

COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE

TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE ACCUEIL : DES CHANTIERS ENCORE OUVERTS.

La directive n°2003/9 CE du Conseil du 27 janvier 2003 a fixé, dans son article 26, la date du 6 février 2005 pour que les Etats Membres mettent en vigueur les dispositions nécessaires pour s'y conformer.

Cette directive, si elle est loin d'être, à nos yeux, satisfaisante, pose néanmoins des normes minimales que les Etats membres se sont engagés à respecter.

La CFDA souhaite attirer l'attention sur les mesures législatives, réglementaires et administratives qu'il nous apparaît nécessaire de mettre en œuvre pour que la France soit en conformité avec ces normes minimales.

Cette note intitulée : « Directive accueil, des chantiers encore ouverts » analyse non seulement la réglementation en vigueur mais également les pratiques administratives qui n'apparaissent pas conformes aux buts et objectifs de cette directive, exposés notamment au point 7 du préambule : « *Il convient d'adopter des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile qui devraient, en principe, suffire à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres* ».

Pour se conformer à la directive et pour adapter la réglementation en vigueur à la situation créée par la réforme de 2003, un décret relatif à la prise en charge des demandeurs d'asile est actuellement en cours d'élaboration. En outre, un autre projet de décret relatif au versement de l'allocation d'insertion pendant la durée de la procédure est également à l'étude.

La CFDA souhaite être associée à cette élaboration et par la présente note, faire des propositions pour que la prise en charge des demandeurs d'asile, dans l'ensemble des départements et collectivités, y compris d'outre mer, soit conforme aux objectifs de la directive et des droits inscrits dans la convention de Genève.

Ces normes ne sont que minimales et les Etats peuvent en adopter de plus favorables. Dans ce sens, la CFDA rappelle les propositions qu'elle a faites en octobre 2001 dans un texte intitulé Dix conditions minimales pour un réel droit d'asile en France.

La Coordination française pour le droit d'asile rassemble les organisations suivantes :

ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), Act-Up Paris, Amnesty International - section française, APSR (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), CAEIR (Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés), CASP (Centre d'action sociale protestant), Cimade (Service oecuménique d'entraide), Comede (Comité médical pour les exilés), Croix Rouge Française, ELENA, FASTI (Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés) France Libertés, Forum Réfugiés, FTDA (France Terre d'Asile), GAS (Groupe accueil solidarité), GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés), LDH (Ligue des droits de l'homme), MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), Association Primo Levi (soins et soutien aux victimes de la torture et des violences politiques), Secours Catholique (Caritas France), SNPM (Service National de la Pastorale des Migrants), SSAE (Service social d'aide aux émigrants).

La Représentation du Haut Commissariat pour les Réfugiés en France est associée aux travaux de la CFDA.

La CFDA attire particulièrement l'attention sur les mesures concernant les conditions de vie des demandeurs d'asile, l'accès à l'emploi et à la formation et les mineurs non accompagnés.

CONCERNANT LES CONDITIONS DE VIE

- La CFDA estime qu'un accès au dispositif national d'accueil et aux allocations doit être possible dès le dépôt d'une demande d'admission au séjour au titre de l'asile.
 - La CFDA demande quel que soit le mode d'hébergement du demandeur d'asile, que les aides financières pendant les procédures doivent être d'un niveau respectant la dignité de chaque personne. Elles peuvent être versées en plusieurs temps :
 - Allocation ponctuelle au nouvel arrivant pour la période de mise en route de l'allocation plus pérenne (ci-dessous) dès son arrivée sur le territoire (dont les frais de traduction éventuelle de la demande d'asile)
 - Allocation pour vivre dignement (au moins équivalente au RMI) pendant toute la durée de la procédure avec prise en compte de la composition familiale (modulable selon les solutions d'hébergement). La CFDA demande que les frais de transport quotidiens et ponctuels - pour honorer les convocations à l'OFPRA et à la CRR- soient pris en charge par l'Etat.
- La CFDA estime que pour satisfaire l'ensemble des besoins d'hébergement, 25 000 places CADA sont nécessaires dans l'ensemble des départements, y compris les DOM-TOM.
- **LA CFDA recommande que les critères d'admission en CADA soient conformes à l'article 3 de la directive pour permettre un accès universel, qu'il s'agisse de personnes en procédure normale ou prioritaire, au dispositif national d'accueil dès l'entrée en France du demandeur, conformément à l'article 13-1 de la directive 2003/9. En outre, en cas de refus de prise en charge, la réglementation doit prévoir un recours efficace conformément à l'article 21 de la même directive.**

