

L'Observatoire de France terre d'asile



LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°62 DÉCEMBRE 2013

Coordonner les acteurs impliqués dans la réinstallation

Alors que la réinstallation ne concerne qu'un faible nombre de réfugiés en France, des progrès restent pourtant à faire quant à son organisation. Dans le but d'assurer une politique d'accueil et d'intégration adaptée aux réfugiés réinstallés, la coordination entre les acteurs impliqués se doit d'être optimale.

A l'heure où le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) appelle les États à ouvrir leurs portes aux réfugiés syriens et où la France s'est engagée à accueillir 500 d'entre eux, la réinstallation est une solution et une preuve de solidarité internationale lorsqu'il s'agit d'alléger le fardeau des pays limitrophes de la Syrie. Malgré le faible nombre de personnes réinstallées en France¹, l'accueil qui leur est réservé présente des lacunes importantes. Bien que diverses, les difficultés rencontrées sont souvent les conséquences d'un manque de coordination entre les acteurs impliqués dans le processus de réinstallation. Qu'il s'agisse des ministères et des services qui leurs sont attachés, des organisations internationales ou des associations nationales, la coopération entre les différents partenaires reste très déstructurée. En outre, ces partenaires ne se sont rencontrés que deux fois au cours des trois dernières années.

L'absence de coordination, source de difficultés pour les réinstallés

À chaque dossier sélectionné par le ministère de l'Intérieur, les informations relatives à la composition familiale et aux besoins spécifiques des réfugiés doivent être transmises par le ministère à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) afin de préparer l'arrivée des personnes en France. Pourtant, sur le terrain, c'est aux organisations non-gouvernementales qu'il revient d'organiser l'accueil et l'intégration des réinstallés et d'élaborer avec eux un projet individuel, notamment à travers l'accès à l'emploi et au logement. Or, celles-ci ne reçoivent en amont que très peu d'informations, trop tardivement et parfois même erronées. Cela les empêche de s'organiser et de s'adapter de manière anticipée aux besoins spécifiques des réfugiés quant à leur niveau de vulnérabilité physique, psychique ou les langues parlées.

Par ailleurs, les données qu'elles transmettent concernant la typologie des appartements ou les places disponibles ne sont souvent pas prises en compte par l'Ofii. Le manque de coordination et l'absence de planification amplifient les problématiques relatives à l'accès au logement et à la santé. En effet, le manque d'informations quant aux situations individuelles des réinstallés et le manque de



soutien des collectivités locales et des organismes d'accès aux droits (Caisse d'allocation familiale, assurance maladie, bailleurs sociaux, etc.) constituent autant de freins à l'intégration active des personnes. Sur ces questions, aucune politique publique n'est menée par les acteurs politiques, nationaux et locaux, afin de favoriser l'intégration des personnes. Ils n'étaient pourtant que 84 à être réinstallés en France en 2012².

Aucun programme n'ayant été établi à l'échelle nationale, chaque association reste maître du système d'intégration qu'elle met en place. Or, l'absence de coordination entre les associations et les collectivités locales pose problème puisque c'est au niveau local que s'organise l'intégration des réinstallés. C'est cette logique qui a conduit la Grande-Bretagne à mettre en place un programme de réinstallation fondé sur la coopération et la participation locale.

En Grande-Bretagne, coopération et gestion locale pour assurer un meilleur accueil

Le Gateway protection programme (GPP) a été mis en place en 2004 en Grande-Bretagne et offre jusqu'à 750 places de réinstallation par an. Il est fondé sur la participation volontaire des collectivités locales, qui sont 15 à prendre part au programme de réinstallation, regroupées au sein de trois programmes différents : Bradford, la région de Manchester et Sheffield-Hull. La coopération entre les acteurs constitue leur point commun, à

travers une répartition de leurs missions : la collectivité locale est en charge de l'hébergement et de l'éducation tandis qu'une association référente s'occupe de l'intégration. D'autres organismes sont associés pour les questions médicales ou d'accès à l'emploi.

