

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME II

ASILE

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, *secrétaires* ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 15) (2011-2012)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES RÉDUITES</b> .....	8
A. L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE SUR LE TERRITOIRE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE EXIGENCE QUI RELÈVE DE PRINCIPES CONSTITUTIONNELS ET DU RESPECT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS DE LA FRANCE .....	9
B. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'ASILE DEPUIS 2008 .....	11
C. UNE SOUS-ÉVALUATION CONSTANTE EN LOI DE FINANCES INITIALE DES CRÉDITS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DE CES ENGAGEMENTS.....	14
<b>II. UN EFFORT PORTÉ SUR LA RÉDUCTION DES DÉLAIS D'INSTRUCTION DES DEMANDES D'ASILE</b> .....	15
A. L'AFFECTATION DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES À L'OFPRA ET À LA CNDA.....	15
1. L'OFPRA .....	15
2. La CNDA .....	17
B. UN RECOURS EXCESSIF À LA PROCÉDURE PRIORITAIRE .....	19
<b>III. UN DROIT D'ASILE DE PLUS EN PLUS DIFFICILE À EXERCER</b> .....	24
A. UNE SATURATION DES CENTRES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE (CADA).....	24
B. DES DIFFICULTÉS CROISSANTES POUR ACCÉDER À L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE ET À UN HÉBERGEMENT D'URGENCE .....	27
1. <i>Une gestion à l'aveugle du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile</i> .....	28
2. <i>Des crédits consacrés à l'allocation temporaire d'attente (ATA) qui ne tiennent compte ni des besoins prévisibles, ni de la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État</i> .....	30
3. <i>Un projet de redéfinition des missions des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile qui suscite l'inquiétude des associations</i> .....	31
C. LA QUESTION DE L'ACCÈS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE DEVANT LA CNDA.....	33
<b>IV. UN DROIT D'ASILE QUI S'EXERCE DÉSORMAIS DANS UN CADRE EUROPÉEN</b> .....	34
A. LES DYSFONCTIONNEMENTS DU DISPOSITIF « DUBLIN II ».....	35
B. UNE DEMANDE D'ASILE INÉGALEMENT RÉPARTIE ENTRE LES ETATS MEMBRES.....	37
C. UN APPROFONDISSEMENT EN COURS DE LA POLITIQUE COMMUNE DE L'ASILE .....	40
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	43



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le 8 novembre 2011<sup>1</sup>, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 23 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur, **les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2012 à la politique de l'asile.**

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que la forte augmentation apparente des crédits consacrés à l'asile en 2012 par les programmes n°303 : « immigration et asile » et n°165 : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » reflétait en réalité une sous-dotation de ces crédits depuis plusieurs années. Il a considéré qu'en égard à cette sous-évaluation et à l'augmentation significative du nombre de demandeurs d'asile depuis 2008, les crédits alloués à l'asile en 2012 seraient insuffisants pour permettre à la France d'honorer ses engagements. Il s'est de ce fait interrogé sur la conformité de ces crédits au principe de sincérité inscrit dans la LOLF.

Si **M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis**, a salué les efforts accomplis par le Gouvernement pour doter l'OFPRA et la CNDA des moyens nécessaires pour diminuer le délai moyen d'instruction des demandes, il s'est en revanche alarmé du recours excessif aux procédures prioritaires, qui conduit à priver un quart des demandeurs d'asile de droits essentiels. Il s'est notamment interrogé sur les critères permettant de définir la liste des pays d'origine sûrs ainsi que sur la conformité à la Convention européenne des droits de l'homme de l'absence de caractère suspensif des recours formulés devant la CNDA par des requérants placés en procédure prioritaire.

Enfin, **M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis**, a souligné la saturation des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et des dispositifs d'hébergement d'urgence, qui contraint de nombreux demandeurs à vivre dans des conditions précaires. Il a appelé le Gouvernement à tirer rapidement les conséquences de la jurisprudence du Conseil d'État s'agissant de l'accès à l'allocation temporaire d'attente. Enfin, il a souhaité qu'une revalorisation de l'aide juridictionnelle devant la CNDA ainsi qu'un élargissement des conditions permettant de désigner des avocats à ce titre soit envisagée rapidement.

**A l'issue d'un débat auquel ont pris part plusieurs intervenants<sup>2</sup>, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'asile par les programmes n°303 : « immigration et asile » et n°165 : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » du projet de loi de finances pour 2012.**

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111107/lois.html#toc6>

<sup>2</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>



Mesdames, Messieurs,

Pour la première année, votre commission des lois a souhaité se saisir d'un avis spécifique sur les crédits consacrés par le projet de loi de finances à la politique de l'asile, considérant que celle-ci reposait sur des principes distincts de ceux susceptibles de fonder une politique d'immigration. Il est en effet légitime et nécessaire de définir une politique d'immigration. Mais la politique de l'asile, fondée sur des droits garantis par une convention internationale et par des lois, relève d'une logique différente. Aussi n'est-il pas pertinent de faire de l'avis budgétaire sur le droit d'asile un codicille de l'avis budgétaire sur l'immigration.

La politique de l'asile est en effet inscrite dans le socle de nos principes républicains. Dès la Révolution française, l'article 120 de la Constitution du 24 juin 1793 proclame que « *le Peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* ».

Mais c'est au lendemain des massacres perpétrés pendant la Seconde guerre mondiale que s'impose l'idée qu'un Etat ne peut rester indifférent aux souffrances d'un peuple sans renier ses valeurs et mettre en danger sa propre sécurité. Aussi le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 énonce-t-il dans son quatrième alinéa que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Puis la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dont la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile a introduit en droit interne les stipulations, a défini les modalités d'octroi du statut de réfugié aux personnes qui en font la demande, ainsi que les droits et les devoirs attachés à ce statut.

Avec plus de 50.000 demandes formulées sur son territoire en 2010, la France est aujourd'hui la seconde terre d'asile dans le monde (après les États-Unis), la première en Europe.

Un tel constat ne doit néanmoins pas conduire à une satisfaction sans limite. L'accroissement du nombre de demandes d'asile susceptibles d'être infondées, corollaire des restrictions apportées à l'immigration économique depuis bientôt quarante ans, a conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre des procédures simplifiées d'examen des demandes d'asile, au risque de mettre en danger la sécurité de personnes recherchant pourtant légitimement la protection de la France et de réduire les garanties juridiques dont ils doivent pouvoir bénéficier. La sous-budgétisation constante depuis plusieurs années des crédits nécessaires à l'accueil de demandeurs d'asile a par ailleurs conduit

à une saturation des dispositifs d'accueil et d'hébergement, rendant plus difficile l'exercice de leurs droits par ces personnes.

Aussi le présent avis budgétaire entend-il, au-delà du rappel des grandes lignes du budget consacré à l'asile en 2012, s'efforcer de dresser un bilan de la politique de l'asile mise en œuvre par le Gouvernement au cours des années récentes.

## **I. DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES RÉDUITES**

En 2012, les crédits consacrés à l'exercice du droit d'asile par le programme n°303 : « immigration et asile » augmenteront de 25% par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2011, passant de 327,75 millions d'euros à 408,91 millions d'euros (hors fonds de concours et attribution de produits), en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Dans le même temps, les crédits consacrés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) par le programme n°165 : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » augmenteront également de façon significative, passant de 18,75 millions à 22,23 millions d'euros en autorisations d'engagement (+18,52%) et de 20,52 millions à 25,21 millions d'euros en crédits de paiement (+22,86%).

Au total, l'effort consenti en faveur de la politique de l'asile s'élèverait en 2012 à **434,12 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une hausse de 24,65% par rapport aux crédits ouverts en 2011.

Ces crédits demeurent toutefois **inférieurs à l'activité réellement constatée en 2010** : 456,5 millions euros en crédits de paiement s'agissant du programme n°303 : « immigration et asile », et 20,85 millions d'euros de crédits de paiement en ce qui concerne le programme n°165 : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », soit un total de **477,36 millions d'euros réellement exécutés en 2010**.

Aussi la forte augmentation de crédits en faveur de l'asile prévue par le PLF 2012 reflète-t-elle moins un effort particulier de la Nation en faveur de cette politique **qu'une sous-dotations de ce programme** depuis plusieurs années.