CONCERNANT L'EMPLOI ET LA FORMATION

- La CFDA recommande que la réglementation en vigueur soit modifiée afin de permettre un accès réel des demandeurs d'asile à un travail. A défaut, elle demande que la réglementation soit rappelée aux préfetures et aux DDTEFP afin qu'elles examinent les demandes d'autorisation provisoire de travailler.
- La CFDA demande que l'apprentissage du Français soit un droit généralisé pour les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Elle recommande que la réglementation en vigueur soit modifiée afin de permettre un accès immédiat des demandeurs d'asile à la formation professionnelle. A défaut, elle demande que la réglementation soit rappelée aux préfetures et aux DDTEFP afin qu'elles examinent les demandes d'autorisation provisoire de formation.

CONCERNANT LES MINEURS NON ACCOMPAGNES

- La CFDA demande en premier lieu que les mineurs étrangers isolés aient un accès immédiat au territoire français et bénéficient de mesures de protection de l'enfance.
- La CFDA demande aussi que l'examen médical visant à déterminer l'âge du mineur, notamment au regard de sa marge d'erreur de 18 mois ne soit plus pratiqué.
- En tout état de cause et en considération de la situation actuelle, la CFDA considère que dans l'attente d'une tutelle, que les procureurs de la République désignent rapidement les administrateurs ad hoc. La CFDA demande par ailleurs, et pour conformité avec l'article 19 alinéa 4 de la directive, qu'une formation portant à la fois sur le thème de la protection de l'enfance et du droit des étrangers / droit d'asile soit mise en œuvre à destination de tous les administrateurs ad hoc.

COORDINATION FRANCAISE POUR LE DROIT D'ASILE

TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE ACCUEIL : DES CHANTIERS ENCORE OUVERTS.

La présente note reprend les principaux éléments de la directive sur les normes minimales d'accueil, article par article. Les textes législatifs et réglementaires sont cités en italique.

Article 3 : champ d'application

La CFDA estime que la définition du demandeur d'asile contenue dans cet article s'applique à **l'ensemble des demandeurs d'asile**, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile à la frontière, des personnes qui sollicitent leur admission au séjour au titre de l'asile (*article L.741-1 du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile*), des personnes qui sont admises au séjour (*article L.742-1 du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile*) mais également de celles qui font l'objet d'un refus de séjour sur la base des quatre exceptions prévues par *l'article L.741-4 du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile*. Or, certains droits prévus par la directive ne sont ouverts qu'après le dépôt d'une demande d'asile auprès de l'OFPRA et seulement pour les personnes munies d'une autorisation provisoire de séjour.

- **La CFDA demande que la réglementation soit réformée pour que les droits contenus dans la directive soient accessibles à l'ensemble des demandeurs d'asile, quelle que soit leur situation (demande d'asile à la frontière, procédure normale, procédure prioritaire, réouverture de la demande, personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin)**

Article 5 : information

Article 14 du décret du 30 juin 1946

La CFDA estime que l'expression « *après le dépôt de leur demande d'asile auprès de l'autorité compétente* » et étant donnée l'obligation préalable d'admission au séjour, **s'applique dès la première présentation du demandeur à la préfecture.**

En ce qui concerne les avantages dont peuvent bénéficier les demandeurs, la CFDA estime que les Préfets doivent informer, **dès la première présentation en préfecture** des demandeurs, des possibilités d'hébergement, d'allocation, d'assistance juridique par les associations et avocats et de soins médicaux, **par écrit et dans une langue comprise par les demandeurs** en application de l'article 5-2 de la directive.

- **La CFDA recommande que soit modifié le troisième alinéa de l'article 14 du décret du 30 juin 1946 afin que soient indiquées au demandeur, dès la première présentation en préfecture, en plus des pièces à fournir pour son admission au séjour, les informations relatives aux conditions d'accueil, à l'assistance juridique et aux soins dans une langue comprise par l'intéressé. Pour ce faire, elle demande que des guides du demandeur d'asile élaborés en collaboration avec le HCR et les associations, soient distribués effectivement dans les langues des demandeurs d'asile.**

Article 6 : documentation et Article 7 : séjour et liberté de circulation

*Titre IV du Livre VII du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile
Articles 14 à 18-1 du décret du 30 juin 1946*

La CFDA estime que l'expression « *après le dépôt de leur demande d'asile auprès des autorités compétentes* » et étant donnée l'obligation préalable d'admission au séjour, **s'applique dès la première présentation du demandeur à la préfecture.**

En conséquence, l'admission au séjour ou le refus de cette admission prévu à l'article L.741-4 du CESEDA, **doit se faire dans le délai maximal de trois jours après cette première présentation.**

C'est loin d'être le cas aujourd'hui puisque le décret n°2004-813 du 14 août 2004 prévoit un délai de quinze jours. En outre, certaines préfectures ont développé des pratiques illégales - exigence d'un document de voyage ou d'identité, exigence d'une adresse réelle, *numerus clausus* qui contraint les demandeurs d'asile à revenir plusieurs jours de suite et à dormir sur place - pour pouvoir faire enregistrer la demande d'admission au séjour.

