensemble des*

demandeurs d'asile qui pourront également bénéficier sans distinction de l'allocation temporaire d'attente (article 7). L'article 5 opère une coordination nécessaire du fait de la suppression du 4° du L. 741-4 du CESEDA ainsi que de la procédure prioritaire. Enfin, l'article 8 tend à compenser les nouvelles charges dues à l'augmentation des bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente et des demandeurs d'asile pouvant être hébergés en CADA."

En premier lieu, si ce choix d'augmenter les cas de procédure prioritaire semble répondre de prime abord à l'objectif légitime tendant à raccourcir les délais de traitement des demandes, il a pour effet collatéral de réduire le temps dont disposent les demandeurs d'asile pour exposer leurs craintes de persécutions. Or, l'objectif de raccourcissement des délais ne devrait pas se faire sur le dos des demandeurs.

En deuxième lieu, si la directive dite « Procédure » autorise que soit privilégiée une procédure accélérée dans certaines circonstances, son article 4 prévoit néanmoins que celle-ci doit être décidée par l'autorité de détermination (en France, l'OFPRA) et non par l'autorité préfectorale (à l'exception des demandeurs soumis au règlement « Dublin »).

Par ailleurs, les motifs eux-mêmes pour lesquels la procédure accélérée peut être décidée méritent d'être rapportés à la réalité des situations rencontrées par les demandeurs d'asile. Les motifs liés aux demandes d'asile faites tardivement (120 jours après l'arrivée sur le territoire) et aux demandes déposées dans le but de faire échec à une mesure d'éloignement traduisent une certaine confusion entre deux approches qui doivent demeurer distinctes, à savoir le droit d'asile

et la police des étrangers. En effet, certains demandeurs d'asile, au regard des conditions dans lesquelles ils ont pu quitter leur pays et de la complexité des procédures administratives, peuvent être amenés à ne pas déposer de demande rapidement, voire à méconnaître tout simplement cette possibilité juridique. Cela n'enlève en rien le besoin éventuel de bénéficier d'une protection internationale. En outre, des craintes de persécutions peuvent naître après plusieurs mois ou années de séjour régulier ou non (réfugiés sur place, naissance d'une fille risquant l'excision, possibilité de s'extraire d'un réseau de traite des êtres humains).

Par ailleurs, conformément à ce que prévoit actuellement le CESEDA et ce qu'autorise (à certaines conditions) la directive « Procédure », le projet de loi permet le placement en procédure accélérée des ressortissants originaires de pays sûrs. Cette réforme de l'asile pourrait pourtant être l'occasion de discuter la légitimité de ce dispositif comme nous l'avons exposé dans le chapitre introductif.

Enfin, au regard du manque de moyens dont disposent les officiers de l'OFPPRA ainsi que de l'incitation qui pèse sur eux à réduire les délais de traitement, la simple possibilité que leur offre le projet de loi de pouvoir reclasser une demande d'asile en procédure normale ne saurait suffire à rendre le mécanisme conforme au droit de l'Union européenne. De plus, la garantie de reclassement n'est pas une garantie suffisante puisqu'il n'existe pas

de recours effectif pour les demandeurs contre les décisions de placement en procédure accélérée.

La décision de la préfecture de traiter une demande en procédure "accélérée" ne peut pas faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Alors que le projet de loi maintient le rôle des préfectures pour la détermination de la procédure, il retire tout contrôle de la légalité de cette décision de l'autorité administrative avant le recours devant la CNDA, en dehors des délais légaux pour contester une décision administrative. En ne prévoyant un recours que devant la CNDA, la demande d'asile sera alors traitée entièrement selon la procédure accélérée et contestable uniquement en toute fin de procédure, et ce devant un juge unique également chargé de juger de la validité de la décision de l'OFPPRA sur le fondement de la demande d'asile. Si l'OFPPRA n'a pas respecté les critères pour l'accélération des procédures, ou si le recours présente une difficulté particulière, le juge pourra renvoyer en collégiale.

Cette disposition introduit une disposition totalement nouvelle et difficilement soutenable constitutionnellement : la décision administrative incontestable, sans voie de recours sur sa légalité.

L'existence même de cette procédure d'instruction différenciée est contestable ne serait-ce qu'en terme d'égalité de traitement.

Ce que la réforme va changer

L'OFPPRA met en œuvre cette procédure d'examen d'une demande, s'il est obligé par la loi (pays d'origine sûrs; réexamen présentant un fait nouveau) ou par la "constatation du préfet" (refus de relevé EURODAC; dissimulation d'identité; dépôt d'une demande après 120 jours de séjour en France; demande déposée pour faire obstacle à une mesure d'éloignement; menace grave à l'ordre public), mais aussi à sa propre initiative (demande sans pertinence ou manifestement infondée; si la personne a menti sur son identité, sa nationalité, son itinéraire et présenté des faux documents devant l'OFPPRA.)

L'Office peut revenir sur cette procédure si la personne est vulnérable (mineurs isolés) ou si les éléments ne sont pas infondés, en particulier si un ressortissant d'un pays dit sûr justifie qu'il ne l'est pas pour lui (transposition d'une disposition de la directive).

L'acte administratif du préfet n'est susceptible d'un recours qu'avec la décision de rejet de l'OFPPRA et non plus au tribunal administratif. Il risque donc d'y avoir des confusions entre les motifs de refus de séjour et des motifs de refus d'asile qui ne sont pas sur les mêmes fondements.

Ce que nous préconisons

Tous les demandeurs d'asile doivent avoir droit au même traitement de leur demande, non seulement en ce qui concerne leur droit au séjour et le droit au recours suspensif, mais aussi pour tous les aspects de la procédure, notamment en termes de délais et ce, quelle que soit leur situation juridique de départ.

// Examen devant l'OFPRA //

Le gouvernement se targue dans son dossier de presse que le projet de loi « *accélère les procédures sans rien faire perdre aux demandeurs* ». Pour rendre compte de ce que sera l'examen à l'OFPRA suite à la réforme, nous avons choisi de mettre face à face les avancées nouvelles et les outils de l'accélération du traitement des demandes.

L'expérience de l'ADA dans l'accompagnement des demandeurs d'asile nous fait dire que demander l'asile, c'est prendre le temps et que chaque histoire est unique et ne pourrait se concevoir dans un traitement technocratique de la demande. La réforme pourtant, paraît résulter plus de réflexions de hauts fonctionnaires que de réalité de terrain.

Des outils de l'accélération des traitements, la gestion bureaucratique en question

L'objectif affiché d'accélérer le traitement de la demande pourrait être louable au vu de l'attente qui est parfois longue. La question est de savoir si cette accélération ne sera pas synonyme de traitement expéditif.

L'office a déjà anticipé la réforme et mis en place un plan d'action en septembre 2013, ce qui nous permet de faire le bilan des premières pratiques reprises dans le projet de réforme.

