

ZOOM SUR...

L'impact discutable de la régionalisation de l'asile

De nombreux demandeurs d'asile hors des centres

Depuis quelques années, la question de l'asile tend à être régionalisée. Régionalisation du pilotage du dispositif d'accueil et régionalisation de l'admission au séjour.

En 2006, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement décidait d'une expérimentation : la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile. Mise en œuvre en Haute Normandie et Bretagne, elle a ensuite été étendue à d'autres régions en 2007 avant d'être généralisée en 2009¹, imposée, sans qu'une évaluation partagée avec les acteurs de terrain ait été faite.

Alors que jusque là, la loi prévoyait qu'un demandeur d'asile pouvait déposer sa demande de protection partout en France, désormais, il doit se rendre au chef lieu de région².

Si l'on peut comprendre l'argument financier (les bornes EURODAC³ sont coûteuses), il n'en reste pas moins qu'est ainsi créée une certaine discrimination dans l'accès à la procédure d'asile, selon que la personne arrive à Paris, à Evreux, à Marseille ou Aurillac.

Un accès à la procédure d'asile plus complexe

Au-delà de cette question de principe, les conséquences sont multiples : concentration des demandeurs d'asile dans la ville préfectorale de région, sans que les moyens n'aient été prévus pour cet accueil : places d'hébergement d'urgence, personnel au guichet pour traiter les demandes par exemple. Autre exemple, le système informatique délivrant les Autorisations Provisoires de séjour n'a pas été préparé non plus et oblige les préfetures de région, quand les personnes sont hébergées dans un autre département, à rayer à la main l'adresse inscrite sur le seul document officiel que les demandeurs d'asile possèdent, nécessaire à leurs démarches d'ouverture des droits.

Les personnes doivent ainsi faire plusieurs allers-retours entre leur lieu d'hébergement et la préfectorale de région, par leurs propres moyens, très souvent inexistantes. On note une déperdition certaine entre le nombre de demandeurs d'asile

qui se présentent à l'association et ceux qui se présentent réellement à la préfectorale de région pour demander une protection.

Un allongement des délais d'accès en CADA

L'accès à la procédure est ainsi devenu plus complexe et plus long. Le résultat semble être une remontée en région parisienne des demandeurs d'asile, alors que le dispositif d'accueil a été fait pour desserrer Paris et faire jouer la solidarité nationale. Un exemple : dans l'un des départements où France Terre d'Asile est présente, il faut désormais 2 à 3 mois pour accéder à la procédure, sans aucun moyen de subsistance ni de suivi sanitaire entre temps. D'une part, cette situation est en contradiction avec l'objectif affiché d'entrée rapide en CADA des primo-arrivants, et d'autre part, elle crée une catégorie de personnes « en attente », sans papier, dans des conditions sanitaires et sociales risquées, et l'on semble ainsi revenir à la situation de crise du dispositif et de « clochardisation » du début des années 2000.

Alors que depuis le début des années 2000, la politique de l'Etat a été de réaliser un véritable maillage territorial, en ouvrant des lieux uniques d'accueil et d'information spécialisés et professionnalisés par département, permettant aux demandeurs d'asile d'être pris en charge où qu'ils se trouvent sur le territoire dans un but d'équité, la régionalisation a eu l'effet inverse. Un certain nombre de plates-formes départementales d'accueil et de domiciliation spécialisées ont été fermées dans les départements voisins, alors même que des demandeurs d'asile s'y présentent toujours. Les associations doivent ainsi parfois fermer et ré-ouvrir la semaine suivante, avec toutes les conséquences possibles en termes de gestion du personnel notamment !

Quant à la régionalisation de la gestion du dispositif CADA mise en œuvre réellement depuis 2007, les pratiques divergentes sont nombreuses. Il n'y a plus un dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile mais bien autant que de régions. Dans certains lieux les réunions de concertation entre acteurs DDASS – opérateurs – services sociaux – préfetures ont été purement et simplement supprimées, et l'on ne sait pas toujours qui pilote : le préfet directement ? La ddass

par délégation ? La plate-forme de l'OFII ou la plate-forme associative ? Selon la gestion, les délais d'entrée en CADA augmentent alors même qu'un taux d'occupation cible est fixé au gestionnaire. On peut s'interroger sur l'avenir : Qu'en sera-t-il avec la RGPP et les changements d'interlocuteurs en 2010 ? Certains CADA s'adresseront aux directions de la cohésion sociale quand d'autres auront pour interlocuteur le service immigration.