L'application des exceptions à l'admission au séjour doit être faite selon un esprit conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat et le fait de ne pas s'être présenté immédiatement à la préfecture ne doit pas être considéré comme un recours abusif aux procédures d'asile. Conformément à l'article 6-2, un document doit être délivré aux personnes faisant l'objet d'une mesure de refus de séjour, pour attester qu'elles ont formulé une demande d'asile.

- **La CFDA demande que l'article 15 du décret du 30 juin 1946 soit modifié pour être conforme à l'article 6-1 de la directive et que le délai de délivrance de la première autorisation de séjour soit de TROIS JOURS.**
- **Elle demande que des moyens humains et matériels soient mis à la disposition de chaque préfecture pour assurer un accueil digne et respectueux des personnes, conforme à la charte Marianne.**

L'article 6-4 de la directive pose le principe du renouvellement des documents des demandeurs « aussi longtemps qu'ils sont autorisés à séjourner sur le territoire ».

Le décret 2004-813 a, sur cette question, apporté deux innovations : l'agrément des associations qui fournissent une adresse au demandeur d'asile et la justification du lieu de résidence du demandeur lors du renouvellement du récépissé (soit 4 mois après l'admission au séjour).

L'agrément des associations de domiciliation, sur lequel la CFDA s'est déjà prononcée dans une note au mois de juillet 2004¹, apparaît certes comme une reconnaissance du rôle des associations dans la procédure mais comporte le risque d'une tutelle des associations. En particulier, cela ne doit pas conduire à demander un service, qui est en réalité supérieur à celui du service public de la Poste (s'assurer que l'étranger a effectivement reçu une lettre recommandée) et à établir un lien obligatoire avec un hébergement effectif.

La circulaire du ministère de l'intérieur sur l'agrément des associations du 21 janvier 2005 ne doit pas renforcer cette impression en prévoyant un cahier des charges trop précis si aucune mesure d'aide financière des associations n'est envisagée.

Mais le droit de séjourner et la libre circulation sont remis en cause par l'article 17-1 du décret du 30 juin 1946 qui n'est pas compatible avec l'article 6 de la directive. En effet, l'application par les Préfectures de cette disposition conduit au refus de renouvellement du récépissé de demandeurs d'asile dont la demande est pourtant toujours pendante auprès de l'OFPRA ou de la CRR, parce que, sans domicile fixe et sans réponse d'une demande d'admission en CADA, ils ne peuvent justifier d'une adresse réelle. Cette disposition apparaît contraire à l'article L.742-3 du Code de l'Entrée, du

¹ La domiciliation associative, CFDA, juillet 2004.

séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

- ***Si l'indication d'une adresse est une exigence fixée par la réglementation pour l'exercice effectif du droit d'asile, la CFDA estime indispensable de prévoir un dispositif de domiciliation dans chaque département. Ce dispositif doit être doté de moyens financiers suffisants pour permettre aux centres communaux d'action sociale d'assurer leur mission de service public en la matière. S'agissant des associations qui participeraient à ce dispositif, les critères de leur agrément doivent être assouplis afin de s'assurer que, dans chaque département, plusieurs associations soient en mesure de remplir cette mission et que les contraintes imposées par la réglementation ne soient un moyen de contrôle ni de ces structures ni des demandeurs d'asile. Pour ce faire, la CFDA demande la modification de l'article 2 du décret 04-813 du 14 août 2004.***
- **La CFDA demande que le gouvernement abroge les dispositions de l'article 6 du décret 04-813.**

Article 10 : scolarisation et éducation des mineurs

Articles L.122-3 et L.131-1 du code de l'Éducation

Articles L.900-1 et suivants du code du travail

L'obligation scolaire est généralement respectée pour les mineurs de moins de seize ans. Cependant, des problèmes pratiques se posent dans certaines communes en raison du grand nombre d'enfants étrangers dans certains établissements. Les classes d'adaptation linguistique font défaut dans un certain nombre d'établissements scolaires accueillant des enfants demandeurs d'asile.