En effet, l'accueil des demandeurs d'asile constitue une obligation qui résulte de principes constitutionnels et des engagements internationaux et européens de la France. De ce fait, les crédits consacrés à l'asile sont extrêmement sensibles aux flux des demandeurs d'asile, eux-mêmes tributaires de données géopolitiques.

**A. L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE SUR LE TERRITOIRE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE EXIGENCE QUI RELÈVE DE PRINCIPES CONSTITUTIONNELS ET DU RESPECT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS DE LA FRANCE**

Si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, en proclamant que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* », manifeste le caractère constitutionnel du droit d'asile<sup>1</sup>, les conditions d'examen et d'octroi du statut de réfugié sont définies par la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et par la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, qui crée l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

L'article 1<sup>er</sup>, A, 2 de la convention de Genève stipule qu'est reconnu comme **réfugié** toute personne qui, « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* ».

La qualité de réfugié doit ainsi être reconnue à un étranger qui fait état de craintes de persécutions pour l'un de cinq motifs énumérés ci-dessus.

Afin de ne pas priver de protection des personnes qui n'entreraient pas dans le champ de ces stipulations, la loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile a institué une **protection subsidiaire**, dont le bénéficiaire est reconnu à une personne qui ne remplit pas les conditions pour être admise au statut de réfugié mais « *qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :*

- a) *la peine de mort ;*
- b) *la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;*
- c) *s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pendant longtemps, le Conseil constitutionnel a soutenu que le quatrième alinéa de ce Préambule était « mis en œuvre par la loi et par les conventions internationales introduites en droit interne avec l'autorité prévue à l'article 55 de la Constitution » (CC, décision n°92-307 DC du 25 février 1992). Ce n'est qu'en 1993 qu'il consacre l'effet direct de ce quatrième alinéa, en en déduisant une obligation pour les « autorités administratives et judiciaires françaises de procéder à l'examen de la situation des demandeurs d'asile qui relèvent de cet alinéa » (CC, décision n°93-325 DC, 13 août 1993).

<sup>2</sup> Auparavant, la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile dite « loi Chevènement » n°98-349 du 11 mai 1998 avait institué l'asile territorial, qui permettait au ministre de l'Intérieur d'accorder, « dans des conditions compatibles avec les intérêts du pays », l'asile territorial à un étranger qui établissait que sa vie ou sa liberté était menacée dans son pays ou qu'il y était exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces dispositions, qui reposent très largement sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (qui prohibe la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants) ainsi que sur son Protocole n°6 concernant l'abolition de la peine de mort, ont été transcrites dans la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 dite « directive qualification ».

L'examen des demandes d'asile relève de la compétence de l'**Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**, établissement public administratif désormais placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Les décisions de l'OFPRA peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, juridiction administrative spécialisée placée sous le contrôle de cassation du Conseil d'Etat.

Les conditions d'examen des demandes d'asile et la situation des demandeurs sont **encadrées par le droit communautaire** depuis l'adoption de trois directives tendant à définir des normes minimales en matière d'octroi d'une protection, de procédure applicable et d'accueil des demandeurs d'asile (directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 dite « directive accueil », directive 2004/83/CE précitée du Conseil du 29 avril 2004 dite « directive qualification » et directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005 dite « directive procédure »).

Pendant l'instruction de leur demande de protection par l'OFPRA ainsi que, le cas échéant, pendant l'instruction de leur recours devant la CNDA, les demandeurs d'asile sont **en principe (voir *infra*) autorisés à demeurer sur le territoire de la République.**

Ils ne sont pas autorisés à travailler mais ont le droit de bénéficier :

- soit **d'un hébergement accompagné en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)** ;

- soit du versement d'une prestation financière – **l'allocation temporaire d'attente (ATA)** – qui peut être associée à un **hébergement d'urgence.**

Le Conseil d'Etat veille à la mise en œuvre de ces dispositions. S'appuyant notamment sur la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 dite « directive accueil », qui prévoit que des conditions matérielles d'accueil doivent être garanties à tous les étrangers qui déposent une demande d'asile, tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile, il considère que « *la notion de liberté fondamentale englobe, s'agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France [...] le droit constitutionnel d'asile, qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié* » et que « *la privation du bénéfice des mesures prévues par la loi*

*afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur leur demande est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté »<sup>1</sup>.*

La reconnaissance du statut de réfugié ouvre droit à la délivrance d'une carte de résident, tandis que l'octroi de la protection subsidiaire ouvre droit à celle d'une carte de séjour temporaire.

### **B. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'ASILE DEPUIS 2008**

L'évolution de la demande d'asile dépend de données géopolitiques. Après une diminution très sensible entre 2004 et 2007, **le nombre de demandeurs d'asile a très fortement augmenté** depuis : +14,4% en 2008 par rapport à 2007, +13,3% en 2009 par rapport à 2008, +7,3% en 2010 par rapport à 2009<sup>2</sup>. Au total, **en 2010, 52 762 étrangers** (dont 11 143 mineurs accompagnants) **ont sollicité la protection de la France au titre de l'asile**.

Ce mouvement s'est confirmé au cours du premier semestre 2011 (+14,1% par rapport à la même période de 2010). Si la tendance observée au cours du premier semestre 2011 se maintient, le nombre de demandes de protection (mineurs accompagnants inclus) **pourrait s'élever à 58 000 en 2011 et 64 000 en 2012**.

Nombre de demandes d'asile depuis 2003

Année	1ères demandes	Réexamens	Total demandes hors mineurs A	Demandes mineurs A	Total général
2003	52 204	2 225	54 429	7 564	61 993
2004	50 547	7 069	57 616	7 998	65 614
2005	42 578	9 488	52 066	7 155	59 221
2006	26 269	8 584	34 853	4 479	39 332
2007	23 804	6 133	29 937	5 583	35 520
2008	27 063	7 195	34 258	8 341	42 599
2009	33 235	5 568	38 803	8 883	47 686
2010	36 931	4 688	41 619	11 143	52 762
2011 (*)	20 629	2 777	23 406	5 491	28 897

2011 (\*) Données provisoires sur 6 mois

Mineur A = mineur accompagnant

Source : ministère de l'Intérieur (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration)

<sup>1</sup> Voir par exemple CE, ordonnance du 23 mars 2009, M. A. et Mme B., n°325884-325885.

<sup>2</sup> Chiffres excluant les demandes de mineurs accompagnants.

L'origine géographique des demandeurs d'asile varie peu au fil des ans. La Turquie, le Sri Lanka, la République démocratique du Congo, la Serbie et le Kosovo, la Fédération de Russie, Haïti, la République populaire de Chine, l'Algérie et l'Arménie sont les dix principaux pays de provenance des demandeurs.

Depuis 2003, plus des deux tiers des demandes d'asile formulées en France émanent de demandeurs originaires d'Europe et d'Afrique. Toutefois, le nombre de demandeurs en provenance du continent asiatique connaît une forte progression ; en particulier, les demandes formulées par des ressortissants du Bangladesh (deuxième pays de provenance en 2010) ont plus que doublé par rapport à 2009.

Parmi les dix principaux pays de provenance, trois sont « orientés à la baisse » en 2010 : le Sri Lanka (-14%), la Turquie (-32%) et l'Arménie (-44%). Pour ces deux derniers pays, la diminution de la demande trouve en partie son explication dans leur inscription sur la liste des pays d'origine sûrs entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 23 juillet 2010, date à laquelle ils ont été retirés de cette liste par décision du Conseil d'Etat (voir *infra*).

L'analyse des demandes formulées au cours du premier semestre 2011 montre une forte progression des ressortissants bangladais (1965 premières demandes, soit une augmentation de 43% par rapport à la même période de 2010). Viennent ensuite la République démocratique du Congo (+7%), suivie du Kosovo (-18%) et du Sri Lanka (+11%).

