

Synthèse sur les propositions du rapport sur la réforme de l'asile

Les parlementaires Jean-Louis Touraine et Valérie Létard ont remis le 28 novembre 2013 un rapport à Manuel Valls concernant la réforme de l'asile. Ce rapport s'appuie sur la concertation nationale lancée le 15 juillet dernier et à laquelle les associations, dont la FNARS, ont participé.

Les propositions de la réforme s'articulent autour de 6 axes :

- **faciliter l'accès à la procédure ;**
- **simplifier, accélérer et renforcer la procédure devant l'OFPRA ;**
- **adapter les voies de recours contentieux ;**
- **créer un dispositif national de prise en charge des demandeurs d'asile assurant l'égalité de traitement ;**
- **faciliter l'intégration des bénéficiaires de la protection ;**
- **prendre en charge les personnes déboutées de leur demande d'asile.**

La FNARS s'est mobilisée lors de la concertation nationale et regrette que les propositions qui ont été portées, souvent de manière commune avec l'ensemble des associations ne soient pas reprises dans le rapport parlementaire.

Synthèse des propositions du rapport :

1. Faciliter l'accès à la procédure

Plusieurs propositions faites par le rapport, notamment :

- **Ne plus conditionner la délivrance de la première autorisation provisoire de séjour (APS) à la nécessité de présenter une adresse.** Cette proposition était unanimement défendue par les associations dans le cadre de la concertation pour permettre l'accès plus rapide à la procédure des demandeurs d'asile qui pouvaient attendre parfois plus de 8 mois pour obtenir une adresse de domiciliation, nécessaire pour le dépôt de la demande.
- Une **harmonisation du régime des APS** pour tous les demandeurs d'asile. Il s'agirait de garantir le droit au maintien sur le territoire français avec un document de séjour pour les demandeurs en procédure normale ou prioritaire.
Il est également proposé de **rallonger la durée de l'APS** à 6 mois (renouvelable 6 mois) pour les procédures normales et non de 3 mois comme ce qui est actuellement prévu.
- La délivrance d'une **carte à puce** comportant l'identification de la personne et une date prévisible de fin de procédure (mise à jour automatiquement en cas de recours, changement d'adresse...)
- Une **saisine dématérialisée de l'OFPRA** en distinguant deux types de formulaires :

- formulaire « allégé » commun à l'OFPRA et à la préfecture rempli au niveau de la préfecture ou de la plate-forme qui ne présenterait pas les éléments de fonds de la demande ;
 - formulaire plus complet que l'intéressé devrait envoyer à l'OFPRA comprenant les éléments du récit et les documents nécessaires à la demande.
- **Une identification des personnes vulnérables** dans des délais raisonnables permettant aux personnes d'avoir un soutien adéquat tout au long de la procédure ainsi que d'une aide adaptée en matière d'accueil et d'un suivi approprié. L'identification de la vulnérabilité sociale et psychologique serait laissée à l'appréciation de l'OFII (l'outil de détection devant être travaillé avec les professionnels de santé, le ministère de la Santé et de l'Intérieur). La vulnérabilité médicale serait quant à elle laissée à l'appréciation de professionnels de santé (soit au titre de la visite obligatoire des demandeurs d'asile, soit uniquement par le filtre de l'OFII lors de la détection de la vulnérabilité psychologique ou sociale).

2. Simplifier, accélérer et renforcer la procédure devant l'OFPRA

Les associations ont largement défendu la position selon laquelle l'OFPRA devait être le premier interlocuteur de la demande d'asile et être le seul organisme à décider de la procédure afférente à la demande d'asile (la décision ne devant pas relever de la préfecture), sur des critères liés à la protection. Le rapport reprend certaines de ces propositions mais ne va pas jusqu'au bout des demandes des associations :

- **L'OFPRA** doit pouvoir statuer sur les « conditions intrinsèques » de la demande, la préfecture ne pouvant statuer un placement en procédure prioritaire que sur la base de critères extérieurs et indépendants de toute appréciation du fond de la demande. Une étude sur la possibilité juridique de laisser une appréciation à la préfecture sur ces demandes est cependant en cours de réalisation par le ministère car la directive « procédure » ne parle que d'une seule « autorité responsable chargée d'un examen approprié des demandes ».
- L'harmonisation et la simplification du **récit écrit**
- **La généralisation de la présence d'un tiers à l'entretien OFPRA.** Là encore, il s'agira de garantir cette présence d'un tiers en donnant les moyens tant aux avocats qu'aux travailleurs sociaux qui pourraient accompagner le demandeur d'asile. Il ne doit pas s'agir selon nous d'une nouvelle règle procédurale qui pourrait porter préjudice au demandeur s'il se présente non accompagné à son entretien OFPRA.
- Maintien du principe de **liste des pays d'origine surs** mais cette liste doit être assouplie pour permettre une rapidité dans sa modification. Le rapport prévoit également la possibilité à l'OFPRA de reclasser en procédure normale une personne originaire d'un de ces pays lorsque la situation individuelle le justifie.