- **La CFDA estime que le gouvernement doit prendre des mesures afin que les mineurs demandeurs d'asile de 16 à 18 ans puissent poursuivre des études ou bénéficier de la formation professionnelle.**
- **La CFDA estime que des moyens spécifiques doivent être dégagés pour renforcer les classes d'adaptation linguistique au sein de l'Éducation Nationale. La CFDA s'oppose à la création de classes au sein des centres d'accueil des demandeurs d'asile.**

Article 11 : emploi

Articles L.341-2 et suivants, R.341-2 et suivants du code du travail

Si la législation française est supérieure à la norme édictée par l'article 11 parce qu'elle ne prévoit pas de période d'interdiction d'accès des demandeurs d'asile au marché du travail, le droit d'exercer une activité salariée est soumis à une autorisation préalable de la Direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP). Dans la plupart des départements, la pratique administrative est que ce droit est refusé aux demandeurs d'asile quand bien même la situation de l'emploi leur est favorable.

- **La CFDA recommande que la réglementation en vigueur soit modifiée afin de permettre un accès réel des demandeurs d'asile à un travail. A défaut, elle demande que la réglementation soit rappelée aux préfetures et aux DDTEFP afin qu'elles examinent les demandes d'autorisation provisoire de travailler.**

Article 12 : formation professionnelle et linguistique

Livre 9 du code du travail

De même que l'accès à un emploi, l'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle est soumis à une autorisation préalable des DDTEFP.

Cette situation est préjudiciable aux demandeurs d'asile qui ne sont pas en mesure de préparer leur avenir quelle que soit l'issue de leur procédure (accord de protection ou refus).

En outre, la France est l'un des rares pays d'Europe (avec l'Allemagne) à ne pas prévoir un apprentissage de la langue du pays d'accueil pour les demandeurs d'asile. La création par la loi de programmation sur la cohésion sociale d'un contrat d'accueil et d'intégration qui prévoit que soient proposés des cours de langue française ne concernent pas les demandeurs d'asile. Au contraire, l'Etat a mis un terme au dispositif spécifique de formation linguistique à destination des réfugiés statutaires en milieu ouvert et dans les centres provisoires d'hébergement (CPH).

- **La CFDA demande que l'apprentissage du Français soit un droit généralisé pour les demandeurs d'asile et les réfugiés.**
- **Elle recommande que la réglementation en vigueur soit modifiée afin de permettre un accès immédiat des demandeurs d'asile à la formation professionnelle. A défaut, elle demande que la réglementation soit rappelée aux préfetures et aux DDTEFP afin qu'elles examinent les demandes d'autorisation provisoire de formation.**

Article 13 : règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé

Article R 351-10 du code du travail

Articles L. 111-3, L. 345- et R. 345-5 du code de l'action sociale

L'article 13-1 prévoit que l'accès aux conditions matérielles d'accueil se fasse **dès la présentation de la demande d'asile.**

Pour la CFDA, cette disposition s'applique dès que le demandeur sollicite son admission sur le territoire ou au séjour et non lorsqu'il a déposé une demande d'asile auprès de l'OFPRA.

La réglementation et les pratiques en vigueur ne prévoient l'accès au dispositif national d'accueil et aux allocations financières qu'après le dépôt de la demande d'asile auprès de l'OFPRA et la délivrance du récépissé prévu à l'article 16 du décret du 30 juin 1946.

L'accès aux conditions matérielles d'accueil, immédiatement après le dépôt d'une demande d'admission au séjour est importante dans la mesure où le demandeur doit, dès qu'une autorisation de séjour est délivrée en application de l'article 15, **rédiger sa demande en français dans un délai de vingt et un jours**, conditions prévues par l'article 1^{er} du décret 2004-814 relatif à l'OFPRA et à la CRR. Les frais de traduction du récit et des documents sont à la charge du demandeur, au moment même où celui-ci est dépourvu de ressources.

- **La CFDA estime qu'un accès au dispositif national d'accueil et aux allocations doit être possible dès le dépôt d'une demande d'admission au séjour au titre de l'asile.**
- **La CFDA estime qu'il est nécessaire de créer une Allocation ponctuelle au nouvel arrivant, dès son arrivée sur le territoire dans l'attente d'une allocation plus pérenne et pour permettre de prendre en charge les frais liés à la procédure (traduction, transports).**

L'article 13-2 énonce que les Etats membres garantissent un niveau de vie adéquat pour la santé et la subsistance du demandeur. L'article 13-5 précise que les conditions matérielles sont fournies soit en

nature, soit sous la forme d'allocations financières ou de bons soit, enfin, par combinaison de ces formules.

