De la défaillance systémique à la « policiarisation » des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France

Serge Slama

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/4238>

DOI : 10.4000/revdh.4238

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Serge Slama, « De la défaillance systémique à la « policiarisation » des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 14 | 2018, mis en ligne le 21 juin 2018, consulté le 28 juin 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4238> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.4238>

Ce document a été généré automatiquement le 29 septembre 2020.

Tous droits réservés

De la défaillance systémique à la « policiarisation » des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France

Serge Slama

- ¹ En 2017, 121 200 demandes d'asile ont été enregistrées en France par les guichets uniques pour demandeurs d'asile (« GUDA »), qui relèvent des préfectures et de l'Office de l'immigration et de l'intégration (OFII)¹. La même année, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), établissement public chargé de l'examen des demandes de protection internationale, a enregistré 100 412 dossiers², soit une hausse de 17 % par rapport à 2016. Ainsi, pour la première fois depuis l'après Seconde Guerre mondiale³, la barre symbolique des 100 000 demandes a été franchie en France⁴.

rapport OFPRA 2017

- 2 Contrairement à plusieurs pays européens qui avaient été particulièrement concernés par ce qu'on a qualifié de « crise de l'asile » de 2015-2016, la demande continue à augmenter en France. Néanmoins avec 91 100 primo-demandeurs enregistrés en 2017, elle se classe toujours derrière l'Allemagne (198 300, soit 31 % de la demande européenne) et l'Italie (126 600, soit 20 %) mais devant la Grèce (57 000, soit 9 %), le Royaume-Uni (33 300, soit 5 %) et l'Espagne (30 400, soit 5 %)⁵. En proportion de la population, la France se situe toujours en milieu de classement avec 1359 demandeurs par million d'habitants⁶ contre 2402 pour l'Allemagne, 3502 pour Malte, 3 931 pour le Luxembourg, 5 235 pour Chypre et 5295 pour la Grèce. Mais la France est néanmoins bien plus accueillante que les mauvais élèves de l'Union européenne comme la Slovaquie (27 demandeurs par million d'habitants), la Pologne (79), le Portugal (98) ou encore la République tchèque (108).
- 3 Au cours de cette même année, près de 43 000 personnes ont été placées sous la protection de l'OFPRA aux titres du statut de réfugié et de la protection subsidiaire, soit une hausse de 17 % par rapport à 2016. Le taux de reconnaissance de l'OFPRA s'établit à 27 % et celui de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) à 24 %. Avec 36 %, le taux global de reconnaissance a donc substantiellement évolué. On revient à des taux équivalents à ceux du milieu des années 1980. Si ce taux se rapproche de la moyenne européenne (39 % en première instance et 30 % en appel), on est encore en deçà du taux de protection allemand (42 % en première instance et 34 % en appel)⁷. Cette évolution favorable est due d'une part à l'évolution sensible des pratiques de l'Office depuis que Pascal Brice en est le directeur général⁸ mais aussi à l'évolution des principales nationalités sollicitant l'asile en France⁹.

PROTECTIONS ANNUELLES OCTROYÉES PAR L'OFPPA ET LA CNDA DEPUIS 2004

- 4 Mais surtout, consécutivement à la réforme de l'asile de 2015, l'OFPPA a ramené ses délais d'instruction à 3 mois (114 jours) en adoptant plus de 115 000 décisions, soit une hausse de près de 30 % par rapport à 2016. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a, quant à elle, traité la même année 47 814 décisions, soit +11,3 % par rapport à 2016, dans un délai moyen constaté de 6 mois et 17 jours pour les « recours à cinq mois » et de 2 mois et 28 jours pour les « recours à cinq semaines » (procédure accélérée)¹⁰.
- 5 Toutefois alors que l'objectif assigné à l'Office était de ramener en 2018 le délai d'examen des dossiers à 2 mois et à la CNDA à 5 mois, le délai de traitement moyen constaté cumulé (OFPPA+ CNDA) s'élève toujours en 2017 à 414,7 jours, soit treize mois et dix-neuf jours (contre 426 jours en 2015). En tenant compte de la pondération des décisions définitives entre OFPPA et CNDA, le délai moyen pondéré est toujours supérieur à 11 mois¹¹.
- 6 En outre, compte tenu de la grève des rapporteurs de la CNDA pendant près d'un mois au printemps 2018 et d'une forte augmentation du nombre de recours (+ 34 % en 2017) qui se poursuit en 2018 (+ 20 %), 9 000 requêtes sont en attente d'être jugées au 15 mai 2018. Même si Michèle de Ségonzac, peu avant la fin de sa présidence à la CNDA, a annoncé « un plan d'action » pour faire face à cette « situation de crise », le délai prévisible moyen global pourrait être de 1 an et 15 jours à la fin de l'année 2018 et le stock augmenterait de 25 500 dossiers au 31 décembre 2017 à 46 000 dossiers à la fin de l'année¹².
- 7 C'est dans ce contexte statistique qu'il faut évaluer l'accueil des demandeurs d'asile en France¹³. L'État français doit en effet assurer la prise en charge chaque année de plus de 125 000 demandeurs d'asile, sachant qu'environ 25 % des places sont occupées par des personnes qui ne sont plus demandeurs d'asile (demandes d'asile non enregistrées en raison du délai d'enregistrement, bénéficiaires de la protection internationale ou déboutées). Or, comme nous le constatons dans un précédent article¹⁴, il existe en France depuis (au moins) une quinzaine d'années un sous-dimensionnement structurel du dispositif national d'accueil (DNA). Certes, la réforme de l'asile de l'été 2015 a permis une augmentation sensible du nombre de places d'hébergement dédié puisqu'on dénombre désormais plus de 87 000 places¹⁵. Toutefois, le dispositif national d'accueil demeure en deçà des réels besoins d'hébergement dans la mesure où seules 60 % environ des personnes éligibles aux lieux d'hébergement dédiés y sont effectivement accueillies¹⁶. Ainsi, en décembre 2017, 66 500 demandeurs d'asile ont perçu le (modeste)¹⁷ pécule journalier supplémentaire attribué à ceux qui ne sont pas hébergés dans ce dispositif dédié¹⁸.

- 8 On peut donc estimer que les conditions d'accueil restent, dans l'ensemble, insuffisantes. Ce « mauvais accueil » structurel a une fonction « dissuasive »¹⁹ et vise, en réalité à « décourager les demandeurs d'asile »²⁰. En ce sens, lorsque, successivement, la ministre des Affaires européennes, Nathalie Loiseau affirme, au Sénat, qu'il existe « un *shopping* de l'asile » en Europe puis le ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb, que « les migrants font du *benchmarking* »²¹, ces deux ministres ne font rien de moins que de justifier cette politique de dissuasion de la demande d'asile en France par la dialectique de « *l'asylum shopping* » qui sous-tend les politiques européennes en la matière depuis une quinzaine d'années²².
- 9 Mais si ces aspects sont connus, le phénomène de dégradation des conditions d'accueil mérite aussi d'être analysé sous deux autres prismes. Le premier est celui de l'accélération sans précédent des procédures, accentuant la logique de catégorisation des demandeurs²³. Cette logique d'asile à plusieurs vitesses, qui contribue à la dégradation des conditions d'examen du droit d'asile, devrait être accentuée par la réforme en cours d'adoption (1°). Le second est celui de la « policiarisation » de la prise en charge des demandeurs d'asile avec des dispositifs d'hébergement de plus en plus directifs au point qu'on pourrait les assimiler à une forme d'assignation (2°).

1°/ - Dégradation des conditions d'examen par l'accélération des procédures

- 10 Suivant la même pente glissante que celle empruntée par le système canadien²⁴, les réformes récentes de l'asile confondent vitesse et précipitation. Il paraissait nécessaire en 2015 de réformer, afin d'assurer la transposition de la directive 2013/33/UE 26 juin 2013²⁵, un système d'accueil que tout le monde s'accordait à décrire comme étant « à bout de souffle »²⁶. Une demande d'asile était en effet traitée en 2012 dans un délai moyen dépassant les deux ans²⁷, compte tenu notamment d'importants délais induits²⁸. Mais depuis la réforme de 2015, on assiste une accélération des procédures d'asile aussi bien devant l'OFPRA (A) que la CNDA (B). Cette dégradation des conditions d'examen devrait être accentuée par la loi en cours d'adoption.

A/ - Procédure accélérée et OFPRA

- 11 Grâce au renforcement substantiel des moyens de l'OFPRA²⁹ et de réformes profondes des modalités d'instruction, on est passé de 60 000 décisions rendues par l'Office en 2013 à 115 000 en 2017³⁰. Ainsi, le délai moyen d'attente pour les demandeurs est passé de 7,4 mois (226 jours) en janvier 2015 à 3 mois (114 jours) en 2017. Le directeur de l'Office annonce toujours vouloir atteindre « l'objectif des 2 mois » fixé par le Gouvernement³¹.
- 12 On peut néanmoins craindre – même si Pascal Brice s'en défend vivement dans ses interventions³² – que des délais aussi courts favorisent une dégradation des conditions de préparation à l'entretien. Nous ne pouvons donc que partager le constat de notre collègue canadienne lorsqu'elle affirme que « l'expérience des dernières années démontre donc que les courts délais imposés occasionnent des situations stressantes pour les demandeurs d'asile et qu'ils ne permettent pas de faire valoir adéquatement le

bien-fondé de leur demande »³³. L'accélération des procédures n'est en effet pas nécessairement un bien fait dans les procédures d'asile.

