



La rue n'est pas un lieu d'asile

Recommandations pour l'hébergement des demandeurs d'asile - juillet 2012

Jesuit Refugee Service France permet, grâce à son réseau Welcome, à des demandeurs d'asile non logés par l'Etat d'être accueillis dans des familles (une cinquantaine) et des communautés religieuses (une dizaine), pour un temps donné. L'expérience d'accueil de Welcome JRS France témoigne que l'opinion française est en grande majorité favorable, à tout le moins que les préjugés soi-disant majoritaires peuvent être vite levés, et encline à mettre en pratique l'hospitalité vis-à-vis des demandeurs d'asile. «Ce n'est pas la misère du monde que nous accueillons, mais le désir de vivre ; l'énergie déployée par les jeunes a quelque chose de profondément stimulant». Voir le site web de JRS France (www.jrsfrance.org).

La législation française (à travers le DNA) et la législation européenne (notamment la Directive Accueil de 2003) ont inscrit dans la politique d'asile en France depuis 2005 l'exigence d'accorder un hébergement à tous les demandeurs d'asile. Or, trop de demandeurs d'asile sont encore contraints à vivre à la rue («Je suis comme un escargot, obligé de me promener avec ma maison sur mon dos») ou à des hébergements insuffisants, et ce malgré la jurisprudence du Conseil d'Etat et les avis autorisés de rapports sénatoriaux, des associations ou de la CNCDH. Non seulement ces situations nuisent à l'image de la France ; mais de plus elles n'obéissent pas au respect de la dignité des personnes, ni aux principes des Droits de l'Homme ; enfin, elles entraînent des problèmes d'ordre et de santé publics difficiles à gérer et coûteux.

A partir de son expérience d'accueil, partagée avec d'autres associations, JRS France a élaboré les recommandations qui suivent. Celles-ci ont fait l'objet d'un débat, le 31 mai 2012, qui a dégagé un consensus certain. Elles rejoignent les avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme et de la Coordination Française du Droit d'Asile.

Ce document propose :

- la liste des [recommandations](#), par ordre logique (p. 2) ;
- un [argumentaire](#) les justifiant (p. 3) ;
- une synthèse pour une [démarche](#) de mise en pratique échelonnée (p. 9).

10 recommandations pour l'hébergement des demandeurs d'asile

- 1 La décision de l'OFPRA doit être prise dans un délai de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile.
- 2 Le récépissé valant titre de séjour doit être obtenu automatiquement si la Préfecture ne l'a pas délivré dans le délai de quinze jours prévu par la loi.
- 3 La validité du récépissé valant titre de séjour court sur toute la durée de la procédure, jusqu'à la notification de la décision définitive sur le statut de réfugié.
- 4 La décision de placer une demande d'asile en procédure prioritaire doit être prise par l'OFPRA et être motivée en droit et en fait.
- 5 La liste des pays d'origine sûrs doit être établie au niveau européen, et la notion de pays d'origine sûr ne doit plus être un motif de placer automatiquement une demande d'asile en procédure prioritaire.
- 6 Le recours devant la CNDA doit être suspensif, pour toutes les procédures, et ce dès le dépôt du recours ou de la demande éventuelle d'aide juridictionnelle ; les droits à l'hébergement et aux soins doivent être continus.
- 7 L'hébergement en CADA doit atteindre 32 000 places, réparties sur l'ensemble du territoire.
- 8 Accorder l'ATA jusqu'à la décision définitive sur le statut de réfugié, pour toutes les procédures.
- 9 Le demandeur d'asile doit être autorisé à travailler, ou à suivre une formation professionnelle au bout de six mois d'attente de réponse à sa demande.
- 10 Assurer les moyens concrets d'une plus grande indépendance de l'OFPRA.

10 recommandations pour l'hébergement des demandeurs d'asile

Argumentaire

Pour améliorer l'hébergement des demandeurs d'asile, la question des **délais du traitement de la demande d'asile** est majeure et cruciale.

1 La décision de l'OFPPRA doit être prise dans un délai de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile.

La longueur des procédures engagées à l'OFPPRA, puis éventuellement à la CNDA, porte des conséquences majeures sur la situation des demandeurs d'asile, en termes d'hébergement et notamment de saturation des CADA, et en termes de santé psychologique.