Le dispositif national d'accueil est construit depuis 1975 sur une alternative : soit le demandeur d'asile choisit d'être hébergé par ses propres moyens (solution dite individuelle) mais bénéficie d'allocations, soit il demande un hébergement dans un centre spécialisé dans l'accueil des demandeurs d'asile, visé à l'article L345-1 du code de l'action sociale.

La grande majorité des demandeurs d'asile est en « solution individuelle » soit par choix volontaire soit faute de places et une minorité (10 à 20%) est dans le dispositif national d'hébergement.

➤ **La CFDA estime que le système d'hébergement pour les demandeurs du statut de réfugié présente une originalité à maintenir : la liberté de choisir sa solution, soit individuelle, soit collective en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA). Pour que ce choix soit réel pour tous les demandeurs d'asile, l'offre en places collectives doit être suffisante et le soutien apporté, équivalent dans chacune de ces formules : accompagnement socio-juridique spécifique, accès aux soins et plus généralement toutes formes d'aides à la vie courante.**

Allocations financières

Articles L.351-9 et R. 351-6 et suivants du code du travail

Articles L.222-2, L.262-1 et suivants du code de l'action sociale

Articles L. 521-1 et D. 5111-1 du code de sécurité sociale

Lorsque le demandeur est « en solution individuelle », après le dépôt de sa demande d'asile auprès de l'OFPRA et la délivrance d'un récépissé de trois mois, il peut solliciter auprès des ASSEDIC une allocation d'insertion, prévu par l'article L351-9 du code du travail d'un montant journalier de 9,84€. Cette allocation qui ne prend pas en compte la composition familiale est notoirement insuffisante pour pouvoir subvenir aux besoins élémentaires, notamment le logement, en particulier dans les grandes villes.

En outre, cette allocation n'est actuellement versée que pendant 365 jours. Les personnes dont la procédure est plus longue sont donc privées de toutes ressources. Pour se conformer à la directive, le gouvernement envisage de modifier les dispositions réglementaires (article R.351-6 et suivants) afin d'attribuer cette allocation pendant la durée totale de la procédure. Le projet de décret introduit cependant une condition nouvelle : le refus d'une proposition d'hébergement dans le Dispositif National d'accueil par un demandeur serait un motif d'interruption de cette allocation².

La faiblesse des ressources ne permet pas aux personnes de circuler librement. En effet, excepté dans certaines agglomérations où il est appliqué un régime favorable au demandeur d'asile, les titres de transport restent à la charge du ce dernier. En outre, les frais de transport pour se rendre à la convocation de l'OFPRA ou de la CRR sont également à la charge du demandeur ou des associations qui leur viennent en aide. La conséquence est que les demandeurs d'asile sont contraints à être en infraction et font l'objet de nombreux procès verbaux. En application de la loi sur la sécurité quotidienne, ils peuvent faire l'objet de poursuites pénales.

En ce qui concerne les familles, les demandeurs d'asile, peuvent bénéficier de l'aide sociale à l'enfance prévue par l'article L222-2 du CASF, soit en nature, soit sous la forme d'allocations, soit sous la forme d'assistance éducative. Les conseils généraux qui sont compétents pour l'attribution de cette aide, utilisent ces différentes formes. Certains conseils généraux lient illégalement l'attribution de cette aide à la situation régulière de la famille.

² La réglementation actuelle ne fait que suspendre cette allocation en cas d'entrée dans un CHRS.

Enfin, les prestations familiales prévues par l'article L. 521-1 du code de sécurité sociale ne sont pas accessibles aux demandeurs d'asile, en application de l'article D. 511-1 du code de sécurité sociale tout comme le RMI (L.262-9 du CASF).

Allocations financières dans les CADA

Article L. 111-3 du CASF

Les centres d'accueil des demandeurs d'asile versent une allocation sociale globale qui est définie par la circulaire **MES/DPM n° 2000-170 du 29 mars 2000** relative aux missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) : « Cette allocation a été calculée sur la base du RMI et en référence à l'allocation d'insertion versée aux demandeurs d'asile en solution individuelle, déduction faite d'un montant forfaitaire compte tenu de la gratuité du logement et des charges locatives ou, dans certains cas, de la restauration prise en charge par les centres. Elle sert à couvrir l'ensemble des dépenses individuelles des hébergés. »

La circulaire ne précise pas la base légale d'attribution et fait référence au RMI et à l'allocation d'insertion.

Dans la pratique, en fonction du mode de restauration (collectif ou individuel) et de la composition familiale, l'allocation sociale globale est d'un montant supérieur à celui de l'allocation d'insertion versée en solution individuelle. Sachant que les budgets des centres prennent également en charge l'accompagnement socio-administratif, le logement, les transports des demandeurs d'asile, les traductions des documents, etc., il existe une inégalité très importante entre les allocations financières versées aux demandeurs d'asile en solution individuelle et ceux hébergés dans les CADA.