Mission foraine

Ce que dit le projet de loi

L'OFPRA pourra organiser des missions déconcentrées dans certains territoires.

L'Office a déjà organisé des missions foraines en juillet 2013 à Lyon et en octobre novembre 2013. Des officiers de protection se sont également déplacés à la préfecture de l'Isère du 31 mars au 14 avril 2014.

L'expérience de la mission de quinze jours qui s'est tenue à la préfecture, nous laisse sceptiques sur le traitement d'une demande d'asile dans de telles conditions. Faire venir des agents de protection de l'OFPRA chargés de l'examen du bien fondé des demandes dans

un lieu chargé du contrôle des flux et de la police des étrangers, ne nous est pas apparu très logique. Cela crée de plus une confusion pour les demandeurs.

La mutualisation des nationalités au «flux important», outil de l'accélération du traitement

Un nouvel outil de l'accélération du traitement de la demande d'asile a été mis en place par l'Office en anticipant sur la réforme, il s'agit de la mutualisation des nationalités. Nous pouvons d'ores et déjà noter que les nationalités que l'Office a choisi de mutualiser sont celles relevant des flux de primo-arrivants les plus importants.

Cette pratique de mutualisation revient sur le principe de spécialisation géographique des officiers de protection. Ce principe garantissait pourtant au demandeur d'être entendu par un officier qui connaissait sa région de provenance.

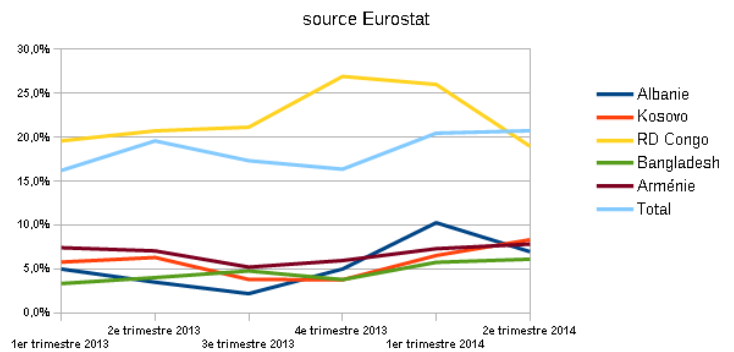
Ainsi, le plan d'action de l'OFPRA pour 2015 prévoit de mutualiser entre les quatre divisions géographiques, l'examen de cinq nationalités : Albanie, Arménie, Bangladesh, Kosovo et République démocratique du Congo. Pour cela des officiers de protection instructeurs référents ont été désignés et un comité d'harmonisation a été mis en place.

Le plan d'action viserait à améliorer la qualité de l'instruction et réduire les délais d'instruction. Aux termes du plan, « le traitement adapté conduit à une simplification des procédures d'instruction pour venir en aide aux officiers de protection et garantir le respect des droits des demandeurs. Il suppose un questionnement plus directif et doit conserver un caractère contradictoire permettant au demandeur de s'expliquer sur les points faibles ou les contradictions apparentes. L'instruction s'effectue sur la base d'une synthèse des principaux faits invoqués et la qualification juridique doit correspondre à un modèle simplifié. S'il apparaît au cours de l'instruction des éléments de nature à remettre en cause l'appréciation initiale, l'officier de protection doit passer du traitement adapté à un examen plus approfondi. Les modalités de mise en œuvre du traitement adapté sont spécifiques à chaque type de demande. » (Plan d'action pour la réforme de l'OFPPA 22 mai 2013). Des fiches de traitement adapté à certaines nationalités ont ainsi été rédigées pour les officiers de protection. Le but étant de limiter leur subjectivité tout en respectant leur autonomie de décision et d'action. Ceci peut paraître louable sauf si cela conduit à une standardisation des décisions par demande type.

La mutualisation va de paire avec une autre pratique de l'Office : la mise en place d'un « traitement adapté permettant une instruction proportionnée au degré de complexité de la demande ». Il apparaît tout d'abord difficile de définir un niveau de complexité *a priori* de la demande. Cet objectif interroge également par son caractère systématique comme si, à un profil de demandeur d'asile, il y aurait un type de décision au détriment d'un examen personnel de la demande.

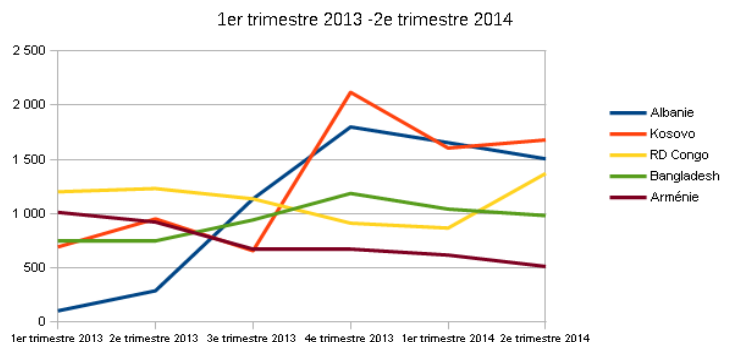
Le plan d'action ayant été mis en place en septembre 2013, nous avons déjà quelques résultats. Une étude de la commission Asile de La Cimade, menée par Gérard SADIK à partir des données Eurostat, a établi que la mutualisation a un effet sur le taux d'accord, puisqu'il fléchit dans un premier temps avant de revenir à des chiffres semblables lorsque la nationalité n'était traitée que par une division.

taux accord nationalités mutualisées (réexamens et mineurs compris)



Il y a également eu plus de décisions prises grâce à cette mutualisation. Elle a d'abord été mise en œuvre pour l'Albanie et le Kosovo puis l'Arménie et le Bangladesh et enfin en mars 2014, pour la RDC. Selon les statistiques arrondies fournies par Eurostat, il y a une forte augmentation des décisions pour l'Albanie et le Kosovo et dans une moindre mesure pour le Bangladesh au 4e trimestre 2013, avant une décreue liée en partie à la baisse de la demande d'asile de ces pays. En revanche, la RDC ne connaît une augmentation que dans le 2e trimestre 2014.

Décisions prises par l'OFPPA



La mutualisation donne donc une impression de traitement expéditif. Les premiers demandeurs qui ont été mutualisés ont été pénalisés. Il se peut que les officiers de protection n'avaient alors pas pleine connaissance de la situation dans les pays.

La création de « modèle simplifié » ou de « synthèse pays » laisse penser à une demande standardisée qui entre en contradiction avec la personnalisation des craintes et l'unicité de chaque histoire.

Demandes irrecevables

La loi autorise l'OFPPRA à juger irrecevable une demande sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies :

- ➔ Lorsque le demandeur bénéficie de manière effective d'une protection internationale (statut ou protection subsidiaire) dans un autre Etat membre ou dans un Etat tiers ;

Il serait nécessaire de définir la notion de protection effective ainsi que la capacité des Etats à assurer concrètement cette protection. Par ailleurs, Le Conseil d'Etat dans la décision Oumarov⁴ était allé dans ce sens mais avait admis la possibilité d'examiner la demande s'il y a une défaillance de protection.

