

L'Observatoire



de France terre d'asile

LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°61 NOVEMBRE 2013

Mineurs-majeurs, des étrangers sans droits par la grâce des institutions

Les spécificités de l'accueil des mineurs isolés étrangers tiennent à leur double qualité d'enfant et d'étranger. Mais leur minorité est justement un point fréquemment controversé, donnant lieu à des évaluations qui peuvent aboutir à une remise en cause de leur âge et de leur statut. Dès lors qu'ils ne sont plus considérés comme des mineurs, ces jeunes basculent dans une « zone grise » où ils peinent à faire reconnaître leurs droits en tant qu'enfants, mais également en tant qu'adultes.

Le critère de minorité détermine par de nombreux aspects la situation et les droits du jeune isolé étranger. Son accès à une protection sociale, mais également sa capacité à agir en justice et son droit au séjour en dépendent.

Se trouver en France sans représentant légal constitué, pour un mineur étranger non émancipé, une situation dans laquelle « (s)a santé, (s)a sécurité ou (s)a moralité (...) sont en danger, ou (...) les conditions de son éducation ou de son développement physique, intellectuel, social sont gravement compromises¹ » et qui nécessite, selon le code civil, des mesures d'assistance éducative. À cet égard, c'est le service de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) du département qui est compétent pour le prendre en charge, dans un foyer ou une famille d'accueil.

La minorité implique par ailleurs une incapacité juridique : à l'exception du juge des enfants - qu'il peut saisir directement - le mineur n'est pas capable d'agir en justice, ce qui l'empêche par exemple d'introduire en son nom une demande d'asile ou un recours administratif contre un refus de prise en charge. Il lui faut pour cela se voir désigner un représentant légal.

Enfin, la minorité dispense les ressortissants étrangers de disposer d'un titre de séjour pour séjourner légalement sur le territoire français. Ce n'est qu'à leur majorité que ce titre devient obligatoire. Les mineurs isolés étrangers ne sont donc pas susceptibles d'éloignement et ne peuvent être maintenus en centre de rétention administrative.

La question devient plus délicate lorsque la minorité d'un jeune étranger est remise en cause sans que sa majorité ne soit officiellement établie.

Les conséquences d'un manque de coordination entre institutions

En effet, un jeune reconnu majeur à l'issue d'une procédure de détermination de l'âge, qu'elle soit médicale ou sociale, ne se voit pas consécutivement établir de nouvel état civil attestant de sa « majorité ». Sans âge officiel-



lement reconnu, le jeune isolé risque d'être considéré tour à tour comme un enfant ou comme un adulte, sans pouvoir bénéficier pleinement des droits liés à l'un ou à l'autre statut. Selon les pratiques des différentes institutions et les éléments auxquels celles-ci se réfèrent pour considérer l'âge de l'usager, le traitement qui lui est réservé fluctue. Certaines institutions, comme le parquet ou l'ASE, qui ont joué un rôle dans le processus d'évaluation de l'âge, se fondent sur les conclusions de celui-ci. D'autres se fient aux documents d'identité présentés par l'usager. Enfin, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) s'en tient aux déclarations du requérant, selon un principe commun à toute demande d'asile, et traite le dossier d'un jeune se déclarant âgé de moins de 18 ans comme celui d'un mineur. Cette confusion aboutit à des situations inextricables, comme en témoigne l'exemple des jeunes demandeurs d'asile. Un étranger déclaré majeur par une évaluation de l'âge, se présentant en préfecture pour demander l'asile, sera considéré comme un mineur sur la base de ses déclarations. La préfecture ne lui délivrera donc pas de document d'admission au séjour². Elle rappellera par ailleurs la nécessité qu'il dispose d'un représentant légal et saisira en ce sens le procureur de la

République afin qu'il désigne un administrateur *ad hoc*. Or, si le procureur a participé au processus d'évaluation de l'âge, il opposera à la préfecture que le requérant a été déclaré majeur. Selon toute probabilité, l'absence de représentant légal désigné empêchera le jeune de retirer un dossier de demande d'asile.

S'il parvient malgré tout à retirer un dossier et à l'envoyer à l'Ofpra, sa demande sera mise en attente jusqu'à sa « majorité », à défaut d'être signée par un adulte. Le requérant risque alors d'attendre cette échéance sans être admis au séjour, avec la menace d'un placement en centre de rétention en cas de contrôle. Dans l'hypothèse où le jeune réussit à obtenir une autorisation provisoire de séjour en faisant valoir auprès de la préfecture les conclusions de l'évaluation de l'âge, ce document ne comportera pas d'autre date de naissance que celle, initialement déclarée, qui fait de lui un mineur. Des difficultés émergeront donc, non seulement pour l'ouverture d'un compte bancaire mais aussi pour le versement de l'allocation temporaire d'attente par Pôle emploi ou pour son inscription auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie.