La CFDA demande que :

- **Quel que soit le mode d'hébergement du demandeur d'asile, les aides financières pendant les procédures doivent être d'un niveau respectant la dignité de chaque personne. Elles peuvent être versées en plusieurs temps :**
- • **Allocation ponctuelle au nouvel arrivant pour la période de mise en route de l'allocation plus pérenne (ci-dessous) dès son arrivée sur le territoire (dont les frais de traduction éventuelle de la demande d'asile)**
- • **Allocation pour vivre dignement (au moins équivalente au RMI) pendant toute la durée de la procédure avec prise en compte de la composition familiale (modulable selon les solutions d'hébergement).**
- **La CFDA demande que les frais de transport quotidiens et ponctuels - pour honorer les convocations à l'OFPRA et à la CRR- soient pris en charge par l'Etat.**

Article 14 : modalités des conditions matérielles d'accueil

La directive prévoit trois types de logement :

A) les locaux à la frontière

Titre II du Livre II et Titre V du Livre V du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile

La loi prévoit qu'un demandeur d'asile peut être maintenu jusqu'à vingt jours dans une zone d'attente, le temps de l'examen du caractère manifestement infondé de sa demande. La loi prévoit que cette zone peut comprendre des lieux d'hébergement « assurant des prestations de type hôtelier ».

La principale zone d'attente est celle de l'aéroport de Roissy (96% des demandes d'asile à la frontière). Cette zone comprend un lieu d'hébergement baptisé ZAPI3. Si ce lieu correspond à la définition de la loi, sa capacité d'hébergement est limitée à 170 places et les personnes en surnombre sont hébergées dans les locaux de police dans les aérogares..

En ce qui concerne les autres zones d'attente, si les personnes sont maintenues dans des conditions satisfaisantes à Orly, Sète et Lyon Satolas, la zone d'attente de Marseille Arenç, insérée dans le centre de rétention administrative, ne satisfait pas aux normes édictées par la loi. Dans de nombreux ports, si des dispositifs hôteliers sont prévus dans les arrêtés définissant les zones d'attente, la pratique illégale de consignation à bord des navires, ne satisfait pas aux normes de la loi et de la directive.

B) des centres d'hébergement offrant un niveau de vie suffisant

Article L. 111-3- ; L. 345-1, R. 345-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

Cette définition correspond aux Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Pour se mettre en conformité avec la directive, et pour rattraper un important retard, les pouvoirs publics ont mené depuis 5 ans une politique volontariste d'ouvertures de places CADA. De 5020, fin 2000, le dispositif était de 15 300 places fin 2004. La loi de programmation sociale a prévu d'augmenter encore ces crédits pour atteindre, 19 500 places de CADA en 2007.

Si la CFDA reconnaît l'ampleur du travail accompli, elle doit cependant rappeler que ce dispositif reste insuffisant pour accueillir l'ensemble des personnes qui ont un besoin d'hébergement. En 2004, 8246 personnes sont entrées en CADA. Le dispositif national, malgré les ouvertures importantes, ne permet d'héberger que 13% des demandeurs d'asile (enfants compris). Les isolés, qui sont la grande majorité des demandeurs d'asile, n'accèdent que de façon marginale à la prise en charge CADA.

A côté de ce dispositif, coexistent des dispositifs parallèles : des AUDA (Accueil d'urgence des demandeurs d'asile) et des HTDA (hébergement temporaire des demandeurs d'asile) qui regroupent 3000 places. Le plan de cohésion sociale prévoit la transformation de 2000 places AUDA en CADA. Ces dispositifs n'assurent pas le même suivi juridique et social que les CADA, ce qui est fortement préjudiciable aux demandeurs.

Pour héberger les demandeurs, le gouvernement utilise également les CHU (centre d'hébergement d'urgence) dont le nombre de places est difficile à recenser³ et qui, s'ils assurent un hébergement nocturne, laissent les demandeurs d'asile à la rue pendant la journée et ne peuvent aider au suivi de leur demande d'asile.

➤ **La CFDA estime que pour satisfaire l'ensemble des besoins d'hébergement, 25 000 places CADA sont nécessaires dans l'ensemble des départements, y compris les DOM-TOM.**

En outre, les procédures d'admission en CADA n'interviennent que lors du dépôt de la demande d'asile à l'OFPPA et pour ceux qui se sont vus délivrer un titre de séjour, avec des critères discrétionnaires. Tant au niveau des normes minimales fixées par la directive que celles du code de l'action sociale, cette situation apparaît non conforme.