- ➔ En cas de demande de réexamen lorsqu'il apparaît que cette demande ne repose sur aucun élément nouveau.

Aux termes de cette disposition, il semble que sans justification suffisante, la demande de réexamen est considérée comme irrecevable : en effet, l'OFPPRA peut conclure à l'issue d'un examen sans entretien avec le demandeur à l'irrecevabilité de la demande si « *ces faits ou éléments nouveaux n'augmentent pas de manière significative la probabilité que le demandeur justifie des conditions requises pour prétendre à une protection* ».

Il s'agit d'une nette régression car le recours contre les demandes qui sont déclarées irrecevables n'est pas suspensif.

Le projet de loi ne simplifie pas la procédure en créant une nouvelle procédure d'irrecevabilité, disposition de la directive que la France n'était pas obligée de transposer.

La création d'un type de décisions prévoyant l'irrecevabilité d'une demande d'asile « *sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies* » est, en effet, en opposition claire et sans ambiguïté au droit à solliciter le statut de réfugié, liberté fondamentale et droit constitutionnel.

Cette notion doit être retirée ou encadrée de garanties claires, notamment pour les bénéficiaires d'une protection internationale dans un pays de l'UE, et doit prendre en

compte la possibilité d'une défaillance de protection.

Des garanties « nouvelles »

Nous avons déjà vu comment l'accélération des procédures influe la qualité de l'instruction. Nous allons voir maintenant si les garanties « nouvelles » peuvent contrebalancer cette impression de traitement expéditif.

Présence d'un conseil à l'entretien

Il conviendrait pour une application effective de cette garantie nouvelle de garantir le respect de l'égalité de traitement entre les personnes (prise en charge des déplacements, aide juridictionnelle).

Les demandeurs d'asile résidents en Isère doivent se déplacer jusqu'en région parisienne pour leur audition devant l'OFPPRA et leur audience à la CNDA. Ils doivent faire de même pour rencontrer leur avocat. Si la Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile prend en charge les billets de train pour les personnes ne bénéficiant pas de l'Allocation Temporaire d'Attente, cette aide disparaît dès le dépôt d'une demande à bénéficier de l'ATA. Aucune assistance n'est apportée pour les personnes qui ne sont pas hébergées en CADA pour ces trajets.

L'ADA dépense 40 000 euros par an en frais de transport pour permettre aux demandeurs d'asile ne bénéficiant d'aucune aide, de la plateforme ou d'une prise en charge en CADA, de se rendre à l'OFPPRA ou la CNDA, et ne peut prendre en charge que le billet Aller.

Il est matériellement impossible pour les associations opérant en province d'assurer un accompagnement des requérants aux auditions à l'OFPPRA.

Cette disposition introduit, en outre, une inégalité de traitement entre les personnes en procédure normale et celles en procédure accélérée. Ces dernières n'auront la notification de la transcription qu'au moment de la décision sans pouvoir la commenter avant que la décision ne soit prise alors qu'en procédure normale ils pourront la commenter.

⁴ Conseil d'Etat, décision du 13 novembre 2013, Cimade et M. Oumarov, n°349735 et 349736

Ce que prévoit le projet de loi

Le demandeur peut être accompagné d'un avocat ou d'un représentant agréé d'associations de défense des étrangers, des droits de l'homme, du droit des femmes ou des enfants, ou visant à lutter contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle qui prend des notes pendant l'entretien et peut faire des observations à son issue.

La transcription est communiquée à leur demande à l'intéressé ou à son avocat ou au représentant de l'association avant qu'une décision soit prise sur la demande. Dans le cas de la procédure accélérée, cette communication est faite lors de la notification de la décision.

L'enregistrement de l'entretien et sa transcription n'est transmis par voie sécurisée qu'après une décision de rejet par l'OFPRA ou par la CNDA et pour former un recours. Le demandeur ne pourra l'utiliser qu'en cas d'une erreur de traduction ou un contresens identifié de façon précise dans la transcription de l'entretien.

Ce que nous préconisons

Une attention particulière devra être donnée à l'égalité de traitement entre demandeurs et sur l'ensemble du territoire

Modalités d'examen particulières devant l'Office, procédures « par priorité »

Le projet de loi prévoit d'octroyer de nouvelles prérogatives à l'OFPRA qui pourra offrir des garanties procédurales plus grandes lorsqu'il estime que la situation particulière du demandeur le commande.

L'OFPRA pourra permettre des modalités particulières d'examen adaptées à la situation pour les demandes manifestement fondées. C'est également le cas pour les personnes vulnérables détectées par l'OFIL ou par l'OFPRA ou encore les mineurs isolés et les victimes de torture. Dans ce cas, la personne vulnérable placée en procédure accélérée repasse en procédure normale.

Il est permis de douter de la faculté de mettre fréquemment en œuvre ces prérogatives, compte tenu du manque de moyens dont disposent les officiers de l'OFPRA et de l'incitation qui pèse sur eux à réduire les délais de traitement.

L'Office pourra définir, pendant toute la durée de l'instruction de la demande d'asile, des modalités particulières d'examen au bénéfice de demandeurs en raison de leur situation particulière, de leur minorité ou de leur vulnérabilité. Il pourra ainsi statuer « par priorité » sur les demandes manifestement fondées ou sur celles qui sont présentées par des personnes vulnérables.

Dans la pratique, ces modalités d'examen particulières constituent-elles des garanties nouvelles ? Il n'est pas dit qu'en traitant « par priorité » et donc plus vite le demandeur vulnérable puisse être plus à même de présenter sa demande.

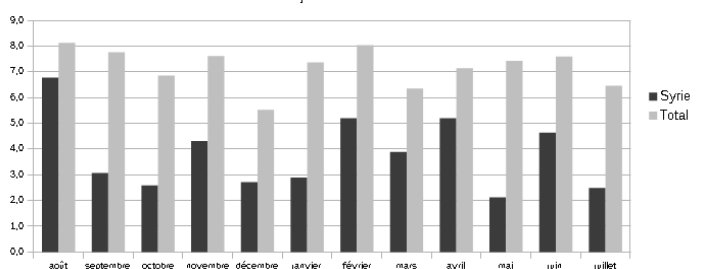
Ce système de priorité a notamment été appliqué pour les demandes d'asile syriennes.

Une étude de la commission Asile de La Cimade menée par Gérard SADIK à partir des statistiques publiées par Eurostat et l'OFPRA, a permis de relever que les demandes d'asile syriennes sont traitées en moins de trois mois à compter de leur enregistrement. Ainsi le délai moyen prévisible (nombre d'affaires en instance/ nombre de décisions) est nettement inférieur au délai global qui était de 6,5 mois en juillet 2014.