- **Le recours suspensif pour les demandeurs d'asile placés en procédure DUBLIN**
- L'appréciation des éléments nouveaux dans le cadre d'une **demande de réexamen** doit relever de l'OFPRA et non de la préfecture selon le rapport. Ces demandeurs n'auraient pas automatiquement de droit au séjour.

3. Adapter les voies de recours contentieux

Dans l'objectif de la réduction du délai de traitement de la demande d'asile, le rapport préconise certaines modifications concernant la juridiction spécialisée qu'est la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La question de maintenir ou non cette juridiction spécialisée est clairement envisagée. Deux hypothèses sont proposées par le rapport. La concertation nationale avait pourtant écartée cette hypothèse.

- Transfert du contentieux de l'asile aux **juridictions administratives de droit commun**, autrement dit les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (en prévoyant de renforcer leurs membres par des éléments de veille géopolitique et de prévoir, comme c'est le cas aujourd'hui devant la CNDA la présence du HCR). Cette hypothèse pourrait concerner les procédures prioritaires. Une expérimentation sur une ou deux régions est proposée.
- Maintien de la CNDA mais avec **l'abandon du principe de collégialité** au profit d'un juge unique.
- Sur le **recours suspensif** étendu à l'ensemble des procédures, le rapport rappelle que le principe n'est pas imposé par la directive procédure mais que s'il devait être appliqué en France, il ne pourrait l'être qu'à une seule condition : celle de l'abandon du principe de la collégialité devant la CNDA en rendant des décisions sur le principe du juge unique.

4. Créer un dispositif national de prise en charge des demandeurs d'asile assurant l'égalité de traitement

La répartition territoriale et l'hébergement des demandeurs d'asile a fait l'objet de débats pendant la concertation nationale. Les propositions de la FNARS peinent cependant à être reprises dans les celles du rapport des parlementaires.

- **Nouveau dispositif national d'orientation des demandeurs d'asile** vers leur lieu d'hébergement selon un système directif (une seule proposition d'hébergement proposé au demandeur d'asile).
Le rapport préconise un schéma d'orientation national fondé sur la « solidarité » nationale qui fixerait:

- Un quota de demandeurs d'asile par région et une répartition infra-départementale (sur la base d'une évaluation des « besoins globaux » en matière d'hébergement et des capacités du territoire). Une instance de consultation faisant participer l'ensemble des acteurs, dont les associations, est proposée.
 - Traduction concrète : si un demandeur d'asile se présente sur une région où le quota de places d'hébergement n'est pas atteint, il est orienté en CADA ou un « centre de type CADA » dans un des départements de la région. Si le quota de places est atteint dans la région, le demandeur d'asile serait orienté vers un « *centre d'accueil temporaire* » (à l'image de ce que propose l'association Forum Réfugiés Cosi qui est mis en place dans le Rhône) pendant un délai de 15 jours en attente d'une place qui se libèrerait au niveau national.
- **Dispositif unique d'hébergement de type CADA** « *comprenant un logement en appartement ou en collectif et un accompagnement qui soit le plus proche possible de celui actuellement offert en CADA* ». Cependant, des places d'hôtel doivent être maintenues, « *notamment pour faire face aux besoins ponctuels de mise à l'abri* ». Ce schéma ne peut être possible que si une loi de programmation de places d'hébergement existe. Or le rapport n'en fait pas mention. Le nombre de places actuelles est insuffisant pour mettre en place le scénario proposé par le rapport parlementaire.
 - Prise en compte de la situation familiale dans le calcul de l'**Allocation temporaire d'attente (ATA)** est proposé. Il s'agirait d'une augmentation du montant pour les familles mais au détriment du montant versé à une personne isolée. Sa fusion avec l'AMS est également envisagée. L'OFII est pressenti pour gérer l'ATA à la place du Pôle Emploi et le rapport propose la création d'une carte à puce comme carte de retrait pour actualiser plus rapidement les droits.
 - La possibilité de **déconnecter l'offre de prise en charge en hébergement avec l'ATA** est envisagée dans le rapport pour être rapidement écartée par les parlementaires en incitant à maintenir la procédure actuelle, voire d'aller au-delà car il est même envisagé de lier le placement en procédure prioritaire si les demandeurs refusent l'offre d'orientation, ce qui va à l'encontre de ce qu'ont porté les associations tout au long de la concertation nationale.