LA CFDA recommande que les critères d'admission en CADA soient conformes à l'article 3 de la directive pour permettre un accès universel, qu'il s'agisse de personnes en procédure normale ou prioritaire, au dispositif national d'accueil dès l'entrée en France du demandeur. En outre, en cas de refus de prise en charge, la réglementation doit prévoir un recours efficace conformément à l'article 21 de la même directive.

³ 6000 places selon un rapporteur de la loi de programmation sur la cohésion sociale.

C) des maisons, des appartements, des hôtels privés ou d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs d'asile.

Avec la pénurie de places CADA, se sont développés des dispositifs d'hébergement en hôtel, notamment à Paris, Lyon, Marseille, Strasbourg, Nantes, Caen, Evreux, Rouen, Toulouse. En 2003, près de 15 000 personnes étaient hébergées ainsi dans l'attente d'un CADA. Le financement de ces nuitées était assuré par des crédits d'urgence et le soutien de collectivités locales, induisant une grande précarité de cette forme d'hébergement. En juillet 2003, le gouvernement a décidé de privilégier l'ouverture de CADA et de diminuer le dispositif mentionné plus avant. Fin 2004, près de 8 500 personnes, dont 4 000 à Paris, étaient hébergées dans des hôtels.

Enfin, les demandeurs d'asile sont hébergés chez des amis (français ou compatriotes) souvent dans des conditions difficiles (ils doivent changer de résidence régulièrement et parfois participer au loyer). Dans certains cas, ces hébergements ne sont pas désintéressés. Dépourvus de tout, d'autres demandeurs d'asile squattent des immeubles inoccupés.

Situations exceptionnelles

Compte tenu de ce qui précède, les situations exceptionnelles sont dans la plupart des départements, des solutions pérennes. Un certain nombre de demandeurs d'asile ne bénéficient même pas des garanties prévues par cette stipulation, notamment les demandeurs placés en procédure prioritaire ou Dublin, qui, sauf prise en charge dans les CHRS, ne peuvent prétendre à aucune ressource.

➤ **La CFDA demande que l'Etat mette en place des moyens suffisants (places d'hébergement et allocations financières) afin de garantir le bien-être et la dignité de tous les demandeurs d'asile, sans discrimination.**

Article 15 : soins de santé

La législation prévoit une couverture maladie supérieure à la norme minimale (accès à la CMU dès la délivrance d'un document montrant l'intention de solliciter l'asile, régime général et complémentaire CMU dès le dépôt de la demande auprès de l'OFPRA) si la personne est en procédure normale.

Cependant, dans certains départements, les demandeurs d'asile en procédure de transfert Dublin ou en procédure prioritaire, n'ont accès qu'à l'aide médicale d'Etat avec une condition de résidence habituelle de trois mois qui ne permet pas une prise en charge médicale immédiate.

➤ **La CFDA demande l'accès, dès la première présentation à la préfecture, à la couverture maladie universelle pour tous les demandeurs d'asile.**

Article 16 : limitation ou retrait du bénéfice des conditions d'accueil

La limitation ou le retrait du bénéfice des conditions d'accueil ne sont pas réglementés mais peuvent être prévus dans les contrats d'accueil et les règlements intérieurs des centres de réception.

Le projet de décret sur l'allocation d'insertion prévoyant de retirer le bénéfice de l'allocation d'insertion aux personnes qui refusent une proposition de CADA apparaît peu conforme aux dispositions de la directive.

➤ **La CFDA demande le retrait de cette disposition du projet de décret.**

Article 18 et 19 : mineurs et mineurs non accompagnés

Représentation légale et protection du mineur étranger isolé

Article L .221-5 et L.. 751-1 du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Décret du 2 septembre 2003 sur les modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc

La loi prévoit que le mineur non accompagné peut être placé sous tutelle et faire l'objet de mesures de protection de l'enfance. Ces dispositions s'appliquent pour les mineurs étrangers.

Cependant, la loi du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale qui, à travers son article 17, prévoit que le mineur étranger isolé est assisté et représenté par un administrateur *ad hoc* :

- 1) en zone d'attente, au cours des administratives et judiciaires liées à son maintien et aux procédures relatives à son entrée sur le territoire français ;
- 2) sur ce même territoire, au cours de sa procédure de demande d'asile devant l'OFPRA et la CRR.

Le décret d'application du 2 septembre 2003 en précise les modalités d'application.