Il convient en effet de noter que les nationalités des demandeurs d'asile varient selon les différents pays d'accueil. Ainsi peut-on constater que la France ne fait actuellement pas partie des principaux pays de destination des demandeurs d'asile provenant des pays du Moyen-Orient. La demande d'asile irakienne est essentiellement concentrée en Allemagne et en Suède, tandis que les demandeurs d'asile iraniens et afghans s'adressent dans leur très grande majorité au Royaume-Uni ou à la Belgique – même si plusieurs centaines d'Irakiens ont été accueillis en France en 2009-2010 dans le cadre de l'engagement pris par le président de la République en 2007 d'accueillir des ressortissants irakiens menacés, déplacés ou réfugiés appartenant à des minorités religieuses persécutées.

Enfin, les demandes d'asile déposées par des mineurs isolés ont progressé de 36,5% en 2010, émanant principalement de ressortissants de la République démocratique du Congo, d'Afghanistan, de Guinée, d'Angola et du Tchad.

**Environ un quart des demandes d'asile formulées auprès des autorités françaises reçoivent une issue favorable.** Fait constant depuis 2003, du fait de la combinaison d'un taux de recours élevé devant la CNDA (85,5% en 2010) et d'un taux d'annulation important par celle-ci des décisions de rejet de l'OFPRA (26,5% en 2009, 22,1% en 2010), **la majorité des statuts de réfugié et des protections subsidiaires accordés par la France le sont par décision de la Cour nationale du droit d'asile.**

**Ofpra - Admissions Ofpra et CNDA depuis 2004**

Admissions	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	6 mois 2011 (*)
sur 1ères demandes	5 285	4 012	2 756	3 034	4 726	4 726	4 841	2 167
<i>dont statut de réfugié</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	3 749	3 951	1 687
<i>protection subsidiaire</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	977	890	480
sur réexamens	130	93	98	316	362	263	194	107
<i>dont statut de réfugié</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	99	69	32
<i>protection subsidiaire</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	164	125	75
<b>Total admissions Ofpra</b>	<b>5 415</b>	<b>4 105</b>	<b>2 854</b>	<b>3 350</b>	<b>5 088</b>	<b>4 989</b>	<b>5 035</b>	<b>2 274</b>
<b>Total annulations CNDA</b>	<b>6 059</b>	<b>9 586</b>	<b>4 425</b>	<b>5 380</b>	<b>6 288</b>	<b>5 325</b>	<b>5 244</b>	<b>2 927</b>
<i>dont statut de réfugié</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	4 017	4 224	2 394
<i>protection subsidiaire</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	1 308	1 020	533
<b>Total admissions Ofpra + CNDA</b>	<b>11 474</b>	<b>13 691</b>	<b>7 279</b>	<b>8 730</b>	<b>11 376</b>	<b>10 314</b>	<b>10 279</b>	<b>5 201</b>

6 mois 2011 (\*) données provisoires au 07.07.2011  
 nd = non disponible

Source : ministère de l'Intérieur (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration)

**Précisions sur les pays d'origine faisant l'objet d'un fort taux d'accord**

Trois pays d'origine ont fait l'objet en 2010 d'un taux d'accord de l'OFPRA supérieur à 70% : l'Irak, avec 346 demandes et un taux d'accord de 74,1% ; l'Iran, avec 328 demandes et un taux d'accord de 70% ; enfin, le Mali, avec 408 demandes et un taux d'accord de 74,7%. S'agissant des demandeurs d'asile en provenance d'Irak, l'essentiel de la demande est composée de chrétiens d'Irak fuyant la violence dont ils sont victimes. La demande iranienne est quant à elle liée à la répression des manifestations consécutives à la réélection de Mahmoud Ahmadinejad en juin 2009. Enfin, la demande malienne reste liée à la pratique de l'excision.

Pour trois autres pays d'origine, le taux d'admission a été compris en 2010 entre 50% et 70% : l'Erythrée, avec 638 demandes et un taux de 56,1% ; la Somalie, avec 360 demandes et un taux d'accord de 69,2% ; enfin, le Rwanda, avec 237 demandes et un taux de 50,6%. La demande érythréenne est liée au service national, dans un pays où la conscription est obligatoire, où la durée du service est indéterminée et où les appelés sont fréquemment soumis à des exactions. La demande somalienne est liée à la détérioration de la situation en Somalie, avec la montée en puissance des milices islamistes armées, notamment Al Shabab, et une intensification des combats. Enfin, la demande rwandaise est encore liée aux conséquences du génocide pour les personnes rentrées au Rwanda qui, souhaitant récupérer leurs biens, sont soumises à des exactions de la part des nouveaux propriétaires ou des autorités.

Source : ministère de l'Intérieur (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration)

**C. UNE SOUS-ÉVALUATION CONSTANTE EN LOI DE FINANCES INITIALE DES CRÉDITS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DE CES ENGAGEMENTS**

Depuis 2004, les crédits votés en loi de finances initiale ont été  **systématiquement sous-évalués**  par rapport au nombre de demandes d'asile effectivement formulées. Cette sous-dotation a concerné pour l'essentiel les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, d'une part, et à l'allocation d'insertion, devenue allocation temporaire d'attente en 2006, d'autre part. Des abondements de crédits se sont donc avérés nécessaires et sont intervenus chaque année sur ces deux lignes budgétaires par le biais de décrets d'avance, de lois de finances rectificatives et de mouvements de fongibilité de crédits au sein du programme.

Le tableau ci-dessous retrace les abondements de crédits au bénéfice de la demande d'asile depuis 2004 :

(en millions d'euros)	Crédits ouverts en LFI	Exécution	Abondement en cours d'année
2004	343,94	470,07	126,13
2005	327,32	454,19	80,57
2006	360,77	373,55	12,78
2007	317,82	329,23	11,41
2008	294,50	333,50	39,00
2009	286,10	366,86	80,76
2010	317,63	<b>451,71</b>	134,08
2011 (prévision)	327,50	<b>522,50</b>	195,00

A cet égard, si l'on tient compte à la fois de l'activité réellement exécutée en 2010, de la prévision d'activité exécutée en 2011 (plus de 520 millions d'euros, alors que la loi de finances initiale pour 2011 n'avait prévu que 327,50 millions d'euros) ainsi que de la persistance d'une demande d'asile en augmentation, il paraît d'ores et déjà possible de constater que  **les crédits prévus par le programme n°303 : « immigration et asile » pour la mise en œuvre du droit d'asile – 408,91 millions d'euros – seront très insuffisants pour permettre à notre pays d'honorer ses engagements en 2012.**

Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur la  **sincérité**  de ces crédits, au regard notamment de l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 qui dispose que  *« les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler »* .

## **II. UN EFFORT PORTÉ SUR LA RÉDUCTION DES DÉLAIS D'INSTRUCTION DES DEMANDES D'ASILE**

La charge budgétaire de la demande d'asile reposant essentiellement sur l'hébergement des demandeurs d'asile (194 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 s'agissant du financement des CADA, 90,91 millions d'euros s'agissant du financement de l'hébergement d'urgence) et sur l'allocation temporaire d'attente (89,65 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012), le Gouvernement compte sur une réduction des délais d'instruction des demandes d'asile pour parvenir à une diminution de cette charge budgétaire. En effet, à l'issue de l'instruction de sa demande par l'OFPRA et, le cas échéant, par la CNDA, le demandeur d'asile se trouve soit débouté de sa demande – et dans ce cas, sauf s'il sollicite un réexamen de celle-ci, il n'est plus éligible aux différentes aides mentionnées ci-dessus –, soit il est reconnu réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire – et dans ce cas également, il « sort » du dispositif.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, M. Stéphane Fratacci, secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, a estimé à environ **15 millions d'euros** l'économie globale réalisée **par la diminution d'un mois** du délai moyen d'instruction des demandes d'asile.

Le Gouvernement utilise deux moyens distincts pour réduire les délais d'instruction des demandes :

- d'une part, l'allocation de moyens supplémentaires à l'OFPRA et la CNDA, afin de permettre à ces derniers d'examiner plus rapidement les demandes qui leur sont soumises ;
- d'autre part, un recours accru à la procédure prioritaire.