Dans tous ces cas, le jeune requérant demeurera privé des conditions minimales d'accueil que la directive « accueil » garantit pourtant à tout demandeur d'asile³.

Parmi les jeunes déclarés majeurs par une évaluation, ceux qui ne demandent pas l'asile sont également concernés par ce déficit d'accès aux droits. L'accès à l'hébergement d'urgence réservé aux adultes leur est la plupart du temps

refusé du fait de leurs déclarations ou de documents indiquant leur minorité. En outre, ils ne peuvent, du fait de l'indétermination de leur état civil, déposer une demande de titre de séjour auprès de la préfecture.

L'urgence d'une solution concertée

Face à cette situation kafkaïenne, le respect des droits des jeunes à la minorité contestée passe par la coopération des institutions et la reconnaissance d'un état civil. La circulaire du 31 mai 2013, qui précise l'articulation de la prise en compte des documents d'état civil, de l'évaluation sociale et d'un éventuel examen médical⁴, ne donne d'indication ni sur les suites de l'évaluation, ni sur la prise en compte de ses résultats par les institutions. Comment faire en sorte qu'après une évaluation conduisant à la majorité, le jeune étranger puisse accéder à ses droits, sans renoncer au principe du respect des déclarations de la personne, qui prévaut dans le cadre de la demande d'asile ? Il revient aux autorités de formuler une réponse concertée.

La recherche d'une solution s'avère cruciale dans un contexte où la situation des jeunes reconnus mineurs est elle-même problématique : de nombreux départements font part de leur intention de ne plus les accueillir, faisant primer leur statut de migrant sur celui d'enfant.

SOMMAIRE

La parole à Nathalie Lequeux, Coordinatrice au pôle défense des enfants au sein du Défenseur des Droits.....	2
Intégration. Le difficile accès des réfugiés aux droits sociaux.....	2
Europe. Lampedusa... et après ?.....	3
Réinstallation. Réinstallation des réfugiés syriens : entre espoir et interrogations.....	3
Actualités juridiques et sociales	4
Libre opinion. Un vrai sentiment de gâchis.....	4

¹ Article 375 du Code civil.

² Circulaire du 22 avril 2005 relative au droit d'asile.

³ Directive 2013/33 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

⁴ Circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

LA PAROLE À

« Ces jeunes sont placés de fait dans une zone de non-droit dont ils ne peuvent s'extraire »

Nathalie LEQUEUX
 Coordinatrice au pôle défense des
 enfants au sein du Défenseur des droits

Quelles sont les situations de « mineurs-majeurs » portées à la connaissance du Défenseur des droits ? Quelles sont les conséquences de ces situations pour les jeunes ?

Le Défenseur des droits est saisi de situations de jeunes étrangers qui voient leur minorité contestée, à de multiples étapes de leurs parcours. Ainsi, il est confronté à des situations de jeunes placés en zone d'attente, ne parvenant pas à faire reconnaître leur minorité. Une fois sur le territoire français, la reconnaissance de leur histoire, de leur identité et donc de leur âge, est pour ces jeunes un parcours du combattant. Le Défenseur des droits est saisi de situations de ces jeunes exclus parfois très brutalement du dispositif de protection de l'enfance. Ces contestations de minorité ont de graves conséquences tant sur leur vie quotidienne que sur leur avenir. Rejetés du dispositif de protection de l'enfance, mineurs pour les uns, majeurs pour les autres, ces jeunes sont placés de fait, dans une zone de non-droit dont ils ne peuvent s'extraire. Ils sont en errance, exposés aux risques sanitaires, psychologiquement fragilisés, avec par-

fois de lourds problèmes de santé qu'ils ne peuvent faire traiter, les hôpitaux exigeant des autorisations du représentant légal. Quant aux jeunes qui souhaitent demander l'asile, ils ont toutes les peines à accéder à la procédure. Quand on leur permet de déposer leur demande en préfecture en l'absence d'administrateur *ad hoc*, ce qui est rare, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) leur indique ne pouvoir traiter leur dossier sans cet administrateur *ad hoc*. Enfin, il arrive de plus en plus souvent que le Défenseur des droits soit saisi de jeunes se disant mineurs, placés en centre de rétention administrative à la suite d'un contrôle d'identité et d'un examen osseux. Parfois munis d'un acte de naissance, ils risquent cependant une reconduite à tout instant.

Comment le Défenseur des droits peut-il agir sur ces situations ?