D'autres nationalités comme l'Érythrée feraient l'objet d'une procédure similaire mais une partie est placée en procédure prioritaire en raison d'empreintes inexploitables.

Délai moyen prévisible (en mois)

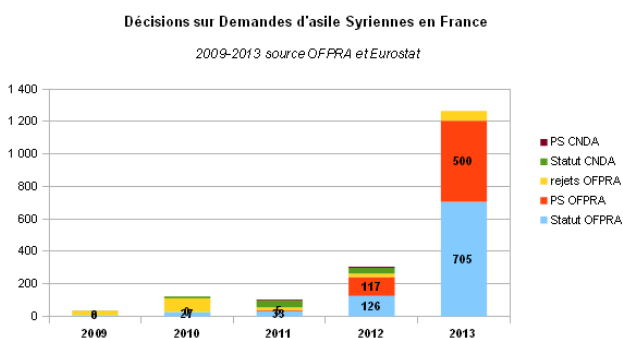
août 2013- juillet 2014 source Eurostat



En Isère, l'ADA a enregistré 25 demandeurs d'asile en provenance de Syrie en 2014, contre 7 en 2013. Ces chiffres sont néanmoins relativement bas et ne permettent pas de dégager une tendance statistique. Nous pouvons néanmoins dire que toutes ces personnes étaient arrivées en dehors de l'opération spéciale mise en œuvre en 2014 par le Ministère de l'Intérieur. Parmi elles, 7 relèvent de réfugiés dits « sur place » car les demandeurs se trouvaient déjà sur le territoire sur le territoire (étudiants, salariés...). Pour les 18 personnes restantes, 11 disposent de leur adresse de domiciliation, elles ont donc des attaches familiales en France. Seules 3 disposent d'une adresse de domiciliation par l'intermédiaire de la plateforme d'accueil.

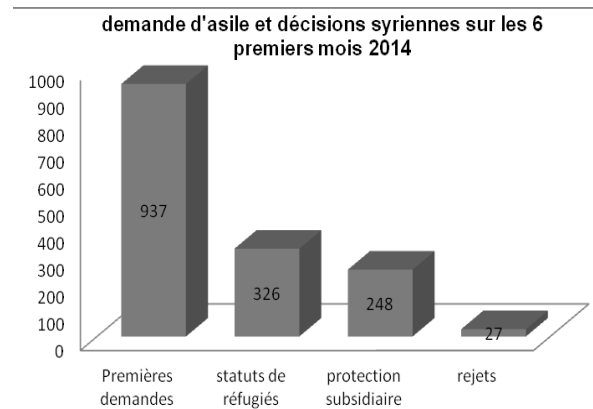
La quasi-totalité des Syriens accueillis en Isère ont obtenu une protection par l'OFPRA. Il est difficile de dégager une tendance statistique sur vingt demandes mais il nous est apparu parfois que les demandes d'asile syrienne du fait de la procédure « par priorité » - et donc du traitement plus rapide de leur demande - se voyaient plutôt octroyer une protection subsidiaire en raison de la violence généralisée que le statut de réfugié.

Cette tendance n'est pas vérifiable par les statistiques de La Cimade à partir des données Eurostat et OFPRA, du moins jusqu'à 2013.



Ces chiffres révèlent qu'en 2013, la demande syrienne était traitée dans un délai de trois mois et le taux d'accord était de 95.2% dont deux tiers sont des reconnaissances de statut de réfugié. Nous n'avons pas encore les chiffres pour 2014, mais sur les six premiers mois nous notons une augmentation des procédures subsidiaires accordées aux ressortissants syriens. Il est possible alors

que nous assistions à un renversement de la tendance par laquelle les demandes syriennes seraient plutôt analysées au regard de la protection subsidiaire que du statut de réfugié.



Source : chiffres provisoires OFPRA, données Eurostat

Ce traitement des demandes « par priorité » avec des modalités d'examen particulières devraient également s'appliquer aux personnes identifiées comme « vulnérables ».

L'application de cette disposition pose question car rien dans la loi ne précise si les personnes vulnérables auront plus de temps ou moins de temps à leur disposition.

Il conviendra donc d'observer l'application de ces modalités d'examen particulières des demandes « par priorité » afin qu'elles ne se traduisent pas par l'usage systématique de la protection subsidiaire au détriment d'un examen approfondi au regard de la Convention de Genève.

Si l'on met en balance les garanties nouvelles avec les outils d'accélération du traitement, la réforme de l'asile donne fortement l'impression de ne viser qu'une réduction des flux.

// Traitement devant la CNDA //

Le projet de loi contient plusieurs avancées concernant les garanties offertes aux demandeurs d'asile : la généralisation du recours suspensif devant la Cour et le bénéfice de plein droit de l'aide juridictionnelle. En revanche, il y a un traitement différencié de la demande entre procédure normale, procédure accélérée et demandes irrecevables.

L'encadrement à 5 mois des délais de réponses données par la Cour, jumelé à l'accord de plein droit de l'aide juridictionnelle, répondent sans nul doute aux exigences européennes, comme à l'objectif affiché du gouvernement : réduire les délais de traitement des demandes d'asile.

Cependant, la CNDA devra se prononcer dans un délai de 5 semaines et par la voix d'un juge unique si l'on se trouve dans le cadre d'une procédure accélérée. Or, on l'a vu, le projet de loi a significativement élargi les hypothèses dans lesquelles une telle procédure est mise en œuvre.

D'autre part, l'objectif de raccourcissement des délais, s'il est légitime, ne peut se faire au prix d'un affaiblissement des garanties procédurales. Or, l'abandon dans de nombreux cas de figure de la formation collégiale, particulièrement dans un domaine aussi pluridimensionnel que l'asile, ne peut être considéré comme satisfaisant.

Dans le département de l'Isère, plus de personnes en procédure « prioritaire » ont obtenu une protection au titre de l'asile ou de la protection subsidiaire que de personnes en procédure normale. Les chiffres présentent de très fortes différences entre les décisions rendues par l'OFPRA, qui reconnaît beaucoup moins de protection aux demandes examinées en procédure "prioritaire" que normale et les décisions rendues par la CNDA.

Ainsi, en 2013, 56,5% des personnes ayant obtenu une protection par décision de la CNDA étaient examinées en procédure prioritaire,

alors qu'elles représentaient 27,2% du nombre total de demandeurs d'asile dans le département.

Le texte prévoit non seulement que les demandes en procédure « accélérées » seront instruites en 5 semaines au lieu de 5 mois, mais en plus qu'elles seront traitées par un juge unique et non pas devant une formation de jugement dite « collégiale » (1 président, 1 assesseur représentant l'Etat, et un assesseur représentant le HCR) comme pour la procédure « normale ».

L'instauration d'une **procédure différenciée devant la CNDA** pour le même type de contentieux représente une **inégalité face à la justice**, et **méconnaît les droits du justiciable**.