- 13 S'il est préférable qu'un demandeur d'asile n'attende pas deux années pour qu'il soit définitivement statué sur son sort (surtout s'il dépend entièrement de l'État et n'a pas le droit de travailler³⁴), il n'est pas davantage souhaitable que sa demande d'asile soit traitée dans de trop brefs délais. Les demandeurs d'asile ont, bien souvent, subi des situations traumatisantes dans leur parcours d'exil, à la fois pour arriver en France (situation en Libye, traversée de la Méditerranée ou de la mer Égée et de cols alpins, contrôles et refoulements multiples à la frontière franco-italienne ou aux frontières hongroises) mais aussi la précarité en arrivant en France (jusqu'à 4 mois d'attente, souvent à la rue ou dans des conditions très précaires). Les demandeurs d'asile ont donc besoin de se poser avant leur audition par l'OFPRA³⁵.
- 14 L'accélération des procédures d'asile était déjà le credo des réformes précédentes, en particulier de celle de l'été 2015. Ainsi en 2017, 39 % des demandes ont été traitées en procédure accélérée, principalement la demande albanaise (37 % de ces procédures), kosovare (8 %), arménienne (7 %), en provenance de pays considérés par l'OFPRA comme des « pays d'origine sûrs », mais aussi haïtienne (7 %, essentiellement en Guyane). Ces demandes sont censées être traitées en 15 jours (art. R. 723-4 du CESEDA), délai ramené à 96 heures en cas de demande d'asile en rétention administrative (art. R. 723-4)³⁶ contre 6 mois dans le cadre de la procédure de droit commun (délai toutefois non assorti de sanction).
- 15 Au niveau de l'OFPRA le traitement en procédure accélérée a peu d'incidence car l'Office assure, en tout état de cause, un traitement au fond du dossier après un entretien individuel. Cette procédure n'est donc censée « que » changer l'ordre de la file. Toutefois, les demandeurs d'asile originaires de pays qualifiés comme « sûrs » souffrent d'une présomption défavorable. En effet, à la différence du système canadien de « pays d'origine désignés » (POD), la liste des pays d'origine sûrs n'est pas déterminée par le fait que ces États « ne produisent habituellement pas de réfugiés », leur respect des « droits des personnes » et la protection qu'ils offrent à leurs ressortissants³⁷. En théorie la définition de la liste des pays d'origine sûrs devrait être objective. En tout cas elle est objectivée dans la mesure où l'article L 722-1 du CESEDA, tel qu'il résulte de la loi du 29 juillet 2015 et de la directive 2013/32, prévoit qu'un pays ne peut être considéré comme tel que « lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément pour les hommes comme pour les femmes, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit armé international ou interne ».
- 16 Toutefois, depuis l'instauration de cette notion en 2003, l'expérience montre que l'adoption de cette liste est très dépendante de l'évolution de la demande d'asile et de considérations diplomatiques. D'une part parce qu'elle est déterminée par le conseil d'administration de l'OFPRA qui est dominé par des représentants de l'État. D'autre part parce qu'en raison d'un Conseil d'État peu exigeant sur le respect des critères fixés³⁸, des pays très instables (comme la Géorgie, le Mali, l'Albanie ou l'Arménie) ont pu être considérés comme étant « sûrs »³⁹.

PART DES PROCÉDURES ACCÉLÉRÉES DANS LA DEMANDE GLOBALE ANNUELLE DEPUIS 2004
(hors apatrides et hors mineurs accompagnants)

- 17 Le classement en procédure accélérée est en principe décidé par la préfecture sur la base de situations déterminées par la loi⁴⁰. Depuis 2015, l'OFPRA a toutefois la possibilité de requalifier les demandes. Ainsi, en 2017, 598 demandes en procédure normale ont été déclassées en procédure accélérée, principalement des demandes chinoises et haïtiennes, et l'Office a replacé 63 demandes présentées en procédure accélérée en procédure normale.
- 18 Mais, depuis que le Président de la République, Emmanuel Macron, a proclamé que la demande d'asile devait être traitée en deux mois⁴¹, la priorité du Gouvernement actuel est la contraction des délais de recours à tout prix⁴².
- 19 En ce sens, le projet de loi « Collomb », censé rendre plus « effectif » le droit d'asile, est entièrement guidé par ce souci (benchmarkien ?) de maîtriser les procédures d'asile. Le texte, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée en première lecture⁴³, prévoit en ce sens la réduction de 120 à 90 jours du délai de dépôt de la demande d'asile (au-delà le demandeur est justement placé en procédure accélérée), la réduction du délai de recours devant la CNDA à quinze jours au lieu d'un mois⁴⁴, la convocation et la notification de la décision de l'OFPRA par tout moyen – y compris électronique⁴⁵, l'extension à la Métropole des audiences vidéo, qui existent déjà outre-mer, devant la CNDA, sans le consentement de l'intéressé, le choix de langue dès le début de la procédure, ou encore la possibilité pour l'OFPRA de solliciter une enquête administrative lorsqu'il s'agit de mettre fin à son statut.
- 20 Seul aspect positif du texte adopté par l'Assemblée, la Commission des lois a fait favorablement évoluer la définition des pays d'origine sûrs. Désormais les pays où l'homosexualité peut faire l'objet de mauvais traitements ou de sanctions pénales en sont exclus. Cette évolution devrait permettre de sortir de la liste actuelle de 16 pays, a minima, quatre pays qui pénalisent les rapports de personnes de même sexe (Ghana, Inde, Ile Maurice et Sénégal) et potentiellement sept États supplémentaires dans lesquels les minorités sexuelles font l'objet de discriminations, violences et harcèlements fréquents (Arménie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Moldavie, Monténégro, Serbie et Kosovo)⁴⁶.

PREMIÈRES DEMANDES EN PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE PAR NATIONALITÉ EN 2017

(hors mineurs accompagnants)

21 Rapport OFPRA 2017

22 La procédure accélérée a aussi et surtout un impact sur les garanties offertes devant la Cour nationale du droit d'asile.

B/ - Procédure accélérée et Cour nationale du droit d'asile

23 Depuis 2015, lorsqu'une demande d'asile est traitée en procédure accélérée par l'OFPRA le demandeur d'asile perd devant le juge de l'asile une garantie importante puisque sa demande n'est plus traitée, lors de l'audience, par une formation collégiale, composée d'un président (un magistrat) et deux assesseurs, l'un désigné par le Conseil d'État, l'autre sur proposition du HCR, mais uniquement par un juge unique, qui travaille de concert avec le rapporteur (qui est un agent de la CNDA).

24 En outre, la réforme en cours d'adoption prévoit la suppression du recours suspensif devant le CNDA pour certaines procédures accélérées (pays d'origine sûrs, réexamen irrecevable, ordre public), avec pour seule contrepartie la possibilité pour le demandeur d'asile qui ferait l'objet d'une OQTF de demander, en cas de placement en rétention ou d'assignation à résidence, un sursis à exécution de cette mesure d'éloignement au juge administratif des 72 h dans l'attente de la décision de la CNDA.

25 Enfin, en l'absence de droit au maintien sur le territoire, ces trois mêmes catégories de demandeurs d'asile seront également exclues, une fois la demande d'asile rejetée ou écartée par l'OFPRA, de l'hébergement dédié.

26 Pourtant avant 2015 la même difficulté se posait : les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ne bénéficiaient pas d'un recours suspensif devant la CNDA et n'avaient pas, faute d'admission au séjour, accès aux conditions matérielles d'accueil. De telles pratiques ont été condamnées par la Cour de Luxembourg⁴⁷ et la Cour de Strasbourg⁴⁸ après de nombreuses années de contentieux. Ce passif n'a pas empêché le

Gouvernement de réintroduire dans son projet de loi un tel traitement différencié entre demandeurs d'asile sur la base d'éléments peu tangibles et moyennant des contreparties procédurales manifestement insuffisantes (et qui constitue une nouvelle usine à gaz contentieuse)⁴⁹.

- 27 Le projet Collomb prévoit également pour l'ensemble des demandeurs d'asile, procédure accélérée ou non, que le droit au maintien sur le territoire cessera dès la lecture en audience publique de la décision de la CNDA – c'est-à-dire son affichage dans le hall de la Cour – et non plus à compter de la notification à l'intéressé. Ainsi les préfectures pourront dans la foulée édicter une OQTF qui elles-mêmes, depuis la loi du 29 juillet 2015, ne relèvent plus d'une formation collégiale devant le tribunal administratif – saisi dans les 30 jours avec un délai de jugement de 3 mois – mais d'un juge unique saisi dans les 15 jours de l'OQTF avec un délai de 6 semaines.
- 28 De telles réformes, qui visent à accélérer la procédure d'éloignement des déboutés, ne sont pas marginales dans un contexte où, compte tenu de la pression des délais, la CNDA traite désormais plus de la moitié des dossiers en dehors de la formation collégiale (53,9 %). Les décisions prises après audience à juge unique, qui concerne 24,1 % des décisions (11 496), sont venues en effet s'ajouter aux ordonnances, c'est-à-dire au « tri » effectué par un président seul en raison d'une irrecevabilité (29,8 % soit 14 271 dossiers).

RÉPARTITION DES DÉCISIONS PAR MODALITÉ DE JUGEMENT EN 2017

	Total	Pourcentage
Décisions prises après audience collégiale	22 407	46,1 %
Décisions prises après audience à juge unique	11 496	24,1 %
Ordonnances	14 271	29,8 %
Total	47 814	100 %

Source : rapport d'activité 2017 de la CNDA.

- 29 Ainsi, on peut craindre qu'une telle accélération des délais de traitement se traduise par une dégradation de la qualité d'examen des dossiers. La réforme a d'ailleurs suscité une grève de 28 jours des agents de l'asile, particulièrement ceux de la CNDA, qui dénonçaient devoir (déjà) instruire 3 dossiers par jour. La CNDA est pourtant d'ores et déjà la première juridiction administrative française avec 19 salles d'audience occupées cinq jours par semaine, 49 semaines par an. 3 607 audiences ont été organisées en 2017, chacune permettant d'examiner, en principe, treize affaires⁵⁰.
- 30 Néanmoins, comme cela a été mentionné en introduction, le délai moyen constaté stagne. En 2017, il est de deux mois et 28 jours pour les « recours à cinq semaines » et six mois et 17 jours pour les « recours à cinq mois ». Avec la grève au début de l'année 2018 et l'augmentation des recours il devrait aussi se dégrader en 2018.

DÉLAIS PRÉVISIBLES MOYENS ET DÉLAIS MOYENS CONSTATÉS					
	2013	2014	2015	2016	2017
DPM ⁽¹⁾	6 mois, 24 jours	6 mois, 4 jours	7 mois, 17 jours	5 mois et 15 jours	6 mois 12 jours
DMC global ⁽²⁾	8 mois, 26 jours	7 mois, 30 jours	7 mois, 3 jours	6 mois et 26 jours	5 mois 6 jours
DMC "recours à 5 mois" ⁽³⁾				7 mois et 19 jours	6 mois 17 jours
DMC "recours à 5 semaines" ⁽⁴⁾				2 mois et 27 jours	2 mois 28 jours

(1) Le délai prévisible moyen correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre de décisions rendues dans l'année.