Ils ont des conséquences lourdes en termes humains. Ils ont également des effets budgétaires, à l'évidence (la réduction d'un mois de la durée de la procédure provoque une économie de 15 M€). Une réduction forte des délais des décisions sur le statut de réfugié aurait des effets mécaniques forts sur l'accès à l'hébergement.

Cette recommandation s'entend d'un délai effectif, non d'un délai moyen.

Elle suppose un accroissement des moyens accordés à l'OFPPRA, et un ferme maintien de la qualité du traitement de la demande d'asile.

Parce que l'on vise à améliorer l'hébergement des demandeurs d'asile, **d'autres délais** (des «pré-délais» ou des «post-délais») sont à considérer.

En premier lieu, les décisions de la CNDA doivent être pris dans un délai de six mois à compter du dépôt du recours contre la décision négative de l'OFPPRA.

Ainsi, la procédure de demande d'asile doit pouvoir être traitée en un maximum d'environ un an, 11 mois.

Ensuite, les délais dépendant de l'action des Préfectures doivent être drastiquement révisés, à l'encontre des pratiques actuelles.

2 Le récépissé valant titre de séjour doit être obtenu automatiquement si la Préfecture ne l'a pas délivré dans le délai de quinze jours prévu par la loi.

A l'instar d'autres procédures dépendant d'une préfecture ou d'une collectivité locale, l'obtention de l'autorisation de séjour en Préfecture est automatique et sans conditions au bout de quinze jours. A charge pour la Préfecture, si elle le veut, de contester cette délivrance par la suite.

Les solutions pratiques sont à préciser. On peut suggérer : délivrance de l'APS dès la formulation de la demande d'asile ; confirmation par un tampon appliqué automatiquement au bout de quinze jours, et remise du dossier OFPPRA ; nouveau tampon de validation après six mois (avec autorisation de travailler, voir plus bas) ; et de six mois en six mois.

3 La validité du récépissé valant titre de séjour court sur toute la durée de la procédure, jusqu'à la notification de la décision définitive sur le statut de réfugié.

Il n'y a pas lieu de délivrer des récépissés à durée brève, puisque l'autorisation de séjour, liée à la demande d'asile, est normalement accordée pour toute la durée de la procédure. Supprimer cette pratique de «renouvellement» a des effets majeurs sur l'hébergement, et l'accès aux droits sociaux (ATA, cartes solidarité transport, accès aux soins).

De plus, des éléments de *la procédure d'accès à l'asile* doivent être modifiés, en tant qu'ils ont des effets sur les conditions d'accueil et sur l'hébergement.

En premier lieu, il convient de supprimer la procédure prioritaire.

La **procédure prioritaire** a été validée par une décision du Conseil Constitutionnel le 13 août 1993. Or les conséquences de la mise en situation prioritaire sont graves : non admis au séjour, les demandeurs d'asile ne peuvent pas être accueillis en Centre d'Accueil des demandeurs d'Asile (CADA), ni être couverts par la CMU. Par ailleurs, ils ne peuvent bénéficier d'un hébergement d'urgence ni de l'allocation temporaire d'attente (ATA) après le rejet de leur demande par l'OFPRA. Ils peuvent enfin être renvoyés dans un pays où ils risquent la torture, de mauvais traitements ou simplement leur vie, avant d'avoir été entendus par la CNDA, faute de recours suspensif. Cette procédure devrait donc être exceptionnelle et dûment motivée, alors que, d'après les statistiques OFPRA de 2010, elle concernait 24 % des demandes d'asile, et 26 % de celles déposées au cours des neuf premiers mois de l'année 2011. Elle concerne ainsi largement des demandeurs d'asile dont la demande est loin d'être infondée.

Il est clair, de plus, que le placement en procédure prioritaire n'est pas une solution pour la réduction des délais telle qu'évoquée plus haut, au regard des conséquences lourdes qu'elle implique.