Les critères de placement en procédure accélérée (pays d'origine sûrs, refus de relevé Eurodac, dissimulation d'identité, demande déposée en vue de faire obstacle à une mesure d'éloignement, dépôt d'une demande après 120 jours de séjour en France) ne tiennent pas compte de la qualité intrinsèque de la demande d'asile et donc du fond de la demande.

Les demandes d'asile examinées selon la procédure accélérée nécessitent de faire émerger les craintes des demandeurs malgré la présomption qui s'y attache, elles requièrent un examen plus approfondi des conditions géopolitiques. Ainsi, les 2° et 3° de l'article 10 (L. 732-1) du projet de loi précise que les deux assesseurs de la formation de jugement collégiale sont des personnalités qualifiées nommées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés soit par le vice président du Conseil d'Etat "*en raison de leurs compétences dans les domaines juridique ou géopolitique*".

Ces garanties seront niées aux demandeurs d'asile en procédure accélérée.

Partie 3 : Les conditions matérielles d'accueil

Les conditions matérielles d'accueil qui doivent être garanties aux demandeurs d'asile au regard de la directive « Accueil » comprennent le logement, la nourriture, l'habillement, ainsi qu'une allocation de subsistance.

Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile tel qu'il fonctionne en France aujourd'hui ne permet pas de garantir un accès effectif à de telles conditions, contraignant de nombreux demandeurs d'asile à vivre dans une situation d'extrême précarité. L'un des objectifs du présent projet de loi est de se conformer aux exigences européennes en améliorant les conditions d'accueil et en les rendant plus justes et plus équitables pour les demandeurs d'asile.

Pour remplir cet objectif, le projet de loi transpose des garanties pour le défaut desquelles la France avait été condamnée plusieurs fois par les instances européennes. Il n'en demeure pas moins que sur certains autres aspects, le projet de loi reste trop silencieux pour être satisfaisant au regard de ces exigences. Cela se vérifie tant en ce qui concerne les modalités d'accès aux conditions d'accueil qu'en ce qui concerne les conditions d'accueil elles-mêmes. Se pose, en outre, encore une fois, la question des moyens mis en œuvre.

// Accès aux conditions matérielles d'accueil //

Tant la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne que le droit européen reconnaissent qu'un demandeur d'asile dispose de droits inhérents à son statut, notamment le droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes. Les Etats ont l'obligation de les mettre en œuvre et d'en garantir l'accès effectif et ce, dès l'introduction de la demande d'asile et jusqu'à une décision définitive sur la demande d'asile (ou du transfert du demandeur vers l'Etat responsable de l'examen de sa demande, pour les personnes en procédure Dublin).

L'accès aux conditions matérielles d'accueil doit se faire rapidement et tenir compte de la vulnérabilité des demandeurs.

Rappelons que le projet de loi prévoit que l'enregistrement de la demande d'asile se fasse dans les 3 jours, 6 jours s'il y a une plateforme d'accueil, ce qui permettrait donc, en théorie, de bénéficier très rapidement des conditions matérielles d'accueil. Toutefois, compte-tenu de ce qui a été développé précédemment, il est permis de douter du respect, dans les faits, des délais

d'enregistrement tant les pratiques actuelles des préfectures en sont éloignées.

La situation risque donc à cet égard d'être celle que l'Observatoire a déjà pu constater et analyser : les délais excessifs dans la délivrance de document autorisant le maintien sur le territoire pourront encore avoir pour conséquence de laisser « à la rue » de nombreux demandeurs d'asile dans des conditions extrêmement précaires. Une enquête de l'Observatoire sur l'hébergement réalisée par Romy FREDERICK en 2014, a révélé que presque tous les demandeurs d'asile vivent une période à la rue, allant de quelques jours à plusieurs mois.

Une évaluation préalable des besoins particuliers

L'examen de la vulnérabilité est susceptible d'intervenir lors des différentes étapes de la procédure et d'impacter celle-ci de plusieurs façons. L'OFPRA peut aussi décider de statuer prioritairement à l'égard de toute personne qu'elle considère vulnérable. Cette détection

conditionne également les conditions d'accueil du demandeur.

Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi prévoit que l'OFII identifie dans un délai raisonnable la vulnérabilité du demandeur d'asile afin de déterminer, le cas échéant, ses besoins particuliers en matière d'accueil. Il peut déléguer ses missions d'accueil, d'information et d'accompagnement à des personnes morales.

Le bénéfice des conditions d'accueil prévues par la directive accueil peut être subordonné à l'acceptation de l'hébergement proposé qui est déterminé en fonction de ses besoins, de sa situation sanitaire et familiale et des capacités disponibles. Si la personne refuse après une information dans sa langue, elle ne peut prétendre qu'à un hébergement d'urgence, et ne peut réclamer le droit à l'hébergement opposable.

Qui est vulnérable ?

Les modalités d'évaluation sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

Le projet de loi se contente de préciser que l'OFII doit procéder à cet examen de la vulnérabilité du demandeur « *dans un délai raisonnable* ». Ce terme semble trop vague pour assurer la protection recherchée de ces personnes. En effet, la reconnaissance de l'état de vulnérabilité va avoir un impact sur l'offre de prise en charge proposée par l'OFII, notamment en termes de lieux d'hébergement ou de soutien psychologique. Il conviendrait de déterminer un délai contraint pour l'évaluation et que cette évaluation soit renouvelée à chaque moment de la procédure, l'état de vulnérabilité pouvant évoluer durant l'examen de la demande.

Par ailleurs, ainsi que le souligne la directive « Accueil », l'évaluation des besoins du demandeur ne doit pas revêtir la forme d'une procédure administrative. Le personnel procédant à l'évaluation doit être suffisamment formé afin d'être en mesure

d'identifier les vulnérabilités et les besoins particuliers en matière d'accueil. Dans le but d'établir un rapport de confiance avec le demandeur et d'identifier avec lui la prise en charge la plus adaptée à ses besoins, cette évaluation devrait faire intervenir une équipe pluridisciplinaire et avoir lieu avec un interprète. Sur ce point, **le fait que l'OFII soit en charge de cette évaluation est contestable dans la mesure où l'évaluation de la santé et de la situation sociale devrait ressortir de la compétence du ministère de la Santé et non de celui de l'Intérieur.** Concrètement, cette évaluation se fera par des médecins agréés, sous l'égide et la tutelle du ministère de l'Intérieur, ce qui n'offre pas les garanties d'indépendance de la médecine de prévention, sous le contrôle des Agences Régionales de Santé (ARS).

En tout état de cause, notamment pour la prise en charge des victimes de tortures ou de violences, l'article 25 de la directive « Accueil » impose aux Etats que le personnel prenant en charge ces victimes reçoive une formation appropriée concernant les besoins. Le projet de loi n'évoque pas cette obligation.

Nous craignons que ces nouveaux droits garantis aux personnes vulnérables n'amenuisent les droits des personnes non identifiées comme vulnérables.

