



DROIT D'ASILE EN FRANCE :

CONDITIONS D'ACCUEIL - ETAT DES LIEUX 2012

Rapport de la coordination française pour le droit d'asile (CFDA)

Synthèse

La coordination française pour le droit d'asile réunit une vingtaine d'associations autour de la question du droit d'asile. Depuis plusieurs années, elle constate partout en France la dégradation continue des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de l'examen de leur demande de protection internationale. Elle a donc décidé d'en dresser un état des lieux : une enquête auprès des acteurs associatifs a été conduite de juin à septembre 2012, dans 31 départements de 15 régions : ce document donne une vue concrète du « dés-accueil » des demandeurs d'asile en France aujourd'hui.

Au fil des étapes, l'accès à la procédure d'asile est un vrai « parcours du combattant » : plateformes d'accueil avec des missions trop restreintes pour un réel accompagnement, structures de domiciliation saturées, délais déraisonnables imposés par les préfectures pour enregistrer les demandes et utilisation excessive et disparate des procédures d'exception qui ressemblent à une véritable dissuasion.

L'accès aux conditions d'accueil - hébergement, allocation de survie ou couverture maladie - est marqué par l'exclusion de catégories entières de demandeurs d'asile et par la pénurie d'hébergement tant dans le dispositif spécifique « asile » que dans celui d'urgence.

Autant des signes qui révèlent une crise majeure du système français d'asile, que la hausse du nombre de demandes n'explique pas à elle seule : la demande actuelle (40 500 primo-demandeurs adultes en 2011) est moindre qu'en 1989 (61 400), voire qu'en 2003 (52 200).

La résistance des autorités françaises à appliquer les normes minimales fixées par le droit européen contribue à cette situation critique et laisse supposer une volonté de dissuasion.

#### **L'ACCES A LA PROCEDURE : UN PARCOURS DU COMBATTANT**

Depuis 2000, les **plateformes d'accueil** pour demandeurs d'asile, situées dans toutes les régions métropolitaines, sont chargées par l'Etat du premier accueil. Leurs missions sont mises à mal. Alors qu'il prétend satisfaire aux normes minimales de la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile, le **référentiel** des plateformes d'accueil établi en 2011 par l'OFII et le ministère de l'intérieur réduit singulièrement leurs missions. Le suivi social et juridique a été considérablement restreint. L'essentiel du travail des plateformes se résume à l'orientation, l'information et l'inscription des demandeurs dans le logiciel de gestion des admissions en CADA, dont près d'un tiers des demandeurs d'asile sont exclus parce que faisant l'objet d'une procédure « Dublin » ou « prioritaire » et alors que les délais d'attente pour y être admis sont *a minima* de quatre mois et en moyenne de quatorze mois.

Pour déposer une demande d'asile, il faut obligatoirement indiquer une adresse de **domiciliation**, personnelle ou dans une association. L'accès à ce droit est loin d'être simple et la prise en charge est très différente d'un lieu à un autre. Les délais de délivrance d'une adresse varient de quelques jours à plus de cinq mois. L'aide fournie par l'association agréée pour la domiciliation est très hétérogène et les préfets usent parfois de pression pour limiter le nombre de demandeurs inscrits.

L'**accès à la préfecture**, préalable obligatoire pour voir sa demande d'asile enregistrée à l'OFPRA, est, également, particulièrement éprouvant. L'augmentation des demandes d'asile depuis 2008, la régionalisation et la mise en place de systèmes spécifiques dans plusieurs grandes préfectures ont généré une dégradation des conditions d'accueil. Il faut plusieurs semaines, voire parfois des mois, pour qu'une demande d'admission au séjour au titre de l'asile puisse être prise en compte. Les modalités d'accueil sont très différentes d'une préfecture à l'autre. L'**information** des demandeurs, exigée par les directives européennes et la réglementation, n'est pas faite dans nombre de préfectures. Des exigences multiples, sinon illégales, rendent encore plus discrétionnaire l'accès à la procédure.