S'il y a lieu de saluer la démarche consistant à diminuer les délais d'instruction des demandes d'asile devant l'OFPRA et la CNDA – en ce qu'elle permet aux demandeurs d'asile de bonne foi d'obtenir plus rapidement une décision sur leur situation et de sortir du dispositif précaire que constitue le statut de demandeur d'asile –, il y a lieu en revanche de s'inquiéter d'un recours excessif à la procédure prioritaire, qui limite significativement l'exercice de leurs droits par les personnes concernées.

### ***A. L'AFFECTION DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES À L'OFPRA ET À LA CNDA***

#### **1. L'OFPRA**

Créé en 1952, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est un établissement public administratif de l'Etat placé, depuis le 15 novembre 2010, sous la tutelle du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Son financement est assuré

presque intégralement par une subvention pour charges de service public versée par ce ministère. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 précitée, il instruit l'ensemble des demandes d'asile formulées auprès des autorités françaises (asile conventionnel et constitutionnel, protection subsidiaire).

Au cours des années récentes, l'OFPRA s'est engagé dans une démarche, formalisée par un contrat d'objectifs et de moyens signé le 9 décembre 2008, visant à améliorer la qualité de son travail.

En 2010, il a bénéficié d'un budget de 32,4 millions d'euros et d'un plafond d'emplois fixé à 412 ETP. 87,6 de ces 412 ETP étaient des contractuels.

Afin de lui permettre de répondre à l'accroissement continu de la demande d'asile depuis 2008 et à l'objectif de résorption du stock existant au 31 décembre 2010, ses moyens ont été provisoirement revus à la hausse avec le recrutement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011 de 30 nouveaux officiers de protection contractuels, initialement prévu pour une période de 18 mois. En 2011, l'OFPRA a ainsi disposé d'un budget de 34,5 millions d'euros et d'un plafond d'emplois porté à 442 ETP.

Parmi ces emplois, **le nombre d'agents spécialement affectés à l'instruction des demandes d'asile est passé de 106 ETP en 2007 à 155 en 2011** – chaque agent instructeur ayant pour objectif l'examen de 385 dossiers dans l'année.

Afin de faire face à la poursuite de l'augmentation de la demande d'asile en 2011 et au risque corrélatif d'augmentation des délais de traitement des demandes et des dossiers en attente, le Gouvernement a décidé en septembre 2011 de pérenniser le recrutement des 30 officiers de protection supplémentaires et des 10 agents contractuels recrutés en 2011, dont le financement était assuré jusqu'à mi-décembre 2012, et de créer 5 emplois d'officiers de protection supplémentaires. **Il a annoncé qu'un amendement au PLF pour régulariser en ce sens le plafond d'emplois de l'OFPRA serait déposé au cours de la discussion budgétaire.** En revanche, le budget de l'Office diminuerait légèrement en 2012, passant de 34,5 millions d'euros en 2011 à 34,35 millions d'euros l'an prochain.

Jusqu'à présent, l'octroi de ces moyens supplémentaires à l'OFPRA **ne lui a pas permis de compenser l'augmentation significative du nombre de demandes d'asile** : le délai moyen de traitement d'une demande d'asile (toutes décisions confondues) est passé de **100 jours en 2008** à **118 jours en 2009** puis à **145 jours en 2010**. Au début de l'année 2011, le délai moyen constaté d'examen d'une demande par l'OFPRA était de **159 jours** (5,3 mois), soit 14 jours de plus que l'année précédente, mais il était de 184 jours s'agissant des premières demandes (6,13 mois), soit 18 jours de plus qu'au début de l'année 2010.

### Délai moyen d'examen des demandes par l'OFPPA

Année	Délai moyen sur 1ères demandes	Délai médian sur 1ères demandes	Délai moyen toutes décisions
2004	130.0	91	
2005	108.0	83	
2006	140.8	106	110.0
2007	130.2	97	105.1
2008	127.1	108	100.5
2009	143.5	132	118.0
2010	166.0	137	145.0
2011 (*)	184.0	152	159.0

(\*) Données provisoires six mois

Remarques : tous les délais sont exprimés en jours calendaires.

Délai de traitement = nombre de jours écoulés entre la date de dépôt et la date de décision d'accord ou de rejet de l'OFPPA.

Délai médian = 50% des dossiers traités l'ont été en moins de x jours.

Jusqu'en 2005, ce délai ne prenait en compte que les décisions prises sur les premières demandes. A partir de 2006, compte tenu de la part croissante des réexamens dans l'activité (22,3% en 2008), mais aussi de la hausse des délais consécutive à la réduction des stocks et notamment de l'effort porté sur les dossiers de plus d'un an, ce délai a été mesuré sur l'ensemble des décisions, premières demandes et réexamens.

Source : ministère de l'Intérieur (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration)

L'objectif du Gouvernement, retracé dans l'indicateur 2.1 du projet annuel de performances, est de revenir à un délai moyen d'examen de 130 jours en 2012 et de 115 jours en 2013.

## 2. La CNDA

Successeur de la Commission des recours des réfugiés (CRR), qui relevait administrativement de l'OFPPA, la Cour nationale du droit d'asile a été rattachée en 2009 au programme n°165 : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », ce qui lui a permis d'acquérir son indépendance budgétaire et comptable à l'égard de l'établissement public administratif – l'OFPPA – dont elle a la charge de contrôler les décisions.

Environ 85% des décisions de l'OFPPA font à l'heure actuelle l'objet d'un recours devant la CNDA.

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011, la CNDA est organisée en douze divisions, composées de rapporteurs (qui instruisent les dossiers) et de secrétaires d'audience, et présidées par un magistrat permanent de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire. Les décisions sont rendues par des formations de jugement présidées soit par le président permanent de la division, soit par un président vacataire, qui a la qualité de magistrat de l'ordre administratif, de l'ordre judiciaire ou relevant des juridictions financières. La Cour compte ainsi à l'heure actuelle 12 présidents permanents et 70 présidents

vacataires. Les formations de jugement comportent en outre deux assesseurs vacataires ; l'un d'entre eux est désigné par le vice-président du Conseil d'État, sur proposition de l'un des ministres représentés au conseil d'administration de l'OFPRA, le second par le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur avis conforme du vice-président du Conseil d'État. A l'heure actuelle, la Cour dispose ainsi d'un peu plus de **80 formations de jugement**. En 2010, elle a été saisie de 27 445 recours et a rendu 23 934 décisions.

La Cour nationale du droit d'asile est confrontée à l'heure actuelle à un double enjeu :

- d'une part, un accroissement massif du nombre de recours (+15% en 2009, +9,6% en 2010), mécaniquement amplifié en 2011 par l'augmentation de la capacité d'instruction de l'OFPRA (le Gouvernement estimant à environ 5 000 en 2011 et 3 000 en 2012 le nombre de recours induits par la seule activité des 30 officiers de protection supplémentaires recrutés en 2011 par l'Office) ;

- d'autre part, un fort développement des demandes d'aide juridictionnelle, depuis qu'a été supprimée le 1<sup>er</sup> décembre 2008 la condition d'entrée régulière sur le territoire. Au cours des années 2009-2010, la Cour a été confrontée à un nombre de demandes formulées parfois le jour même de l'audience, multipliant de ce fait le nombre de renvois et accroissant mécaniquement le délai moyen de jugement. Cette difficulté a été récemment réglée par l'encadrement des conditions d'accès à l'aide juridictionnelle devant cette juridiction (voir *infra*).

Du fait de la conjonction de ces deux éléments, le délai moyen de jugement des recours devant la Cour nationale du droit d'asile n'a cessé de croître, atteignant **environ 15 mois en 2009 et 2010**.

Afin d'enrayer ce mouvement, le Gouvernement a mis en œuvre un plan d'action ambitieux visant à renforcer significativement la capacité de jugement de la Cour. Celui-ci s'est traduit par **le recrutement de rapporteurs supplémentaires**, dont le nombre est passé **de 70 fin 2009 à 135 fin 2011**. **Quinze recrutements supplémentaires** sont prévus pour l'année 2012.

Cet effort très important a permis à la Cour de tenir 3 000 audiences et de rendre 38 000 décisions en 2011 (contre 24 000 en 2010). Elle devrait rendre 47 000 décisions fin 2012, sous réserve du recrutement de présidents et d'assesseurs vacataires supplémentaires.