Conformément à la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est chargé de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant. Il est doté de pouvoirs importants dont celui de mener des auditions, de faire des contrôles sur place, de faire des observations en justice ou des recommanda-

tions sur toute situation qui lui est soumise. Ainsi, en décembre 2012, le Défenseur des droits a pris une recommandation générale et a rappelé que les entretiens d'évaluation des jeunes devaient se faire dans une attitude bienveillante, que le doute devait leur bénéficier, que les actes d'état civil faisaient foi jusqu'à preuve contraire et qu'en cas de contestation, seul un juge des enfants pouvait trancher. Ainsi, le Défenseur des droits ne manque pas de rappeler ces principes aux autorités administratives, judiciaires, aux associations, par des courriers ou par des observations devant les juridictions saisies (juridictions judiciaires en matière d'assistance éducative, juridictions administratives en matière de rétention)¹. Il est aussi saisi de la situation globale de certains départements. Conscient de la charge humaine et financière que cela peut représenter pour eux, nous cherchons à réunir des informations sur l'impact financier et humain que l'accueil de ces jeunes représente. Avoir la plus parfaite connaissance de cette problématique est le seul moyen pour faire des propositions visant à améliorer les dispositifs.

Quelles évolutions institutionnelles pourraient être envisagées pour améliorer l'accès aux droits de ces jeunes ?

La circulaire du 31 mai 2013 n'a rien prévu

pour accompagner les jeunes à la minorité contestée dans l'accès à leurs droits. Cette information indispensable à l'accès aux droits doit devenir obligatoire, les avocats doivent être étroitement associés aux réflexions de la chancellerie pour améliorer le dispositif. Par ailleurs, la cellule Mineurs isolés étrangers de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ignore le devenir des jeunes qu'elle adresse aux départements. Or, de nos jours, il est clairement établi que plusieurs d'entre eux refusent les jeunes qui basculent alors dans l'errance. La direction de la PJJ devrait prévoir cette remontée d'informations. Il faudrait peut-être que soit désigné, dès qu'un jeune se disant mineur se manifeste, un référent adulte, sorte d'administrateur *ad hoc* dont les prérogatives seraient élargies, chargé d'accompagner le jeune dans toutes les procédures qu'il pourrait introduire. Les dispositifs prévus par la circulaire doivent être améliorés voire repensés.

Qu'en est-il des situations de « mineurs-majeurs » dans les autres pays européens ?

La situation des jeunes migrants est une grande préoccupation des défenseurs des enfants européens, qui ont récemment publié une déclaration commune et diffusé un film², afin de sensibiliser les élus, au premier chef les parlementaires européens.

¹ Les recommandations générales ainsi que les observations en justice sont accessibles via le site internet du Défenseur des droits : www.defenseurdesdroits.fr.

² Cf <http://vimeo.com/77772716>.

INTÉGRATION

Le difficile accès des réfugiés aux droits sociaux

Dès qu'il y a la réponse [positive] de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, la personne est laissée toute seule à ses propres moyens » regrette un réfugié tchadien interrogé par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)¹. Son dépit illustre la frustration qui touche une grande partie des 10 000 personnes qui reçoivent chaque année une protection internationale en France. Au titre de la Convention de Genève de 1951 et de la législation française, ils bénéficient de droits sociaux semblables à ceux des nationaux (accès immédiat aux minimas sociaux, prestations familiales, accès aux soins). Mais, en pratique, ils y accèdent difficilement. Aux difficultés d'appropriation de ces droits s'ajoutent des obstacles dus aux spécificités de leur statut, à la lenteur et aux erreurs des procédures ainsi qu'à des problèmes de communication.

Des situations particulières pour les organismes sociaux

Les agents des caisses d'allocations familiales (CAF) et des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ne maîtrisent

pas toujours les spécificités juridiques et administratives liées au statut des réfugiés. Alors que certains ont fui des persécutions émanant des autorités de leur pays d'origine et n'ont pas le droit de les contacter, ils leur demandent parfois des documents d'état civil établis par ces autorités. Certaines CPAM requièrent des documents que les réfugiés ne peuvent fournir dans l'immédiat (avis d'imposition pour l'année N-2, photocopie du livret de famille, etc.). Certaines CAF demandent à voir l'intégralité des décisions de reconnaissance de statut et violent ainsi la confidentialité de la demande d'asile, pourtant principe de valeur constitutionnelle².