En zone d'attente de Roissy⁴, l'administrateur *ad hoc*, désigné dès le placement du mineur, assure bien sa représentation au cours de l'audience au TGI et à la Cour d'Appel. Néanmoins, il n'est pas présent à l'occasion des décisions administratives opposées au mineur, ce qui est en contradiction avec la loi. L'administrateur *ad hoc* désigne l'avocat non commis d'office et décide d'interjeter appel de la décision du juge, ce qu'il fait relativement peu. Il est présent à l'entretien du mineur demandeur d'asile avec l'OFPRA. Il peut également saisir le juge des enfants pour mettre en œuvre une mesure de protection. La mission de l'administrateur *ad hoc* prend fin, vis-à-vis du mineur maintenu, avec son accès ou son non accès au territoire français.

La même fonction existe pour les mineurs présents sur le territoire qui souhaitent saisir l'OFPRA d'une demande d'asile⁵. L'administrateur désigné doit assister le mineur dans sa saisine de l'OFPRA (admission éventuelle au séjour, rédaction de la demande, entretien) ou en cas de rejet, pour le recours contre la décision de l'Office auprès de la CRR. La mission de l'administrateur *ad hoc* prend fin dans ce cadre avec le placement de l'enfant sous tutelle ou avec le refus définitif opposé à la demande d'asile.

En pratique, ces dispositions ont été peu mises en œuvre. En effet, les dispositions légales de protection de l'enfance sont méconnues et certaines juridictions en refusent le bénéfice au mineur étranger demandeur d'asile. En outre, les services de l'aide sociale à l'enfance déclinent leur compétence notamment en faisant procéder à des examens osseux peu fiables qui déclarent majeurs les intéressés tandis que l'OFPRA ne prend en compte que les déclarations de l'intéressé : ainsi de nombreux jeunes sont dans une situation juridique incertaine de mineurs majeurs.

Une circulaire devrait préciser l'obligation d'un administrateur *ad hoc* pour la saisine de l'OFPRA.

Tant sur le principe que dans les conditions pratiques, il est préférable que les mesures de protection de l'enfance soient mises en œuvre

En matière d'hébergement, les mineurs non accompagnés sont accueillis dans les foyers de l'aide sociale à l'enfance. En raison de la pénurie de places, des hébergements en hôtel sont proposés à certains mineurs. Les hébergements spécifiques aux mineurs isolés demandeurs d'asile sont limités (33 places pour la France).

⁴

En 2003, 514 mineurs isolés demandeurs d'asile en zone d'attente de l'aéroport de Roissy contre 628 en 2002. En 2004, pour cette même zone d'attente, il y a eu 614 désignations d'un administrateur *ad hoc* par le Parquet du TGI de Bobigny

⁵

Selon l'OFPRA, environ 1221 demandes de ce type ont été déposées en 2004.

- **La CFDA demande en premier lieu que les mineurs étrangers isolés aient un accès immédiat au territoire français et soient placés sous mesure de protection de l'enfance.**
- **La CFDA demande que l'examen médical visant à déterminer l'âge du mineur, notamment au regard de sa marge d'erreur de 18 mois ne soit plus pratiqué.**
- **En tout état de cause et en considération de la situation actuelle, la CFDA considère que dans l'attente d'une tutelle, que les procureurs de la République désignent rapidement les administrateurs ad hoc.**
- **La CFDA demande par ailleurs, et pour conformité avec l'article 19 alinéa 4 de la directive, qu'une formation portant à la fois sur le thème de la protection de l'enfance et du droit des étrangers / droit d'asile soit mise en œuvre à destination de tous les administrateurs ad hoc.**

Article 20 : victimes de tortures et de violences

La législation française ne prévoit pas de mesures spécifiques pour les personnes victimes de tortures. Néanmoins, ils peuvent avoir un accès privilégié à certains centres d'hébergement.

Les lieux d'hébergement sont mal adaptés pour les personnes souffrant d'un handicap consécutif à ces tortures.

La réglementation ne permet pas aux demandeurs d'asile d'accéder aux allocations spécifiques (Allocation adulte handicapé).

Article 21 : recours

Les décisions sur l'admission au séjour, sur l'attribution d'une allocation, de l'aide sociale sont susceptibles d'un recours selon les règles du droit administratif (recours non suspensif).

En pratique les décisions de refus d'admission en CADA ne sont pas notifiées par écrit aux intéressés. En conséquence, les recours sont peu développés et le contentieux quasi inexistant.

- **LA CFDA demande dans le cadre de l'information donnée aux demandeurs d'asile que soient précisées les procédures d'accès aux droits et allocations sociaux et les modalités de recours dans une langue comprise par le demandeur.**