Corrélativement, le délai prévisible moyen de jugement a significativement diminué, permettant d'envisager un délai moyen de neuf mois dès la fin de l'année 2011 et de six mois à la fin de l'année 2012.

Lors de son audition, Mme Martine Denis-Linton, présidente de la Cour nationale du droit d'asile, s'est félicitée de cet effort réalisé en faveur de la Cour par le Conseil d'Etat, lui donnant ainsi les moyens de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

### Délai prévisible moyen de jugement par la CNDA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prévision 2011
Délai prévisible moyen de jugement	5 mois et 21 jours	12 mois et 29 jours	10 mois et un jour	10 mois et trois jours	15 mois et 12 jours	14 mois et 28 jours	9 mois

NB : Les délais de jugement mentionnés ci-dessus sont les délais moyens prévisibles, qui expriment le temps moyen nécessaire pour qu'un recours soit jugé. Ils expriment ainsi la capacité de jugement de la juridiction.

Source : Ministère de l'intérieur (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration)

### **B. UN RECOURS EXCESSIF À LA PROCÉDURE PRIORITAIRE**

Le recours à la procédure prioritaire constitue également un moyen d'accélérer le délai moyen d'examen des demandes d'asile et de limiter la charge budgétaire induite par la mise en œuvre des conditions d'accueil prévues par la loi.

Rappelons qu'en principe, le dépôt d'une demande d'asile se déroule en deux temps :

- dans un premier temps, le demandeur est admis provisoirement au séjour afin de pouvoir formuler sa demande : s'il n'a pas déjà été autorisé à résider en France, le préfet doit lui délivrer une autorisation provisoire de séjour (APS) ;

- une fois admis au séjour, il doit saisir l'OFPRA dans un délai de 21 jours. En cas de rejet de sa demande par ce dernier, il dispose d'un délai d'un mois pour saisir la CNDA d'un recours en annulation de ce refus. Son autorisation provisoire de séjour est renouvelée jusqu'à la notification de la décision de la CNDA.

Afin de prévenir le dépôt de demandes d'asile considérées *a priori* comme infondées, le préfet peut toutefois décider que ces dernières seront examinées selon la **procédure prioritaire**, qui déroge aux principes précités :

- le demandeur d'asile **ne bénéficie pas d'un droit au séjour**, c'est-à-dire qu'il demeure en situation irrégulière pendant l'instruction de sa demande ;

- il dispose certes de la possibilité de saisir l'OFPRA, mais celui-ci est tenu de statuer dans un délai de **quinze jours** – ou **96 heures** lorsque le demandeur d'asile est placé en centre de rétention administrative. En pratique, le délai médian pour les premières demandes en procédure prioritaire se situe aux alentours de 20 jours, – quatre jours pour les demandeurs placés en centre de rétention. Pour les demandes de réexamen en procédure prioritaire, ces délais médians sont respectivement de cinq et deux jours ;

- enfin, **le recours devant la CNDA n'a pas d'effet suspensif**, ce qui signifie que l'étranger peut être reconduit à la frontière dès la notification de la décision de rejet de l'OFPRA.

A l'heure actuelle, un demandeur d'asile peut faire l'objet d'une procédure prioritaire dans **trois hypothèses** :

- soit il a la nationalité d'un « **pays d'origine sûr** » ;
- soit sa présence en France constitue une **menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat** ;
- soit, enfin, sa demande d'asile repose sur une **fraude délibérée** ou constitue un **recours abusif** aux procédures d'asile, ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

A ce titre, est notamment considérée comme un recours abusif aux procédures d'asile la présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes. La loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a par ailleurs précisé que la demande présentée par un étranger qui fournit de fausses indications, dissimule des informations concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités doit également être regardée comme constituant une demande d'asile reposant sur une fraude délibérée. Les préfetures font notamment usage de ces dispositions lorsque le demandeur d'asile a altéré ses empreintes digitales de façon à empêcher son identification par le système EURODAC (voir *infra*) : dans un tel cas, une circulaire en date du 2 avril 2010 demande aux préfetures de procéder à un second relevé d'empreintes dans le délai d'un mois. Si celles-ci s'avèrent toujours inexploitable, le demandeur d'asile n'est pas admis au séjour et sa demande est examinée selon la procédure prioritaire. Le taux d'empreintes inexploitable s'est élevé en 2010 à 14,5%, contre 10,49% en 2009.

Le principe de la procédure prioritaire, validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°93-325 DC du 13 août 1993, est désormais reconnu par le droit communautaire (article 23 de la directive 2005/85/CE précitée).

Aujourd'hui, les préfetures recourent massivement à la procédure prioritaire, qui a concerné **24% des demandes d'asile en 2010 et 25,93% de celles déposées au cours des neuf premiers mois de l'année 2011**. Une circulaire datée du 1<sup>er</sup> avril 2011 encourage ainsi les préfetures « à mettre très largement en œuvre les cas de placement en procédure prioritaire, même s'il ne saurait y avoir d'automatisme au placement en procédure prioritaire, chaque cas devant faire l'objet d'un examen attentif et circonstancié »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Circulaire n° NOR IOCL1107084C du 1<sup>er</sup> avril 2011.

Dans ce total, il convient de distinguer les demandes d'asile initiales et les demandes de réexamen :

- les demandes de réexamen sont dans plus de 80% des cas examinées selon la procédure prioritaire ;

- la part des demandes initiales examinées en procédure prioritaire oscille quant à elle autour de 17 à 19%.

En 2010, la part des demandes initiales a représenté 62,59% de l'ensemble des procédures prioritaires.

#### Ofpra / Demandes de protection internationale depuis 2008 par type de procédure

DEMANDES	2008	2009	2010	2011(*)
<b>Premières demandes</b>	<b>27 063</b>	<b>33 235</b>	<b>36 931</b>	<b>30 020</b>
dont procédures prioritaires	4 584	4 383	6 242	5 507
dont procédure normales	22 479	28 852	30 689	24 513
<b>Réexamens</b>	<b>7 195</b>	<b>5 568</b>	<b>4 688</b>	<b>3 972</b>
dont procédures prioritaires	5 943	4 249	3 731	3 309
dont procédures normales	1 252	1 319	957	663
<b>Total demandes</b>	<b>34 258</b>	<b>38 803</b>	<b>41 619</b>	<b>33 992</b>
<b>dont total procédures prioritaires</b>	<b>10 527</b>	<b>8 632</b>	<b>9 973</b>	<b>8 816</b>
<b>dont total procédure normales</b>	<b>23 731</b>	<b>30 171</b>	<b>31 646</b>	<b>25 176</b>
(*) données provisoires 9 mois au 07.10.2011				

Source : OFPRA

Ainsi que l'indique le rapport annuel de l'OFPRA pour 2010, « parmi les premières demandes placées en procédure prioritaire, les principales nationalités sont les Turcs (11,3 %), les Arméniens (8,1 %), les Erythréens (6,6 %), les Macédoniens (5,6 %) et les Soudanais (5,4 %). La part des ressortissants de Turquie et d'Arménie dans les demandes en procédure prioritaire s'explique par le fait que ces deux Etats se trouvaient sur la liste des pays d'origine sûrs au cours des sept premiers mois de l'année 2010, ces deux pays générant par ailleurs un flux important de demandes. S'agissant des Erythréens et des Soudanais, les procédures prioritaires font suite à une pratique de plus en plus répandue chez les demandeurs en provenance de ces deux pays consistant à mutiler l'extrémité de leurs doigts afin de rendre leurs empreintes digitales inexploitable. Les préfetures, assimilant cette pratique à une volonté de fraude à l'identité, placent systématiquement ces demandes en procédure prioritaire »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> OFPRA, Rapport annuel pour 2010, page 15.

Outre les difficultés de gestion qu'elle fait peser sur l'OFPRA, la procédure prioritaire a des conséquences très importantes sur la situation des demandeurs d'asile : **non admis au séjour, ceux-ci ne peuvent être accueillis en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et ne sont pas éligibles à la couverture maladie universelle de base (CMU).** Par ailleurs, **ils ne peuvent bénéficier d'un hébergement d'urgence ni de l'allocation temporaire d'attente (ATA) après le rejet de leur demande d'asile par l'OFPRA**, y compris s'ils ont saisi la CNDA d'un recours contre ce refus, en raison du caractère non suspensif de ce dernier.

