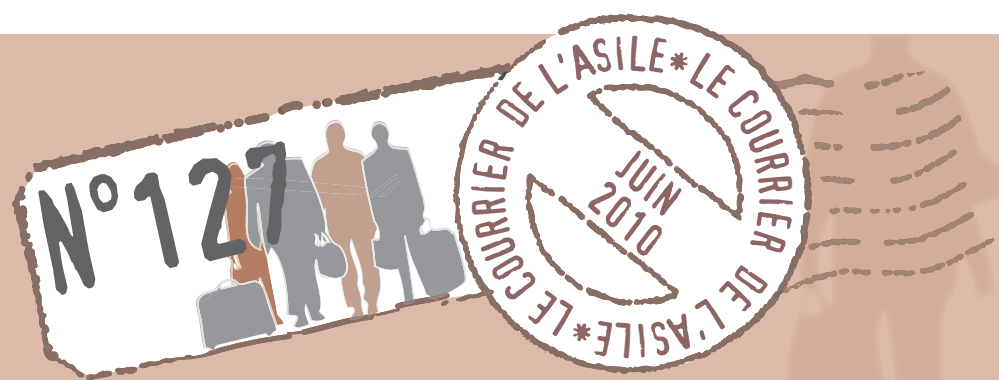




NUMÉRO SPÉCIAL JOURNÉE MONDIALE DU RÉFUGIÉ

Le courrier de l'asile - bimestriel

ZOOM SUR...

La protection et l'accueil des demandeurs d'asile en France en 2010

Une protection assurée en majorité par l'instance de recours... et multipliée en cas d'accompagnement social et juridique

Après plusieurs années de baisse de 2005 à 2007, la demande d'asile augmente en 2009 de 12 % pour la deuxième année consécutive¹. 47 686 demandes d'asile ont été enregistrées², hors demandeurs d'asile placés sous convocation Dublin pour lesquels la France demande une réadmission par un autre Etat membre de l'Union européenne.

Cette même année, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a reconnu le besoin de protection de 5 048 personnes, soit un taux d'accord de 14,3 %. Si l'on ajoute les décisions d'accord de la Cour nationale du droit d'asile, 10 373 personnes ont été placées sous la protection juridique de la France. Ce chiffre démontre que la protection des réfugiés est, depuis 2005, mathématiquement plus assurée par l'instance de recours que par l'Office dont c'est la mission. Cela ne peut que soulever des interrogations. Analyses divergentes des situations individuelles ? Des pays d'origine ? Bénéfice du doute ? Impact de la défense et du rôle de l'avocat ?

Ce chiffre rappelle aussi que quand les personnes ont réglé la question des moyens de subsistance (hébergement, nourriture) et sont aidées dans leurs démarches administratives et juridiques, le taux d'accord en première instance est de 25 % et le taux global d'admission (Ofpra + CNDA) s'élève à 59 %³. Cela ne laisse pas d'interroger sur le nombre de « faux déboutés », qui n'ont pas eu les moyens de bénéficier d'une procédure juste et équitable pour faire reconnaître leur besoin de protection et l'impossibilité pour eux de retourner dans leur pays sans risque.

Il faut noter la baisse notable de la part des procédures prioritaires dans la demande globale (22 % tout de même), un taux

d'admission en première instance qui s'élève à 32,9 % pour les personnes en provenance des pays d'origine « sûrs », qui interroge la pertinence même de cette catégorie, et la progression de la part des admissions au titre de la protection subsidiaire. Si l'on peut se féliciter de cette nouvelle forme de protection, celle-ci n'offre pas les mêmes droits que ceux attachés au statut de réfugié et ne doit pas se substituer à la protection de la convention de Genève.

Un système d'accueil qui laisse les deux tiers des demandeurs de protection sur le bord de la route

Malgré les multiples réformes entamées depuis 2003, faites sans concertation excessive ni évaluation d'impact, le système d'accueil est saturé et oblige les tribunaux administratifs à condamner l'Etat afin de rendre réels les droits des demandeurs d'asile.

Nous ne pouvons qu'apprécier que le nombre de places en CADA ait doublé depuis 2002. 1 000 places supplémentaires seront créées en juillet mais l'on observe surtout la différence entre la capacité théorique du dispositif et les entrées réelles. Le taux de couverture réel des besoins n'est aujourd'hui que de 37 % (contre 12 % en 1999). La durée de séjour en CADA a augmenté et la création de nouvelles places n'a donc pas tout l'effet escompté.