Comme en France, la sélection est effectuée directement par le gouvernement par le biais du ministère de l'Intérieur. Cependant, en Grande-Bretagne, ce sont les collectivités territoriales qui communiquent le nombre de personnes qu'elles souhaitent accueillir. Cette coopération se poursuit en amont puisque six semaines avant l'arrivée des réinstallés, le ministère communique aux associations en charge de l'intégration les informations pertinentes quant aux caractéristiques des futurs réinstallés, leur permettant par exemple de rechercher des interprètes. De même, les informations relatives à l'état de santé des individus sont communiquées à l'association en charge du soutien médical. L'ensemble de ces partenaires se retrouvent à plusieurs reprises afin de planifier l'arrivée des réfugiés, selon leur domaine de compétences. Le résultat de cette concertation permanente est qu'à leur arrivée les réfugiés disposent d'un hébergement, de soins médicaux adaptés et d'interprètes pour communiquer. Les enfants réinstallés, inscrits à l'école deux semaines avant leur arrivée, bénéficient d'une prise en charge éducative immédiate. D'une durée d'un an, le GPP s'organise autour de cette répartition des tâches entre municipalités et associations. En ce qui concerne l'intégration, les informations recueillies en amont et les premiers entretiens permettent d'élaborer un plan d'intégration

personnel pour chaque réfugié, en fonction des domaines qui les intéressent et de leurs aspirations. L'objectif du programme est qu'au terme des douze mois, l'individu soit capable d'accéder aux services et de participer à la vie de la communauté. Par ailleurs, diverses structures sont mises en place pour permettre aux réinstallés de conserver des liens avec leur culture d'origine tout en s'intégrant à leur pays d'accueil et les initiatives personnelles des réfugiés sont encouragées par la municipalité. Pour leur part, les enfants scolarisés bénéficient d'une assistance spécifique, par le biais du service pour l'enfance de l'autorité locale. L'implication de l'autorité locale permet d'adapter le programme selon les besoins locaux et les changements politiques et économiques tandis que la coopération entre les acteurs offre aux réinstallés le bénéfice d'un panel de services extrêmement larges et bien coordonnés.

Si aucun programme de réinstallation ne constitue un modèle en raison des particularités de chaque pays, il semble néanmoins que la France puisse s'inspirer de l'exemple britannique pour impulser un programme de réinstallation mieux adapté à la spécificité des réfugiés réinstallés. Dans ce cadre, la coopération entre l'ensemble des acteurs impliqués constitue le cœur d'une meilleure planification de leur accueil et de leur intégration.

SOMMAIRE

- La parole à Rachel Wersterby et Raphael Richards.....2**
- Zoom. La réadmission des demandeurs d'asile en Hongrie : une question en suspens.....2**
- Intégration. La carte de résident de longue durée, un progrès pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.....3**
- Mineurs isolés étrangers. Représentation légale : les lacunes d'un double système.....3**
- Actualités juridiques et sociales4**
- Libre opinion. L'envie d'égalité.....4**

¹ Un accord-cadre conclu en 2008 entre la France et le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés prévoit l'examen d'une centaine de dossiers par an.

² UNHCR, *Projected global resettlement needs*, juillet 2013.

LA PAROLE À

« Le succès d'un programme de réinstallation repose en grande partie sur les partenariats locaux »

Rachel Wersterby, coordinatrice du projet Share auprès de la Commission internationale catholique pour les migrations (ICMC) Europe

En quoi consiste le projet SHARE que votre organisation conduit ?

Bien que les gouvernements nationaux soient responsables de la sélection des réfugiés pour la réinstallation, les autorités régionales et locales jouent un rôle central dans leur accueil et leur intégration dès leur arrivée. Le succès d'un programme de réinstallation repose donc en grande partie sur les partenariats locaux. Le projet SHARE rassemble les expériences des acteurs locaux et vise à construire un réseau de régions, de villes européennes et de partenaires de la société civile impliqués dans la réinstallation des réfugiés.

Quels rôles les autorités locales ont-elles à jouer pour assurer le bon déroulement de l'accueil et de l'intégration des réinstallés ?

Il y en a un certain nombre. Dans beaucoup de pays européens, les autorités locales sont responsables pour les questions relatives au logement, à la santé et à l'éducation. Afin de s'assurer que les réfugiés réinstallés puissent commencer leur nouvelle vie dès leur arrivée, les autorités locales doivent mettre en place une planification en amont. Nous avons pu

observer que les programmes locaux de réinstallation ont tendance à fonctionner de manière optimale lorsqu'il existe un partenariat solide entre les autorités locales et régionales et les acteurs de la société civile. En outre, les autorités locales et régionales sont les mieux placées pour déterminer les points forts des partenaires de la société civile et s'en servir dans la mise en œuvre des programmes locaux de réinstallation.

Raphael Richards, responsable du Service pour la réussite des minorités ethniques et des gens du voyage (EMTAS), en charge de l'éducation des enfants réinstallés à Sheffield

Comment se coordonnent les différents acteurs impliqués dans l'éducation des enfants réinstallés à Sheffield ?