(2) Le délai moyen constaté global correspond à la somme des délais de jugement de toutes les affaires traitées sur une période donnée, divisée par le nombre de dossiers effectivement jugés pendant la même période (il prend en compte l'ancienneté des dossiers).

(3) Le calcul du délai moyen constaté des recours à juger dans le délai de 5 mois intègre les "recours à 5 mois" jugés en audience collégiale et par ordonnance, et les "recours à 5 semaines" qui ont fait l'objet d'un renvoi pour être jugés en formation collégiale.

(4) Le calcul du délai moyen constaté des "recours à 5 semaines" intègre toutes les décisions rendues sur ces recours en audience à juge unique ou par ordonnance, et ne comprend donc pas les recours qui ont été renvoyés pour être jugés en formation collégiale.

- 31 Mais le plus inquiétant est que cette accélération des procédures contribuant à une dégradation des conditions d'examen va de pair avec une détérioration des conditions d'accueil.

2°/ - Dégradation des conditions matérielles d'accueil et « policierisation » de la prise en charge

- 32 La dégradation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile passe d'une part par une multiplication des dispositifs, qui contribuent à accentuer la catégorisation des demandeurs d'asile selon le sort que l'administration leur réserve (A) mais aussi par le caractère de plus en plus « directif » de leur prise en charge (B). Cela contribue à la « policierisation » du dispositif dans la mesure où sa finalité est de plus en plus guidée par le souci de préservation de l'ordre public bien davantage que la protection de la dignité des demandeurs.

A/ - Multiplication des dispositifs dédiés et catégorisation des conditions d'accueil

i. La multiplication des dispositifs d'accueil, renforçant la catégorisation des migrants, se fait d'abord et avant tout en amont de la demande d'asile.

- 33 **Avant la réforme de 2015**, les délais de rendez-vous en préfecture pour faire enregistrer une demande d'asile étaient relativement longs et pouvaient dépasser, par endroit, particulièrement en région parisienne, les cent jours. Tant que l'intéressé n'était pas formellement admis au séjour au titre de l'asile par la préfecture il n'était pas considéré comme demandeur d'asile et n'avait accès ni à l'allocation temporaire d'attente (ATA) ni à un hébergement dans le dispositif national d'accueil. Au mieux pouvait-il bénéficier, s'il n'était pas trié par le « 115 », d'un hébergement d'urgence dans le dispositif généraliste le temps que sa demande d'asile soit prise en compte. En outre, avant la loi de 2015, un certain nombre de catégories de demandeurs d'asile, en particulier ceux relevant des procédures prioritaires et du règlement « Dublin »,

n'avaient pas légalement accès aux dispositifs dédiés faute d'admission au séjour et eu égard à la passivité du Conseil d'État lorsqu'il s'agit d'assurer la protection effective de ce droit⁵¹.

- 34 Après des années de contentieux, il a fallu attendre l'arrêt *Cimade & Gisti* de 2012 pour que la Cour de justice rappelle aux autorités françaises qu'il résulte aussi bien des textes européens (directive 2003/9 applicable à cette époque) que du respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1er de la Charte (dignité humaine), qu'un demandeur d'asile ne peut être « privé, fût-ce pendant une période temporaire après l'introduction d'une demande d'asile [...] de la protection des normes minimales établies par cette directive »⁵².
- 35 Désormais, dans la mesure où la directive 2013/33/UE a prévu que les demandes de protection internationale doivent être enregistrées dans les trois jours (et dix jours en cas d'afflux exceptionnel), la loi du 29 juillet 2015 a inscrit ce délai d'enregistrement à l'article L.741-1 du CESEDA. Mais il était évident qu'à défaut d'avoir massifié les moyens pour accueillir les demandeurs d'asile dans les Guichets uniques de demandeurs d'asile (GUDA) au sein des préfectures, les autorités françaises étaient dans l'incapacité de respecter un délai aussi bref.
- 36 **Mais « l'astuce » de la réforme de 2015** a consisté à déplacer la file d'attente en amont – au stade du premier accueil dans les Structures de premier accueil pour demandeur d'asile (SPADA – ou Plateformes d'accueil de demandeurs d'asile - PADA). Ces structures, généralement gérées par des opérateurs associatifs pour l'OFII⁵³, ne permettent qu'un pré-enregistrement de la demande d'asile afin d'obtenir un rendez-vous au GUDA et la délivrance d'une information sur la procédure d'asile en France⁵⁴. Ainsi, à Paris, la file d'attente devant les locaux de France terre d'asile a pu atteindre quatre mois avant de pouvoir obtenir un rendez-vous en préfecture, sachant que leur nombre était contingenté⁵⁵. Or l'ouverture des droits aux conditions matérielles d'accueil (l'offre de prise en charge) par l'OFII n'est effectuée qu'après l'enregistrement de la demande d'asile lors du passage en GUDA⁵⁶.
- 37 Ce sas d'accès à la procédure d'asile, ainsi que l'augmentation des demandeurs d'asile relevant de la procédure « Dublin » depuis que la Grèce et l'Italie enregistrent systématiquement les empreintes des migrants sur EURODAC, explique la multiplication des campements à Paris ces dernières années. Ainsi, le démantèlement le 30 mai 2018 du « campement du Millénaire » établi en décembre 2017 sur les bords du bassin de la Villette a constitué la 35e opération organisée dans la capitale en trois ans. Cette opération a permis « l'orientation » de 1 016 personnes (sur les 1 600 à 2 000 migrants présents sur le campement peu avant)⁵⁷.
- 38 Selon l'étude d'impact du projet de loi « asile – immigration », les trente-trois opérations d'évacuation de campements à Paris et en petite couronne entre le mois de juin 2015 et février 2018 ont concerné environ 15 000 personnes qui ont été « réorientées » de l'Île-de-France vers d'autres régions dans des centres d'accueil et d'orientation (CAO). Les personnes concernées sont non seulement des demandeurs d'asile en cours de procédures (5 000), ou de futurs demandeurs d'asile (8 500) mais aussi, de manière plus étonnante, des réfugiés qui avaient déjà obtenu la reconnaissance de leur statut (1300)⁵⁸.

NOMBRE DE PLACES DISPONIBLES DANS LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL

Dispositifs d'hébergement	2014	2015	2016	2017
CADA	24 411	29 778	38 126	40 450
AT-SA	2 160	4 234	6 013	5 776
PRAHDA	-	-	-	5 351
CAO	-	967	10 370	10 130
Hébergement d'urgence déconcentré	22 894	18 868	17 400	18 514
Total	49 465	53 847	71 909	80 221

Source : ministère de l'Intérieur.

- 39 Jusqu'à la réforme de 2015, le dispositif dédié se limitait aux Centres pour Demandeurs d'Asile (CADA), alors censé être l'hébergement de droit commun des demandeurs d'asile⁵⁹, complétés en cas d'urgence par deux autres types d'accueil (Hébergement d'Urgence Demandeurs d'Asile – HUDA et Accueil Temporaire Service Asile -ATSA). Mais depuis 2015 on a assisté à un foisonnement des structures d'hébergement spécialisées par catégorie de demandeurs d'asile ou de déboutés.
- 40 Dans un document de référence⁶⁰, la Cimade recense pas moins de huit structures nouvelles dans les acronymes sont tous plus évocateurs – ou réducteurs – les uns que les autres et permet à la France de rivaliser avec le Québec s'agissant de l'acronymisation qui caractérise aussi le système canadien décrit par Delphine Nakache⁶¹.
- 41 Il suffit, pour preuve, d'évoquer chaque dispositif qui sont, souvent, le signe d'une dégradation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile mais aussi et surtout des conditions de prise charge et d'encadrement juridique et social⁶². En effet si dans les CADA on trouve des travailleurs sociaux ou des juristes spécialisés dans la prise en charge des demandeurs d'asile, notamment dans l'assistance à l'élaboration de la demande d'asile et à la préparation de l'entretien ou du recours devant la CNDA, c'est rarement le cas dans les autres structures dans lesquels le moins-disant social règne.
- 42 Ainsi, en premier lieu, **les centres d'accueil et d'orientation (CAO)**, déjà évoqués, sont des structures d'hébergement temporaire relevant de l'État. Ils visent d'une part à assurer la mise à l'abri dans « des conditions dignes et adaptées à leur situation et leur parcours » de « migrants » évacués de campements. D'autre part, ils servent de « sas » temporaire d'accueil et d'orientation vers d'autres solutions de prise en charge, « en priorité vers le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile »⁶³.
- 43 Ces centres ont été mis en place en octobre 2015 au moment de l'évacuation du bidonville de la Lande de Calais. Ils ont été par la suite pérennisés afin d'accueillir des migrants évacués du Calais ou du Dunkerquois mais aussi, et surtout, des campements franciliens. L'idée est de permettre au migrant de se « poser » temporairement et de réfléchir à leur projet migratoire afin, soit de faire une demande d'asile en France (et dans ce cas il a accès au dispositif national d'accueil), soit d'accepter de retourner dans leur pays d'origine. En réalité, il arrive aussi que le migrant choisisse, après ce temps de répit, de continuer son parcours migratoire en tentant de rejoindre un autre pays européen (la Grande-Bretagne particulièrement). C'est notamment le cas des mineurs

isolés qui, le plus souvent, quittent le CAO dans lequel ils ont été orientés. En effet au moment de l'évacuation de la « Jungle » de Calais, l'État a assuré la prise en charge de plus d'un millier de mineurs isolés⁶⁴ qui ont été évacués vers des « centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés » (CAOMI) répartis sur l'ensemble du territoire national (et loin de Calais). Les modalités de cette évacuation ont été définies dans la circulaire du ministre de la Justice, Jean-Jacques Urvoas, du 1^{er} novembre 2016⁶⁵.