L'apport de cette régionalisation n'est pas probant. Il faudra sans doute attendre un rapport de l'IGAS pour le démontrer.

¹ Sauf l'île de France, l'Alsace et la Corse

² Dans 3 régions (PACA, Midi Pyrénées et Rhône Alpes), 2 préfetures sont compétentes

³ Système informatique permettant la prise d'empreinte et la vérification avec une base de données européenne, préalable à toute délivrance d'Autorisation Provisoire de Séjour pour démarches d'asile.

Les chiffres parlent

+33,5% : c'est l'augmentation des premières demandes d'asile hors mineurs accompagnants au premier semestre 2009 par rapport au premier semestre 2008. A l'heure où la hausse de la demande d'asile se caractérise par une forte accélération, l'insuffisance des capacités d'accueil est préoccupante.

43% : c'est le taux d'octroi de protection des personnes en provenance des pays d'origine dits « sûrs ». Supérieur au taux d'octroi de protection global (36%), ce chiffre soulève un certain nombre d'interrogations quand au bien fondé de cette classification. Par exemple le Mali, considéré comme un pays d'origine « sûr », arrive paradoxalement en 5ème position des taux d'octroi les plus élevés.

+ 32% : le nombre de premières demandes d'asile placées en procédure prioritaire a progressé de manière significative en 2008. Rappelons qu'être placé en procédure prioritaire entraîne un refus d'autorisation provisoire de séjour alors même que les personnes ont le droit de se maintenir sur le territoire, l'impossibilité d'accéder à un CADA et à l'allocation d'attente.

L'ACTUALITE JURIDIQUE EN BREF

Les demandeurs d'asile de plus de 65 ans ont droit à l'ATA.

S'appuyant sur l'article L 5421-4 du code du travail, les services Pôle Emploi refusaient toujours l'Allocation Temporaire d'Attente aux demandeurs d'asile de plus de 65 ans, alors même que la réglementation n'impose plus de limite maximale d'âge depuis la transposition de la Directive Européenne 2003/9/CE. Anticipant la modification législative de cet article, actuellement à l'étude au Ministère, Pôle Emploi s'engage dès à présent à ouvrir les droits à l'ATA aux demandeurs d'asile de plus de 65 ans.

(Instruction DG n°2009-175 du 15 juin 2009, B.O.P.E) n°44 du 18-06-09).

Critères de la Protection Subsidiaire : le Conseil d'Etat suit l'interprétation de la CJCE.

Dans son Arrêt du 3 juillet 2009, le Conseil d'Etat a suivi l'interprétation in fine rendue par la CJCE le 17 février 2009 relative aux critères d'octroi de la protection subsidiaire. La Haute Assemblée considère que lorsque le niveau de violence aveugle d'un conflit armé est si élevé que le renvoi d'un civil dans le pays concerné reviendrait à lui faire courir un risque réel, l'individu n'a pas à rapporter la preuve d'une crainte personnelle pour se voir attribuer la protection subsidiaire.

(CE, 03/07/09, n° 320295).

Conseil d'Etat : clarification du champ d'application de la protection subsidiaire.

L'arrêt Kona du 15 mai 2009 a donné l'occasion au Conseil d'Etat de clarifier les champs d'application respectifs des protections conventionnelle et subsidiaire. La CNDA avait octroyé la protection subsidiaire à Mlle Kona, d'origine irakienne, sur la base des dispositions du c) de l'article 712-2 du CESEDA. Or le Conseil d'Etat a estimé que la Cour avait commis une erreur de droit en lui déniait la qualité de réfugié alors même qu'elle reconnaissait que « les menaces dont elle était susceptible de faire l'objet trouvaient leur origine dans son appartenance à la communauté assyro-chaldéenne ».