L'EMTAS conduit la coordination de l'éducation des enfants réinstallés, à laquelle participent également les écoles et d'autres organisations. L'Agence britannique de gestion des frontières envoie à l'autorité locale et à l'EMTAS une liste des membres de la famille et des informations relatives à leur nombre, leur sexe et leur âge cinq à six semaines avant la date d'arrivée proposée. Par ce biais, nous sommes en mesure de déterminer le nombre d'enfants entre 3 et 18 ans. L'EMTAS dialogue ensuite avec l'organisme en charge de l'hébergement des réinstallés afin de déterminer, en

fonction des places disponibles dans les écoles, l'endroit où il convient d'héberger les familles.

De quelle manière les spécificités des enfants réinstallés sont-elles prises en compte ?

Les difficultés principales concernant les enfants réinstallés sont relatives à l'évaluation de leur niveau de langue et d'éducation afin de déterminer la classe adaptée et le soutien nécessaire. L'année suivant leur arrivée, les enfants bénéficient d'une assistance à l'école, mise en place par le service d'éducation britannique. L'EMTAS met à disposition des interprètes pour assurer le bon déroulement du premier rendez-vous entre les écoles et les familles et pallier les difficultés liées à la barrière de la langue. Les écoles procèdent alors à une évaluation de la maîtrise de l'anglais par l'enfant et déterminent dans quelle classe il convient de placer l'enfant. Les premiers mois, un professeur de soutien, indemnisé par l'EMTAS, assiste l'enfant. Généralement, les enfants peuvent également bénéficier d'un uniforme, d'une carte de transport et de repas gratuits à l'école. Pour ce faire, nos agents aident les parents à remplir les formulaires requis.

Comment les parents sont-ils aidés dans leur rôle éducatif ?

Notre objectif est qu'à l'issue des 12 mois du

programme les parents soient en mesure de comprendre le système éducatif britannique et d'aider leurs enfants. Dès leur arrivée, ils reçoivent un livret précisant les contacts pertinents, les dates des vacances et les heures d'école. Il contient également un schéma explicatif du système éducatif britannique et décrit les comportements et pratiques à suivre. Il est important que les parents, qui font partie du processus d'intégration des enfants, connaissent les membres principaux du personnel. De plus, nous leur fournissons un aperçu des informations essentielles relatives à l'école et au calendrier. Avec l'aide des interprètes et grâce aux informations recueillies, l'école doit pouvoir contacter les parents, notamment pour les tenir informés des progrès ou des difficultés de l'enfant. L'agent de liaison familial de l'EMTAS assiste les familles et les jeunes ; il aide les enfants les plus âgés à appréhender le système de transport pour aller et revenir de l'école ; il indique également aux parents les réseaux locaux qui peuvent les aider pour leur rôle éducatif. Dans les derniers mois du programme, l'officier prépare un plan d'action éducatif pour chaque famille, en établissant les informations à fournir et les actions à entreprendre pour assurer leur indépendance. Chaque été, les familles sont conviées à une semaine d'activités éducatives qui implique tous les membres de la famille.

ZOOM

La réadmission des demandeurs d'asile en Hongrie : une question en suspens

La Hongrie garantit-elle que les demandeurs d'asile qui y sont renvoyés dans le cadre du règlement Dublin verront leurs demandes traitées dans le respect du droit d'asile ? Alors que le Conseil d'État a suspendu un transfert en Hongrie¹ et que les demandes d'asile augmentent dans le pays, la question se pose avec acuité à toute l'Union européenne (UE).

Des renvois suspendus au cas par cas

La décision du Conseil d'État se limite à un cas particulier, celui d'une famille kosovare ayant demandé l'asile en Hongrie puis en France et ayant fait l'objet d'une procédure de transfert. Le Conseil a estimé qu'au vu des conditions du traitement de leur première demande dans le centre de Debrecen, en Hongrie, où ils avaient été arbitrairement placés en rétention, il existait un risque sérieux que leurs demandes 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 ». Aussi, il a conclu que, dans ce cas bien précis, le transfert vers la Hongrie serait une violation du droit constitutionnel à demander l'asile. La différence se joue entre le général et le particulier car le règlement Dublin

énonce que le transfert est impossible dès qu'il y a des raisons de croire qu'existent dans le pays de réadmission des « défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant », interdit par l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. C'est à ce titre que les pays européens ont systématiquement suspendus les renvois vers la Grèce depuis janvier 2011, suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*. Mais, pour l'heure, les décisions sur les transferts vers la Hongrie ne font pas état de telles défaillances et se fondent uniquement sur les cas particuliers.