- 44 On dénombre aujourd'hui 450 CAO en France métropolitaine (sauf en Corse et en Île-de-France), dont trois accueillant spécifiquement des mineurs, pour un total de 10 000 places et un séjour d'un à trois mois. Le coût de prise en charge est comparable à celui d'un CADA, compte tenu de la prise en charge sociale, médicale ou psychique mais aussi juridique (orientation vers d'autres structures d'hébergement ou vers le logement pour les bénéficiaires d'une protection, le cas échéant demande de régularisation au titre du droit au séjour).
- 45 En second lieu, et dans le même ordre d'idées, correspondant à la difficulté de distinguer migrants et demandeurs d'asile, la mairie de Paris avait mis en place, à titre expérimental en novembre 2016 **un centre d'accueil « humanitaire » pour migrants (ou centre de premier accueil)**. Cette structure originale, gérée par Emmaüs Solidarité⁶⁶, assurait un accueil inconditionnel de 50 à 80 primo-migrants par jour (quel que soit leur statut), au sein d'une « bulle », structure gonflable de 900 m². Ce centre situé à la Chapelle, dans le 18^{ème} arrondissement, visait à accueillir et à orienter dans la journée les migrants et migrantes accueilli.e.s dans deux structures de « mise à l'abri rapide ». La première était un centre de mise à l'abri temporaire destiné à accueillir les seuls hommes majeurs isolés (400 places) sur le même site pour un séjour d'une durée de 5 à 10 jours visant à proposer une « orientation adaptée » à la situation personnelle, sanitaire et administrative de chaque personne accueillie⁶⁷. La seconde est un centre d'hébergement d'urgence de plus de 400 places situé à Ivry-sur-Seine (dans des locaux appartenant à la ville de Paris), et destiné à accueillir les publics vulnérables (familles, femmes enceintes, femmes isolées)⁶⁸.
- 46 Depuis sa création par la maire de Paris, Anne Hidalgo, contre la volonté de l'État, le ministère de l'Intérieur a toujours été réticent à cette structure d'accueil inconditionnel. Après avoir accueilli plus de 25 000 hommes migrants, la Bulle a été dégonflée, non sans regret, par la mairie de Paris le 31 mars 2018 sous pression du ministère de l'Intérieur⁶⁹. Du reste, ce centre n'a jamais pu absorber l'ensemble des primo-migrants vivant dans les rues de Paris et les campements ont continué à se constituer, y compris à proximité de la porte de la Chapelle ou à Stalingrad.
- 47 N'a pas davantage été pérennisé le **camp humanitaire de la Linière** mis en place en mars 2016 par la maire de Grande-Synthe (Nord), en collaboration avec Médecins Sans Frontières, pour accueillir dans de bonnes conditions les 1500 migrants de la « jungle » boueuse du Basroch. Créé par la ville contre la volonté du ministre de l'Intérieur, l'État avait fini par accepter d'en assurer la prise en charge financière en juin 2016. Toutefois, à la suite d'une rixe entre migrants, le camp, composé de chalets en bois, a été ravagé par l'incendie en avril 2017, à la grande satisfaction de l'État⁷⁰. Régulièrement Damien Carême évoque l'idée d'une réouverture⁷¹.
- 48 En troisième lieu, le **Centre d'hébergement d'urgence migrants (CHUM)** partage beaucoup de caractéristiques avec les précédents. Financé par la préfecture de région Île-de-France au titre de l'hébergement d'urgence, ce dispositif a été créé pour

résoudre la question des campements parisiens de migrants. Il est principalement utilisé pour orienter des personnes au moment de la fermeture du centre humanitaire de Paris et, depuis, les migrants qui passent par les cinq CAES de la région parisienne. Selon la Cimade, « l'accueil dans ces lieux était conditionné à un examen de situation administrative par la préfecture de police. Elle procède à un relevé d'empreintes pour détecter d'éventuelles demandes d'asile dans un autre État-membre et entame une procédure Dublin »⁷².

- 49 En quatrième lieu, et pour répondre de manière plus pérenne à ces mêmes situations de résorption de campements « sauvages », l'État a créé, depuis le mois d'août 2017, de manière expérimentale dans les Hauts-de-France puis en région parisienne, des **Centres d'examen des situations (CAES)** (de 200 places environ chacun). Ce dispositif offre une solution d'hébergement provisoire et d'évaluation de la situation administrative des personnes dès qu'elles manifestent le souhait de déposer une demande d'asile. Par la circulaire du 4 décembre 2017⁷³, le ministère de l'Intérieur a généralisé le dispositif à l'ensemble des régions (hors Corse et Outre-mer)⁷⁴. L'objectif du ministère est d'en ouvrir au moins un dans chaque département⁷⁵.
- 50 Ces structures visent à répondre aux déficiences systématiques du premier accueil de demandeurs d'asile, pour un prix de 25 €/ jour (comparable aux CAO). Selon l'instruction, ce dispositif a en effet « vocation à accueillir, pour une durée brève n'excédant pas un mois, des migrants recensés qui souhaitent demander l'asile, identifiés par le SIAO⁷⁶, par les SPADA ou lors d'opérations d'évacuation de campements, ou à défaut, d'autres demandeurs d'asile présents localement et en besoin immédiat d'hébergement ». Ces centres permettent « une mise à l'abri avec évaluation immédiate des situations administratives », suivant le modèle expérimenté avec les CAO (mais qui concernait, comme on vient de le voir, tous les migrants, demandeurs d'asile ou non). L'idée est de permettre à des migrants, jusque là à la rue, d'entrer immédiatement « dans une démarche d'asile, grâce à un accès prioritaire au guichet unique » et de les orienter ensuite vers des dispositifs d'hébergement adaptés à leur situation.
- 51 Une de ses annexes précise que le CAES « fait partie intégrante de l'ensemble des dispositifs intégrés dans le Dispositif national d'accueil (DNA) géré par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration » et que le CAES peut accueillir des « migrants » pendant « le temps nécessaires [sic] à l'enregistrement de leur demande d'asile »⁷⁷. Une autre annexe prévoit de recenser les « catégories » de migrants concernés par cette prise en charge : demandeurs d'asile, personnes en attente de l'enregistrement de leur demande d'asile en GUDA, personnes ayant obtenu une protection internationale, personnes déboutées, personnes n'ayant pas manifesté le souhait d'introduire une demande d'asile et personnes détentrices d'un titre de séjour autre⁷⁸.
- 52 Ce tableau de bord précise également les « sorties » des personnes des CAES : orientation vers le DNA des demandeurs d'asile mais aussi placement sous assignation à résidence, orientation vers le SIAO / 115 (hébergement d'urgence de droit commun), vers un logement ou un centre provisoire d'hébergement (CPH), départs volontaires et éloignement du territoire (transfert Dublin et obligation de quitter le territoire français - OQTF).
- 53 Adoptée peu avant la circulaire « Collomb » du 12 décembre 2017, qui a donné lieu à une forte polémique⁷⁹, cette circulaire a été contestée en même temps devant le Conseil

d'État dans la mesure où elle participe de la même logique de « tri » des migrants et d'instrumentalisation du social pour le soumettre à une logique policière⁸⁰.

- 54 Ce dispositif des CAES doit être durablement pérennisé dans la mesure où, sur amendement de la rapporteure Élise Fajgeles, il a été inscrit à l'article L. 744-3 du CESEDA par le projet de loi « asile – immigration » qu'un « étranger qui ne dispose pas d'un hébergement stable et qui manifeste le souhait de déposer une demande d'asile » peut être admis dans un des lieux d'hébergement de ce type⁸¹. La légalisation de ces dispositifs visant à sortir des demandeurs d'asile de la rue est une forme de reconnaissance implicite de la déficience systémique du dispositif national d'accueil qui est dans l'incapacité, contrairement à ce que prévoit la directive 2013/33, d'enregistrer dans les trois jours les demandes d'asile ou de donner aux intéressés l'accès immédiat à une prise en charge adaptée dans un hébergement dédié (le CADA).

ii. En aval de la demande d'asile, l'État multiplie également les dispositifs d'hébergement visant à inciter les intéressés à quitter la France.

- 55 Ces dispositifs nouveaux visent à assurer une prise en charge « adaptée », c'est-à-dire très contrainte, des demandeurs d'asile sous procédure « Dublin » ou relevant d'une procédure accélérée ainsi que des déboutés du droit d'asile en vue de favoriser leur éloignement (article L. 744-3 2° du CESEDA).
- 56 En premier lieu, le **Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA)**⁸² permet depuis l'été 2017 l'hébergement et l'accompagnement social de demandeurs d'asile. C'est sur la base d'appel d'offres du ministère de l'Intérieur lancé en novembre 2016 que la gestion de ce dispositif a été confiée à Adoma, essentiellement par la transformation d'anciens hôtels Formule 1. Ont été créées un total de 5 351 places réparties dans 12 régions et pour un coût de... 16,5 euros par personne.
- 57 Ces places, gérées par l'OFII, accueillent des personnes isolées, qui ont demandé l'asile ou qui souhaitent le faire et qui n'ont pas été enregistrées. Mais à partir de novembre 2017, il a été spécialisé dans l'hébergement de demandeurs d'asile « dublinés » sous le coup d'une assignation à résidence afin de favoriser leur transfert⁸³.
- 58 En second lieu, à titre expérimental a été mis en place un dispositif à l'acronyme évocateur : **DPAR - Dispositif de préparation au retour**. Comme son nom l'indique, il vise à favoriser le départ, plus ou moins volontaire (ou contraint), de demandeurs d'asile déboutés, notamment des pays de l'Est et des Balkans (Kosovo). Expérimentés à Vitry sur Orne (Moselle) puis à Lyon⁸⁴, de tels centres ont ouvert en région parisienne, à Strasbourg et à Marseille. Il s'agit de manier la carotte et le bâton, l'incitatif (aide au retour « volontaire ») et le coercitif (le risque d'éloignement forcé).
- 59 Tous ces dispositifs participent à une logique plus globale de « policiarisation » des conditions de prise en charge des demandeurs d'asile avec comme finalité de mieux encadrer leur parcours d'asile mais aussi et surtout de favoriser leur éloignement dans le cas où ils seraient définitivement déboutés du droit d'asile (ce qui concerne 65 % des demandeurs). Mais le cœur de cette « policiarisation » est le renforcement de l'« orientation directive » des demandeurs d'asile par le projet de loi « Collomb » aboutissant à une forme d'assignation des demandeurs dans une région déterminée par l'administration.

B/ - « Orientation directive » et « policarisation » des conditions d'accueil : une nouvelle forme d'assignation ?