## LA PROCEDURE D'ASILE

### LE DEVELOPPEMENT DES « PRE DEMANDEURS D'ASILE »

Avant de pouvoir saisir l'OFPRA, les demandeurs doivent faire face à une administration qui met en place des dispositifs dissuasifs. D'après les observations des associations, le délai moyen d'admission au séjour est d'environ 30 jours, soit deux fois plus que ce qui est prévu par les textes. Pendant ce délai, les demandeurs d'asile sont munis, au mieux, d'une simple **convocation**, leur demande d'asile n'est pas enregistrée par l'OFPRA et ils n'ont pas accès aux conditions matérielles d'accueil (ATA et CADA). En théorie accessible, la pénurie de places d'hébergement d'urgence maintient un grand nombre de demandeurs d'asile à la rue et sans ressources. Ce sont donc les associations qui doivent intervenir pour les soutenir.

Face à l'augmentation des délais d'admission au séjour dans plusieurs régions et ses conséquences pour les demandeurs, les associations ont développé l'utilisation du **contentieux administratif** afin d'obliger l'administration à respecter ses obligations.

C'est le cas également pour les renouvellements des récépissés, pour lesquels les obstacles (adresse, reçu du recours à la CNDA) entraînent parfois l'interruption du séjour et des droits sociaux.

### LA PROCEDURE « DUBLIN II »

Dans la procédure de détermination de l'Etat européen responsable de la demande d'asile dite procédure « Dublin II », les préfets sont seuls maîtres à bord. En effet, le demandeur d'asile ne peut saisir l'OFPRA d'une demande de protection. En appliquant le règlement « Dublin », les préfets placent les demandeurs d'asile dans une situation extrêmement précaire. Une grande **disparité de pratique** concernant la délivrance de l'information des demandeurs, sur les convocations délivrées ou sur les modalités de procédure ainsi que des **conditions matérielles** d'accueil réduites voire inexistantes (en dépit de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'Etat), font des demandeurs d'asile sous « Dublin » les parias de l'asile. Si le demandeur peut, en théorie, demander l'asile à l'issue de la procédure « Dublin », les préfectures prolongent souvent ce « purgatoire » social et administratif de six à dix huit mois, en considérant les demandeurs comme des personnes « en fuite ».

### LA PROCEDURE « PRIORITAIRE »

Conçue à l'origine comme exceptionnelle, l'examen en procédure « prioritaire » de la demande d'asile concerne une part toujours plus importante des demandes d'asile. Quasi systématique pour les demandes de réexamen, le pourcentage de premières demandes qui font l'objet de cette

procédure a **fortement progressé** durant la deuxième moitié des années 2000 pour atteindre 18,6% en 2011. Ce phénomène s'explique par de nouvelles possibilités légales de refuser le séjour et par les instructions du ministre de l'intérieur incitant à la mettre en œuvre.

La liste des **pays considérés comme « sûrs »** sert de variable d'ajustement des « flux » de demandes d'asile. Si la loi prévoit que l'inscription sur cette liste ne doit pas faire obstacle à l'examen individuel, les demandeurs d'asile venant de ces pays font l'objet de refus de séjour quasi systématiques. De même, les préfets refusent le séjour en considérant la demande d'asile comme abusive ou frauduleuse. La loi du 16 juin 2011 a encore durci les conditions d'accès à l'admission au séjour provisoire, en étendant cet examen au cas de dissimulation des informations, ce qui vise particulièrement les personnes dont les **empreintes** sont illisibles.

