

Actualités Droits-Libertés du 21 février 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

*Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense*

DROIT D’ASILE (CFDA) : État des lieux alarmant des conditions d’accueil des demandeurs d’asile en France

par Gabrielle Hébrard

Issu de l’enquête de terrain menée par la CFDA, le rapport sur les conditions d’accueil des demandeurs d’asile rend compte avec précision de la situation alarmante dans lequel est plongé le dispositif. La CFDA explique comment, les réformes successives sont venues désorganiser et complexifier le parcours des requérants jusqu’à rendre la machine administrative complètement saturée et inefficace. Le rapport souligne les disparités territoriales dans l’accueil, mais aussi les inégalités qui frappent les demandeurs d’asile selon la procédure applicable. La CFDA énonce ainsi quinze propositions, pour que l’asile, droit fondamental, redevienne effectif.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

Le rapport que nous a donné à lire la CFDA ([Coordination française pour le droit d’asile](#), regroupant une vingtaine d’associations) mercredi 13 février, sur les conditions d’accueil des demandeurs d’asile frôle le registre épique tant les tribulations administratives menant au statut de réfugié semblent tenir de l’odyssée. Comme un « *Tour de France* » du droit d’asile, [l’état des lieux 2012 des conditions d’accueil des demandeurs d’asile en France](#), nous renvoie un triste tableau de la situation. Le rapport se présente en trois parties : il fait état, en premier lieu, des conditions d’accès à la procédure d’asile, puis, de la procédure d’asile en tant que telle, enfin, des conditions matérielles de vie dans l’attente d’une réponse à la demande. La lecture révèle un décalage ahurissant entre une mécanique bureaucratique jalonnée d’innombrables étapes et l’humaine réalité des conditions de vie des demandeurs d’asile.

Riche d’observations minutieuses menées dans 31 départements de 15 régions, le rapport de la CFDA est si étoffé qu’on serait tenté de le qualifier d’exhaustif. Ces observations ont été menées sur le terrain et témoignent, à la lumière de l’expérience des associations, de la teneur de l’accompagnement des demandeurs d’asile. Il est exposé le rôle essentiel de ces intervenants bénévoles, sans qui, le système serait une coquille vide, mais aussi de leur usure face à la suppression des subventions et aux consignes restrictives. L’épais rapport, nourri d’anecdotes et de statistiques, n’est pas avare de précisions. Ce sont 129 pages qui passent au crible l’obscur machinerie administrative de l’asile. Les conclusions ne plaident pas pour un simple huilage mais bien pour une réforme généralisée du système français.

Si on aime à clamer l’universalité des droits fondamentaux, celui de l’asile en France est frappé du sceau de la disparité et ce à tous les niveaux. Garanti par [la Convention de Genève de 1951](#), une fois passé dans le prisme du droit de l’Union européenne et du droit interne : il est réduit à peau de chagrin, soumis à des modalités d’application bancales en termes de justice et d’équité. Absence totale d’uniformité d’application du droit sur le territoire (1°) et inégalités entre les demandeurs d’asile (2°) sont les deux perspectives qui frappent à la lecture du rapport.

1°/- Disparités dans l'application du droit sur le territoire

Le rapport fait état de la grande hétérogénéité dans l'application du droit sur le territoire. Elle concerne tant le dispositif de premier accueil, les étapes administratives dans l'introduction de la demande d'asile, que les conditions matérielles de vie des demandeurs. L'absence de consignes ou des instructions trop floues conduisent à des pratiques différenciées.