- 60 De longue date⁸⁵, il existe en France de fortes disparités régionales dans l'accueil des demandeurs d'asile avec une concentration de la demande d'asile dans quelques grandes métropoles. En effet, quatre régions enregistrent plus de 60 % des demandes déposées : région parisienne avec 33 % de la demande totale, région Auvergne-Rhône-Alpes avec 10 %, particulièrement la Métropole lyonnaise et grenobloise, région du Grand Est avec 8 % et, par moments, départements d'Outre-mer comme la Guyane⁸⁶ ou Mayotte (10 %)⁸⁷.
- 61 Utilisant une possibilité offerte par l'article 20 de la directive 2013/33 et accentuant le processus de régionalisation de la demande d'asile déjà en cours⁸⁸, la loi du 29 juillet 2015 a mis en place un système d'« orientation directive » piloté par l'OFII. À cette fin, l'article L. 744-7 du CESEDA conditionne le bénéfice des conditions matérielles d'accueil à l'acceptation, par le demandeur, de l'hébergement qui lui est proposé dans une région déterminée, en fonction de ses besoins, de sa situation au regard de l'évaluation réalisée et des capacités d'hébergement disponibles. Son droit à conditions matérielles d'accueil peut être « suspendu » si le demandeur quitte son hébergement sans motif légitime (article L.744-8).
- 62 Toutefois, selon les travaux préparatoires du projet de loi « Collomb », faute de places d'hébergement en nombre suffisant (compte tenu du sous-dimensionnement systémique du DNA) et de véritable gestion nationale dynamique de la demande d'asile, ce dispositif « n'a pas obtenu les effets escomptés »⁸⁹ et les demandes d'asile se concentrent toujours dans quelques régions dans lesquelles les structures d'accueil sont constamment saturées.
- 63 Afin de tenter de remédier à cette « forte polarisation »⁹⁰ de la demande d'asile dans quelques régions, le projet de loi renforce cette « orientation active » et donc dans le même temps les obligations et contrôles pesant sur les demandeurs d'asile, au détriment de leur liberté de circulation et de résidence sur le territoire français⁹¹.
- 64 Plusieurs mesures du projet de loi « immigration – intégration » visent à améliorer le « pilotage » du dispositif national. D'une part, conformément à la possibilité ouverte par l'article 7 de la directive « accueil »⁹², le texte prévoit la modification de la définition du schéma national afin que celui-ci fixe désormais, non plus seulement la répartition des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile par région, mais aussi la part des demandeurs d'asile qui seront accueillis dans chacune de ces régions. Selon la rapporteure du projet à l'Assemblée, une série d'indicateurs économiques, comme le taux de pauvreté ou le nombre de logements disponibles, devraient être pris en compte pour attribuer à chacune des régions un pourcentage de demandeurs à accueillir, suivant un système inspiré de l'Allemagne (« clé de Königstein »)⁹³.
- 65 La mise en œuvre de cette « orientation active » par l'OFII **vers une région où le demandeur sera tenu de résider** sera effectuée aussitôt après l'enregistrement de sa demande d'asile par le GUDA. À son arrivée dans cette région, il pourra se voir attribuer, selon les capacités disponibles, un « logement » adapté à sa situation. Le demandeur n'aura toutefois aucune garantie d'être hébergé dans cette « région d'orientation » et même s'il ne l'est pas faute de places disponibles, il sera tout de même tenu d'y rester et ne bénéficiera alors « que » de l'Allocation pour demandeur

d'asile (ADA) majorée (voir supra sur la généreuse majoration). Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État estime que « cette nouvelle orientation répond sans aucun doute à un objectif d'intérêt général : éviter la concentration excessive des demandeurs dans quelques grandes métropoles ou à proximité des points de passage internationaux, qui sature les services sociaux et accroît tant la vulnérabilité des demandeurs que le risque de frictions avec les autres résidents »⁹⁴. Implicitement ce sont donc bien des considérations d'ordre public, bien plus que le souci d'assurer réellement l'hébergement effectif des demandeurs et de gestion des ressources disponibles, qui guident les pouvoirs publics dans le renforcement de cette « orientation active ». Dans la mesure où cette « orientation » dans région s'impose au demandeur d'asile et s'il ne la respecte pas il perd un droit, on peut l'assimiler à une nouvelle forme d'assignation à résidence – participant à la logique de « policiarisation » de leur prise en charge.

- 66 Car une telle « orientation directive » ne peut fonctionner que si la carotte (la proposition d'hébergement) est assortie d'un bâton (la perte du droit). Ainsi le texte prévoit que le bénéfice des conditions matérielles d'accueil est subordonné à l'acceptation, par le demandeur, non plus seulement du lieu d'hébergement proposé par l'OFII mais aussi, le cas échéant, de « la résidence effective dans la région vers laquelle il a été orienté ». Si le demandeur quitte son hébergement ainsi que sa région d'orientation sans autorisation de l'OFII ou sans motif impérieux porté à sa connaissance⁹⁵, il perdra « de plein droit » le bénéfice des conditions matérielles d'accueil.
- 67 En outre, il est aussi prévu que le demandeur d'asile s'exposera à un retrait « de plein droit » du bénéfice des conditions matérielles d'accueil : s'il ne se rend pas aux entretiens prévus par la procédure d'asile (OFPRA, CNDA, convocations en préfecture pour les « Dublinés », etc.), s'il a dissimulé ses ressources financières ou fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale mais aussi si on lui reproche un comportement violent ou un manquement grave au règlement du lieu d'hébergement ou encore dans le cas où il présenterait plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes afin de « prévenir notamment les comportements dilatoires »⁹⁶.
- 68 Dans son avis, le Conseil d'État a suggéré au Gouvernement des modifications de son projet initial afin que de telles décisions ne soient pas considérées comme des sanctions, qui auraient nécessité le respect d'un contradictoire préalable et des droits de la défense avant leur édicton, mais comme la « cessation de plein droit d'un avantage » à l'initiative du demandeur⁹⁷. Une telle analyse, qui est critiquable dans la mesure où il s'agit surtout de sanctionner le comportement du demandeur, confirme néanmoins la logique de suspicion qui guide cette réforme de « l'orientation active » et la « policiarisation » du droit aux conditions matérielles d'accueil.
- 69 D'autres mesures dans le même sens figurent dans le projet de loi : fin de l'hébergement du demandeur d'asile, non plus à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'OFPRA ou à la date de notification de la décision de la CNDA, mais au terme du mois au cours duquel le droit au maintien sur le territoire a cessé ; organisation d'un échange d'informations entre l'OFII et le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), qui gère l'hébergement d'urgence, afin que ce dernier communique la liste des personnes accueillies au sein du dispositif d'hébergement d'urgence qui ont déposé une demande d'asile ou bénéficient déjà d'une protection⁹⁸.

- 70 Un tel échange d'informations vise à permettre à l'OFII d'avoir connaissance des demandeurs d'asile et des réfugiés qui sont accueillis dans le dispositif d'urgence de droit commun et de les « réorienter » dans le dispositif dédié. On estime qu'environ 5 000 personnes seraient concernées. Mais en réalité c'est le serpent qui se mord la queue : s'il y a autant de demandeurs d'asile dans le dispositif de droit commun c'est que l'OFII est dans l'incapacité d'assurer, dès l'enregistrement de leur demande, la prise en charge dans le dispositif dédié de l'ensemble des demandeurs d'asile (comme on l'a évoqué en introduction 40 % de ceux-ci ne sont pas hébergés dans ce dispositif dédié). Il est donc curieux de vouloir recenser ces demandeurs qui atterrissent dans les centres d'hébergement pour Sans-domicile ou des hôtels miteux payés par la préfecture alors que si le DNA n'était pas sous-dimensionné les demandeurs d'asile ne seraient pas contraints de recourir au « 115 »...
- 71 Mais de manière sous-jacente, de telles mesures sont aussi et surtout guidées par une logique de contrôle des demandeurs d'asile. Des demandeurs d'asile à la rue, dépendant du « 115 », sont en effet beaucoup plus compliqués à localiser. Cela correspond aussi à la logique d'ensemble de la réforme en cours qui est de favoriser l'éloignement des déboutés d'une part en raccourcissant les délais induits (notification des décisions OFPRA par tout moyen, réduction du délai devant la CNDA, délai de 15 jours contre l'OQTF et de 6 semaines de jugement, suppression du recours suspensif devant la CNDA pour certaines catégories).
- 72 Le ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb, a récemment souligné devant la Commission des lois du Sénat le « benchmarking » réalisé par les « migrants » : « Les migrants regardent les législations les plus fragiles ». Nul doute que le message du mauvais accueil qui leur est réservé par la France – comme l'a confirmé le mutisme des autorités françaises devant l'Odyssée de l'Aquarius (passé à quelques kilomètres de côtes françaises au large de la Corse avant d'atteindre Valence) – sera reçu par les candidats à l'exil dans l'Hexagone. En tout cas de l'Hexagone de ceux qui s'embrassent au mois de janvier...

NOTES

1. 46 250 demandes ont relevé de la procédure de droit commun, soit 38.2 % ; 33 450 ont été traitées en procédure accélérée, soit 27.6 % et 41 500 de la procédure « Dublin », soit 34 % du total. Cimade, « Bilan de la demande d'asile en 2017 en France et en Europe » (par Gérard Sadik).
2. 73 689 primo-demandeurs adultes, 19 141 mineurs accompagnants et 7 582 demandes de réexamen.
3. Sur la situation antérieure à la création de l'OFPRA cf. Aline Angoustures, Dzovinar Kevonian, Claire Mouradian, *Administrer l'asile en France (1920 - 1960). Comité d'histoire de l'OFPRA*, PUR, 2017, 310 p.
4. OFPRA, « Les données de l'asile 2017 à l'OFPRA », 2018.
5. « Demandes d'asile dans les États membres de l'UE 650 000 primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2017 », Communiqué, Eurostat, mars 2018.
6. La moyenne s'élève à 1270 primo-demandeurs par million d'habitants.