Retards et blocages

Le manque de coordination entre administrations et la longueur des procédures créent des obstacles supplémentaires pour les réfugiés. « Je fais de l'administratif ; c'est un boulot à plein temps » déclare un réfugié au HCR³. Mais les interruptions de droits sont tout de même fréquentes, notamment lorsque le récépissé n'a pas été renouvelé à temps par la préfecture ou lorsque les CPAM et les CAF ont du retard. Les blocages peu-

vent aussi être dus à une mauvaise coordination entre la préfecture et les organismes sociaux (illisibilité de la photocopie du titre de séjour, erreurs dans la délivrance ou non-reconnaissance des récépissés, etc.). Ces difficultés sont récurrentes pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui doivent renouveler chaque année leur titre de séjour. En outre, transférer un dossier d'un département à l'autre peut priver de ressources pendant plusieurs mois à cause de la lenteur de la prise en compte par certaines CAF ou CPAM et des délais d'approbation de certains conseils généraux. Et plus la famille compte de membres, plus les obstacles sont nombreux. Enfin, les problèmes de communication causés par la langue ou la fracture numérique ainsi que le manque d'informations aux demandeurs d'asile et réfugiés complexifient et allongent les procédures. Il leur est parfois demandé de trouver un interprète à leurs frais même s'ils disent pouvoir parler français.

De la vulnérabilité à la stabilité

Les conséquences de ces difficultés sont lourdes sur l'insertion à court et long termes des réfugiés. Les enquêtes montrent qu'ils figurent parmi les étrangers les plus mal logés, qui ont le plus de

difficultés à trouver un emploi et qui maîtrisent le moins le français⁴. La discontinuité et les délais dans l'accès aux droits engendrent des arrêts brusques du processus d'intégration, tandis que le parcours du combattant nécessaire pour en (re)bénéficier pèse sur la recherche d'emploi et de logement, sur l'éducation, la formation ou la familiarisation avec le pays d'accueil. En outre, la lenteur et la lourdeur des procédures prolongent la prise en charge dans les centres d'hébergement et gênent la fluidité du dispositif.

Pour faciliter l'insertion des réfugiés et éviter des coûts sociaux et économiques à l'ensemble de la société, il est nécessaire de mieux former le personnel des organismes sociaux et des services administratifs, de donner une information accessible sur les documents exigés et d'améliorer le traitement des dossiers et la prise en compte des vulnérabilités. Mais il convient aussi de faire collaborer les organismes sociaux et les associations à travers des conventions nationales de coopération déclinées localement, d'harmoniser l'accueil des personnes et les pratiques des administrations sur l'ensemble du territoire, d'améliorer l'accueil en préfecture et de mettre en place un véritable accompagnement social des personnes.

¹ UNHCR, *Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France*, septembre 2013.

² COMMISSION DES RECOURS DES RÉFUGIÉS, SR, 1^{er} juin 2007, n°561440.

³ UNHCR, *Vers un nouveau départ... op. cit.*

⁴ INSEE, *Deux enquêtes sur l'intégration des nouveaux migrants, Infos migrations*, n° 56, mai 2013.

EUROPE

Lampedusa... et après ?

Le 3 octobre 2013, plus de 360 migrants, dont la plupart étaient originaires d'Érythrée, périssaient au large de l'île italienne de Lampedusa alors qu'ils tentaient de rejoindre le territoire de l'Union européenne (UE). En vingt ans, ce sont au moins 20 000 personnes qui ont perdu la vie en Méditerranée au cours de leur périple vers l'Europe. Face à ces drames et à l'émotion provoquée par le naufrage du 3 octobre, la question de l'accès légal au territoire européen a refait surface et le débat sur la politique européenne en cette matière est relancé.

L'accès au territoire européen : la surveillance comme seule politique

Afin de répondre à la disparition progressive des frontières intérieures, en raison du principe de libre circulation des personnes, les États membres de l'UE ont mis en place, dès 1997, par le biais de la signature du traité d'Amsterdam, une politique migratoire commune. Bien que critiquée comme menant une politique sécuritaire dans ce domaine, l'UE a progressivement élaboré ce qui est souvent dénoncé comme la « forteresse Europe » par le biais notamment de la création de l'Agence européenne pour la coopéra-

tion aux frontières extérieures des États membres de l'UE, Frontex, en 2004.

Le rôle principal de Frontex, dotée d'importants moyens technologiques et d'un budget croissant, est de coordonner et de développer le contrôle des frontières. Si Frontex vise également à secourir les migrants en péril, l'agence est souvent perçue comme le bras armé de l'UE pour bloquer l'immigration clandestine. Cela d'autant plus que l'agence évolue dans un flou juridique préjudiciable : insuffisance des garanties en matière de droits fondamentaux, dilution des responsabilités incombant aux États membres ou à Frontex, etc. Une autre difficulté concerne le risque de refoulement de réfugiés. Susceptibles d'être interpellés en mer et dans l'impossibilité de faire valoir leur droit, ces personnes en quête de refuge en Europe peuvent être renvoyées vers des pays où elles risquent d'être persécutées.