En 2012, 335 transferts Dublin ont eu lieu vers la Hongrie, la plupart depuis l'Allemagne et l'Autriche². Le gouvernement allemand nie l'existence de défaillances systémiques, mais quelques jugements ont suspendu des transferts pour risque de violation de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Et de nombreux transferts ont été suspendus en référés (11 en 2013), les tribunaux allemands attendant de pouvoir se prononcer sur le fond.

La position de la Cour EDH n'apporte pas

de réponse. Le 6 juin 2013, dans l'affaire *Mohammed c. Autriche*, elle a considéré qu'un renvoi vers la Hongrie ne présentait pas, en soi, un risque de traitement inhumain ou dégradant. Reconnaissant toutefois que « les conditions de détention des demandeurs d'asile en Hongrie sont critiquables », cette décision ne laisse pas de questionner les garanties du système d'asile hongrois.

Les défaillances de l'asile hongrois

En avril 2012, un rapport du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) avait souligné les difficultés d'accès à la protection en Hongrie³. Il dénonçait des refoulements vers la Serbie et l'Ukraine ainsi que le placement en rétention, parfois accompagné de poursuites, des demandeurs d'asile entrés irrégulièrement en Hongrie. Le HCR pointait également du doigt le fait que les « dublinés » transférés en Hongrie étaient la plupart du temps placés en rétention et soumis à des décisions d'expulsion sans possibilité de recours suspensif. La Hongrie a donc été poussée à améliorer sa législation en matière d'asile à deux reprises, en janvier et juillet 2013. Des garanties contre le refoulement, l'accès à la procédure sans rétention pour les « dublinés », l'harmonisation des jugements sur les pays sûrs et la transposition de la récente directive européenne sur l'accueil ont été introduits. Des progrès salués, mais limités et dont les effets restent à venir. Selon le Co-

mité Helsinki hongrois, ONG de défense des droits de l'homme, les motifs de rétention énumérés dans la nouvelle législation restent nombreux et vagues, sans garantie d'examen individuel des situations et sans recours véritablement efficace⁴. De plus, le délai de recours contre le rejet des demandes d'asile a été raccourci à huit jours, aucune procédure pour les personnes vulnérables n'est prévue et l'impact des changements législatifs sur les dures conditions de vie dans les centres reste à venir.

Alors que les demandes d'asile sont passées d'environ 2 000 à plus de 17 000 en 2013 (dont une grande partie des Balkans et de Syrie) et que la xénophobie gagne du terrain – un centre d'accueil a été incendié dans le sud-est du pays et les demandeurs d'asile sont présentés comme des criminels par les médias et le gouvernement –, ces lacunes sont de mauvais augure pour le système d'asile hongrois. Pour en connaître la gravité et le caractère systémique, il est nécessaire que les États membres, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (qui doit prévenir ces défaillances selon le règlement Dublin), le HCR et les institutions européennes étudient de façon exhaustive la situation hongroise et aident la Hongrie à perfectionner son système d'asile. La solidarité du Régime d'asile européen commun et les droits fondamentaux des personnes sont ici en jeu.

¹ CE, 29 août 2013, *M. Xhafer G. et autres*.

² Voir le site internet *Asylum Information Database (AIDA)*.

³ UNHCR, *Hungary as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary*, avril 2012.

⁴ HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, *Brief information note on the main asylum-related legal changes in Hungary as of 1 July 2013*, juin 2013.

■ INTÉGRATION

La carte de résident de longue durée, un progrès pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire

Les bénéficiaires d'une protection internationale vont enfin pouvoir obtenir la carte de « résident longue durée Union européenne (UE) ». La directive 2011/51/UE, qui lève leur exclusion de la directive européenne 2003/109/CE instaurant ce statut, a finalement été transposée par la France au moyen de deux articles insérés dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)¹. Un progrès qui laisse en suspens la question de leur statut particulier dans l'UE.

Égalité renforcée, intégration facilitée

Le statut de résident longue-durée UE permet à tout étranger justifiant de cinq années de résidence régulière et ininterrompue en France de se voir délivrer un titre de séjour d'une validité de dix ans renouvelable automatiquement, à condition de montrer sa bonne intégration et de bénéficier de ressources suffisantes et d'une assurance maladie². Elle permet aussi de s'installer dans les autres pays de l'UE³, sans avoir à demander préalablement de visa long séjour. Bien qu'une demande de permis de sé-

jour reste nécessaire pour se maintenir plus de trois mois, la carte facilite la mobilité intracommunautaire, y compris, sous certaines conditions, celle de la famille de son titulaire. Les nouveaux articles du Ceseda étendent ces droits aux bénéficiaires d'une protection internationale, palliant ainsi une lacune qui les lézait par rapport aux autres étrangers de pays tiers. La période de demande d'asile est prise en compte pour le calcul des cinq années de résidence – disposition notable quand les procédures durent en moyenne 16 mois. Les réfugiés statutaires bénéficiant déjà de la carte de résident française (mais sans mention européenne), cette extension profite plus particulièrement aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire⁴, qui n'obtenaient, selon la loi, qu'une carte de séjour d'un an mention « vie privée et familiale », renouvelable tant que les raisons de la protection subsistent. La transposition met fin aux pratiques divergentes des préfetures, qui, selon les départements, leur accordaient ou non des cartes de résident après cinq ans de résidence.