Ainsi en 2009, près des deux tiers des demandeurs d'asile n'ont pu entrer en CADA. Il leur reste l'hébergement d'urgence spécifique quand il existe (selon les départements) ou le droit commun pour les sans-abris quand il n'est pas saturé. Or, on observe une forte baisse des crédits d'urgence spécifiques aux demandeurs d'asile et il n'existe aucun schéma territorial d'accueil organisé au plan national. Il est pourtant

indispensable et doit être articulé avec la mise en place des services intégrés d'accueil et d'orientation. Selon les territoires, les demandeurs d'asile sont accueillis au 115 ou dans un dispositif spécifique, dans la limite des crédits disponibles : quand le dispositif est complet, les personnes qui n'ont pas la possibilité d'être hébergées par leurs propres moyens se retrouvent à la rue, ou sont renvoyées, via l'achat institutionnel d'un billet de train, vers un autre département.

Enfin, malgré le droit rappelé par le Conseil d'Etat, les pouvoirs publics ne semblent toujours pas disposés à en tenir compte et à héberger les demandeurs d'asile sous convocation Dublin (ni CADA, ni ATA, ni CMU), provoquant des effets secondaires inévitables, permettant à un primo-arrivant informé et aidé dans sa démarche juridique de passer devant des milliers d'autres qui attendent leur place via le système d'attente.

En cette période de disette budgétaire, il faut rappeler qu'une baisse de la durée de procédure d'asile, dans des limites raisonnables et avec les garanties de justice pour les demandeurs, constituerait une économie de millions d'euros et permettrait des milliers d'entrées supplémentaires en CADA.

¹ Ofpra, Rapport d'activité 2009, avril 2010.

² Réexamens et mineurs accompagnants compris.

³ Echantillon CADA de France terre d'asile en 2009.

Les chiffres parlent

23,6 %, c'est la part des admissions au titre de la protection subsidiaire sur l'ensemble des décisions d'admission à une protection internationale, en France. Ces décisions sont en constante progression depuis 2004 : elles représentaient 8 % en 2007 et 15,7 % en 2008 des personnes placées sous protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

L'ACTUALITÉ JURIDIQUE EN BREF

Dans un arrêt du 20 mai 2010, le Conseil d'Etat suspend pour la première fois une décision de réadmission vers la Grèce concernant un couple de palestiniens placés sous procédure Dublin. La Haute juridiction considère que, au vu des pièces relatives au traitement des requérants lors de leur transit en Grèce, les autorités grecques ne présentent pas les garanties exigées par le respect du droit d'asile et qu'ainsi, la réadmission vers cet Etat serait de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile. Le Conseil d'Etat confirme ainsi sa position adoptée dans un arrêt du 1^{er} mars 2010 selon laquelle l'administration doit apprécier pour chaque cas les conditions particulières de traitement du dossier par les autorités grecques.

Par deux arrêts de section rendus le 7 avril 2010, le Conseil d'Etat modifie sa jurisprudence sur la notion d'accès effectif au traitement dans le pays d'origine qui s'applique pour la délivrance des titres de séjour pour soins. La Haute juridiction revient sur ses jurisprudences précédentes qui restreignaient la notion à la seule existence de traitements dans le pays d'origine. A la lumière des travaux parlementaires lors de l'adoption de la loi du 11 mai 1998 ayant introduit la carte de séjour pour soins, le Conseil d'Etat considère que l'intéressé peut se prévaloir du fait qu'il ne pourrait pas bénéficier effectivement d'un traitement nécessaire, compte tenu de son inaccessibilité socio-économique ou de circonstances exceptionnelles liées à sa situation personnelle.

L'état de nécessité fait obstacle à la condamnation de demandeurs d'asile poursuivis pour avoir « tenté de se faire délivrer indûment » une autorisation provisoire de séjour (APS) par la Préfecture. Par un arrêt du 25 mai 2010, la Cour d'appel d'Angers a infirmé le jugement du tribunal correctionnel condamnant des demandeurs d'asile à cinq mois d'emprisonnement avec sursis pour altération volontaire des empreintes digitales ayant conduit à la non-reconnaissance de leurs empreintes au fichier Eurodac et à la délivrance d'une APS. La Cour d'appel, pour écarter leur responsabilité pénale, caractérise l'état de nécessité en estimant qu'un retour en Russie constituerait un danger grave et imminent et que l'altération des empreintes digitales était un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne, sans disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace encourue.