Lampedusa, le tournant pour l'UE en matière d'immigration ?

Au lendemain de la tragédie de Lampedusa, les responsables européens ont exprimé à l'unisson leur profonde tristesse et leurs vœux qu'un tel drame ne se reproduise pas. Dans les jours qui

ont suivi le naufrage, les États membres ont fait de la question migratoire l'une des priorités de l'agenda européen : examen par les ministres de l'Intérieur européens le 8 octobre et lors du Conseil européen des 24 et 25 octobre, mise en place d'un groupe de travail, adoption d'une résolution par le Parlement européen¹, etc. Pour tous, l'objectif affiché était de refonder la politique migratoire européenne. L'intention était là et les promesses pleines d'espoir. Or, force est de constater que les principales mesures issues de ces discussions participent uniquement à la consolidation de la surveillance aux frontières. En effet, a été adopté, entre autres, le règlement Eurosur portant création du système européen de surveillance des frontières. Cet instrument a pour objectif de renforcer les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen par le biais de mécanismes de coopération et d'échange d'informations opérationnelles. Le Conseil européen a également annoncé son intention d'élargir les opérations de Frontex sur toute la Méditerranée et d'augmenter son budget.

La réforme globale annoncée n'a donc pas eu lieu et a été une nouvelle fois repoussée. L'UE maintient son orientation traditionnelle en matière de migrations, celle de la sécurité à travers un contrôle renforcé.

La nécessité de sortir de la seule politique de surveillance

Si le discours humanitaire est aujourd'hui partagé à l'échelle européenne, il convient désormais de mettre en place des mesures concrètes visant à protéger et non pas uniquement à contrôler. Pour ce faire, il existe des solutions alternatives à la politique actuelle. Cela passe par exemple par l'ouverture de nouvelles voies légales d'immigration, notamment pour les demandeurs d'asile afin qu'ils n'aient plus à risquer leurs vies pour trouver refuge en Europe. Il est essentiel de faciliter l'obtention de visas et de mettre en place des couloirs humanitaires en mer permettant d'accueillir les personnes sur le territoire européen en minimisant les risques de naufrage. Plus globalement, c'est une réforme inclusive de l'immigration qui doit être envisagée, prenant en compte toutes les composantes du phénomène migratoire.

La prise de conscience des États et des institutions européennes constitue un premier pas pour sortir de la logique sécuritaire. L'élaboration de propositions concrètes a été repoussée à décembre 2013, date à laquelle le groupe de travail pour la Méditerranée doit rendre ses conclusions relatives à une utilisation plus efficace des politiques et instruments européens.

¹ Règlement 2013/2827 du Parlement européen du 23 octobre 2013 sur les flux migratoires en Méditerranée.

RÉINSTALLATION

Réinstallation des réfugiés syriens : entre espoir et interrogations

Depuis le début de la crise syrienne en mars 2011, près de 2,2 millions de Syriens ont fui leur pays. La plupart d'entre eux ont trouvé refuge dans les États limitrophes de la Syrie. Selon les chiffres du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en date du 19 novembre 2013, ils étaient plus de 820 000 au Liban, 550 000 en Jordanie, 520 000 en Turquie, 200 000 en Irak et 125 000 en Égypte. Or, l'accueil d'importantes populations réfugiées faisant peser une charge alarmante sur les économies et les sociétés, les répercussions sur ces pays sont profondes et les capacités des infrastructures sont dépassées.

L'appel du HCR à la solidarité

Face à ces difficultés, le HCR a appelé à la solidarité internationale et au partage de la charge pesant sur les pays voisins de la Syrie en matière d'accueil des réfugiés. Pour cela, un plan régional d'aide aux réfugiés syriens conçu autour de deux objectifs a été établi, à savoir l'admission humanitaire de 10 000 personnes d'une part et, d'autre part, un programme de réinstallation classique pour 2 000 autres réfugiés syriens.

En réponse à cet appel, le Parlement européen a adopté une résolution encourageant « les États membres à répondre aux besoins criants de ces personnes en facilitant leur réinstallation par-delà les quotas nationaux et en autorisant leur entrée sur le territoire pour des motifs humanitaires »¹. Par ailleurs, selon le HCR, à la date du 11 septembre 2013, 17 pays s'étaient engagés de manière officielle à accueillir des réfugiés syriens, pour un total d'environ 7 150 places². Certains se sont engagés dans le cadre de la réinstallation classique, offrant 1 650 places dont 960 pour 2013, d'autres dans le cadre de la procédure accélérée de l'admission humanitaire, le plus généreux d'entre eux étant l'Allemagne qui a proposé 5 000 places début septembre.