L'accès à la carte de résident ouvre donc une possibilité de pérennisation de leur droit au

séjour après cinq ans. Leur intégration s'en trouvera facilitée puisqu'un titre de séjour pérenne est un atout pour l'accès à l'emploi, au logement et au crédit. Alors que leur statut est très rarement révoqué, ne pas posséder de carte de résident est un handicap. Il est très difficile de convaincre un employeur, un bailleur ou un banquier avec une carte de séjour d'un an. De plus, son renouvellement, bien que tacite dans la grande majorité des cas, prend du temps et interrompt chaque année le long processus d'intégration. La transposition de la directive européenne représente donc un véritable progrès.

Vers le transfert de protection et un statut européen ?

La directive offre une garantie non négligeable contre le refoulement en interdisant l'expulsion d'un résident longue durée bénéficiaire d'une protection internationale vers un autre pays que celui qui lui a accordé cette protection. Mais l'absence de transfert du statut de réfugié d'un pays à l'autre pourrait amener à des difficultés pratiques. Les services publics (caisses d'allocations familiales, organismes responsables pour l'échange du permis de conduire, etc.) reconnaîtront-ils le statut de réfugié sans qu'il y ait eu une reconnaissance au niveau national ? Le premier pays d'asile émet-

tra-t-il le titre de voyage si la personne n'y réside plus ? Autant de questions que la directive aurait dû aborder si elle visait véritablement à faciliter la mobilité intracommunautaire des bénéficiaires d'une protection internationale. Il sera néanmoins toujours possible aux réfugiés de solliciter le transfert de leur protection à l'Ofpra. Cette procédure permet à une personne reconnue réfugiée par un État de faire passer la responsabilité de sa protection à un autre État dans lequel elle aura auparavant été admise au séjour. Ce transfert est indispensable lorsque le réfugié s'installe durablement dans un autre pays car il est garant du respect de son statut spécifique. Toutefois, la procédure de transfert en Europe ne s'applique pas aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, bien que leur statut résulte du droit européen.

Malgré le vote du « paquet asile » de juin dernier et alors que les décisions négatives sont depuis longtemps mutuellement reconnues par le règlement Dublin, il est regrettable que l'UE ne se soit pas intéressée à la reconnaissance des décisions positives, nécessaire à un véritable mécanisme de transfert de protection. On semble encore loin d'un statut européen de protection valable dans toute l'UE qui serait pourtant la conséquence d'un régime d'asile européen commun.

¹ Art. 6 de la loi de simplification des relations entre l'administration et les citoyens du 13 novembre 2013.

² Art. L. 314-8 et 9 du Ceseda.

³ Sauf le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande.

⁴ Accordée aux demandeurs d'asile exposés à des menaces graves telles que la peine de mort, la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, ou menacés individuellement en raison d'une violence généralisée.

■ MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

Représentation légale : les lacunes d'un double système

A l'heure où la Belgique élabore des lignes directrices pour guider les tuteurs des mineurs isolés étrangers (MIE) dans l'accomplissement de leur mission et leur permettre de bénéficier d'un cadre de travail plus clair¹, il semble opportun de s'interroger sur les voies d'amélioration possibles du système français de représentation légale.

Par définition, les MIE sont des enfants se trouvant sans représentant légal sur le territoire français, le terme « isolé » désignant l'absence de titulaire de l'autorité parentale et non le fait d'être physiquement seul. Cette absence empêche les mineurs isolés d'effectuer seuls les actes relevant normalement de l'autorité parentale. En pratique, ils peuvent ainsi se trouver empêchés d'engager nombre de démarches, à commencer par les actes administratifs et médicaux, ainsi que certains actes de la vie scolaire. En effet, la mesure d'assistance éducative par laquelle le juge des enfants confie un mineur isolé étranger à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ne suffit pas à résoudre la vacance de l'autorité parentale. Cette difficulté ne peut être surmontée que par la désignation d'un adulte qui pallie l'absence de représentant légal.