Le Tribunal administratif de Paris enjoint, sous astreinte, à la Préfecture d'indiquer à des personnes placées sous procédure Dublin un lieu d'hébergement susceptible de les accueillir ou, le cas échéant, de faire procéder au versement de l'allocation temporaire d'attente. Trois ordonnances du 10 mars 2010, s'inscrivant dans la vague jurisprudentielle actuelle, font application de l'article 3 de la directive du 27 janvier 2003 relatif aux conditions matérielles d'accueil pour les personnes en attente de réadmission vers l'Etat responsable de leur demande d'asile. L'absence de prise en charge par l'administration de ces personnes, afin qu'elles bénéficient de conditions matérielles d'accueil décentes, porte une atteinte grave et manifestement illégale à l'exercice du droit d'asile.

L'expertise osseuse des mineurs isolés étrangers : le ministre de l'Immigration persiste dans la défense du procédé. Interrogé sur la pratique de l'expertise osseuse décriée par la Défenseure des enfants et plusieurs associations, dont France terre d'asile, le ministre, dans sa réponse ministérielle du 13 avril 2010, a indiqué que le procédé, meilleur test disponible en l'état de la science actuelle, constituait un cadre référentiel universellement utilisé et favorable au mineur puisqu'il conduit à une sous-estimation de l'âge réel de plus ou moins dix-huit mois. A l'inverse, l'avis n° 88 du Comité consultatif national d'éthique confirmait l'inadaptation de la technique. Le ministre précise cependant que des adaptations possibles, susceptibles d'être apportées au dispositif en vigueur, seront prochainement étudiées.

Le HCR a publié le 11 mai 2010 de nouvelles lignes directrices sur la protection des personnes qui fuient la Somalie, encourageant les gouvernements à évaluer le plus largement possible leurs demandes de statut de réfugié.

Dans une décision du 25 mai 2010, le Conseil d'Etat considère que l'âge des enfants de réfugiés statutaires pouvant bénéficier de la procédure de regroupement familial s'apprécie à la date à laquelle la procédure a été engagée. La Haute juridiction annule la décision de la Commission des recours contre les refus de visas qui avait refusé la délivrance d'un visa pour la fille d'une réfugiée, mineure au moment de la mise en œuvre de la procédure auprès du ministère mais devenue entretemps majeure lors du dépôt de sa demande de visa auprès du consulat. Depuis 2009, les familles de réfugiés doivent désormais directement s'adresser aux consulats dans les pays d'origine.

LA PAROLE À...

Bjarte VANDVIK,

Secrétaire général du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)

Quelles sont les missions d'ECRE ?

ECRE (*European Council on Refugees and Exiles*) est un réseau européen qui rassemble soixante-neuf organisations non gouvernementales d'aide aux réfugiés, dont France terre d'asile. Ce réseau plaide pour une politique d'asile européenne humaine et généreuse. Avec ses membres, ECRE agit en faveur de la protection et de l'intégration des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes déplacées, en se fondant sur les valeurs de dignité humaine et de solidarité.

Quelle est la situation de l'asile dans l'Union européenne en 2010 ?

Actuellement, les chances pour les demandeurs d'asile d'obtenir une protection varient fortement d'un Etat membre à l'autre. Les demandes de protection internationale, même les plus légitimes, peuvent échouer si elles ne sont pas étudiées de façon complète et équitable. Ainsi, en 2008, pratiquement aucun Irakien n'a été reconnu réfugié en Grèce, tandis qu'en Allemagne, 91 % des demandeurs d'asile irakiens ont obtenu une protection internationale. Fin 2009, presque la moitié des demandeurs aux Pays-Bas et en Italie ont obtenu une réponse positive contre 14 % en France et 2 % en Grèce.

En outre, le règlement Dublin impose que le premier pays de passage des demandeurs d'asile soit responsable de l'examen de la demande. Ce système d'asile apparaît comme une véritable « loterie » pour les réfugiés. Il est également critiquable pour d'autres raisons, notamment la détention des demandeurs d'asile en attente de transfert, la séparation des familles et les obstacles à un recours effectif contre les décisions de transfert. Enfin, il accroît les pressions sur les régions frontalières de l'UE, où les Etats membres sont souvent moins à même d'offrir aux demandeurs d'asile assistance et protection.