L'Allemagne, un modèle pour l'accueil des réfugiés syriens ?

Le Programme des admissions humanitaires (HAP) mis en place par l'Office fédéral allemand pour les migrations et les réfugiés (BAMF) se déroule en deux étapes. Tout d'abord, les réfugiés doivent s'enregistrer auprès de l'Organisation internationale pour les

migrations (OIM) à Beyrouth. Puis, ils sont sélectionnés sur la base de trois critères : leur vulnérabilité, leurs liens avec l'Allemagne et leur capacité à reconstruire la Syrie à la fin du conflit.

Une fois la sélection opérée, le HCR et l'OIM organisent conjointement les voyages vers l'Allemagne où, deux semaines durant dans le camp de transit de Friedland, les réfugiés suivent une formation d'orientation culturelle. Puis, ils sont répartis dans les différents *Länder* (États fédérés) et hébergés dans des centres collectifs ou des appartements. Dès leur arrivée, ils ont accès à l'ensemble des prestations sociales (services de soins, d'éducation et autres services sociaux) et se voient octroyer un permis de résidence, avec autorisation de travailler. Ce titre de séjour de deux ans est renouvelable tant que la situation en Syrie reste inchangée. Le système allemand constitue donc un cadre favorable pour l'accueil des réfugiés syriens et pourrait avoir vocation à servir d'exemple pour d'autres États, notamment en termes de coordination entre les acteurs. Néanmoins, la lenteur à laquelle arrivent les groupes de réfugiés en Allemagne – seuls 400 sur les 5 000 étaient arrivés début novembre 2013 – est regrettable au vu de l'urgence humanitaire.

En France, il est nécessaire d'agir vite mais bien

Le 16 octobre 2013, François Hollande s'est engagé à accueillir 500 Syriens en France pour répondre à la feuille de route du HCR. Bien que cette annonce ait été accueillie positivement, les explications quant aux conditions de sa mise en œuvre tardent à venir.

Si la voie de l'admission humanitaire semble avoir été choisie, de nombreuses interrogations persistent. Celles-ci concernent, entre autres, la procédure et les critères de sélection, la date d'arrivée et son éventuel échelonnement dans le temps. Surtout, c'est la question des conditions d'accueil qui se pose. À cet effet, il est nécessaire de faire évoluer ce programme d'accueil en s'inspirant des bonnes pratiques européennes existantes, afin de mettre en place tous les éléments requis pour l'intégration rapide et effective des réfugiés syriens en France.

L'appel du HCR semble avoir été entendu à travers la multiplication des annonces étatiques visant à l'accueil de plus de réfugiés syriens. Pourtant, au vu de l'urgence humanitaire dans les camps et des difficultés que rencontrent les États limitrophes de la Syrie, il est essentiel d'accélérer le processus afin d'accueillir ces personnes rapidement et dans les meilleures conditions possibles.

¹ Résolution du Parlement européen du 9 octobre 2013 sur les mesures prises par l'Union et les États membres pour faire face à l'afflux de réfugiés engendré par le conflit en Syrie.

² Australie, Autriche, Canada, Finlande, Allemagne, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Espagne, Suède, Suisse, Danemark, France, États-Unis et Mexique.

ACTUALITÉS JURIDIQUES ET SOCIALES

► Cour de justice de l'Union européenne : décision sur l'application du règlement Dublin II

Par son arrêt du 14 novembre dans l'affaire C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland / Kaveh Puid*, la Cour rappelle qu'un État membre est tenu de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'État compétent lorsque des défaillances systémiques de la procédure ou les conditions d'accueil y sont telles que la personne risque d'être soumise à des traitements inhumains ou dégradants. Elle déclare que, face à de telles situations, un État membre peut décider d'examiner la demande mais n'y est pas tenu. S'il ne le fait pas, il doit identifier l'État responsable selon les critères du règlement, faute de quoi l'État dans lequel la demande a été déposée en premier est responsable. Enfin, l'arrêt énonce que l'État dans lequel se trouve le demandeur d'asile ne doit pas aggraver la situation de violation de ses droits fondamentaux par une procédure de détermination trop longue de l'État responsable et doit le cas échéant examiner lui-même la demande.