Des MIE inscrits dans le droit commun

Contrairement aux Pays-Bas ou à la Belgique, il n'existe pas en France de système de représentation légale propre aux MIE. C'est le système de représentation de droit commun qui doit être appliqué, par la saisine du juge aux affaires familiales qui pourra prononcer une mesure de tutelle ou de délégation d'autorité parentale. Or, la saisine de ce juge, qui doit être effectuée par l'ASE, tarde parfois à être entreprise, ce qui induit des délais durant lesquels le mineur reste non représenté. Il arrive également, dans certaines juridictions, que la procédure de désignation d'une tutelle exige beaucoup de temps en raison de l'engorgement des tribunaux. Pour ces raisons, certains MIE atteignent leur majorité avant même qu'un tuteur ait été désigné.

Lorsque le mineur ne dispose d'aucun référent familial en France, ce qui est le plus souvent le cas, la tutelle est déferée à l'ASE, à travers la personne du président du conseil général. Mais ces services ne sont pas toujours formés aux spécificités des MIE et peuvent ainsi méconnaître certaines démarches à entreprendre avec ces jeunes. À cet égard, la formation proposée à tous les tuteurs en Belgique constitue une bonne pratique qui n'a pas à ce jour été déclinée en France.

Un dispositif palliatif pour les mineurs demandeurs d'asile

Si un mineur isolé étranger souhaite demander l'asile et ne s'est pas vu attribuer de tuteur, il peut se voir désigner un administrateur *ad hoc* par le Parquet². Celui-ci est alors mandaté pour représenter le mineur uniquement dans les procédures administratives et juridictionnelles liées à la demande d'asile. Il n'est pas chargé de veiller au bien-être et au développement du jeune de manière transversale, comme le ferait un tuteur. Outre ce mandat limité, force est de constater qu'il n'existe pas de formation obligatoire pour les administrateurs *ad hoc*. Or cette absence de formation peut s'avérer préjudiciable au mineur et non conforme aux exigences des directives européennes qui prévoient que le représentant légal du mineur non accompagné « accomplit ses tâches conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et possède les compétences requises à cette fin »³. La méconnaissance du cadre juridique de la demande d'asile, des délais et des procédures de recours, mais aussi des besoins particuliers du mineur peut poser d'importantes difficultés. L'exigence formulée à l'égard des candidats administrateurs *ad hoc* est qu'ils se soient signalés « depuis un temps suffisant »⁴, par leur intérêt et leur compétence pour les questions de l'enfance, mais ce prérequis n'est pas toujours examiné de près et n'inclut de toute façon pas de connaissances en matière de droit des étrangers.

Par ailleurs, dans certaines juridictions, l'absence d'administrateurs *ad hoc* ou leur

nombre insuffisant ne permet pas leur désignation par le Parquet. Les mineurs demandeurs d'asile sont alors contraints d'attendre leurs 18 ans pour voir leur demande examinée par l'Ofpra. À cet égard, la France ne remplit pas les exigences des directives européennes qui prévoient que les États prennent « dès que possible » des mesures pour qu'une personne « représente et assiste le mineur non accompagné ». L'évaluation régulière des représentants légaux désignés est une autre disposition des textes européens qui ne trouve à ce jour aucune application concrète en France.

Vers un représentant légal unique ?

Ce double système de représentation légale où l'administrateur *ad hoc* intervient à défaut de la présence d'un tuteur, ne semble pas répondre de manière optimale aux besoins des mineurs isolés étrangers. Les choix opérés en Belgique ou aux Pays-Bas, avec la désignation d'un représentant légal unique pour veiller aux intérêts du MIE pendant toute sa minorité, et pas seulement dans le cadre d'une demande d'asile, peuvent sembler plus pertinents à cet égard. L'intérêt d'un système spécifique réside dans la garantie d'une représentation effective et extensive des mineurs isolés étrangers, qui ne soit pas tributaire des situations des juridictions ou de l'implication des acteurs de la protection de l'enfance.

¹ « Des lignes directrices pour les tuteurs des mineurs étrangers non accompagnés », www.levif.be, 16 décembre 2013.

² Loi n°2002-305 du 04 mars 2002 relative à l'autorité parentale, art. 17.

³ Voir par exemple Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

⁴ Décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc*.