Or les demandes d'asile présentées par ces personnes sont loin d'être systématiquement dénuées de fondement, comme en témoigne un taux non négligeable d'accord de ces demandes par l'OFPRA ou par la CNDA.

Ainsi, **devant l'OFPRA, le taux d'accord relatif aux procédures prioritaires toutes catégories s'est élevé à 9,2% en 2011**, pour un taux d'accord moyen global de 13,5%. La CNDA n'est quant à elle pas en mesure pour l'instant d'indiquer le taux d'annulation des refus de l'OFPRA opposés à des demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire, toutes catégories confondues.

Toutefois, en ce qui concerne uniquement **les ressortissants de pays d'origine sûrs**, le taux d'accord de l'OFPRA s'est élevé en 2010 à **11,5%**, et le taux d'annulation par la CNDA à **près de 20%**.

Au premier semestre 2011, ces taux ont diminué, s'établissant respectivement à **6,6%** et **17,9%**.

#### Précisions sur les taux d'accord pour les ressortissants de pays d'origine sûrs

Total pays d'origine sûrs (POS)	2ème sem. 2005	année 2006	année 2007	année 2008	année 2009	année 2010	premier semestre 2011
1ères demandes d'asile (DA)	1 264	1 085	1 116	2 283	1 726	2 974	1 403
% PP	65,9%	79,6%	85,0%	81,7%	76,2%	86,2%	82,3%
% POS sur total DA	6,8%	4,1%	4,7%	8,4%	5,2%	8,1%	6,8%
réexamens	438	706	407	956	247	727	194
% PPR	80,1%	88,5%	84,8%	95,8%	90,7%	90,1%	90,2%
% POS sur total réexamens	8,6%	8,2%	6,6%	13,3%	4,4%	15,5%	7,0%
DA globale	1 702	1 791	1 523	3 239	1 973	3 701	1 597
% PP	69,6%	83,1%	85,0%	85,9%	78,1%	86,9%	83,2%
% POS sur total DA globale	7,2%	5,1%	5,1%	9,5%	5,1%	8,9%	6,8%
Taux de convocation	63,9%	43,0%	72,4%	71,7%	74,8%	89,5%	89,2%
Taux d'admission Ofpra	3,9%	6,3%	19,9%	34,8%	32,9%	11,5%	6,6%
Taux d'annulation	14,4%	15,9%	21,9%	21,7%	28,0%	19,8%	17,9%

*NB : On observe de fortes variations en 2008 et 2009 avec une forte hausse de ce taux consécutive à l'augmentation de la demande d'asile malienne. Cette demande, essentiellement motivée par la problématique de l'excision, a généré un grand nombre de décisions d'admission prises au titre de la protection subsidiaire. En 2011, pour les mêmes raisons, seuls deux pays d'origine sûrs génèrent des taux d'admission supérieurs à la moyenne : le Mali et le Sénégal.*

Source : OFPRA

Un tel constat conduit votre commission à s'interroger :

- d'une part, **sur les critères permettant de qualifier un pays de « sûr »**, au regard de ces taux d'admission et des décisions rendues à plusieurs reprises par le Conseil d'Etat sur ce sujet (voir encadré ci-dessous) ;

- d'autre part, compte-tenu d'un taux d'annulation significatif par la CNDA de décisions de rejet de l'OFPRA portant sur des demandes placées en procédure prioritaire, **sur la conformité à nos engagements internationaux de l'absence de caractère suspensif du recours formé devant la CNDA en procédure prioritaire**. La Cour européenne des droits de l'homme devrait d'ailleurs se prononcer sur ce sujet dans les mois à venir.

### Les pays d'origine sûrs

Développée dans le cadre des travaux communautaires visant à établir des normes minimales concernant l'accès au statut de réfugié dans les Etats membres, la notion de pays d'origine sûr – et l'application de la procédure prioritaire aux demandes d'asile formulées par des ressortissants de ces pays – a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2003-485 DC du 4 décembre 2003.

Aux termes de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « *un pays est considéré comme [sûr] s'il veille 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. La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande* ». L'établissement de la liste des pays d'origine sûrs relève de la compétence du conseil d'administration de l'OFPRA (article L. 722-1 de ce même code).

La liste des pays d'origine sûrs se caractérise depuis 2005 par son instabilité, conséquence notamment de plusieurs décisions d'annulation du Conseil d'Etat.

Ainsi, le 30 juin 2005, le conseil d'administration de l'OFPRA a adopté une première liste de douze pays d'origine sûrs, composée du Bénin, de la Bosnie-Herzégovine, du Cap-Vert, de la Croatie, de la Géorgie, du Ghana, de l'Inde, du Mali, de l'île Maurice, de la Mongolie, du Sénégal et de l'Ukraine. Cette liste a été complétée le 16 mai 2006 par l'Albanie, la Macédoine, Madagascar, le Niger et la Tanzanie.

Dans un arrêt *Association Forum Réfugiés* du 13 février 2008, le Conseil d'Etat a annulé l'inscription de l'Albanie et du Niger en raison de l'instabilité du contexte politique et social propre à ces deux pays au moment de l'adoption de la liste.

Le 13 novembre 2009, le conseil d'administration de l'OFPRA a révisé cette dernière, en retirant la Géorgie et y ajoutant l'Arménie, la Serbie et la Turquie.

Par un arrêt *Amnesty International et autres* du 23 juillet 2010, le Conseil d'Etat a annulé l'inscription de l'Arménie, de Madagascar et de la Turquie, ainsi que du Mali en ce qui concerne les femmes uniquement (en raison de la prévalence de l'excision dans ce pays).

Le 18 mars 2011, le conseil d'administration de l'OFPRA a une nouvelle fois modifié la liste des pays d'origine sûrs afin d'y ajouter l'Albanie et le Kosovo.

**A ce jour, la liste des pays d'origine sûrs est composée de seize pays : Albanie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, Kosovo, Macédoine, Mali (pour les hommes uniquement), île Maurice, Mongolie, Sénégal, Serbie, Tanzanie et Ukraine.**

Depuis l'entrée en vigueur de la première liste de pays d'origine sûrs en juillet 2005, la part de la demande d'asile en provenance de ces pays demeure relativement constante, comprise entre 5% et 10% de la demande d'asile globale. Près de 90% des demandes formulées par des ressortissants de ces pays sont placées par les préfectures en procédure prioritaire.

On observe néanmoins que l'inscription ou le retrait d'un pays a des conséquences rapides et importantes sur le flux de demandes. Ainsi la demande d'asile émanant de ressortissants du Kosovo a-t-elle baissé de 30% entre son inscription sur la liste en mars 2011 et le 1<sup>er</sup> juillet 2011. *A contrario*, postérieurement à la décision du Conseil d'Etat retirant l'Arménie de la liste, la demande d'asile arménienne a augmenté de 100%, retrouvant à l'issue du premier semestre 2011 le niveau antérieur à son inscription.

### **III. UN DROIT D'ASILE DE PLUS EN PLUS DIFFICILE À EXERCER**

**Au-delà du recours excessif à la procédure prioritaire, qui prive de droit au séjour et à un recours suspensif une part importante des demandeurs d'asile**, votre rapporteur pour avis a été alerté par plusieurs associations sur les difficultés croissantes rencontrées, sur le terrain, par les demandeurs d'asile pour faire valoir leurs droits. Ces difficultés trouvent leur source dans la saturation des dispositifs d'accueil et d'hébergement, contraignant une part croissante des demandeurs à résider sur le territoire dans des conditions de plus en plus précaires en attendant qu'une décision ait été prise quant à leur demande de protection.

#### ***A. UNE SATURATION DES CENTRES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE (CADA)***

Les demandeurs d'asile en procédure « normale » dépourvus de ressources suffisantes et de logement sont en principe accueillis pendant le temps de l'instruction de leur demande, et le cas échéant, de leur recours, dans un **centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)**.

Aux termes de l'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles, ces centres *« ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en possession de l'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, pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile »*.