#### **L'EXAMEN DE LA DEMANDE D'ASILE**

Tout demandeur d'asile, admis au séjour ou placé en procédure « prioritaire », doit remplir le formulaire de l'OFPPA remis par le préfet. Devant être obligatoirement complété en français dans un délai de quinze à vingt et un jours, les demandeurs d'asile sont démunis par la réduction drastique de l'**aide à la rédaction ou à la traduction** dans les plateformes d'accueil. La **convocation à l'entretien**, quasi-systématique pour les premières demandes et devenue un moment clé dans l'instruction, n'est pas une activité prévue par le cahier des charges des plateformes d'accueil. En cas de rejet, tout demandeur d'asile a le droit de déposer un **recours à la CNDA**. Pour la présentation de son recours, le demandeur peut être assisté d'un avocat désigné au titre de l'**aide juridictionnelle** (dont le montant est trop faible) ou qu'il rémunère. Aucune aide n'est prévue par l'OFII pour la rédaction du recours, quelle que soit la situation des demandeurs (admis au séjour ou en procédure prioritaire).

En conséquence, ce sont les acteurs associatifs à qui l'Etat coupe les subventions qui doivent assumer cette mission.

#### **LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET DE VIE DURANT LA PROCEDURE D'ASILE**

Les demandeurs d'asile, pendant la durée de leur procédure, ont droit au bénéfice de conditions d'accueil dignes, sans distinction de la procédure appliquée aux demandeurs. C'est loin d'être le cas aujourd'hui.

#### **LES MOYENS D'EXISTENCE DES DEMANDEURS D'ASILE : L'ATA**

L'allocation temporaire d'attente, dont la loi ne prévoit que le versement aux demandeurs d'asile en procédure normale **alors que** le Conseil d'Etat et la Cour de justice de l'Union européenne l'ont étendu aux procédures « Dublin » et « prioritaire », reste insuffisante pour survivre. Les demandeurs peuvent parfois attendre jusqu'à deux à trois mois pour bénéficier effectivement de leur droit, restant dans l'intervalle sans ressources pour subvenir à leurs besoins. Pour percevoir l'allocation, les demandeurs doivent fournir les coordonnées d'un **compte bancaire**, démarche particulièrement compliquée pour les demandeurs dépourvus des pièces d'identité. Dans l'attente de l'allocation, les demandeurs dépendent donc des plateformes, éventuellement des collectivités territoriales, et majoritairement des associations, pour se nourrir, se vêtir et assurer ainsi leurs besoins.

Le **droit au travail** n'est que très rarement accordé au demandeur d'asile. Depuis août 2005, si un demandeur d'asile est toujours en attente d'une réponse de l'OFPPA au bout d'un an ou s'il a fait un recours auprès de la CNDA (sans condition de durée), il peut demander une autorisation provisoire de travail. Dans les deux situations, il est soumis aux règles de droit commun et la situation de l'emploi lui est opposable.

## L'ACCES A L'HEBERGEMENT

En 2012, le **nombre de places dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile** est insuffisant : à peine un tiers des demandeurs peuvent en bénéficier. Malgré la création de mille places supplémentaires en 2010 et celle, programmée, de mille autres en 2013, les délais d'admission dans les centres s'allongent et les exclusions, de droit et de fait, sont multiples. Les **critères d'admission** varient selon les régions et les départements, se fondant sur des critères sociaux, familiaux et de vulnérabilité, ou relatifs au stade de la procédure d'asile.

L'Etat a mis en place un **dispositif à deux vitesses** où l'**hébergement d'urgence** est la principale modalité de prise en charge des demandeurs d'asile, dont les critères d'accès varient selon les régions et les décideurs et ne permet pas non plus de répondre aux besoins criants. Il en résulte que le nombre de demandeurs d'asile qui sont à la rue ne fait que croître, principalement les personnes isolées mais aussi et de plus en plus fréquemment des familles avec des enfants. Pour répondre à cette situation, les bénévoles et les salariés des associations ont mis en œuvre plusieurs types d'action : l'accès au droit par le **contentieux**, des **réseaux de solidarité citoyenne** ou des **réquisitions de bâtiments vides**.

## L'ACCES AUX SOINS ET A LA COUVERTURE MALADIE

L'accès aux soins dans les pays d'origine, les parcours empruntés, toujours plus longs et risqués pour rechercher une protection et la nature même des persécutions subies font de la santé une composante importante de la vie des demandeurs.