5. Faciliter l'intégration des bénéficiaires de la protection

L'intégration des bénéficiaires d'une protection se traduit dans le rapport par un ensemble de mesures qui devraient être menées dans le cadre d'une instance spécifique réunissant pouvoirs publics et opérateurs de l'Etat :

- Renforcement de l'**information des dispositifs existants** (de droit commun et dispositifs spécifiques) quant à l'intégration des bénéficiaires d'une protection

- Mise à jour de la réglementation encadrant les centres provisoires d'hébergement (**CPH**)
- Système **d'orientation nationale** pour un rééquilibrage territorial des bénéficiaires d'une protection
- **Conventions cadre** au niveau national entre Pôle Emploi, CNAF, CPAM et ministère de l'Intérieur, décliné sur les territoires par des conventions cadre au niveau régional impliquant les acteurs chargés de l'intégration de ce public (dont Pôle emploi, CPAM, CAF, SIAO...)
- Rendre prioritaire l'accès à la **formation de la langue française** pour le public bénéficiaire d'une protection internationale.
- Suppression de la **visite médicale OFII** pour le public hébergé par le dispositif national d'accueil pendant la procédure d'asile.
- Groupe de travail proposé sur l'amélioration des conditions d'accès au **regroupement familial** pour les bénéficiaires d'une protection.

6. Prendre en charge les personnes déboutées de leur demande d'asile

Les associations se sont opposées à la création de dispositifs dédiés aux personnes déboutées de la demande d'asile. Cette hypothèse a été écartée lors de la concertation mais est pourtant reprise dans les propositions du rapport à travers :

- **L'accélération des procédures de sorties** des CADA ou centres d'hébergement, notamment judiciaires
- « *Création de **centres dédiés** pour l'accueil des déboutés dans lesquels ils seraient assignés à résidence* ». Ces centres leur proposeraient une aide financière et un accompagnement au retour (examen des possibilités de régularisations, préparation psychologique et matérielle au retour, et retour sous forme volontaire ou contrainte). Une expérimentation est proposée en Rhône-Alpes et proposition d'une instance de suivi ouverte au milieu associatif.
- Renforcement de la **coopération européenne** pour mise en œuvre de programme de réinsertion.

A côté des six axes de la réforme, le rapport propose des scénarii qui viennent compléter, de façon plus opérationnelle les propositions des parlementaires. Ces scénarii ne reprennent pas les positions tenues par les associations et débattues tout au long de la concertation, notamment par la FNARS et pour lesquelles la fédération restera mobilisée dans le cadre du débat parlementaire du futur projet de loi sur la réforme de l'asile.

Points de vigilance :

- **Maintien des CADA dans le code de l'action sociale et des familles** et maintien des CADA comme modèle pivot du dispositif. Cependant, la généralisation du dispositif CADA n'est cependant pas proposée pour transformer les dispositifs d'urgence en places pérennes. En effet, le **dispositif AT-SA** géré actuellement par ADOMA est proposé comme solution alternative aux nuitées hôtelières. Ce dispositif est juridiquement rattaché à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et n'est pas soumis aux obligations réglementaires des CADA (notamment sur le taux d'encadrements compris entre 1 pour 15 et 1 pour 20 ETP).
- Le rapport propose la création d'une « **grande** » **agence de l'asile territorialisée** à plus long terme. Ainsi, il s'agirait de fusionner les différents acteurs (OFPRA, préfectures, OFII) qui deviendrait la seule autorité responsable en matière d'asile (admission au séjour, traitement du fond de la demande, définition des modalités d'accompagnement des demandeurs d'asile). Cette grande agence de l'asile serait maintenue sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et compétente pour le traitement de l'accueil des étrangers également. Cette proposition n'est pas portée par les associations qui ont défendu une co-tutelle du ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales sur l'accueil des étrangers, notamment des demandeurs d'asile. De plus, cette proposition vient confondre la politique de l'asile et la politique de gestion migratoire sur laquelle la FNARS et de nombreuses associations s'opposent depuis de nombreuses années.
- Sur la **territorialisation de l'OFPRA**, le rapport envisage deux options :
 - o Maintien de l'OFPRA tel qu'elle existe actuellement (centralisation des demandes) tout en mettant en place des missions de l'OFPRA sur certains territoires. Compétence de la CNDA dans une formation collégiale pour les procédures normales et à juge unique pour les procédures accélérées.
 - o **Déconcentration de l'OFPRA** à travers un guichet unique sur les territoires intégrant également l'OFII et la préfecture. Cependant, la proposition des associations de replacer l'OFPRA au centre de la demande d'asile (statuant sur la demande avant la préfecture) n'est pas retenue par les parlementaires dans la mesure où il est encore maintenu que la préfecture puisse statuer sur la procédure applicable en amont de la demande d'asile.