Enfin, ECRE s'inquiète de constater que, pour limiter l'immigration irrégulière, les Etats mettent en place un nombre croissant de

mesures de contrôle aux frontières. Cela empêche d'identifier les demandeurs d'asile potentiels qui n'ont plus accès ni au territoire ni à une procédure d'asile. Rappelons que les obligations des Etats membres au regard des lois internationales et européennes sur les réfugiés et les droits de l'homme ne s'arrêtent pas aux frontières physiques de l'Europe. Les Etats ne peuvent passer outre leurs principes, leurs valeurs et leurs engagements en faisant à l'extérieur de leurs frontières ce qui est interdit sur leur territoire.

Quelle est la position d'ECRE sur les réformes du système européen d'asile ?

Le Parlement européen négocie actuellement avec les gouvernements des pays de l'Union européenne d'importants amendements sur la législation de l'asile en Europe. Il s'agit de créer un régime d'asile européen commun. Ce régime a pour ambition de permettre que toute personne qui recherche une protection soit traitée de la même façon, selon les mêmes standards, quel que soit le pays où elle demande l'asile en Europe. ECRE considère qu'une telle réforme est absolument nécessaire et qu'il est indispensable d'assurer un examen juste et efficace de toutes les demandes d'asile.

Si elle rencontre de nombreuses résistances parmi les Etats membres, nous considérons la proposition de réforme du système Dublin comme une avancée. Parmi les points positifs, on peut noter les amendements sur les garanties relatives à la détention et sur la possibilité pour les mineurs non accompagnés de rejoindre leurs proches.

En outre, pour prendre un exemple relatif à la directive accueil, la disposition permettant un accès plus rapide à l'emploi pour les demandeurs d'asile constitue une amélioration significative. En effet, quand les gouvernements limitent l'accès à l'emploi pour les personnes ayant fui des persécutions, ils privent les pays d'accueil de travailleurs motivés, favorisent l'exploitation des demandeurs d'asile comme main d'œuvre bon marché et rendent plus difficile leur intégration.

Pour plus d'informations sur le régime d'asile européen commun, voir le site www.ecre.org/EP

ACTUALITÉS ASSOCIATIVES

Journée mondiale du réfugié

« Ils m'ont volé mon passé, mais l'avenir m'appartient » : voici le thème retenu cette année par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) pour commémorer la journée mondiale du réfugié. Différents événements sont organisés autour de la journée du 20 juin prochain à travers le monde. En France, une conférence de presse est organisée par le HCR en collaboration avec France terre d'asile et Forum réfugiés. Paris, Centre d'accueil de la presse étrangère, mercredi 16 juin à 14h30.

Les membres du réseau ECRE (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés) organisent le dimanche 20 juin une **marche des parapluies** dans plusieurs villes européennes. A Berlin, Madrid, Lisbonne, Dublin, Istanbul, Londres et Bruxelles, sur le modèle de la ville de Lyon, les parapluies symboliseront la protection que l'Europe doit accorder aux réfugiés. L'occasion d'informer et d'alerter l'opinion publique sur la nécessité de protéger les personnes victimes de persécutions dans leur pays.

A Bordeaux, un **village du monde** pour parler des demandeurs d'asile et des réfugiés. France terre d'asile, en partenariat avec d'autres gestionnaires de CADA du département, accueillera des associations de la ville et proposera au grand public de découvrir le travail effectué auprès des demandeurs d'asile. Bordeaux, quai des Chartrons, 10h-18h, dimanche 20 juin.

A Toulon, l'**exposition « d'ailleurs et d'ici »** du reporter Michel Le Moine sera présentée au sein du restaurant d'insertion « Le petit prince » du 2 au 30 juin. Sensibilisation des clients sur la question de la demande d'asile, présentation de l'association France terre d'asile, échanges. Le petit prince, La Seyne-sur-Mer, ouvert de 11h45 à 14h.

A Rouen, l'équipe du CADA se mobilise toute la journée du 18 juin pour parler de la demande d'asile. Affiches, **expositions** photos, témoignages vidéo de migrants, théâtre, danses et chants, témoignages de résidents. Avec la participation d'Amnesty international et du Secours catholique. Place de la cathédrale, 10h-18h.