7. L'Allemagne a accordé 325 400 en 2017, l'Italie 35 100, l'Autriche 34 000 et la Suède 31 200 (Eurostat, « Décisions sur les demandes d'asile dans l'UE. Les États membres de l'UE ont accordé en 2017 la protection à plus de 5 00 000 demandeurs d'asile », Communiqué, 19 avril 2018).
8. Cf. Marion Tissier Raffin, « Entretien avec Pascal Brice, Directeur général de l'OFPPA : « Entre continuité et modernisation : la diversification des missions de l'OFPPA » », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2017, mis en ligne le 04 décembre 2017. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3681>.
9. En 2017, les demandeurs d'asile étaient en effet principalement originaires d'Albanie (7 630 demandes), d'Afghanistan (5 987), d'Haïti (4 934 – demandes déposées principalement en outre-mer), du Soudan (4 486), de la Guinée (3 780) et de la Syrie (3 249 – une grande partie dans le cadre du programme de relocalisation ou de réinstallation).
10. CNDA, « Rapport d'activité 2017 », 2017.
11. Étude d'impact du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, Assemblée nationale, NOR : INTX1801788L/Bleue-1, p. 45. En procédure normale, dans 40 % des cas la procédure s'arrête au stade de la décision de l'OFPPA et dans 60 % à celui de la décision de la CNDA.
12. Thomas Coustet, « CNDA : 9 000 requêtes en attente d'être jugées », *Dalloz actualité*, 23 mai 2018.
13. V. aussi Fanny Braud, Bénédicte Fischer et Karine Gatelier, « L'hébergement des demandeurs d'asile à l'épreuve d'administrations françaises en crise. Une analyse locale : l'exemple de Grenoble. », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2017, mis en ligne le 15 novembre 2017. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3478>.
14. Serge Slama, « Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : dissuader ou accueillir ? » in Jean-Manuel Larralde, *Cahier de recherche sur les droits fondamentaux*, 2015, pp. 15-30. V. aussi Yolande Chamogne Chepig, *Les droits sociaux des demandeurs d'asile en France*, mémoire de master 2 droits de l'Homme, Université Paris Nanterre, sept. 2017.
15. L'étude d'impact mentionne « 87 861 000 places » (étude préc. p. 59). On peut raisonnablement penser qu'il s'agit d'une coquille témoignant de la médiocre qualité des études d'impact.
16. Étude d'impact, préc. Dans son intervention devant la commission des lois de l'Assemblée, le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb confirme que « [nous] n'accueillons [...] dans ce cadre [dispositif national d'accueil] que 60 % des demandeurs d'asile ; les autres sont dirigés en partie vers des centres d'hébergement d'urgence » (Rapport fait au nom de la Commission des lois sur le projet pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif (n° 714), Par Mme Élise Fajgeles, 9 avril 2018, p. 42).
17. Dans le prolongement de l'arrêt *Saciri* (CJUE 27 févr. 2014, aff. C-79/13, *Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile c. Selver Saciri et autres*), la Cimade avait demandé au Premier ministre d'augmenter ce montant additionnel journalier, manifestement insuffisant pour permettre à des demandeurs d'asile, non pris en charge par l'État, de se loger dans le privé. En décembre 2016, le Conseil d'État a annulé un premier décret du 21 octobre 2015 fixant ce montant à 4,20 € en l'estimant « manifestement insuffisant pour permettre à un demandeur d'asile de disposer d'un logement sur le marché privé de la location » (CE 23 déc. 2016, *La Cimade*, n° 394819, Lebon T. ; AJDA 2017. 238, concl. X. Domino). En janvier 2018, il a, de nouveau, invalidé pour le même motif un décret, n° 2017-430 du 29 mars 2017, portant cette fois-ci ce montant à 5,40 € (CE 17 janv. 2018, *La Cimade*, n° 410280). Par un nouveau décret, n° 2018-426, du 31 mai 2018, ce montant est porté à 7,40 € (Christophe Pouly, « Allocation pour demandeur d'asile : un nouveau décret toujours loin des réalités », *Dalloz actualité*, 5 juin 2018).
18. Étude d'impact, préc.
19. S. Slama, art. préc.
20. Thomas Ribémont, « Décourager les demandeurs d'asile ? Quand les conditions d'accueil en France se veulent plus « directives ». Analyse du droit à l'hébergement dans la loi du 29 juillet

2015 », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2017, mis en ligne le 10 novembre 2017 URL : <http://revdh.revues.org/3434>.

21. Liora Israël, « « Shopping », « benchmarking » et cynisme », *AOC*, 1er juin 2018.

22. La référence à l'*asylum shopping* et au phénomène des « mouvements secondaires » de demandeurs d'asile est fréquent dans les documents et législations européennes depuis le début des années 2000.

Sur l'*asylum shopping* cf. Ségolène Barbou des Places, « Evolution of Asylum Legislation in the EU : Insights from Regulatory Competition Theory », in European University Institute Working Paper RSC n° 16, 2003, disponible sur http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/1858/1/03_16.pdf; Marion Tissier-Raffin, « Évaluer le droit par la science économique : essai d'application aux politiques européennes d'asile » in V. Champeil-Desplats, D. Lochak, *A la recherche de l'effectivité des droits de l'Homme*, PU Nanterre, 2008, pp. 245-261 ; Kerry Moore, "'Asylum shopping' in the neoliberal social imaginary", in *Media Culture & Society* 35(3) :348-365 ; Avril 2013.

23. V. sur cette catégorisation : Ségolène Barbou des Places, « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, vol. 128, n° 2, 2010, pp. 33-49.

24. V. Delphine Nakache, « La réforme d'octroi de l'asile au Canada : où en sommes-nous ? », dans le présent dossier de la *Revue des droits de l'Homme*.

25. Directive 2013/33/UE 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

26. Manuel Valls, « Il faut réformer un système d'asile à bout de souffle », *Le Monde*, 4 mai 2013.

27. La réforme de l'asile, Rapport remis au ministre de l'Intérieur, par Valérie Létard, Sénatrice et Jean-Louis Touraine, Député, 28 novembre 2013, p. 392.

28. En 2012, les délais de traitement moyen de la demande d'asile étaient de 225 jours pour l'OFPRA de 303 jours pour la CNDA auxquels s'ajoutaient des délais « induits » (convocation en préfecture : 22,93 jours ; délais de notification des décisions : 197 jours !).

29. OFPRA, Rapport d'activité 2017, p. 71. Depuis 2015, 247 postes ont été créés portant les effectifs de l'OFPRA à 822 agents, dont 27 % d'officiers de protection. Toutefois, signe de précarisation de ces fonctions, ce personnel est essentiellement féminin (73 % pour l'ensemble du personnel, 59 % pour les cadres), souvent en CDD (29 %) et jeune (moyenne d'âge de 38 ans). 89 % des officiers de protection contractuels ont moins de 35 ans, avec une moyenne d'âge de 30 ans...

30. Allocution de départ du Secrétaire général sur 4 ans de modernisation de l'Ofpra, site OFPRA, 28 juin 2017.

31. « Les données de l'asile 2017 à l'OFPRA », 8 janvier 2018.

32. « Nous allons y parvenir, [...] dans le strict respect des droits et garanties de chaque demandeur d'asile et dans le respect de l'expertise et de la compétence des officiers de protection ». Les personnes seront notamment convoquées à l'Ofpra « plus rapidement après le passage en préfecture ». Mais il faudra que tous les autres acteurs de l'asile - préfectures, associations, travailleurs sociaux... - fassent aussi leur « révolution culturelle ». Aujourd'hui, « l'enjeu principal est dans l'accès aux préfectures » (« Pour Pascal Brice, directeur de l'Ofpra, les "insuffisances" et les "failles" de Dublin "posent de sérieux problèmes" », 20 février 2018). V. aussi Pascal Brice, « Le droit d'asile doit être dissocié de la politique migratoire », *l'Opinion*, 12 juillet 2017.

33. D. Nakache, « La réforme du système d'octroi de l'asile au Canada : où en sommes-nous ? », art. préc.

34. Le projet de loi « Collomb » prévoit de ramener le délai à l'issue duquel le demandeur d'asile peut solliciter une autorisation de travail lorsque l'OFPRA n'a pas statué sur sa demande de neuf mois à six mois (article L744-11 du CESEDA). Toutefois très peu de demandeurs d'asile accèderont réellement au marché du travail d'une part parce que l'Office statue désormais rarement dans des délais supérieurs à six mois et d'autre part et surtout la disposition adoptée par l'Assemblée

ne prévoit pas réellement de droit de travailler mais seulement la possibilité pour le demandeur d'asile de solliciter une autorisation de travail en étant « soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers », notamment l'opposabilité de la situation de l'emploi. Toutefois, il est prévu que le préfet dispose d'un délai d'instruction de deux mois à compter de la réception de la demande d'autorisation de travail pour s'assurer que l'embauche de l'étranger respecte les conditions de droit commun d'accès au marché du travail. À défaut de notification dans ce délai, l'autorisation est réputée acquise (soit 8 mois après l'introduction de la demande d'asile qui aura sûrement été traitée par l'OFPPA – confirmant que ce droit au travail n'est que virtuel).

35. La loi du 29 juillet 2015 a généralisé l'entretien. En 2017, 68 326 entretiens ont eu lieu dans les locaux de l'OFPPA ou en visioconférence. Le taux de convocation à l'entretien est de 97,1 % et le taux d'entretien réel, c'est-à-dire de demandeurs répondant à la convocation, est de 77,6 %. 2 140 entretiens sont menés en vidéoconférence, soit 3,1 % des entretiens dont 77 % concernent l'Outre-mer (rapport activité OFPPA 2017, p. 50).

36. En 2017, 1 372 demandes d'asile ont été faites en rétention, soit 4 % des procédures accélérées.

37. D. Nakache, art. *préc.*

38. Jusqu'à la réforme de 2015, l'article L.741-4 du CESEDA définissait, en dehors du droit de l'Union européenne, le pays d'origine sûr comme un pays veillant « au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

39. Le Conseil d'État a néanmoins annulé l'inscription de certains pays comme la Turquie, l'Albanie ou le Kosovo. Mais même après annulations certains de ces pays ont été remis dans cette liste (Kosovo, Albanie, Géorgie) (CE, 7 avril 2011, Amnesty international France, n° 343595 (révision) ; CE, 10 octobre 2014, Association ELENA et autres Association FORUM RÉFUGIÉS-COSI, Nos 375474, 375920 ; CE, 30 décembre 2016, Association Elena France et autres, Nos 395058, 395075, 395133, 395383).

40. Appartenance à un pays d'origine sûr, demande de réexamen déclarée recevable, refus de se donner ses empreintes digitales en application du Règlement Eurodac, présentation de faux documents ou dissimulation de certaines informations ; demande d'asile enregistrée plus de 120 jours après la date de l'entrée en France, demande d'asile présentée en vue de faire échec à une mesure d'éloignement, menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État, asile en rétention.

41. Le programme de La République en marche évoque toutefois un délai de 8 semaines pour la décision de l'OFPPA et un délai « de 6 à 8 semaines » pour l'examen du recours par la CNDA, soit une procédure complète ne pouvant excéder 6 mois.

42. Pour une critique argumentée voir les interventions de Me François Sureau notamment Asile-immigration : « Tout est insupportable dans ce projet de loi », *Médiapart*, 17 janvier 2018.