Limite et fin des conditions matérielles d'accueil

Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi prévoit la possibilité de limiter ou de suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil dans certains cas :

- refus du demandeur d'asile d'accepter l'hébergement affecté par l'OFII (sur l'ensemble du territoire) ou abandon du lieu d'hébergement
- si le demandeur ne s'est pas présenté à un entretien
- dissimulation de ressources financières ou informations mensongères sur la situation familiale
- demande de réexamen de la demande d'asile ;
- tardiveté de la demande d'asile.

Ce que nous préconisons

Ne pas contraindre l'acceptation de l'hébergement pour pouvoir bénéficier des autres conditions d'accueil

Ces limites existent déjà dans la pratique. Les demandeurs qui n'acceptent pas l'offre de prise en charge ne peuvent pas toucher l'allocation. Les règlements intérieurs des centres d'hébergement sont, par ailleurs, très restrictifs. Toute absence non justifiée est susceptible de provoquer un renvoi si elle se répète.

Une enquête en cours, réalisée par Maureen CLAPPE, sur les moyens de subsistance des demandeurs d'asile a révélé à travers une série d'entretiens semi-directifs à quel point le système était déjà contraignant.

Le CADA mais également l'HUDA sont des institutions partiellement fermées régies par un règlement intérieur qui doit être signé par le résident dès son arrivée. Il est formellement stipulé que toute absence injustifiée « sera considérée comme un départ volontaire, justifiant la fermeture de la chambre, la mise sous consigne des bagages et la fin de la prise en charge au titre de l'aide sociale ». La politique du soupçon est déjà bien intégrée par certains travailleurs sociaux qui soupçonnent parfois des résidents de faire dormir « illégalement » leurs « compatriotes » la nuit.

Beaucoup de pratiques sont vécues comme un processus d'infantilisation par les demandeurs d'asile. Le fait d'être « traités comme des mineurs », comme des enfants crée ainsi un « effet de dépendance accentué par le manque de marge de manœuvre qui leur est offert dans ces centres ».⁵ En plus d'être dépendants économiquement de l'institution, attendant que leur soit versé l'AMS ou l'ATA, les résidents sont contrôlés jusque dans leurs pratiques relevant du domaine privé, ce qui entraîne indéniablement des conséquences sur leur autonomie.

// Un dispositif d'hébergement directif et contraignant //

Selon l'exposé des motifs, afin d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et

⁵ Antoine Decourcelle, Stéphane Julinet, *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, Paris, L'Esprit frappeur, 2000, p. 133 cité In Carolina Kobelinsky, « Faire sortir les déboutés ». Gestion, contrôle et expulsion dans les centres pour demandeurs d'asile en France », *Cultures & Conflits*, 71 | 2008, p. 127

les rendre plus justes et plus équitables, le projet de loi unifie le parc d'hébergement des demandeurs d'asile, en s'inspirant du modèle du centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

Ce que prévoit le projet de loi

Un schéma national d'accueil fixe la répartition des places au niveau national arrêté par le Ministre de l'Intérieur après avis des Ministères du logement et des affaires sociales et est transmis au Parlement. Un schéma régional est fixé par le préfet de région après avis de la conférence territoriale de l'action publique concernée. Il fixe la répartition des places et le dispositif d'enregistrement, de suivi et d'accompagnement des demandeurs-dissimulation de ressources financières ou informations mensongères sur la situation familiale

L'hébergement directif existe déjà et il est difficile de s'imaginer comment à moyens quasi-constants, l'Etat arrivera à héberger tout le monde. S'il compte sur une réduction des délais, celle-ci ne suffira pas. L'hébergement directif présenté comme la solution permettant d'héberger tout le monde, risque bien d'être inefficace. Il existe déjà au niveau départemental et ne résout pas la question à laquelle il s'attaque à savoir pouvoir héberger tous ceux qui le souhaitent et qui en ont besoin en vue de pouvoir déposer leur demande d'asile dans de meilleures conditions.

Une inégalité de traitement pour les demandeurs en procédure Dublin

Si dans l'exposé des motifs du projet de loi, le gouvernement affiche sa volonté de rendre les conditions d'accueil des demandeurs d'asile plus équitables, il est à craindre que **certaines dispositions laissent persister des inégalités de traitement entre demandeurs.**

Certes, le projet de loi constitue une avancée en ce que les demandeurs d'asile placés en procédure Dublin se voient remettre une attestation de demande d'asile spécifique leur permettant de se maintenir sur le territoire et d'accéder au dispositif d'accueil pendant la

procédure de détermination de l'Etat responsable (la préfecture de l'Isère remettait déjà une convocation). La France se met ainsi en conformité avec les exigences jurisprudentielles européennes ainsi que la directive « accueil », laquelle demande à ce que ces dispositions s'appliquent à tous les types de procédures relatives aux demandes d'asile.

L'exception des demandes en procédure Dublin

Cependant, les demandeurs d'asile sous procédure « Dublin » se voient toujours écartés des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Le nouvel article L.348-1 du code de l'action sociale et des familles vient ainsi confirmer une jurisprudence du Conseil d'Etat qui avait validé cette inégalité de traitement, en inscrivant dans la loi l'exclusion de cette catégorie de demandeurs d'asile de la structure d'hébergement pourtant dédiée à l'accueil et à l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Ce que prévoit le projet de loi

Les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile sont proposées à chaque demandeur d'asile [...] après l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative compétente.

Ce que nous préconisons

Permettre aux personnes en procédure Dublin d'accéder à toutes les conditions matérielles d'accueil

L'ADA avait déposé une question préjudicielle de constitutionnalité au Conseil d'Etat avec La Cimade suite à un référé liberté déposé un tribunal administratif. Elle n'a pas été transmise. Elle portait sur l'exclusion des CADA des personnes en procédure Dublin.

[CE, référés, 18 février 2014, n°375403](#)

4. Considérant que les dispositions de l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles, issues de la loi du 24 juillet 2006, qui sont applicables au litige, n'ont pas déjà été déclarées conformes à la

Constitution par le Conseil constitutionnel ; que cet article subordonne le bénéfice de l'accueil dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile à la possession de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que ce dernier article prévoit que, lorsqu'il est admis à séjourner en France, l'étranger qui demande à bénéficier de l'asile se voit remettre un document provisoire de séjour lui permettant de déposer une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et qu'un nouveau document de séjour lui est délivré après le dépôt de sa demande d'asile ; que ces dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers définissent les conditions dans lesquelles est assurée la mise en œuvre du droit au séjour provisoire des demandeurs d'asile ; qu'en prévoyant que les demandeurs d'asile doivent détenir l'un des documents de séjour prévus par l'article L. 742-1 de ce code pour bénéficier de l'accueil dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles ne méconnaît aucune des exigences constitutionnelles relatives au droit d'asile et ne porte pas davantage atteinte au principe à valeur constitutionnelle de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine ; qu'il en résulte que la question prioritaire de constitutionnalité invoquée ne présente pas un caractère sérieux ; qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel ;

Le référé à l'origine de cette jurisprudence du Conseil d'Etat faisait partie d'une campagne de référé entre février et mars 2014. Le bilan qui en a été fait est édifiant. Sur les 23 déposés, seuls trois ont obtenu gain de cause. Il s'agissait dans les trois cas de familles avec enfants en bas âge. Sur ces trois familles, seule une a obtenu un hébergement.