Dans un arrêt récent du 3 février 2012 (I.M. c/ France), la Cour Européenne des Droits de l'Homme a relevé « le caractère automatique du placement en procédure prioritaire » « sans relation ni avec les circonstances de l'espèce, ni avec la teneur de la demande et son fondement ». Les circonstances de l'espèce doivent donc être considérées, et c'est à l'OFPRA, et non aux Préfectures, de les examiner pour déterminer si elles relèvent de demandes manifestement infondées ou pas, et si elles doivent éventuellement faire l'objet d'une procédure «accélérée».

Il convient donc de s'orienter vers une suppression définitive de la procédure prioritaire.

Un premier pas vers la suppression de la procédure prioritaire devrait alors être :

4 La décision de placer une demande d'asile en procédure prioritaire doit être prise par l'OFPRA et être motivée en droit et en fait.

Ensuite, la liste des **pays d'origine sûrs**, établie par le conseil d'administration de l'OFPRA, se caractérise depuis 2005 par son caractère contestable et souvent contesté, comme le montrent plusieurs décisions d'annulation du Conseil d'Etat. La Commission Consultative des Droits de l'Homme a signalé à plusieurs reprises la non conformité de cette liste avec la Convention de Genève. L'imprécision de la notion de pays d'origine sûr tient beaucoup à

l'usage qui en est fait, et notamment le fait qu'elle sert de base au placement automatique en procédure prioritaire.

On recommande, d'une part, et transitoirement, de rendre obligatoire la consultation de la CNDA (qui dispose d'un centre d'information géopolitique) et des associations de défense des demandeurs d'asile avant toute inscription d'un pays dans la liste des pays d'origine sûrs, et de donner aux mêmes un droit de proposer à l'OFPRA la radiation d'un pays inscrit. Et d'autre part, que la France agisse pour que la liste des pays d'origine sûrs soit établie au niveau européen, par le Bureau Commun d'Asile Européen, avec des mécanismes efficaces et clairs d'adaptation aux situations internationales.

5 La liste des pays d'origine sûrs doit être établie au niveau européen, et la notion de pays d'origine sûr ne doit plus être un motif de placer automatiquement une demande d'asile en procédure prioritaire.

Enfin, et surtout, l'arrêt précité de la Cour Européenne condamne la France pour l'absence de recours suspensif devant la CNDA, absence qui viole le droit à un recours effectif et place le requérant dans le risque de renvoi vers un pays où il peut subir la torture, de mauvais traitements ou risquer sa vie, sans compter la privation de ses droits à l'hébergement et aux soins.

6 Le recours devant la CNDA doit être suspensif, pour toutes les procédures, et ce dès le dépôt du recours ou de la demande éventuelle d'aide juridictionnelle ; les droits à l'hébergement et aux soins doivent être continus.

Globalement, les recommandations proposées suggèrent d'**encadrer strictement le placement en procédure prioritaire**, d'inverser la tendance à son usage systématique et automatique, et d'empêcher ainsi qu'il ne porte atteinte aux droits à l'hébergement et aux soins, ni à leur continuité.

Un ensemble de recommandations doit concerner le **Dispositif National d'Accueil**, et notamment ses capacités d'hébergement.

L'hébergement en CADA est en sous-capacité structurelle et ne bénéficie qu'à 38 % des demandeurs d'asile éligibles, ce qui est souligné depuis plusieurs années tant par des rapports sénatoriaux ou de l'IGAS que par les associations. Lesquels rapports soulignent aussi régulièrement le manque de «sincérité budgétaire» des budgets relatifs à l'asile, chaque année sous-évalués, et obligeant à des rectifications [Rapport Bernard-Reymond et Dallier sur l'hébergement des demandeurs d'asile, Sénat, juin 2011].

«Les demandeurs, dépourvus de possibilité de logement chez des proches, sont soit pris en charge par le dispositif d'hébergement d'urgence, lui-même largement insuffisant, soit livrés à eux-mêmes ou aux marchands de sommeil. Cette situation résulte en grande partie de la marginalisation des CADA au profit des dispositifs d'urgence : en 2010, les crédits consacrés aux mesures d'urgence (HUDA+ATA) sont ainsi supérieurs à ceux consacrés aux CADA. Une telle gestion à court terme a pour conséquence de confier l'hébergement à des dispositifs plus onéreux, moins adaptés et n'incluant pas d'accompagnement, alors que le total des crédits alloués aux dispositifs d'urgence et aux CADA permettrait aisément un hébergement de tous ceux qui le souhaitent en CADA» [Avis de la CNCDH, 15 décembre 2011].