43. Projet de loi, adopté, par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie le 22 avril 2018, T.A. n° 112. Le projet est en cours d'examen au Sénat. Nous n'avons pas utilisé la version durcie par la commission des lois du Sénat dans la mesure où il est probable que la CMP reviendra sur la plupart des amendements sénatoriaux.

44. Toutefois la demande d'aide juridictionnelle suspendra toujours le délai et le recours devant la CNDA devrait être simplifié.

45. Suivant les recommandations formulées par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, la Commission des lois de l'Assemblée a adopté un amendement visant à ce que la notification des décisions de l'OFPPA par voie électronique garantisse de manière effective la réception personnelle par le demandeur d'asile.

46. De manière plus marginale, il a été prévu que le statut de réfugié qui était ouvert aux filles appartenant à un groupe social car elles risquent l'excision en vertu de l'article L. 723-5 du CESEDA est aussi accessible aux garçons « invoquant un risque de mutilation sexuelle de nature à altérer leur fonction reproductrice ».
47. CJUE, 27 septembre 2012, *Cimade et Gisti*, aff. C-179/11 s'agissant de l'accès des demandeurs d'asile relevant du règlement « Dublin » aux conditions matérielles d'accueil ; CEDH [GC], 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09.
48. Cour EDH, 2 février 2012, *I.M. c. France*, n° 9152/09 s'agissant de l'asile en rétention.
49. La Cour de Luxembourg vient néanmoins d'admettre en ce sens que les États membres de l'Union peuvent adopter une décision de retour dès le rejet de la demande de protection internationale, à condition qu'ils suspendent la procédure de retour dans l'attente de l'issue du recours contre ce rejet (CJUE, 19 juin 2018, *Sadikou Gnandi c/ Belgique*, n° C -181/16).
50. Rapport d'activité de la CNDA 2017, p. 6.
51. Pour le juge administratif, le fait pour un demandeur d'asile de dormir dans la rue ne porte pas nécessairement une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile eu égard aux moyens dont dispose l'administration et compte tenu notamment de l'âge, de l'état de santé ou de la situation de famille du demandeur d'asile (CE, ord., 19 nov. 2010, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Panokheel*, n° 344286, Lebon ; AJDA 2010. 2285 ; D. 2010. 2918, point de vue S. Slama et C. Pouly). Cela vaut même lorsque les demandeurs sont accompagnés d'enfant en bas âge (CE 20 sept. 2017, n° 414254), même si l'un des enfants a des problèmes de santé (CE, réf., 24 nov. 2017, n° 415630), ou si les demandeurs se trouvent en situation de vulnérabilité (CE, réf., 27 avr. 2018, n° 419884) – pour ne prendre que des exemples récents plus insupportables les uns que les autres.
52. CJUE, 4e ch., 27 septembre 2012, *La Cimade & Gisti*, C-179/11, pt 56 ; ADL du 2 octobre 2012 par M-L. Basilien-Gainche et l'annulation de la circulaire critiquée : CE, 7 avril 2011 et 17 avril 2013, *Cimade & Gisti*, n° 335924. V. aussi Marie-Laure Basilien-Gainche et Serge Slama, « Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes », *La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés*, 05 mars 2014.
53. 36 opérateurs privés assurent la gestion des structures de premier accueil sur l'ensemble du territoire.
54. Pour un descriptif du dispositif par l'OFII cf. <http://www.ofii.fr/demande-d-asile>.
55. V. pour une injonction prononcée contre la préfecture de Police en raison de la décision de limiter à cinquante par jour ouvré le nombre de rendez-vous : TA Paris, 27 mai 2016, *Cimade*, n° 1602395/3-2. Au mois de mai 2018, la plateforme a été entièrement dématérialisée pour la prise de RDV.
56. À noter que depuis mai 2018, en Île-de-France, l'OFII a mis en place un nouveau mode d'entrée dans le dispositif pour obtenir un rendez-vous à la SPADA via une plateforme téléphonique (0800 144 414) qui fixe un rendez-vous confirmé par SMS.
57. Dans une audition devant la Commission des lois de l'Assemblée, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, relève que : « les lieux de privation de liberté sont devenus moins clairement identifiés : les évacuations des campements installés à Paris ou dans la région de Calais ont conduit à des formes de contrainte brève ou informelle qui ne respectaient ni les droits des personnes, ni l'objectif d'éloignement qui, pourtant, est la condition de la légalité de la rétention (...) » (Audition devant Mme la députée Fajgeles, rapporteure pour la commission des lois de l'AN, PJI immigration et droit d'asile, 9 mars 2018). V. not. Recommandations en urgence relatives aux déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais, *JORF* 2 décembre 2015.
58. Étude d'impact, *préc.*, p. 60. Dans un entretien au Monde (« Migrant : « Les campements ne sont pas constitués d'une majorité de primo-arrivants » », *Le Monde* 30 mai 2018), le directeur de l'OFII, Didier Leschi, confirme lors de l'évacuation du campement du Millénaire que le

campement n'était pas occupé principalement par des primo-arrivants mais par des personnes ayant déjà le statut de réfugié ou étant déjà enregistrées comme demandeurs d'asile – preuve des dysfonctionnements et insuffisances structurels du dispositif. Dans un tweet du 4 juin 2018 faisant le bilan d'une autre opération d'évacuation quai de Jemmapes et Porte des Poissonniers, l'OFII fait état de « 25 % [de] primo-arrivants souhaitant déposer une demande d'asile ; 10 % [de] réfugiés 2 % [d']autre titre de séjour [et] Moins de 1 % : déboutés du droit d'asile ». On assiste donc depuis la réforme de 2015 avec l'accélération des procédures de reconnaissance également à une dégradation des conditions d'accueil des... réfugiés statutaires et protégés subsidiaires reconnus par l'OFPRA ou la CNDA, phénomène inquiétant alors qu'ils ont accès aux mêmes droits sociaux que n'importe quel étranger en séjour régulier. Pour ceux-ci sont développés des centres provisoires d'hébergement (CPH), visant à les accueillir à la sortie de l'hébergement pour demandeur d'asile en veillant notamment à l'orientation des personnes auxquelles la protection est accordée vers le logement ou dans des structures adaptées et à la prise en compte de leur vulnérabilité particulière.

59. Jusqu'à la loi du 29 juillet 2015, l'article L.348-1 du Code de l'action sociale et des familles prévoyait que : « Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillis dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile les étrangers en possession d'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».

60. Cimade, « Fiche typologique des différents lieux d'hébergement et de leurs fonctions », 13 février 2018.

61. Delphine Nakache, *préc.*

62. Dans une affaire récente, la Cour de Strasbourg admet la conventionnalité d'une telle dégradation des conditions d'accueil s'agissant d'une famille de demandeurs d'asile hébergée dans des conditions précaires pendant plusieurs mois dans un foyer géré par une association uniquement la nuit. Pour la Cour dès lors que les repas du soir et le petit déjeuner étaient assurés et que les enfants étaient scolarisés, le seuil du traitement dégradant n'est pas atteint notamment du fait que « les requérants n'étaient pas dénués de perspective de voir leur situation s'améliorer » (CEDH, 24 mai 2018, N.T.P. et a. c. France, n° 68862/13). De manière générale la Cour européenne est aux abonnés absents sur la question des conditions matérielles d'accueil de demandeurs d'asile, d'une part en regard du rôle l'affaire *V.M. contre Belgique* faute de mandat aux mains de l'avocate des requérants pour poursuivre la représentation en Grande Chambre (CEDH, [GC], 17 novembre 2016, *V.M. et autres c/ Belgique*, n° 60125/11), d'autre part en n'ayant toujours pas jugé les autres affaires portant sur les conditions matérielles d'accueil de demandeurs d'asile au regard de l'article 3 CESDH notamment la requête n° 63141/13 *Brahim GJUTAJ et autres contre la France* introduite le 7 octobre 2013.

63. Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement et de l'habitat durable, Charte de fonctionnement des centres d'accueil et d'orientation (CAO), décembre 2016. Avant cette charte, ces centres ont été mis en place, en dehors de tout cadre légal, par l'instruction interministérielle du 9 novembre 2015 (NOR : INT/V/15/24992/J, Mise en œuvre du programme européen de relocalisation), complétée par les instructions du 7 décembre 2015 et du 29 juin 2016.

64. À cette occasion, 73 CAOMI ont également été déployés pour accueillir les 1 958 mineurs non accompagnés présents sur la Lande. La plupart des CAOMI ont fermé depuis (étude d'impact, *préc.*, p. 60).

65. Circulaire NOR : JUSD1631761C du ministre de la Justice du 1er novembre 2016, relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la Lande de Calais. Bien que s'affranchissant du cadre légal de protection de l'enfance, la légalité de celle-ci a été validée par le Conseil d'État sur le fondement du pouvoir de police administrative générale (protection de la dignité) et de la théorie des circonstances exceptionnelles (CE 8 novembre 2017, *Gisti et a.*,

n° 406256, Lebon. Cf. Sophie Roussel, Charline Nicolas, « Mineurs isolés de Calais : quand nécessité fait loi » (chronique), *AJDA* 2017 p.2408).

66. V. Emmaüs Solidarité, Le centre de premier accueil des personnes migrantes, 29 mai 2017.

67. À l'issue de la durée d'hébergement de 5 à 10 jours, les personnes étaient orientées vers des centres d'hébergement pris en charge par l'État sur l'ensemble du territoire national (Centre d'Hébergement d'Urgence, CAO, CADA ou encore la plateforme nationale des réfugiés).

68. À l'issue d'une visite dans ce centre d'Ivry, le Défenseur des droits a estimé qu'il s'agissait d'une structure d'accueil modèle (« Le centre d'accueil des migrants d'Ivry, « une vraie réponse » pour le Défenseur des droits », 22 février 2018).

69. Maryline Baumard, « Le centre humanitaire pour migrants, une occasion manquée pour Anne Hidalgo », *Le Monde*, 3 avril 2018.

70. Anne Guillard, « Grande-Synthe : les conditions de vie du camp de réfugiés « modèle » se sont dégradées », *Le Monde*, 11 avril 2017.

71. « Le maire de Grande-Synthe, Damien Carême, prêt à rouvrir le camp de la Linière », *La Voix du Nord*, 15 juillet 2017.