Les deux autres étaient toujours à la rue, près d'un mois après la décision de justice.

L'action n'a pas consisté en un dépôt systématique de référés, mais à systématiquement proposer aux demandeurs d'asile non hébergés la possibilité d'engager cette démarche contentieuse, en prenant soin de les informer précisément de ses modalités et de ses limites et en leur laissant la liberté de décision. Il était, en effet, devenu courant de ne proposer un référé qu'aux personnes que nous identifions comme vulnérable car la jurisprudence pour les « hommes isolés en bonne santé » n'allait pas dans notre sens. Avec cette campagne, il s'agissait d'ouvrir cette possibilité non pas sous l'angle de la situation de vulnérabilité, mais sous celle du droit reconnu à l'ensemble des demandeurs d'asile par le Code d'Action Sociale et des Familles (CASF) comme par les directives européennes.

Dans sa conception, cette démarche visait autant à permettre aux demandeurs d'asile de faire eux-mêmes valoir leurs droits devant le Tribunal – avec une chance de succès certes limitée – que de la faire valoir devant la CEDH, en faisant remonter les décisions au cabinet Spinosi. L'objectif étant, à terme, de donner toute sa visibilité à cette problématique.

L'intérêt du dépôt d'un référé par le requérant lui-même est autant la possibilité qui lui est dès lors donnée d'apporter personnellement des précisions sur sa situation réelle, que de le faire dans les délais les plus rapides, l'audience ayant lieu pour juger de la situation de la personne au moment où elle se présente.

Notre objectif au regard du droit était de démontrer que la privation du bénéfice des mesures garantissant aux demandeurs d'asile des conditions matérielles décentes jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur demande d'asile portait une atteinte grave à cette liberté fondamentale qu'est le droit d'Asile. En outre, le manque de diligence de la part de l'administration, eu égard à ses moyens, constitue également une atteinte particulièrement grave à cette liberté. Les demandeurs d'asile ont le droit à des conditions matérielles d'accueil digne. Ce

principe a été rappelé dans de nombreux arrêts du Conseil d'Etat, cependant, il n'a cessé d'être limité par la suite. Enfin, les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement d'urgence instaurés au rang de liberté fondamentale par le Conseil d'Etat ont guidé notre démarche.

La raison de ces refus était justifiée par les moyens limités dont disposait la préfecture. Cet argument nous semble dilatoire, car c'est à l'Etat et à la préfecture de mettre en place les moyens nécessaires au respect de la loi, et non pas au demandeur d'asile. Par ailleurs rendre le droit tributaire des considérations économiques peut mener à des dérives dont tout citoyen devrait se sentir inquiet.

Le principe de réalité s'impose. Si le dispositif d'hébergement ne dispose pas d'assez de places, ce n'est pas en envoyant les demandeurs à l'autre bout du territoire que la solution sera trouvée. Il faut repenser le système et il faut le repenser en permettant une autonomisation des demandeurs.

L'autre ADA

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA) remplacera désormais l'allocation temporaire d'attente (ATA) – prestation versée par pôle emploi et prévue par le code du travail (article L.5423-8). Le demandeur d'asile n'aura droit à cette allocation que s'il a accepté, au préalable, l'offre de prise en charge proposée par l'OFII, notamment le lieu d'hébergement proposé. Il doit également remplir les conditions de ressources et d'âge, ce qui exclut donc les mineurs demandeurs d'asile.

A cet égard, le projet de loi **constitue une avancée significative concernant l'égalité d'accès des demandeurs d'asile** aux conditions matérielles d'accueil, lesquelles comprennent l'hébergement, la nourriture, l'habillement mais également une allocation de subsistance. Les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ne bénéficiaient plus des conditions d'accueil après un rejet de l'Office.

Une autre avancée est à souligner concernant **le montant de l'allocation**. Il sera fixé en prenant en compte plusieurs critères : les ressources de l'intéressé, sa situation

familiale, son mode d'hébergement et, le cas échéant, les prestations offertes par son lieu d'hébergement.

Le budget de l'ATA dans le projet de loi de finance pour 2015 passe de 140M€ à 109M€. Le Ministre annonce une diminution du nombre de bénéficiaires en année pleine (25 000) en raison de la réduction des délais d'instruction et du plus grand nombre de personnes entrant en CADA. Cette prévision semble irréaliste puisque 176M€ pourraient être consacrés au bénéfice de cette allocation en 2014.

Toutefois, ainsi qu'il a été vu précédemment, il est permis de douter du fait que ces délais soient complètement respectés, faute de déploiement de moyens supplémentaires conséquents.

Sur l'effectivité de l'accès au marché du travail

L'article 15 de la directive « accueil » demande aux Etats membres de veiller à ce que les demandeurs d'asile aient un accès effectif au marché du travail dans un délai maximal de 9 mois à compter de la date d'introduction de la demande d'asile lorsque deux conditions sont réunies :

- aucune décision par l'OFPRA n'a été encore prise
- le retard ne peut être imputé au demandeur.

Par ailleurs, en cas de recours contre la décision de rejet de l'OFPRA, l'accès au marché du travail ne peut être refusé.

Si la directive laisse aux Etats la liberté de fixer les conditions d'accès au marché du travail, elle leur demande d'assurer l'effectivité de cet accès et de fixer des règles claires.

Ce que prévoit le projet de loi

Les demandeurs auront accès au marché de l'emploi à la formation professionnelle au bout de neuf mois devant l'OFPRA.

En revanche, l'Assemblée a oublié de transposer l'accès au marché pour les personnes ayant déposé un recours en procédure normale.

Le droit en vigueur, qui prévoit que les demandeurs d'asile sont autorisés à travailler si leur demande d'asile est en cours d'examen depuis plus de 12 mois, mériterait donc d'être réformé.

Toutefois, ainsi qu'il a été vu précédemment, il est permis de douter du fait que ces délais soient complètement respectés, faute de déploiement de moyens supplémentaires conséquents. Il n'est donc pas du tout exclu que des demandeurs d'asile attendent toujours une réponse de l'OFPRA ou de la CNDA au-delà de 9 mois.

Partie 4 : Contenu de la protection

La directive « Qualification » impose de renforcer les droits des personnes auxquelles a été reconnue une protection.

Droit au séjour des réfugiés

Le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire bénéficie de récépissés de six mois renouvelables autorisant à travailler avant d'avoir sa carte de résident ou une carte de séjour.