Sur le dispositif de premier accueil des demandeurs d'asile, le rapport fait état de formes de gestion divergentes. Le système s'articule autour des plateformes d'accueil (PADA) auxquelles sont attribuées les missions d'orientation, d'information et d'inscription sur le logiciel DN@, fichier de gestion des places en CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile). Le processus de régionalisation est venu raboter lourdement le dispositif, les fermetures de plateformes laissant de nombreux départements dépourvus de structures financées. On en compte désormais 34, réparties sur l'ensemble de l'hexagone et répondant à des modèles de gestion différents (page 10). Ainsi, celles gérées directement par l'[OFII](#) (office français de l'immigration et de l'intégration) n'assurent même pas les missions – déjà restreintes – imposées par [le référentiel](#) (absence d'aide à la rédaction du dossier OFPRA et à l'ouverture des droits sociaux par exemple, ou bien refus d'accès à certains demandeurs d'asile – page 11). Les autres plateformes sont administrées par des intervenants associatifs : soit partiellement dans le cadre d'une co-gestion avec l'OFII, soit totalement lorsqu'il s'agit d'une délégation. La qualité de l'accompagnement des demandeurs et son étendue sont alors aléatoires, sujettes aux moyens financiers et au niveau d'engagement militant – concernant notamment le respect par les associations des consignes émanant de l'OFII (page 12). L'obligation d'agrément pour les activités de domiciliation des demandeurs d'asile est un autre facteur qui vient grever les possibilités d'action des associations (page 18).

De façon générale, le tissu associatif est profondément investi et joue un rôle primordial, soit lorsqu'il est sollicité par le dispositif d'accueil, soit lorsqu'il accompagne les demandeurs qui en sont exclus de droit ou de fait (page 15). L'accompagnement d'un demandeur d'asile dans ses démarches est alors suspendu au paysage caritatif local. Il ne peut être nié que de la qualité du dossier OFPRA et de la préparation du demandeur aux entretiens et audiences, découle la qualité de sa requête et donc de ses chances de réussite. Les conditions dans lesquelles un demandeur d'asile a pu réaliser ses démarches administratives ne sont pas non plus anodines : un mauvais accueil et des incompréhensions sont de nature à décourager le demandeur.

Les pratiques dans les préfectures contreviennent à tout semblant d'harmonie. Le rapport relève des procédés obscurs et arbitraires qui varient selon les villes (page 26) : refus d'accès à certains requérants, interrogatoires préalables au dépôt de la demande, mise en place d'un *numerus clausus*, obligation d'être accompagné par un interprète (pratique pourtant sanctionnée par [une ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 13 février 2012](#)), rigueurs illégales sur les documents à fournir pour le dépôt d'une demande (page 31). Zélées sur les exigences à l'égard des demandeurs d'asile, les préfectures s'acquittent pour autant rarement de l'obligation d'information dans une langue qu'ils comprennent ([R 741-2 du CESEDA](#) – page 31). Il semble clair que dans de nombreux cas de figure, les préfets, voire les personnels des services préfectoraux, sont les seuls maîtres à bord, du moins dans l'immédiat. Ils arbitrent les accueils en préfecture (page 26), apprécient la notion de recours abusif ou frauduleux entraînant le placement en procédure prioritaire ([L741-4 du CESEDA](#) – page 61), appliquent approximativement la procédure à l'égard des personnes sous règlement Dublin II ([Règlement \(CE\) no 343/2003 du Conseil du 18 février 2003](#) établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers – page 48). La lecture du rapport est saisissante : il existe autant de pratiques que de préfectures. Bien sûr, certaines associations mènent leur bataille sur le front juridique et décrochent de petites victoires. Pour autant, ces actions rallongent d'autant la procédure des demandeurs et les décisions du juge ne sont pas toujours suivies d'effet (sur le système de rendez-vous électronique imposé par la préfecture de Paris par exemple, Tribunal administratif de Paris, 2 mai 2011, n° 1107729 et 26 juillet 2011, n°1112620 – page 19). Cette avalanche d'exemples et anecdotes vient souligner le fait que certains offices – d'une importance

primordiale puisque touchant au bon déroulement d'une demande d'asile –, sont entre les mains d'opérateurs, ni toujours très sensibles, ni toujours très compétents. Les services déconcentrés de l'État n'en sont pas moins représentants de l'autorité publique ; il ne semble pas outrageusement difficile de réfléchir à une mutualisation des bonnes pratiques et des outils utiles.