Points négatifs :

- **Déconcentration du traitement de l'asile.** Deux options sont proposées par les parlementaires. La proposition des associations, consistant à faire de l'OFPRA le premier interlocuteur de la demande d'asile n'est pas retenue.

- Une première option ou la préfecture serait le premier interlocuteur de la demande d'asile qui statuerait sur le statut des demandeurs d'asile. La préfecture orienterait vers l'OFII pour la détection de la vulnérabilité des personnes et pour les demandes d'hébergement.
Cette première option ne peut être définitivement acceptée dans la mesure où non seulement la préfecture maintiendrait un pouvoir d'appréciation sur les conditions de la demande d'asile (qui doit relever d'une appréciation par l'OFPRA selon nous) mais aurait notamment comme risque de ne proposer un hébergement qu'aux personnes en situation de vulnérabilité.
 - Une seconde option où il reviendrait à l'OFII d'être le premier interlocuteur de la demande d'asile. L'OFII examinerait la demande d'hébergement de la personne et orienterait vers un centre d'hébergement ou une région disposant de places vacantes. Ce n'est qu'une fois que la personne serait hébergée qu'elle pourrait se tourner vers la préfecture pour l'instruction de sa demande d'asile. Ce modèle ne réglerait pas les problèmes identifiés dans la première option et retarderait l'accès à la demande d'asile.
 - Dans les deux cas, une simplification est proposée : celle d'un guichet commun, plate-forme avec l'OFII, la préfecture et le secteur associatif.
- Un point largement défavorable aux demandeurs d'asile, et qui juridiquement interroge, se trouve dans la possibilité pour l'Etat de **conditionner la procédure d'asile (procédure normale ou prioritaire) à l'acceptation ou non de l'offre de prise en charge au titre de l'hébergement**. Cette proposition n'a pas été débattue dans le cadre de la concertation nationale et est contraire à ce qu'ont porté les associations, notamment dans la déconnection de l'offre de prise en charge de l'ATA.
 - La **déconnection entre l'hébergement et l'accompagnement administratif, social et juridique** est également une proposition avancée par le rapport, contrairement à ce que nous avons proposé pendant la concertation. Il est proposé que l'accompagnement « à la demande d'asile » soit réalisé par des plateformes départementales et que l'accompagnement « *de proximité* » soit réalisé par des opérateurs gestionnaires de l'hébergement des demandeurs d'asile, multipliant les prises de rendez-vous et les interlocuteurs pour les demandeurs d'asile et allant à l'encontre de l'accompagnement global que la FNARS revendique.
 - Notre revendication d'une **interministérialité** pour la gestion des dispositifs des demandeurs d'asile entre les ministères de l'Intérieur et de la Cohésion sociale n'est pas retenue. Le rapport ne préconise qu'une « coordination des politiques publiques d'hébergement »

- **Le rapport ne propose pas de loi de programmation pour un système d'orientation nationale directif** dans lequel tous les demandeurs d'asile devraient être hébergés. Le système actuel doit prévoir une programmation du nombre de places d'hébergement pour qu'il soit viable or le rapport occulte cette question.

Toutes ces propositions serviront de base pour le projet de loi de la future réforme de l'asile. Manuel Valls présentera son projet de loi sur l'asile au second semestre 2014. Il s'agira alors pour la FNARS de suivre de très près la discussion de ces propositions et de pouvoir apporter des modifications pour une réforme qui doit avoir l'ambition d'améliorer les conditions d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.