(CE, 15/05/2009, n° 292564).

Nouvelle version du guide du demandeur d'asile.

Depuis le mois de juillet 2009 une nouvelle version du guide du demandeur d'asile est distribuée dans les Préfectorales et dans les plates formes d'accueil. Il est destiné aux étrangers primo-arrivants qui souhaitent déposer une demande d'asile en France et qui sollicitent leur admission au séjour à ce titre. Il correspond au « document d'information » prévu à l'article R741-2 du CESEDA que doivent remettre les services de la préfectorale.

Il a été réalisé par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, avec la collaboration du HCR et de Forum Réfugiés. France Terre d'Asile, Amnesty international, et la Cimade, ont pu faire part de propositions de modifications. Il a été édité en français, anglais, russe, albanais, turc, tamoul, et il est téléchargeable sur le site du ministère.

DN@ : l'obligation de saisir l'adresse réelle des demandeurs d'asile hébergés en CADA.

Par une Décision n° 2009-202 du 29 mai 2009, le directeur général de l'OFII a précisé les modalités d'utilisation de la base de données DN@ mise en place pour la gestion du dispositif national d'accueil. Contrairement aux assurances qui avaient été données aux gestionnaires de CADA au moment de la conception de DN@, les centres d'accueil devront dorénavant indiquer dans DN@ l'adresse géographique « réelle » des personnes qu'elles prennent en charge au sein de l'établissement, même si ces dernières sont domiciliées administrativement à l'adresse du centre. Cela vise donc en particulier les établissements qui n'hébergent pas au sein d'un immeuble collectif mais en appartement diffus.

D'autres informations relatives à l'état civil, au séjour, à la situation professionnelle et à l'ouverture des droits doivent aussi être saisies.

Un recours contre cette décision a été déposé devant le Conseil d'Etat par la CIMADE et la FNARS.

Francisco Galindo-Vélez,

Représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) en France et Monaco

Le HCR ouvre habituellement des bureaux d'information et d'évaluation des besoins de protection plutôt dans les pays du Sud, pourquoi en avoir ouvert un à Calais ?

Parmi les 42 millions de réfugiés et déplacés internes dans le monde, seulement 8 millions 400 mille se trouvent dans les pays développés du nord : le HCR a donc beaucoup plus de bureaux dans les pays du sud, mais cette présence dans pays européen n'est pas inédite : nous avons un bureau à Lampedusa, en Italie, et nous avons eu un rôle dans la fermeture du camp de Sangatte en 2002.

Depuis le 3 juin 2009 nous nous sommes installés à Calais en partenariat avec France Terre d'Asile, partenaire de longue date du HCR. Notre engagement résulte directement du caractère mixte des migrations observées sur place, où près de 800 migrants affluent dans l'espoir de rejoindre l'Angleterre. Si la présence de la plupart des migrants procède de raisons économiques ou familiales, un nombre significatif d'entre eux fuit les violences et persécutions de leur pays d'origine et viennent légitimement chercher asile et protection. Or, l'assistance de ces derniers relève directement de la responsabilité du HCR. Je veux insister sur le caractère temporaire de cette présence du HCR à Calais. Nous ne resterons que le temps strictement nécessaire.

La nécessité de notre engagement a été confirmée par la présence de migrants originaires d'Afghanistan, en grande partie, mais aussi d'Erythrée, d'Iraq, de Somalie et du Soudan – autant de pays qui sont le théâtre de conflits de grande envergure et de permanentes violations des droits de l'homme. Le HCR intervient, tout d'abord, pour aider ces personnes à faire des décisions éclairées en leur fournissant les informations nécessaires, mais aussi pour répondre à l'urgence humanitaire que représente la vie des migrants dans les campements informels, temporaires et insalubres installés le long du littoral.

Quelles sont les solutions préconisées par le HCR afin d'éviter que ne se crée un nouveau « Sangatte » entre la France et l'Angleterre ?