Le rapport de la CFDA s'arrête souvent sur la problématique de l'attente du demandeur d'asile. En effet, de nombreux délais jalonnent le parcours administratif des requérants (obtention d'une domiciliation, d'un premier rendez-vous en préfecture, d'une admission au séjour), de quelques jours à plusieurs mois, là encore les aléas sont de mise. On sait les conséquences loin d'être anodines : l'attente d'une autorisation provisoire de séjour (APS) est autant de temps passé en situation irrégulière (les demandeurs sont munis d'une « *convocation* », document non prévu par la loi) et précaire (jusqu'à réception d'un document attestant de la demande, il n'y a pas d'accès aux mesures légales en matière de conditions matérielles d'accueil). Le délai de remise d'une APS ne doit normalement pas excéder 15 jours ([R742-1 du CESEDA](#)). Pour autant, à Marseille, un demandeur d'asile admis au séjour obtient une APS immédiatement, dans une situation similaire, il attend jusqu'à 5 mois à Paris (page 38).

La transposition de la directive « *accueil* » ([Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres](#)) a créé une allocation financière pour les demandeurs d'asile n'ayant pas accès à un CADA. L'ouverture du droit à l'ATA (allocation temporaire d'attente) et le versement de celle-ci est gérée par Pôle emploi. Les modalités d'inscription et de suivi de dossier sont diverses selon les liens mis en place avec les plateformes et les associations locales. Le rapport de la CFDA fait état d'une « *gestion anarchique de l'allocation* » et relève une absence d'instructions officielles au niveau national (page 83). De fait, les modalités d'accès à l'allocation, ainsi que l'appréciation de la date d'ouverture et de l'arrêt du versement, sont le fruit de pratiques originales au sein de chaque agence Pôle emploi.

Les possibilités d'hébergement éprouvent des inégalités territoriales aussi flagrantes. Dispositif en situation de crise durable, le réseau de CADA propose aujourd'hui un peu plus de 20 000 places. Le demandeur doit au préalable être admis au séjour et accepter l'offre de prise en charge faite en préfecture. Les critères d'admission sont différents selon les départements : situation familiale, vulnérabilité, ancienneté de la demande (page 93). Les responsables de CADA mettent au point leur propre politique d'entrée. Les délais d'admission sont aussi extrêmement variables selon les endroits, puisque liés au degré de saturation du dispositif – un demandeur dans l'Essonne par exemple, a des chances d'être hébergé rapidement, tandis qu'un autre à Paris doit attendre minimum six mois, sans assurance d'être effectivement hébergé un jour (page 94). Le rapport indique que la réalité de l'accueil du demandeur d'asile est d'abord celle de l'hébergement d'urgence avec 23 000 places qui seront financées en 2013 (page 95). Entre places d'hôtel et hébergement collectif, le système d'urgence – également saturé – est très inégalitaire selon les régions. En fonction de la distance avec les structures d'accompagnement, certains demandeurs peuvent bénéficier d'un suivi quand d'autres se retrouvent trop éloignés. Les critères d'entrée sont, quant à eux, tout aussi aléatoires que pour les CADA (page 96). Le rapport détaille cette mécanique boiteuse de l'hébergement à deux branches qui ne repose sur aucune justification légale et répond à une logique décousue.

L'accès à la couverture maladie enfin, est subordonné à l'envoi de plusieurs formulaires accompagnés de justificatifs. Certaines plateformes ont mis en place des partenariats avec les caisses primaires d'assurance maladie (dont la mission est d'instruire les dossiers d'aide médicale d'État – AME – et de couverture médicale universelle – CMU), d'autres non. L'aide à la constitution des dossiers, lorsqu'elle existe, est fluctuante. Les agents des CPAM quant à eux, interprètent de façon différente les instructions du ministère de l'intérieur. Le type de protection accordé diffère ainsi selon les départements.