► Le Conseil d'État suspend une réadmission en Hongrie

Par l'ordonnance *M. Xhafer G. et autres* du 29 août 2013 (n° 371572), le Conseil d'État a pour la première fois annulé une décision de réadmission en Hongrie de demandeurs d'asile dans le cadre du règlement Dublin II. La famille kosovare avait demandé l'asile en Hongrie avant de venir en France. Sans établir que « la réadmission d'un demandeur d'asile vers la Hongrie est, par elle-même, constitutive d'une atteinte grave au droit d'asile », le Conseil juge « qu'un risque sérieux existe, en l'espèce, que leurs demandes d'asile ne soient pas traitées par les autorités hongroises dans des conditions conformes à l'ensemble des garanties exigées par le respect du droit d'asile ». En effet, dans l'affaire, les requérants ont été en mesure d'apporter la preuve d'avoir été victimes de mauvais traitements en Hongrie, par le biais notamment d'un placement en détention de manière arbitraire et dans des conditions déplorables. Des rapports psychiatriques réalisés en France faisant état des séquelles résultant de cet internement ont participé à déterminer la décision du Conseil d'État.

► Rapport de l'IGAS sur l'hébergement et la prise en charge des demandeurs d'asile

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a publié en septembre 2013 un rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile. Le rapport préconise, entre autres, la généralisation de l'hébergement en centres d'accueil, la réduction des délais de traitement des demandes d'asile ainsi que la restriction du champ de l'allocation temporaire d'attente et le

transfert de la gestion de celle-ci de Pôle Emploi à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) ou l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). L'IGAS propose également une rationalisation de la délivrance de l'autorisation provisoire au séjour et une simplification des procédures à l'Ofpra comme à la Cour nationale du droit d'asile, avec notamment l'octroi automatique de l'aide juridictionnelle.

► Conseil d'État : un demandeur d'asile peut se prévaloir du droit à l'hébergement opposable sans avoir déposé une demande préalable en Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada)

Par deux arrêts rendus le 1^{er} août 2013, le Conseil d'État considère qu'un demandeur d'asile peut se prévaloir du droit à l'hébergement (Daho) sans avoir préalablement fait une demande en Cada. En l'espèce, suite à la reconnaissance du caractère prioritaire des demandes d'hébergement de deux demandeurs d'asile par la commission de médiation chargée d'instruire les demandes relatives au droit au logement (Dalo) et à l'hébergement (Daho), le tribunal administratif de Paris avait rejeté la mise en œuvre de cette décision, au motif que les demandeurs n'avaient pas préalablement accepté l'offre de prise en charge en Cada. Un pourvoi a alors été introduit devant le Conseil d'État, requérant l'annulation de la décision du tribunal.

► Révision de la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

Par un décret en date du 16 août 2013 (2013-751), les articles régissant la procédure contentieuse devant la CNDA ont été modifiés. Le décret modifie l'organisation de la Cour, notamment en ce qui concerne la composition des formations de jugement, les fonctions et les responsabilités du président de la Cour. En outre, il révisé les modalités de dépôt des recours, les procédures d'instruction ainsi que la procédure d'audience en codifiant certaines pratiques existantes. Si la majeure partie du décret est d'application immédiate, les dispositions les plus innovantes ont vu leurs effets différés, un arrêté devant être publié avant le 30 avril 2014.

► Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) : reconnaissance du statut de réfugié aux homosexuels persécutés dans leur pays d'origine

Dans un arrêt rendu le 7 novembre 2013, la CJUE

a reconnu que l'existence d'une législation pénale visant spécifiquement les personnes homosexuelles permet de constater que ces personnes constituent un groupe social au sens de la Convention de Genève. Néanmoins, pour la Cour, afin qu'une violation des droits fondamentaux constitue une persécution au sens de cette même convention, elle doit atteindre un certain niveau de gravité. Ainsi, la seule existence d'une législation pénalisant des actes homosexuels ne peut être considérée comme une atteinte « grave ». En revanche, une peine d'emprisonnement qui pénalise ces actes et qui est effectivement appliquée, est susceptible de constituer un acte de persécution.

► Seconde réunion du comité de suivi de la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des mineurs isolés étrangers

Le comité de suivi de la mise en œuvre du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers s'est réuni le 18 septembre 2013 pour la seconde fois. Chargé d'évaluer la mise en œuvre du dispositif, le comité a permis de faire le point sur les premiers mois de cette prise en charge. Ce comité a été, entre autres, l'occasion de présenter le nombre d'arrivées de mineurs isolés étrangers établi par les outils mis en place dans le cadre du dispositif, qui s'élève à 889. Il a également été précisé que si les départements de placement définitif s'étaient dans un premier temps plutôt bien intégrés au dispositif, un certain nombre d'entre eux avaient dès la mi-août tenté de limiter leur capacité d'accueil et de prise en charge. Au 31 octobre, le chiffre, actualisé, de 1 617 arrivées de mineurs isolés étrangers a été annoncé.