Concrètement, le rôle du HCR consiste à diffuser auprès des migrants des informations et conseils relatifs à la procédure

de demande d'asile française et aux droits dont ils peuvent se réclamer. Des informations quant au regroupement familial, au rapatriement librement consenti avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) sont également fournies. Le HCR, France Terre d'Asile et les associations locales collectent aussi des informations statistiques concernant le nombre et le profil des migrants afin d'ajuster l'aide fournie aux réalités concrètes. Le HCR organise aussi des réunions d'information sur les conditions de vie et d'accueil pour les migrants aux Royaume-Uni destinées aux ONG locales engagées pour la cause des migrants à Calais. Cette démarche vise à déconstruire le mythe qui entoure le système d'asile britannique, mythe largement répandu chez les populations migrantes et participant de l'essor sinistre de l'influence des réseaux criminels. Il est crucial que les migrants soient informés de toutes les options possibles, et conscients qu'il est possible de demander l'asile en France. A ce titre le HCR contribue activement à cet effort de conscientisation, salutaire à bien des égards.

La situation à Calais est un problème européen et international. Afin d'éviter que ne se crée un « nouveau Sangatte », il s'agit de confronter les gouvernements européens aux inégalités de leur système d'asile respectif qui sapent le système de Dublin II. L'idée de Dublin II est excellente, mais pour qu'un tel système marche il faut que tous les pays jouent le jeu selon les règles établies, or ce n'est pas le cas en ce moment. Il faut créer une chaîne de cohérence au niveau européen et au niveau français avec des maillons pour chaque dimension de cette situation complexe qui comporte outre les dimensions humanitaires, de droits de l'homme et du droit d'asile, aussi une dimension d'hygiène publique, une dimension criminelle avec les réseaux qui exploitent les personnes, entre autres. Engager les pays membres de l'Union européenne dans une discussion du problème me paraît indispensable, ils doivent prendre des mesures pour régler le problème, guidés par des impératifs humanitaires. Le Gouvernement a déjà pris de mesures importantes comme l'ouverture d'un guichet à la Sous Préfecture de Calais pour présenter les demandes d'asile, et pour combattre la gale. Nous sommes en train de discuter d'autres mesures. La chaîne de cohérence qui a une partie européenne et une partie au niveau de la France doit trouver un équilibre fondamental entre le sécuritaire et les contrôles d'un côté, et les droits de l'homme et le droit des réfugiés de l'autre.

L'EUROPE DE L'ASILE

17 décembre 2009 à Lille : des assises européennes pour la protection des mineurs isolés étrangers

On estime qu'il y aurait environ 100 000 mineurs étrangers sans représentant légal sur le territoire de l'Union Européenne. De la Grèce au Royaume Uni, de l'Espagne à la Suède, en passant par l'Italie, la France ou encore l'Allemagne, tous les pays européens accueillent aujourd'hui sur leur territoire des mineurs isolés étrangers. Au fil de leur parcours migratoire, ces jeunes se voient proposer une prise en charge extrêmement variable d'un pays à l'autre. A titre d'exemple : tandis qu'un représentant légal est systématiquement désigné et accompagne l'ensemble des actes de tout mineur non accompagné en Pologne, le Royaume Uni ne prévoit pas de système de tutelle et son application est très limitée en Allemagne pour les plus de 16 ans.

Cette grande disparité entre les législations et pratiques nationales s'explique par l'absence de prise en compte spécifique de cette problématique au niveau européen.

Les nombreux textes faisant référence aux mineurs isolés étrangers, dans le cadre du Conseil de l'Europe mais aussi de l'Union Européenne, ne sauraient fonder une véritable protection européenne. Un grand nombre d'entre elles ne sont pas contraignantes, en particulier celles qui émanent du Conseil de l'Europe. Les autres s'inscrivent généralement dans le cadre des compétences de l'Union Européenne en matière d'asile et d'immigration et n'apportent pas les garanties dont devraient bénéficier ces mineurs dans une optique de protection de l'enfance. Enfin, la dispersion de ces dispositions empêche une bonne lisibilité et fait obstacle à une application effective par les Etats.