2°/- Inégalités entre demandeurs d'asile

La surcharge du système de l'asile a conduit les décideurs à élaborer des « catégories » de requérants, identifiant des demandeurs d'asile plus ou moins « méritants » ou susceptibles de fraude. Dès lors, si la qualité de demandeur d'asile ouvre normalement des droits spécifiques, certains en sont privés. De ces considérations procède un système organisant des inégalités de statut entre des personnes à la recherche d'une même protection internationale. Ainsi émergent deux « catégories » de demandeurs d'asile particulièrement indésirables : les « prioritaires » et les « dublinés ». Tous sont exclus des plateformes d'accueil par le référentiel (page 10). Il est compliqué, sinon impossible pour eux d'avoir accès aux mêmes droits que les autres demandeurs d'asile.

Les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire sont ceux qui répondent à l'une des situations prévues par la loi ([L741-4 2°, 3°, 4° du CESEDA](#)), à savoir les personnes originaires d'un pays « sûr », celles dont la présence constitue une menace grave à l'ordre public et celles dont la demande est considérée comme frauduleuse ou abusive. Le caractère prioritaire de la procédure ajoute des difficultés au parcours déjà labyrinthique d'un demandeur d'asile.

La notion de pays d'origine sûre est particulièrement sujet à caution : un demandeur d'asile est automatiquement placé en procédure prioritaire du fait de sa nationalité. Le critère est certes objectif, mais indépendant de tout comportement de la personne. Au regard des lourdes conséquences du placement en procédure prioritaire, de l'automatisme avec laquelle il est pratiqué – il n'y a aucune quelconque ébauche d'appréciation de la situation personnelle du requérant – la question de la proportionnalité de la mesure se pose. Par ailleurs, l'élaboration de la liste des pays d'origine sûre, par le Conseil d'administration de l'OFPRA, répond à un raisonnement tout à fait opaque. Le rapport indique en effet que c'est « moins la situation des droits de l'Homme dans ces pays que le nombre de demandes enregistrées ou la sollicitation du dispositif d'accueil qui est pris en compte » (page 58). Le Conseil d'État, à plusieurs reprises, est venu réviser la liste qui s'était indûment allongée ([13 février 2008, n° 295443](#) ; [23 juillet 2010, n° 336034](#) ; [26 mars 2012, n° 349174](#), plus récemment une audience du 13 février 2013 posait la question de l'Arménie, du Bangladesh, de la Moldavie et du Monténégro, pour un délibéré certainement le 7 mars 2013). Des demandeurs sont donc entraînés dans une procédure désavantageuse sur un critère arbitraire, un procédé qui soulève des questions d'égalité et de justice.

Le rapport rappelle qu'un demandeur d'asile en procédure prioritaire a quinze jours et non vingt-et-un pour constituer son dossier OFPRA. A l'issue d'une décision de rejet, la domiciliation prend fin. En dépit d'un constat de violation par la Cour européenne (Cour EDH, Anc. 5° Sect. 2 février 2011, [I.M. c. France](#), Req. n° 9152/09 – sur cette décision v. Nicolas Hervieu, « [Droit à un recours effectif et interdiction de la torture \(art. 13 et 3 CEDH\): Le droit français de l'asile et la procédure prioritaire à l'épreuve des exigences conventionnelles](#) »), le recours devant la CNDA est dépourvu de caractère suspensif. C'est peu dire que la possibilité d'une OQTF, telle une épée de Damoclès, assombrit grandement les chances de réussite de la requête. La France n'ayant pas encore tiré les conséquences de la décision du juge européen, le rapport indique que « la quasi totalité des préfectures observées prononce une mesure d'éloignement après la décision négative de l'OFPRA » (page 64).