On tiendra compte aussi des effets de coût liés à un non-hébergement (notamment les problèmes de santé provoqués).

Il faut remarquer que, pour l'ensemble des demandeurs, en procédure normale ou prioritaire, la solution alternative à l'hébergement en CADA que constitue l'hébergement d'urgence les assimile au regard de l'opinion à des SDF, avec les sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité que cela peut entraîner pour des personnes particulièrement vulnérables. Cette forme de réduction expéditive à la condition de SDF apparaît comme une négation symbolique de leur qualité potentielle de réfugiés.

Une ligne directrice peut être donnée, pour le nombre minimum de places en CADA :

7 L'hébergement en CADA doit atteindre 32 000 places, réparties sur l'ensemble du territoire.

Cette estimation «brute» repose sur plusieurs éléments :

a une réelle sincérité budgétaire, et la restructuration des attributions budgétaires, le DNA relevant expressément et exclusivement du budget asile ; un cadre fixe et clair est absolument nécessaire ; il n'y a notamment pas lieu de «compléter» l'hébergement des demandeurs d'asile par des moyens relevant de l'hébergement d'urgence ;

b il convient de tenir compte de la fluctuation de la demande d'asile, sur la longue durée, et pas seulement sur les deux dernières années où elle augmente effectivement ; le chiffre de 32 000 places est suggéré de la manière suivante : on a fait la moyenne des premières demandes sur l'ensemble des années 2000 à 2011 (soit 39 100), et on a estimé que les besoins sont à hauteur de 80 % du nombre de premières demandes (alors qu'en 2008 le Ministère annonçait un objectif de 90 %) ; on s'aperçoit ainsi que l'effort à faire pour atteindre ce niveau n'est pas plus lourd que celui qui a été fait dans les années récentes ;

c Un tel volume d'hébergements en CADA doit être fait l'objet d'une gestion modulable et souple, s'adaptant chaque année, ou semestriellement lors de la révision du budget de l'Etat ; au cas où la fluctuation de la demande d'asile serait à la baisse, les hébergements pourraient être temporairement attribués à l'hébergement d'urgence ;

d Il convient de maintenir le choix du demandeur d'asile quant à son hébergement ; cependant, s'il choisit l'hébergement en CADA, il doit accepter la répartition des CADA sur l'ensemble du territoire ; laquelle présente aussi l'avantage de solliciter les collectivités locales dans l'accueil du réfugié, et d'offrir souvent de meilleures conditions d'intégration à terme ;

e il faut finalement rappeler combien l'hébergement en CADA, s'il obéit à des missions exigeantes d'accueil et d'accompagnement, et dispose des moyens suffisants en termes de personnel, constitue une meilleure chance pour le demandeur d'asile.

Etant sauve la possibilité pour le demandeur d'asile de choisir lui-même son mode d'hébergement, il convient de verser l'ATA, pour ceux qui ne sont pas logés en CADA, à tous les demandeurs d'asile, quel que soit le type de procédure dans lequel ils sont engagés (normale ou prioritaire). Cette aide doit être accordée jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA - selon la jurisprudence du Conseil d'Etat -, et, en cas de recours contre une décision négative, jusqu'à la décision de la CNDA. On peut suggérer que le montant de cette aide possède un minimum garanti, et soit adapté à la situation sociale du demandeur d'asile.

8 Accorder l'ATA jusqu'à la décision définitive sur le statut de réfugié, pour toutes les procédures.

De plus, les raisons budgétaires qui expliquent l'insuffisance du nombre de places en CADA sont à l'origine d'un programme de rationalisation du dispositif d'information, d'orientation et de premier accueil axé sur la fixation d'un référentiel de coût des prestations des Plate-formes d'Accueil et des CADA. Ce processus est susceptible d'enclencher une harmonisation à la baisse des prestations. Il convient alors de maintenir la qualité des prestations de premier accueil ainsi que de l'accompagnement en CADA, en écartant tout référentiel de coûts n'intégrant pas, par exemple, les coûts afférents à l'aide à la constitution des dossiers et les premiers éléments d'intégration, comme la pratique de la langue française.