En dépit de progrès notables réalisés au cours des dix dernières années – le nombre de places de CADA a été multiplié par quatre en dix ans, passant de 5 282 places en 2001 à 21 410 places fin 2010 –, le dispositif d'accueil en CADA est aujourd'hui **totalelement saturé**.

Au 30 septembre 2011, il comportait **21 410 places réparties sur 272 CADA** situés dans l'ensemble des régions du territoire métropolitain (à l'exception de la Corse), auxquelles s'ajoutent 246 places réparties dans deux centres de transit et les 33 places du centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) – soit **un total de 21 689 places**, alors que le nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure sur le territoire français à la même date s'élevait à **53 918 personnes**.

Occupés à 97,8% au 30 septembre 2011, les CADA ne sont ainsi en réalité en mesure d'accueillir **que 38,8% des demandeurs d'asile éligibles**<sup>1</sup>.

Or il est unanimement reconnu qu'un demandeur d'asile accueilli en CADA a une probabilité plus forte de voir sa demande prospérer que les autres, en raison d'un accompagnement social, administratif et juridique plus adapté. Comme l'indique le rapport de la mission d'appui sur les coûts des CADA, établi conjointement en novembre 2010 par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Contrôle général économique et financier (CGEFI) : « *[la] diversité de traitement en matière d'hébergement des demandeurs d'asile n'assure pas l'égalité des chances d'obtenir le statut de réfugié. Une étude de FTDA a pu cerner statistiquement ce phénomène et tous les opérateurs rencontrés au cours de cette mission ont confirmé que les taux d'obtention du statut, ceteris paribus, sont clairement discriminants en défaveur des demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA. Les hébergés en CADA y bénéficient d'un important accompagnement administratif et social leur permettant de mieux se préparer au parcours difficile que constitue pour eux la procédure de demande du statut de réfugié* »<sup>2</sup>.

En l'absence de nouveau programme tendant à accroître la capacité d'hébergement en CADA, le Gouvernement s'est engagé dans une démarche de rationalisation de la gestion de ces centres. Ceux-ci se caractérisent en effet

---

<sup>1</sup> Il convient en outre de tenir compte de la présence dans ces centres d'un certain nombre de personnes ne relevant plus du dispositif. Selon les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur, au 30 septembre 2011, seules 80,2% des personnes accueillies en CADA étaient des demandeurs d'asile stricto sensu ; 9,4% d'entre elles avaient été reconnues réfugiées (2,3% étaient en présence induite) et 10,4% avaient été déboutées de leur demande d'asile (7,1% étaient en présence induite). Rappelons qu'au terme de l'article R. 348-3 du code de l'action sociale et des familles, la durée de maintien dans les centres après la notification de la décision définitive sur la demande d'asile est limitée à trois mois, renouvelables une fois avec l'accord du préfet, s'agissant des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, et à un mois s'agissant des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive défavorable.

<sup>2</sup> Rapport de la mission d'appui sur les coûts des CADA, établi conjointement en novembre 2010 par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Contrôle général économique et financier (CGEFI), page 11.

par une grande hétérogénéité, dépendant du public accueilli (personnes isolées, familles, etc.), de leur structure (hébergement collectif, ensemble d'appartements), de leur capacité d'hébergement (de 12 à 210 places) et de charges de personnel différentes d'un centre à l'autre (diversité des conventions collectives, du taux d'encadrement, des frais d'interprétariat, etc.). Quatre partenaires (Adoma, AFTAM, France Terre d'asile et Forum Réfugiés) gèrent environ 50% des places.

Depuis la fin de l'année 2010, le Gouvernement s'efforce d'élaborer un **référentiel de coût** destiné à harmoniser les prestations offertes par ces centres et à **diminuer les « présences indues »** (étrangers reconnus réfugiés ou déboutés du droit d'asile, qui ne sont de ce fait plus éligibles au dispositif), dans un contexte de **diminution constante depuis 2010 des crédits alloués aux CADA** : seuls 194 millions d'euros leur sont consacrés par le projet de loi de finances initiale pour 2012, alors que la loi de finances initiale pour 2010 leur allouait 202,63 millions d'euros et celle pour 2011 199 millions d'euros. Le prix moyen de journée d'une place de CADA, de 26,20 euros en 2010, s'établirait en 2012 à 24,44 euros. Il est permis de se demander, eu égard à l'ensemble de l'évolution des coûts, comme il apparaît possible de diminuer ce prix de journée de 6,7% en deux ans et quelles sont les prestations qui sont affectées – ou en quoi la qualité de certaines prestations est affectée par cette diminution.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, M. Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile, s'est alarmé de cette situation qui tend à harmoniser à la baisse les prestations fournies par les CADA tout en plaçant ces derniers devant de graves difficultés ; il évalue notamment entre 300 à 400 le nombre d'emplois supprimés par les gestionnaires de CADA du fait de ces restrictions.

Inquiète des conséquences de cette politique malthusienne de gestion de l'hébergement des demandeurs d'asile, **vo**tre **commission des lois s'associe pleinement à la préconisation**, formulée il y a quelques mois par nos collègues Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier dans un rapport d'information consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile, **tendant à accroître le nombre de places en CADA**. Comme l'indiquent nos collègues dans ce rapport, « *seules ces nouvelles capacités permettront d'offrir à chaque demandeur d'asile les prestations d'accompagnement dont il a besoin* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> « L'hébergement des demandeurs d'asile entre approximations statistiques et dérapages budgétaires », rapport d'information n°584 (2010-2011) fait au nom de la commission des finances du Sénat par Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier, juin 2011, page 22. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-584-notice.html>

Deux arguments supplémentaires plaident en faveur d'un tel accroissement :

- d'une part, si le Gouvernement met en avant l'évolution erratique de la demande d'asile pour expliquer cette sous-adaptation de notre dispositif d'accueil aux flux de demandes, il y a lieu d'observer que le volume de la demande d'asile formulée en France depuis 2008 n'est en rien exceptionnel et qu'il demeure en tout état de cause inférieur aux volumes constatés entre 2003 et 2005 (où le nombre de demandes s'est élevé successivement à 61 993, 65 614 et 59 221, mineurs accompagnants inclus). En outre, comme le relèvent nos collègues dans leur rapport précité, si « *le caractère nécessairement fluctuant du nombre de demandeurs d'asile en attente de traitement de leur dossier rend impossible un ajustement précis de la capacité des CADA aux besoins effectifs* », « *la situation actuelle, où moins d'un tiers des demandeurs d'asile éligibles à un hébergement en CADA y sont accueillis, rend peu probable la perspective d'une surcapacité globale des offres de places en CADA par rapport aux besoins* »<sup>1</sup> ;

- d'autre part, votre commission observe qu'un accroissement du nombre de places en CADA ne constituerait pas nécessairement une charge budgétaire élevée. En effet, **le coût moyen d'une place en CADA** – fixé à 24,44 euros par jour et par personne en 2012 – **est légèrement inférieur au coût total de l'allocation temporaire d'attente** (10,99 euros par jour en 2012) **associée à une place d'hébergement d'urgence** (15 euros par jour en 2012 s'agissant du dispositif à gestion déconcentrée). Au total, les associations entendues par votre rapporteur pour avis ont souligné que l'ensemble des crédits consacrés à l'ATA et à l'hébergement d'urgence **permettraient**, s'ils étaient redéployés à cette fin, **de financer plus de 20 000 places en CADA**.

En outre, s'il n'est pas illégitime de rechercher une harmonisation des prestations des CADA, par l'élaboration d'un référentiel de coûts qui permettra d'ajuster les enveloppes financières aux prestations effectivement fournies, cette démarche devrait être motivée par le seul souci d'assurer une meilleure égalité de traitement des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire, dans le respect des prescriptions posées par les directives communautaires.

#### ***B. DES DIFFICULTÉS CROISSANTES POUR ACCÉDER À L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE ET À UN HÉBERGEMENT D'URGENCE***

Les demandeurs d'asile qui n'ont pas obtenu d'hébergement en CADA ainsi que ceux qui ne remplissent pas les conditions pour y accéder (demandeurs d'asile en procédure prioritaire et étrangers en instance d'une réadmission dans un autre Etat-membre de l'Union européenne au titre du mécanisme « Dublin » – voir *infra*) sont en principe éligibles à un **hébergement d'urgence** ainsi qu'à l'**allocation temporaire d'attente** (ATA).