► Cour européenne des droits de l'homme : la force probante des certificats médicaux

Par deux décisions des 5 et 9 septembre 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu la force probante des certificats médicaux dans l'appréciation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui interdit à un État de procéder à l'expulsion d'une personne risquant des mauvais traitements dans son pays d'origine. La Cour affirme que la production d'un certificat médical attestant la crédibilité des faits de tortures peut permettre de corroborer une partie d'un récit jugé crédible. Toutefois, renversant la charge de la preuve, la Cour considère également que la parole du médecin peut établir à elle seule le risque sérieux de violation de la CEDH.

LIBRE OPINION

Un vrai sentiment de gâchis

Les éléments semblaient pourtant tous réunis : le constat unanime d'un système à bout de souffle, une concertation sur l'asile - lancée dès juillet par le ministre de l'Intérieur - qui prend la forme d'un dialogue constructif entre les différents acteurs institutionnels et associatifs du secteur, et des parlementaires - Valérie Létard (UDI) et Jean-Louis Touraine (PS) - suffisamment républicains pour vouloir défendre une tradition française, reconnaître la nécessité d'accueillir dignement - et selon des procédures équitables - les demandeurs d'asile : rien ne semblait manquer pour que leur rapport propose les solutions percutantes d'une réforme.

Tout était là, manquait juste le temps : « Nous assumons, écrivent nos deux parlementaires, l'urgence à faire des propositions, préalables à l'urgence à légiférer et à mettre en place une réforme qui viendra sauvegarder le principe du droit d'asile aujourd'hui menacé ». Ils étaient si pressés qu'ils nous ont mal entendus lors de la concertation : leurs propositions ne reflètent nullement le contenu de nos échanges. Savent-ils qu'elles rencontreront pour certaines, si elles étaient retenues, l'opposition raisonnée et unanime des acteurs de terrain et des organisations de défense des droits de l'homme ? Sans aucun doute. Mais nous sommes dans cette période dangereuse où certains observateurs se gaussent avec mépris des premières réactions de la CNCDH en considérant que la protestation est un gage de la qualité des propositions du rapport.

L'urgence doit-elle être de laisser croire que la suppression de l'allocation temporaire d'attente à certains demandeurs d'asile est une solution adaptée ? Que créer des places « light » d'hébergement dans des conditions dégradées est une idée juste ? Et que placer des déboutés dans des centres semi-fermés est une solution conforme à notre état de droit ? Le système de l'asile se nourrit de l'urgence depuis plus de 10 ans. Il faut casser ce cycle si l'on souhaite sauver le droit d'asile et le faire vivre durablement. C'est pourquoi il faut considérer ce rapport comme un élément parmi d'autres, capables de nourrir la réflexion comme elle le mérite et de préparer les débats pour l'examen de la loi au parlement. L'urgence n'a en effet pas sa place quand un droit constitutionnel est concerné.

L'urgence, c'est de décider de poursuivre la concertation sur l'asile. Il s'agit en effet d'évaluer, loin de toute instrumentalisation, les mesures qui permettront de refonder un véritable partenariat entre l'État et la société civile. Pour que notre système d'asile puisse répondre aux deux objectifs fondamentaux que sont la justice et l'efficacité, quatre axes sont à suivre : simplification des procédures, réduction des délais d'instructions, qualité de l'accompagnement et clarification de la gouvernance. L'intérêt général et la préservation d'un droit inscrit dans l'ADN de la République française nous obligent : il faut prendre le temps de la réforme.

Pierre HENRY
Directeur général de
France terre d'asile

L'OBSERVATOIRE DE FRANCE TERRE D'ASILE

EST UNE PUBLICATION DE
FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs

Directeur général : Pierre Henry

Comité de rédaction :

Marine Carlier, Serge Durand,

Anaïs Elbassil, Robert Joory, Fatima Mlati,

Gaspard Navech, Matthieu Tardis

www.france-terre-asile.org



Cette lettre est réalisée dans le cadre du projet
Maison du jeune réfugié soutenu par
le Fonds européen pour les réfugiés

Maquette : Collectif La Maison des Journalistes

Impression : Marnat

3, impasse du Bel Air 94 110 Arcueil

Tarif : 1,5 € ISSN : 1769-521 X



Avec le soutien du
Fonds européen
pour les réfugiés

Bulletin d'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel au tarif de 15 € pour recevoir L'Observatoire de France terre d'asile et son supplément Pro Asile

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

Bulletin d'adhésion

Je souscris à une adhésion annuelle au tarif de 50 € pour recevoir toutes les publications de France terre d'asile (L'Observatoire de France terre d'asile, Pro Asile et les Cahiers du Social)

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

DONS : www.france-terre-asile.org