Le droit à une carte de résident est étendu aux partenaires d'union civile et concubins notoires ainsi qu'aux enfants majeurs non mariés et aux parents de réfugiés mineurs non mariés.

On peut regretter que le projet de loi n'aligne pas sur un même régime les personnes bénéficiaires de l'asile et maintienne une différence de traitement selon la qualification qui aura été retenue pour accorder la protection. L'octroi d'un droit au séjour de courte durée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire fragilise en effet leur intégration.

Si les bénéficiaires d'une protection subsidiaire sont exonérés de la taxe de séjour pour la délivrance du premier titre de séjour ils ne le sont plus ensuite lors des renouvellements chaque année de leur titre..

Cette distinction, destinée à vérifier périodiquement la nécessité de bénéficier d'une protection, perd pourtant de sa pertinence au regard de la possibilité que le projet de loi offre à l'administration de retirer, pendant les 5 premières années, le titre de séjour en cas de cessation ou de renonciation de protection.

Le projet de loi renforce en effet par ce biais le contrôle a posteriori des bénéficiaires de l'asile.

Réunification familiale

Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire bénéficient d'un régime dérogatoire. Ils peuvent entreprendre une procédure de rapprochement familial qui ressemble davantage à celle d'introduction de la famille des Français qu'à celle de regroupement familial applicable aux autres catégories d'étrangers.

Le droit de mener une vie familiale normale est un droit reconnu par les instruments internationaux et européens de défense des droits de l'Homme :

- «La famille a droit à la protection de la société et de l'Etat » (article 16-3 de la déclaration universelle des droits de l'Homme);
- «Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale » (article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme);
- «La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social» (article 33 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Cependant la procédure de réunification familiale fait intervenir une multitude d'acteurs (OFPRA, Bureau des familles des réfugiés à Nantes, ministère de l'Intérieur), de sorte que cette procédure est souvent illisible pour les intéressés.

Le projet de loi prévoit que la réunification familiale n'aura lieu qu'après délivrance du titre de séjour du réfugié, cette formalité prenant dans les faits beaucoup de temps.

Or, le droit à l'asile comprend bien évidemment le droit d'avoir sa famille auprès de soi, d'autant que la procédure qui a mené à la protection a pu être longue et conduire à une importante séparation des membres de la famille. Pendant ce temps, ceux restés au pays peuvent en outre craindre eux-mêmes certaines mesures de persécutions ou de représailles.

D'autre part, le projet de loi demeure muet concernant un autre obstacle que les bénéficiaires d'une protection internationale ont très fréquemment à franchir : la délivrance des visas une fois le regroupement familial accordé.

La réforme n'apporte, en l'état, pas de réels changements en matière de délais et de garanties procédurales pour améliorer et accélérer le traitement des demandes de réunification des familles. Ainsi, les autorités consulaires devront répondre aux demandes de visas déposées dans le cadre de cette procédure « dans les meilleurs délais », et non dans un délai contraint. De plus, cette procédure ne sera accessible qu'aux réfugiés détenteurs du titre de séjour. Or, il faut généralement plusieurs mois à la préfecture avant de le délivrer.

Récapitulatif des préconisations :

Egalité de traitement entre demandeurs et sur l'ensemble du territoire

Tous les demandeurs d'asile doivent avoir droit au même traitement de leur demande, non seulement en ce qui concerne leur droit au séjour et le droit au recours suspensif, mais aussi pour tous les aspects de la procédure, notamment en termes de délais et ce, quelle que soit leur situation juridique (Dublin, réexamen, procédure accélérée). Nous préconisons donc qu'il y ait une procédure unique d'instruction et des délais uniques de traitement.

Des conditions de vie digne dans le respect des choix des demandeurs et permettant une autonomisation

Le demandeur devrait pouvoir choisir le mode d'hébergement qui lui convient sans conséquence sur le bénéfice des autres conditions d'accueil (allocation de subsistance). Il est également nécessaire de créer des places d'hébergement en nombre suffisant et permettre leur accès aux personnes en procédure Dublin.

Un renforcement des garanties nouvelles pour qu'elles soient effectives

Les garanties nouvelles offertes par les Directives européennes méritent d'être renforcées. Les moyens mis en œuvre doivent permettre une égalité d'accès à ces garanties entre demandeurs et sur l'ensemble du territoire.

Un renforcement des droits des personnes protégées

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent bénéficier des mêmes droits que les personnes réfugiées. Le droit à la réunification familiale des personnes protégées doit être renforcé.

Conclusion

A travers cet état des lieux, nous nous sommes attachés à analyser les conséquences de la réforme sur l'organisation de l'asile au niveau du territoire isérois.

Si cette réforme s'est appuyée sur plusieurs rapports parlementaires mais aussi sur une « concertation nationale » lancée en 2013 avec certains acteurs de l'asile. La Coordination Française pour le Droit d'Asile dans son analyse « *rejette l'idée diffusée par le ministre de l'Intérieur selon laquelle la réforme répondrait à un consensus issu de la concertation de tous les acteurs avec le gouvernement, en 2013. Au contraire, nous déplorons que les recommandations et les mises en garde, pourtant fondées sur une expérience de terrain, aient été si peu entendues par le ministre de l'intérieur. Nous refusons que le produit des riches échanges et des divergences de vue de la concertation soit gommé et réduit au plus petit dénominateur commun, source de contresens qui plus est.* »

Nous avons cherché, par cet état des lieux, à analyser les conséquences que le consensus autour d'un dévoiement du droit d'asile pour décourager de prétendus « faux demandeurs d'asile » pouvaient avoir pour les principaux intéressés : les demandeurs.

Nous sommes arrivés à la conclusion que la gestion des flux et les intérêts de réduction de charge budgétaire ne peuvent présider seuls à l'établissement des lois sur l'asile qui déterminent le sort des réfugiés. C'est en partie pour cette raison que l'ADA et Modus Operandi ont entrepris une démarche visant à recueillir les expériences des réfugiés et leur point de vue sur la réforme pour croiser les approches. Le but étant de diffuser largement ces expériences et permettre d'arriver à une réforme plus consensuelle sur une base élargie.

Nous préconisons une procédure d'asile unique et un traitement équitable des demandes, la fin de la régionalisation de la demande d'asile, des garanties plus fortes pour les demandeurs d'asile, des conditions de vie dignes dans le respect de leur choix permettant leur autonomisation, le renforcement des droits des personnes protégées.

Publication réalisée par :

Fanny BRAUD, coordinatrice de l'Observatoire de l'Asile en Isère

Statistiques réalisées par :

Jean Michel REYNAUD et Nagham ALHADAD

A partir des travaux de recherche :

des associations ADA – Accueil Demandeurs d'Asile et La Cimade, de Karine Gatelier (Modus Operandi), de Romy FREDERICK (IEP) et de Maureen CLAPPE (IEP)