72. Cimade, « Dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : l'heure du cantonnement », 18 avril 2017.

73. Ministère de l'Intérieur, Information NOR : INTV1732719J du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

74. En janvier 2018, le ministère de l'Intérieur a annoncé dans un communiqué la création de « 200 places en centre d'accueil et d'examen des situations dans chaque région, soit plus de 2600 places sur l'ensemble du territoire ». On compte actuellement 1 800 places de CAES dont 750 en Ile-de-France, 300 dans les Hauts de France, 204 en Auvergne Rhône-Alpes.

75. Rapport de la commission des lois de l'Assemblée, projet de loi immigration, *préc.*, p. 268.

76. Service Intégré d'Accueil et d'Orientation.

77. Annexe 4.1, modèle de convention de fonctionnement des centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES).

78. Annexe 4.2.

79. Au prix d'une interprétation neutralisante le Conseil d'État valide, en référé et au fond, la légalité de cette circulaire du 12 décembre 2017 dite « Collomb », des ministres de l'Intérieur et du Logement, relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence. Le rapporteur public reconnaît que la « la méthode [utilisée] a pu paraître plus policière que sociale » et que « ce n'est qu'au prix d'un resserrement significatif, par voie d'interprétation, de la portée de la circulaire attaquée que [le Conseil d'État rejettera] les conclusions qui tendent à son annulation. Cela veut dire qu'une autre interprétation de la circulaire - il suffirait en vérité de la prendre au pied de la lettre - vous conduirait à la juger illégale, et à l'annuler. C'est une solution que vous pourriez préférer, compte tenu notamment du caractère répété des efforts d'interprétation qu'exige la solution contraire » (CE, 11 avril 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n° 417206).

80. Le Conseil d'État valide les dispositions de la circulaire relative aux CAES. Il n'invalide qu'une disposition de son annexe 3.2 relative au cahier des charges de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile en ce qu'elle prévoyait, en violation de l'article L.744-3 du CESEDA, que les gestionnaires des centres pourront mettre fin, pour certains motifs, à la prise en charge des résidents ayant la qualité de demandeurs d'asile – au motif que cette décision relève de la compétence de l'OFII (CE, 11 avril 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n° 417208).

81. Rapport de la commission des lois de l'Assemblée, projet de loi immigration, *préc.*, p. 269. La Commission des lois de l'Assemblée a néanmoins conscience de « l'empilement » des structures d'hébergement de demandeurs d'asile ces dernières années et de la logique de « moins-disant »

dans leur prise en charge dans la mesure où la rapporteure a annoncé une harmonisation « par le haut » des prestations et des services rendus dans les lieux d'hébergement.

82. Voir sur les PRADHAS la page dédiée sur le site du Gisti.

83. À la suite de la décision de la Cour de justice *Al Chodor* du 15 mars 2017 et un arrêt de la Cour de cassation de septembre 2017 empêchant légalement la rétention des « Dublinés », l'instruction NOR : INT/V/17/30666/J du 20 novembre 2017 relative aux objectifs et priorités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière prescrit aux préfets d'identifier « à cette fin des capacités d'hébergement dédiées à l'assignation à résidence des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin, en mobilisant notamment le dispositif Prahda (...) ».

84. « A Lyon, on expérimente « DPAR », le retour au pays ou la remise à la rue », *Rue 89*, 9 janvier 2017.

85. Ces disparités régionales, aussi anciennes que l'immigration en France, s'expliquent à la fois par la proximité géographique des frontières nationales, l'attractivité de l'agglomération parisienne ou lyonnaise ou encore l'existence de communautés historiquement implantées.

86. Depuis 2016, la Guyane a été concernée par un afflux de demandeurs d'asile principalement haïtiens. À tel point que l'enregistrement des demandes d'asile a été interrompu et que le Gouvernement avait envisagé d'intégrer la notion de pays tiers sûr dans le CESEDA afin de classer le Brésil comme tel. V. Cimade, « Guyane : l'asile mis entre parenthèses avec l'assentiment du Conseil d'État », 16 novembre 2016 ; Maryline Baumard, « La Guyane, laboratoire d'une méthode pour limiter l'asile », *Le Monde* 16 avril 2018 ; décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane, JORF n° 0118 du 25 mai 2018.

87. V. la « Cartographie de la demande d'asile 2017 » de la Cimade.

88. « La régionalisation va à l'encontre de l'exercice effectif du droit d'asile », site de la Cimade, 27 avril 2009. V. par ex. arrêté du 12 mars 2009 portant expérimentation de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile dans la région Rhône-Alpes.

89. Rapport Fajgeles, *préc.*, p. 263 et s. Devant la commission des lois de l'Assemblée, le ministre de l'Intérieur a même évoqué une « submersion » de ces régions par des flux « devenus ingérables » et participant à leur « déconstruction » (*ibid.*, p. 43. V. aussi « Quand le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb se réapproprie le vocabulaire de l'extrême droite », *Inrockuptibles*, 5 avril 2018 ; Manon Rescan, « Loi sur l'asile : Collomb évoque des régions « submergées par des flux de demandeurs », *Le Monde*, 4 avril 2018).

90. *Ibid.* L'étude d'impact du projet de loi souligne que : « La concentration des demandeurs d'asile dans certains territoires a pour conséquence le développement de campements insalubres qui se caractérisent par des conditions de vie particulièrement précaires pour les personnes concernées et des difficultés d'ordre public pour les riverains » (étude d'impact, *préc.*, p. 60). Un double objectif d'ordre public (protection de la dignité des migrants et de la tranquillité des riverains voire de la salubrité publique) justifie donc, aux yeux du Gouvernement, d'y mettre fin.

91. Pourtant l'article 26 de la Convention de Genève de 1951, qui est aussi applicable aux demandeurs d'asile compte tenu du caractère reconnaissant du statut de réfugié, garantit expressément aux réfugiés la liberté de circulation en prescrivant que « tout État contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances ». Or il n'existe pas dans le droit commun des étrangers de réglementation prévoyant, en dehors de cas visant à l'exécution d'une mesure d'éloignement, d'obligation de résidence dans une région ou un département donné concernant des étrangers en séjour régulier. Selon la Cimade, c'est « la première fois depuis 1959 » que les demandeurs d'asile ne sont plus libres de fixer leur domicile ni de circuler sans autorisation (document *préc.*).

92. L'article 7 de la directive 2013/22 prévoit que « les États membres peuvent décider du lieu de résidence du demandeur *pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public* ou, le cas échéant, aux fins de traitement rapide et du suivi efficace de sa demande ».

93. Rapport Fajgeles, *préc.*, p. 264 et s.

94. Conseil d'Etat, AG, 15 février 2018, Avis n° 394206.

95. Le demandeur peut uniquement, sans autorisation de l'OFII, se rendre à l'OFPRA ou devant les juridictions situées dans une autre région (CNDA, TA, etc.).

96. Dans son avis *préc.* (cons. 30), le Conseil d'État propose, pour éviter que le développement d'un nouveau type de contentieux contre les décisions d'attribution, de refus ou de retrait des conditions matérielles d'accueil, au risque d'engorger le tribunal administratif dont relève le siège de l'OFII, l'instauration d'un mécanisme de recours préalable obligatoire devant une commission nationale placée auprès de l'OFII.

97. Avis *préc.*, cons. 32.

98. Cette disposition est à mettre en lien avec la circulaire « Collomb » du 12 décembre 2017 qui reposait aussi implicitement un tel échange d'informations entre gestionnaires des centres d'hébergement d'urgence et l'OFII ou les préfectures. Comme cela a déjà été dit, le Conseil d'État a néanmoins neutralisé cette circulaire en considérant notamment les entretiens des migrants hébergés dans ces centres par les agents de préfecture ou de l'OFII sont nécessairement sur la base du volontariat que « la circulaire attaquée ne prévoit pas la transmission d'informations nominatives aux agents de l'administration par les gestionnaires des structures d'hébergement » (CE, 11 avril 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n° 417206). Le rapporteur public estime dans ses conclusions qu'« il va de soi qu'il n'est pas légalement possible à des chefs de service de prescrire à des agents relevant de leur autorité de mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel sans respecter les formalités prescrites par la loi de 1978. / À cet égard, il faut reconnaître que l'absence dans la circulaire de toute mention, même indirecte, des obligations résultant de cette loi peut étonner. / Il nous semble toutefois que vous pourrez admettre qu'en n'en disant rien elle n'a pas entendu y déroger ». Si cela va sans le dire, cela va mieux en le disant...

RÉSUMÉS

Dans un contexte d'augmentation de la demande d'asile, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile se détériorent. Malgré l'augmentation substantielle du nombre de places dans le dispositif national d'accueil (près de 90 000), 40 % des demandeurs d'asile ne sont pas accueillis dans un hébergement dédié. Loin de résoudre ce déficit structurel de places d'hébergement, la réforme de l'asile de 2015, comme la réforme en cours d'adoption au Parlement, participent d'une nouvelle forme de dégradation des conditions d'accueil : d'une part par l'accélération sans précédent des procédures, contribuant à la dégradation des conditions d'examen de la demande, mais aussi par la « policarisation » de la prise en charge avec des dispositifs d'hébergement de plus en plus directs, assimilable à une forme d'assignation.

In a context of increasing asylum demand, reception conditions for asylum seekers are deteriorating. Despite the substantial increase regarding the number of places in the national reception system (nearly 90,000), 40 % of asylum seekers are not accommodated in a dedicated shelter. Far from solving this structural deficit of accommodation places, the 2015 asylum

reform, as well as the reform currently being adopted in Parliament, contribute to the deterioration of reception conditions : on the one hand the unprecedented acceleration of the procedures deteriorates the conditions for the evaluation of demands ; but on the other hand, the "policiarisation" of care, with more and more directive hosting devices, tends to reduce sheltering to a form of house arrest.

INDEX

Mots-clés : asile, office de l'immigration et de l'intégration, office français de protection des réfugiés et des apatrides, Cour nationale du droit d'asile, réforme de l'asile, dispositif national d'accueil, délais, procédure accélérée, droits procéduraux, pays d'origine sûrs

Keywords : asylum, office de l'immigration et de l'intégration, office français de protection des réfugiés et des apatrides, Cour nationale du droit d'asile, asylum reform, national reception system, excessive delays, due process of law, safe country of origin

AUTEUR

SERGE SLAMA

Serge Slama est professeur de droit public à l'Université Grenoble-Alpes, CESICE