ACTUALITÉS JURIDIQUES ET SOCIALES

Concertation sur la réforme du droit d'asile : les mesures proposées

Le 28 novembre 2013, Valérie Létard et Jean-Louis Touraine ont remis au ministre de l'Intérieur leur rapport concernant la réforme du droit d'asile. Parmi les mesures concrètes proposées figurent des quotas par région pour mieux répartir les demandeurs d'asile, la création de centres de rétention pour les déboutés, l'expérimentation d'antennes locales de l'Office français de protection des demandeurs d'asile et des apatrides (Ofpra) et le retrait des allocations aux demandeurs qui refusent des places en centre d'accueil. Les associations et la Commission nationale consultative des droits de l'homme dénoncent le manque d'ambition des propositions et appellent à la mise en œuvre d'une véritable réforme respectueuse des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur le Régime d'asile européen commun (Raec)

À la suite de la révision du paquet asile en juin 2013 et du lancement de la concertation du droit d'asile en France le 16 juillet 2013, la CNCDH a rendu, le 28 novembre 2013, un avis relatif au Raec. Rappelant le caractère fondamental et non négociable du droit d'asile, elle propose cinq axes de réflexion afin que la mise en œuvre du Raec et la réforme du droit d'asile en France respectent les droits et libertés des demandeurs d'asile. Elle recommande entre autres de réformer la procédure de réunification familiale, de garantir une aide lors du dépôt de la demande d'asile, de protéger les droits des demandeurs faisant l'objet d'une procédure Dublin en appliquant systématiquement la clause humanitaire et de souveraineté, d'améliorer l'examen de la demande d'asile, de garantir des conditions matérielles d'accueil ou de mieux prendre en compte la vulnérabilité des demandeurs.

Adoption d'une circulaire de la Caisse nationale des allocations familiales relative à la rétroactivité du droit aux prestations familiales (CNAF)

Une circulaire adoptée le 23 juillet 2013 par la CNAF consacre deux jurisprudences rendues par la Cour de cassation. D'une part, la rétroactivité des droits aux prestations familiales pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire est dorénavant admise. Ils peuvent donc requérir auprès de leur Caisse d'allocation familiale (CAF) l'accès aux prestations familiales dès leur arrivée en France. D'autre part, dans le cadre du regrou-

pement familial, la CNAF reconnaît que le certificat médical qui permet de justifier de l'entrée régulière des enfants, a un caractère reconnaît et que le droit aux prestations est ainsi ouvert à la date d'effet de la décision d'admission et non à celle de délivrance du certificat. Les CAF procèdent donc à la régularisation des droits depuis l'entrée en France, à condition que la demande ait été faite au plus tard dans un délai de 2 ans à compter de la date de délivrance du certificat.

Refondation de la politique d'intégration

Le 13 novembre 2013, les cinq groupes de travail thématiques (culture, citoyenneté, habitat, mobilité sociale et protection sociale) mis en place dans le cadre de la refonte de la politique d'intégration ont rendu leurs conclusions au Premier ministre. Le but était de définir avec l'ensemble des partenaires œuvrant en matière d'intégration (collectivités locales, associations, universitaires, syndicats, acteurs économiques, etc.) la nouvelle politique gouvernementale à conduire. Les propositions cherchent à mettre en place une approche interministérielle des questions d'intégration sur chacun des champs de l'action publique.

Arrêt du Conseil d'État (CE) quant à la méthode d'examen d'une demande d'asile déposée par une personne réfugiée dans un autre État

Dans une décision du 13 novembre 2013, le CE affirme que l'Ofpra, saisi d'une demande d'asile émanant d'un individu ayant le statut de réfugié dans un autre État, doit considérer cette personne comme sollicitant le statut de réfugié pour la première fois. Il doit donc examiner les motifs de persécution allégués dans son pays de nationalité, en plus de ceux invoqués dans l'État d'accueil. Dès lors, si la personne voit sa demande rejetée, elle n'aura droit au séjour ni en France, ni dans le pays qui lui a accordé d'asile. Par ailleurs, le CE confirme qu'il existe une présomption d'absence de fondement des craintes alléguées par une personne réfugiée dans un État membre de l'Union européenne.

Conciliation difficile entre conventions bilatérales et mariage entre personnes de même sexe

Depuis la loi du 17 mai 2013, l'article 202-1 du Code civil ouvre en principe le mariage entre personnes de même sexe aux époux dont au moins un est français ou a élu domicile en France, et ce même si la loi nationale de l'autre époux le proscribit. Néanmoins, une circulaire du 29 mai 2013 a exclu le bénéfice de ce texte pour les ressortissants de onze États liés à la France par une

convention bilatérale qui prévoit l'application de la loi personnelle aux conditions de fond du mariage. Cette circulaire a été interprétée depuis et limitée aux seules conventions spécifiant que chaque partie est soumise à sa loi nationale. Sont concernés le Maroc, le Kosovo, la Pologne, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Slovénie et la Serbie. Mais la Cour d'appel de Chambéry a récemment autorisé un mariage homosexuel entre un Français et un Marocain.