Des recommandations précises ont été faites dans ce sens par la Coordination Française du Droit d'Asile.

Enfin, pour sauvegarder le choix de l'hébergement par le demandeur d'asile, et pour éviter les effets dépressifs lourds d'une attente longue des décisions, il faut ré-ouvrir l'accès au travail pour les demandeurs d'asile, ainsi qu'à la formation professionnelle, sans que lui soit opposable la situation de l'emploi.

9 Le demandeur d'asile doit être autorisé à suivre une formation professionnelle, ou à travailler, au bout de six mois d'attente de réponse à sa demande.

C'est-à-dire à partir de la date de l'enregistrement de la demande en Préfecture.

Les recommandations énoncées ci-dessous au sujet de la procédure prioritaire, et sur la liste des pays d'origine sûrs, font souhaiter une plus grande indépendance de l'OFPRA par rapport au ministère en charge de l'asile. Si le gouvernement a et doit avoir une politique de l'asile, l'Etat n'a pas cependant à intervenir directement sur la décision d'accorder ou non l'asile.

Il serait possible de penser à modifier la composition du Conseil d'Administration de l'OFPRA, où l'Etat ne doit pas être majoritaire, et en introduisant des représentants : du HCR, des ONG, et des personnalités indépendantes.

L'indépendance des décisions de l'OFPRA n'est éventuellement pas sans lien avec le rattachement de celui-ci à tel ministère qu'à tel autre : de la Justice, des Affaires Etrangères ?

10 Assurer les moyens concrets d'une plus grande indépendance de l'OFPRA.

Synthèse : Une démarche échelonnée et coordonnée.

Les recommandations proposées relèvent de deux catégories de propositions : celles appelant la modification des textes en vigueur et celles exigeant la mise à disposition de nouveaux moyens ou la réallocation des moyens existants. Certaines propositions de la première catégorie ne peuvent être mises en œuvre de façon opérante que si les moyens décrits dans la deuxième catégorie sont disponibles. D'où la nécessité d'une démarche échelonnée et coordonnée.

Dans cette perspective, il est possible de distinguer quatre axes de progression.

1. Mettre en vigueur dans les meilleurs délais les propositions suivantes d'ajustement de l'existant :

Sur le dispositif national d'accueil

- création d'un nombre supplémentaire de places en CADA grâce à la réorientation des crédits actuellement alloués aux dispositifs d'urgence ;
- prévoir le versement régulier de l'ATA jusqu'à la décision définitive sur le statut de réfugié et sa modulation en fonction d'un diagnostic social du bénéficiaire ;
- autorisation effective de travailler et de suivre une formation acquise à l'issue d'un délai de six mois à compter de l'enregistrement de la demande en préfecture ;

Sur la procédure d'accès à l'asile

- obtention automatique, à l'issue d'un délai de quinze jours après le premier rendez-vous à la préfecture, d'une autorisation de séjour valide jusqu'à la décision définitive sur le statut de réfugié ;
- transfert à l'OFPRA de la décision de mettre en œuvre la procédure prioritaire ;
- recentrage de la procédure prioritaire sur sa raison d'être initiale, notamment grâce à la mise en œuvre mesurée du critère relatif à l'intention de faire obstacle à une mesure d'éloignement et grâce à l'application exigeante de la notion de pays d'origine sûr ;
- attribution du caractère suspensif, quelle que soit la procédure d'instruction de la demande, au recours devant la CNDA dès le dépôt de la demande éventuelle d'aide juridictionnelle ;

2. Renforcer du même mouvement l'efficacité et l'autorité l'OFPRA :

- attribution à l'OFPRA des moyens humains et matériels nécessaires pour réussir le pari de contenir l'examen des demandes d'asile dans un délai de six mois (contrat d'objectifs et de moyens) ;
- attribution à l'OFPRA des moyens nécessaires à la consolidation de l'indépendance de la décision d'accorder ou de refuser l'asile.

3. S'appuyer, le moment venu, sur la réussite du programme de réduction des délais de la décision pour :

- supprimer la procédure prioritaire, qui ne sera plus déterminante ;
- provoquer par voie de conséquence la péremption de la notion de pays d'origine sûr au niveau national, et l'aménager au niveau européen.