L'accès à une couverture maladie est particulièrement complexe et si tous les demandeurs devraient être affiliés à l'assurance maladie, dans les faits le **type de couverture** accordée diffère selon les départements, en fonction de la procédure qui est appliquée au demandeur, des exigences superfétatoires de pièces d'état-civil, ou plus simplement de la **barrière de la langue**. Si des plateformes ont mis en place des dispositifs efficaces pour cette ouverture, d'autres se limitent à « orienter » sans assistance complémentaire. Heureusement, les **dispositifs gratuits** qui dispensent les actes de première nécessité, tant préventifs que curatifs, sont accessibles. De plus en plus de demandeurs sollicitent les praticiens professionnels afin d'obtenir des certificats médicaux, devenus une variable déterminante dans leur devenir social et administratif. Cette « course au certificat » peut se faire au détriment de la nécessité de soins.

## L'ACCUEIL DES MINEURS ISOLEES ETRANGERS

La loi prévoit que les mineurs, quelle que soit leur nationalité, doivent être protégés à la seule condition du **besoin de l'enfant** ou de sa famille et doivent pouvoir bénéficier ainsi du dispositif public de protection de l'enfance, mis en œuvre les services l'aide sociale à l'enfance (ASE) des conseils généraux. C'est loin d'être le cas. Une fois entré sur le territoire, le mineur isolé demandeur d'asile est confronté aux **pratiques** des services de l'ASE et des procureurs qui visent à en limiter l'accès par la mise en place de systèmes dérogatoires destinés à **faire le tri** entre les mineurs étrangers qu'ils prendront en charge et ceux qui en seront exclus, soumis à un **examen médical** très discutable visant à déterminer leur âge et laissés dans des situations impossibles et insoutenables. Certaines ASE, qui ont obtenu la **tutelle** sur des mineurs demandeurs d'asile ou bien qui, n'ayant pas la tutelle, sont devenues leur administratrice ad hoc par désignation du parquet, peuvent entrer en conflit d'intérêt avec eux parce qu'elles ne souhaitent pas que ces jeunes sollicitent l'asile. Ce conflit peut prendre des formes invisibles, par exemple quand une ASE n'informe pas le mineur de sa désignation comme administratrice ad hoc pour le dépôt de la demande d'asile.

Pour les mineurs non reconnus comme tels, il est fréquent que le séjour leur soit refusé pour recours frauduleux et systématique et que l'OFPRA, attachant plus d'intérêt aux déclarations, bloque la demande d'asile dans l'attente de la majorité ou d'un représentant légal. Il arrive même parfois que certains soient placés en centre de rétention.

**La coordination Française pour le droit d'Asile rassemble les organisations suivantes :**

**ACAT** (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), **Amnesty International France**, **APSR** (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), **ARDHIS** (Association de Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et transsexuelles à l'Immigration et au Séjour), **CAAR** (Comité d'Aide aux Réfugiés), **CASP** (Centre d'action sociale protestant), **Centre Primo Levi** (soins et soutien aux personnes victimes de la torture et de la violence politique), La **Cimade** (Service oecuménique d'entraide), **Comede** (Comité médical pour les exilés), **Dom'Asile**, **ELENA** (Réseau d'avocats pour le droit d'asile), **FASTI** (Fédération des associations de solidarité avec les travailleur-euse-s immigré\_e\_s), **GAS** (Groupe accueil solidarité), **GISTI** (Groupe d'information et de soutien des immigrés), **JRS-France** (Jesuit Refugee Service), **LDH** (Ligue des droits de l'Homme), **Médecins du Monde**, **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), **Secours Catholique** (Caritas France), **SNPM** (Service National de la Pastorale des Migrants),

La représentation du **Haut Commissariat pour les Réfugiés** en France et la **Croix Rouge Française** sont observateurs des travaux de la CFDA.