Le Conseil d'État (CE) interprète restrictivement le droit à la protection internationale pour les parents d'enfants mineurs ayant obtenu l'asile en raison d'un risque de mutilations sexuelles

Dans un avis rendu le 20 novembre 2013, le CE affirme que le statut de réfugié n'est pas ouvert de plein droit aux parents d'enfants mineurs réfugiés en raison du risque de subir des mutilations sexuelles dans le pays dont elles ont la nationalité. Par conséquent, il reviendra au parent de prouver qu'il encourt des craintes personnelles en cas de retour du fait de son opposition à ces mutilations. Néanmoins, le Conseil rappelle que le droit à la vie familiale implique que ce parent puisse obtenir sa régularisation au titre du regroupement familial. Dans un avis du 11 décembre 2013, la Commission nationale consultative des droits de l'homme marque son opposition et rappelle son souhait de voir le bénéfice de la protection internationale élargi aux parents des mineurs réfugiés.

Le Conseil d'État (CE) rejette les demandes d'abrogation du référentiel des prestations de premier accueil des demandeurs d'asile

Le 4 décembre 2013, le CE a décidé de rejeter les demandes d'abrogation du référentiel établi par l'Office français de l'immigration et de l'intégration en 2011. Les associations de défense des droits de l'homme dénonçaient une réduction des missions des plateformes de premier accueil ne permettant pas d'assurer les normes minimales d'accueil fixées par la loi, notamment en matière d'accompagnement social, administratif et juridique. Elles obtiennent toutefois que les bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente soient éligibles aux aides d'urgence des plateformes et que les personnes relevant du règlement Dublin bénéficient des prestations jusqu'à la prise en charge effective par l'État membre responsable.

LIBRE OPINION

L'envie d'égalité

« Regarder en haut, apprendre au-delà, chercher à s'élever toujours » : c'est en suivant cette prescription héritée de son père, que le fils de tanneur qu'était Pasteur traça son chemin de scientifique vers la gloire nationale. Beaucoup d'autres carrières et de vies anonymes se sont construites avec le même adage pour marchepied, mais force est de constater que ce qui fut imaginable et réalisable pour le plus grand nombre pendant plus d'un siècle et demi, l'est bien moins aujourd'hui, jusqu'à frôler parfois le champ de l'impossible. En cause, le manquement de la République à l'un de ses concepts fondateurs : l'égalité.

Faute d'égalité, l'ascenseur social est resté bloqué, paralysant avec lui l'intégration et plus largement un « vivre ensemble » qui se désagrège à force d'ignorance, d'incompréhension, de mépris ou simplement d'indifférence à l'autre.

Nous avons espéré que 2012 d'abord, puis 2013 apportent le changement ; et nous voilà encore souhaitant que 2014 devienne la « bonne année » : celle qui verrait les inégalités décroître entre la France des toujours plus riches et celle des autres, toujours plus relégués. Celle d'une école refondée et juste, capable d'éviter tous les pièges de la reproduction sociale. Celle d'un système de santé vraiment accessible à tous, d'une politique de logement rendant l'habitat abordable, celle d'une lutte efficace contre les discriminations et contre la ségrégation sociale dans les quartiers... En bref des souhaits pour que la politique républicaine soit en phase avec sa devise. Non que tout aille mal mais il y a tant de travail à accomplir !

2014 sera-t-elle la « bonne » année ? On sait qu'elle verra naître, entre autres, deux nouvelles lois sur l'asile et l'immigration. Ces lois seront-elles plus justes, plus efficaces et plus dignes qu'elles ne le sont actuellement pour les migrants ? Oui, si la volonté politique est aux manettes, non si prédomine le souhait de se conformer à la voix des sondages. La promesse non tenue de l'extension du droit de vote aux étrangers aux élections municipales serait le mauvais exemple à suivre : le sujet aurait dû pour le moins être débattu. Proposer la réflexion c'est proposer l'échange et donc la connaissance, la re-connaissance de l'autre.

Mais en matière d'égalité citoyenne, bon nombre de premiers pas n'ont pas été tentés ces dernières années, juste à peine évoqués. 2014, année de l'innovation en la matière pour que les nouveaux fils et filles de tanneur, de ferrailleurs ou de parents étrangers puissent enfin croire en l'avenir quand ils « regarderont en haut et chercheront à s'élever » ? C'est le moins que l'on puisse espérer de notre République.

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, Fatiha Mlati,

Gaspard Navech, Matthieu Tardis

www.france-terre-asile.org



Cette lettre est réalisée dans le cadre du
Réseau pour l'intégration des réinstallés 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'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel 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