Devenus les brebis galeuses de l'asile français, les demandeurs d'asile aux empreintes inexploitablement sont évoqués à plusieurs reprises dans le rapport. Ainsi, il est exposé comment l'audition devant l'officier de protection concerne « en premier lieu le motif d'illisibilité de leurs empreintes, puis leur histoire » et ajoute que « l'entretien est souvent bref et la décision presque systématiquement un rejet » (page 67). Il convient de rappeler ici l'analyse de Gérard Sadik et Serge Slama selon laquelle « le caractère inexploitable des empreintes ne constitue en aucune façon dans la Convention de Genève et dans la législation française une condition d'examen de la demande d'asile » (« [Empreintes inexploitablement de demandeurs d'asile : le juge des référés du Conseil d'Etat renvoie la balle à la CNDA...](#) »). Ces personnes aux empreintes altérées n'en sont pas moins des demandeurs d'asile susceptibles d'être éligibles au statut de réfugié. La différence de traitement

opérée par l'OFPPRA ne répond à aucune justification légale.

Les demandeurs d'asile placés sous Dublin II, encore appelés « *dublinés* », ne sont pas non plus admis au séjour ([L741-4 1°](#)). Cette situation a été sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne, qui, dans [sa décision du 27 septembre 2012](#), indique que « *les demandeurs d'asile sont autorisés à demeurer non seulement sur le territoire de l'État membre dans lequel la demande d'asile est examinée, mais aussi sur celui de l'État membre dans lequel cette demande a été déposée* » (considérant 48, CJUE, 4^e chambre, 27 septembre 2012, [Cimade & Gisti](#), C-179/11 – voir Marie-Laure Basilien-Gainche, « [Obligations d'octroi des conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile "dublinés"](#) » - page 48).

La CFDA rend compte du faible nombre de réadmissions effectives et soulève la question de l'efficacité et de l'opportunité de ce règlement tel qu'il est appliqué aujourd'hui. A ce jour, la conséquence principale est de laisser dans une situation précaire un certain nombre de demandeurs, avant de bien vouloir les réintégrer dans le dispositif. Le rapport pointe l'usage qu'il est fait de ce règlement communautaire comme un « *purgatoire obligatoire* » (page 52).

Les « *dublinés* » et demandeurs d'asile en procédure prioritaire sont exclus du dispositif d'hébergement en CADA mais pas du dispositif d'hébergement d'urgence (HUDA – [une circulaire du 24 mai 2011 pose les modalités de prise en charge](#)). Pour autant, le rapport indique que pour les non-admis au séjour « *obtenir une place est quasi-impossible, quelle que soit la composition familiale* » (page 96).

Sur l'accès à la couverture maladie, le rapport précise que les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ne remplissent pas, selon la CPAM, la condition de régularité nécessaire à l'accès à la CMU. Les demandeurs sous « *Dublin II* » ne sont pas, quant à eux, considérés comme des demandeurs d'asile en France. Exclus de ce dispositif, ils doivent alors attendre trois mois de présence pour bénéficier de l'AME (page 104). Les demandeurs d'asile sous Dublin II sont, au même titre, exclus du bénéfice d'une allocation financière, le temps de la procédure de détermination. La Cour de justice est venue sanctionner cette exclusion en indiquant que les conditions minimales d'accueil s'appliquaient à tous les demandeurs d'asile (décision précitée du 27 septembre 2012). Cette décision devrait entraîner une révision de la législation sur l'allocation financière et l'admission en CADA à l'égard des *dublinés* (pour ce deuxième point néanmoins, l'espoir est maigre que cela change radicalement la situation au regard de l'engorgement du dispositif).

*
* *

Le rapport propose une série de quinze « *conditions minimales pour l'asile soit un droit réel* » (page 123). La CFDA appelle à une procédure d'asile unique et des conditions d'accueil égales pour tous les demandeurs. En réponse à la désorganisation et aux disparités territoriales, elle demande la fin de la régionalisation. Ce rapport montre combien il est devenu urgent de rétablir les demandeurs d'asile dans leur droit fondamental. Il pointe du doigt comment le droit d'asile en France tend à s'assimiler à une variable d'ajustement des politiques d'immigration.

CFDA, 13 février 2013, « [Droit d'asile en France : conditions d'accueil, état des lieux 2012](#) » – [Communiqués du Gisti](#), de [la LDH](#) et de [la Cimade](#).

Pour citer ce document :

Gabrielle Hébrard, « [État des lieux alarmant des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 21 février 2013.

[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)