La sixième édition du **tournoi de football** de Melun aura lieu le vendredi 18 juin de 9h30 à 17h30, au terrain municipal Paul Fischer. Une **exposition** réalisée par les résidents du CADA intitulée « regards croisés » animera la journée portes ouvertes du CADA de Saint-Lô et de Cherbourg, le 17 juin de 14h à 17h30. Enfin, d'autres **rencontres** conviviales et informelles avec les partenaires permettront à chacun de fêter la journée mondiale du réfugié. Pour plus d'informations, consultez www.france-terre-asile.org

France terre d'asile organise des débats avec les acteurs de l'asile et de l'intégration. Les prochains **petits-déjeuners de France terre d'asile** porteront sur les thèmes suivants : le droit au logement opposable : quel bilan pour les primo-arrivants ? (juillet 2010), la « relocation » intra-communautaire (septembre 2010), les traumatismes liés à l'exil (octobre 2010) - Renseignements et inscription : candreo@france-terre-asile.org - 01 53 04 39 87

Le Courrier de l'asile

Directeur de publication :

Jacques Ribs

Rédacteur en chef : Pierre Henry

Rédacteur en chef adjoint
et secrétaire de rédaction :

Véronique Lay

Comité de rédaction :

Sophie Bilong, Laurent Delbos, Emilie Dumez-Hamelin, Christophe Harrison, Nadia Sebtaoui, Matthieu Tardis

Maquette : Julien Riou

Impression : Marnat Impressions

Commission paritaire n°65091
France terre d'asile : 01.53.04.39.99
www.france-terre-asile.org

L'EUROPE DE L'ASILE

Protection des mineurs isolés étrangers : la Commission européenne montre la voie

Le 5 mai 2010, la Commission européenne a publié un plan d'action pour les mineurs non accompagnés. Annoncé depuis plusieurs mois, ce texte trace les grandes lignes que devrait suivre l'Union européenne dans les quatre ans à venir afin d'apporter une réponse cohérente et coordonnée concernant l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers sur le territoire européen.

Aujourd'hui, chaque Etat membre approche de manière spécifique cette question. Si quelques normes européennes font référence aux mineurs non accompagnés, il s'agit de textes visant des catégories précises (demandeurs d'asile, victimes de traite...) et l'ensemble des problématiques n'y est pas abordé. Ce plan d'action est donc novateur : pour la première fois, une approche globale est proposée à la réflexion du Conseil et du Parlement européen.

Un plan qui va plus loin que le programme de Stockholm

Alors que le programme de Stockholm avait évoqué ce plan d'action en demandant à la Commission « d'envisager des mesures pratiques visant à faciliter le retour du grand nombre de mineurs non accompagnés qui n'ont pas besoin de protection internationale », il était à craindre que cette communication de la Commission se focalise sur ce thème du retour. Or, le plan d'action va plus loin en présentant bien d'autres aspects de la problématique des mineurs isolés étrangers et en faisant constamment référence à l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'absence de données fiables et actualisées est soulignée par la Commission qui recommande la mise en place d'indica-

teurs communs permettant de mieux appréhender ce phénomène. Après quelques développements sur la prévention des migrations de ces mineurs, le plan d'action insiste sur la nécessité qu'ils bénéficient tous de garanties procédurales renforcées au sein de l'Union européenne mais aussi à ses frontières. Un lieu d'hébergement adapté est préconisé, tandis qu'il est prévu d'étudier précisément la nécessité d'adopter des standards communs couvrant l'ensemble de la prise en charge des mineurs. Sur la détermination de l'âge, le texte se contente d'indiquer qu'un guide de bonnes pratiques doit être adopté à travers l'organisation de séminaires techniques impliquant des scientifiques. Enfin, la Commission souhaite qu'une solution durable soit décidée rapidement, si possible dans un délai de six mois. Concernant l'option du retour au pays, la Commission indique qu'elle encouragera les bonnes pratiques du point de vue de l'intérêt de l'enfant et rappelle que celui-ci doit être pris en compte dans toutes les phases de la mise en œuvre du retour. Pour les mineurs qui restent sur le territoire européen, elle soulève la nécessité d'étudier les possibilités et les besoins d'un cadre commun sur les titres de séjour humanitaires.

Une base pour une protection européenne des mineurs isolés

Au regard de l'ensemble des dispositions qu'il contient, ce plan d'action constitue donc une base intéressante pour construire un cadre normatif de protection des mineurs isolés étrangers à l'échelle européenne. C'est désormais aux autres institutions de l'Union, en particulier au Parlement européen, qu'il appartient de donner une réelle consistance à ces orientations. Dans cette perspective, l'Appel pour une protection européenne des mineurs isolés étrangers lancé en décembre 2009 par France terre d'asile et soutenu par plus de 250 organisations européennes, constitue un cadre de référence sur lequel, nous l'espérons, les parlementaires s'appuieront.