Il est donc impératif de traiter la problématique des mineurs isolés de façon globale, en regroupant et complétant les normes

européennes existantes. La réalisation de cet objectif passe par l'adoption d'un texte juridique de référence fondé sur un standard de protection élevé et applicable dans l'ensemble des Etats membres.

Les institutions communautaires ont donné des signes encourageants à ce sujet ces dernières années. L'illustration la plus récente figure dans un document de juin 2009 présentant les grandes lignes du programme de Stockholm, qui fixera les grandes orientations de l'Union en matière de Justice, Liberté et Sécurité pour la période 2010-2015. La Commission y souligne la nécessité d'un « plan d'action visant à consolider et à compléter les instruments législatifs et financiers applicables » aux mineurs isolés étrangers.

Cette année du 20ème anniversaire de la Convention Internationale des droits de l'enfant est donc une occasion unique de développer et mettre en œuvre une protection des mineurs isolés étrangers à l'échelle de l'Union Européenne.

C'est dans cette perspective que France Terre d'Asile organisera le 17 décembre 2009 à Lille, avec les Départements du Nord et du Pas de Calais et en présence de personnalités et associations de plusieurs pays d'Europe, des assises européennes sur les mineurs isolés étrangers. Cet événement permettra de nourrir la réflexion sur ce thème et sera l'occasion, nous l'espérons, d'une prise de conscience de la nécessité d'agir au niveau européen pour protéger cette population particulièrement vulnérable.

La réalisation d'un espace de justice, de liberté et de sécurité, objectif majeur de l'Union Européenne, ne peut faire l'économie d'une action significative en ce sens.

Partenariat France Terre d'Asile/HCR/OIM

France Terre d'Asile, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) engagent un partenariat pour sensibiliser les jeunes à la question des migrations. Produit par le HCR et l'OIM, financé par la Commission européenne, le coffret pédagogique « Au-delà des chiffres », est un outil didactique sur la migration et l'asile dans l'Union européenne, à destination des enseignants et des jeunes de 12 à 18 ans.

France Terre d'Asile, présente dans 23 départements et 13 régions et ayant à cœur de développer l'information de l'opinion publique sur les questions d'asile et de migrations, jouera un rôle actif dans la mise en place de cet outil. Des événements communs auront lieu à l'automne.

Pour télécharger cet outil, libre de droit : http://www.unhcr.org/numbers-toolkit/unhcr_fr.html

Des assises européennes sur la problématique des mineurs isolés étrangers

France Terre d'Asile organise à Lille, le 17 décembre 2009, des assises européennes pour la protection des mineurs isolés étrangers, avec les Départements du Nord et du Pas de Calais et en présence de personnalités et associations de plusieurs pays d'Europe.

Une réunion pour clarifier la question du délit de solidarité

Le 17 juillet, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a réuni un certain nombre d'associations (dont France Terre d'Asile) qui agissent pour aider les étrangers, dont certains peuvent être en situation irrégulière. Le ministre a affirmé que « *l'aide humanitaire est toujours légale, quelle que soit la situation administrative des personnes aidées. Elle ne peut être ni poursuivie, ni condamnée* ». Il a aussi rappelé que « *les lieux où sont soignés, alimentés, hébergés les personnes en situation de détresse, ne sauraient être les cibles d'une politique de contrôle et d'interpellation pour les forces de police et de gendarmerie* ».

Les associations sont invitées à formaliser leurs propositions afin de clarifier l'article de loi qui exonère les associations d'aide humanitaire de poursuites pénales afin de sécuriser les personnes qui apportent une aide de bonne foi ou dans le cadre de leurs fonctions.

Le Courrier de France terre d'asile

Directeur de publication : Jacques Ribs

Rédacteur en chef : Pierre Henry

Rédacteur en chef adjoint et secrétaire de rédaction : Véronique Lay

Comité de rédaction :

Aude Lecouturier, Juliette Drame Guerrand, Christophe Harrison, Matthieu Tardis, Laurent Delbos,

Maquette : Roland Riou

Commission paritaire n°65091

France Terre d'Asile : 01.53.04.39.99

www.france-terre-asile.org