---

<sup>1</sup> Rapport précité, page 22.

Dans la pratique, la mise en œuvre de ces deux prestations soulève des difficultés sérieuses. En outre, les associations s'inquiètent des conséquences d'une éventuelle redéfinition du cahier des charges des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile.

### **1. Une gestion à l'aveugle du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile**

L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile est composé de deux dispositifs distincts :

- un dispositif à gestion nationale, géré par Adoma et destiné à l'hébergement hors Île-de-France de demandeurs d'asile arrivant en région parisienne (qui représentent plus de 45% des demandeurs) et à la prise en charge des demandeurs d'asile des autres régions qui accueillent une part importante du flux national. Les demandeurs accueillis dans ce dispositif bénéficient, en plus de l'hébergement, d'un accompagnement administratif. **10,46 millions d'euros** lui sont affectés par le projet de loi de finances pour 2012, correspondant au financement de **1 756 places** pour un coût moyen journalier unitaire de 15,51 euros (auquel s'ajoute une enveloppe forfaitaire correspondant à environ 5%, destinée à la prise en charge des premiers secours) ;

- un dispositif à gestion déconcentrée, qui regroupe des crédits mis à la disposition des préfets afin de financer des dépenses d'hébergement d'urgence en hôtel ou en structures collectives. La dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 2012 est de **80,44 millions d'euros**, correspondant au financement de **14 652 places** pour un coût moyen journalier de 15 euros. Cette dotation constitue un effort de sincérité notable par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2010 sur ce poste budgétaire : 20,86 millions d'euros. Elle demeure toutefois **nettement inférieure** à l'activité exécutée en 2010 – 99,70 millions d'euros<sup>1</sup>. Durant le dernier trimestre 2010, près de **19 000 places** ont ainsi été financées par les services déconcentrés.

La prise en charge de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile se caractérise par une situation de tension chronique causée par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, dans un contexte de stagnation et de saturation du nombre de places disponibles en CADA (cf. *supra*), ainsi que par des phénomènes de concentration des demandeurs dans certains départements d'accueil.

---

<sup>1</sup> Cette distorsion entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et les besoins réellement constatés avait rendu nécessaires trois abondements de crédits en cours d'année, dans le cadre de la levée de la réserve de précaution, du décret d'avance n°2010-1147 du 29 septembre 2010 et de la loi de finances rectificative n°2010-1658 du 29 décembre 2010. Source : rapport annuel de performances de la mission « immigration, asile et intégration » annexé au projet de loi de règlement pour 2010.

En outre, comme l'ont souligné nos collègues Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier dans leur rapport précité, il n'existe à l'heure actuelle **aucun système d'information permettant d'assurer un suivi des demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA**<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, une circulaire en date du 24 mai 2011, adressée à l'ensemble des préfets, a mis l'accent sur la nécessité d'homogénéiser les pratiques, d'organiser la répartition des demandeurs sur l'ensemble du territoire régional et de rationaliser les dépenses, préconisant notamment la prise en charge en structures collectives plutôt qu'à l'hôtel.

La circulaire invite par ailleurs les préfets à **ne pas accorder d'hébergement d'urgence**, sur les crédits financés par le programme n° 303 : « immigration et asile », **aux demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire après une décision de rejet de l'OFPRA, y compris lorsqu'ils ont saisi la CNDA d'un recours en annulation de cette décision de rejet, en raison de l'absence d'effet suspensif de ce dernier.**

Enfin, elle préconise la limitation de la prestation offerte à l'hébergement *stricto sensu* – les prestations d'information, d'orientation et d'accompagnement devant relever exclusivement de la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (voir *infra*).

En tout état de cause, le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile est affecté par une crise générale de l'hébergement qui fragilise considérablement des situations d'ores et déjà précaires.

A cet égard, le juge des référés du Conseil d'État considère que « *si, notamment lorsqu'une première évaluation des besoins spécifiques du demandeur est requise ou lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, l'autorité administrative peut recourir à des modalités différentes de celles qui sont normalement prévues, c'est pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, et en couvrant les besoins fondamentaux du demandeur d'asile ; qu'il lui appartient, en particulier, de rechercher si des possibilités d'hébergement sont disponibles dans d'autres régions et, le cas échéant, de recourir à d'autres modalités d'accueil* » (CE, ordonnance, 25 janvier 2011, recours n°345800). Dans une ordonnance en date du 19 novembre 2010, le juge des référés du Conseil d'Etat avait notamment considéré que, lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, le préfet pouvait « *recourir à des modalités d'accueil sous forme de tentes ou d'autres installations comparables* ».

En tout état de cause, les associations entendues par votre rapporteur pour avis ont indiqué qu'à l'heure actuelle, **de nombreux demandeurs d'asile dormaient dans la rue, faute de place disponible dans les dispositifs dédiés, ou étaient pris en charge par l'hébergement généraliste.**

---

<sup>1</sup> Rapport précité, page 20.

## **2. Des crédits consacrés à l'allocation temporaire d'attente (ATA) qui ne tiennent compte ni des besoins prévisibles, ni de la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État**

Conformément à la directive « accueil » 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, l'allocation temporaire d'attente (ATA), créée par la loi de finances pour 2006 n°2005-1719 du 30 décembre 2005, est versée aux demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés en CADA pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la CNDA. Rappelons que les demandeurs d'asile ne sont, sauf exception, pas autorisés à travailler et que le versement de cette prestation doit contribuer à assurer la subsistance du demandeur, conformément à l'article 13 de la directive précitée. La gestion de l'ATA relève de la compétence de Pôle Emploi.

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit d'affecter **89,65 millions d'euros** au financement de cette prestation dont le montant s'élèvera en 2012 à **10,99 euros par jour et par personne**. La dotation prévue permettrait ainsi de verser cette allocation à 21 565 bénéficiaires, pour une durée moyenne de versement de 12 mois. A cela s'ajoutent près de 3 millions d'euros versés à Pôle Emploi au titre des frais de gestion (31,43 euros par nouveau dossier et 8,62 euros par dossier et par mois).

Cette dotation reste **inférieure à l'activité réellement exécutée en 2010**. Alors que 53 millions d'euros avaient été ouverts sur ce poste budgétaire en loi de finances initiale pour 2010, la consommation a atteint **104,98 millions d'euros en 2010**, avec plus de 28 000 bénéficiaires de cette allocation en moyenne mensuelle<sup>1</sup>. La **prévision d'exécution en 2011**, s'agissant de cette seule allocation, s'élèverait à **154 millions d'euros**. Là encore, en dépit des efforts poursuivis pour diminuer les délais d'examen des demandes d'asile, les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2012 seront très probablement insuffisants pour couvrir le besoin de financement de cette allocation au cours de l'année prochaine.

Or, outre l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, ces besoins devront tenir compte de la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État.

En effet, dans deux arrêts datés respectivement du 16 juin 2008 puis du 7 avril 2011, le Conseil d'État a considéré que **l'ensemble des demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire devaient avoir accès à l'ATA jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA**.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, M. Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile, s'est inquiété de l'absence de traduction réglementaire et budgétaire de l'arrêt du Conseil d'État daté du

---

<sup>1</sup> Voir le rapport annuel de performances de la mission « immigration, asile et intégration » annexé au projet de loi de règlement pour 2010.

7 avril 2011, qui concerne les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire pour cause de menace à l'ordre public ou pour demande d'asile jugée frauduleuse ou abusive<sup>1</sup>.

Interrogé par votre rapporteur pour avis lors de son audition par votre commission des lois, **M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, a évalué à environ 9 millions d'euros l'impact budgétaire de cette décision.**

Il a également annoncé qu'un groupe de travail réfléchissait actuellement à une modification du code du travail afin de tenir compte de cette jurisprudence du Conseil d'État.

En effet, en l'état du droit, l'article L. 5423-8 du code du travail réserve l'ATA aux « *ressortissants étrangers dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France* ». Or, privés de droit au séjour, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ont, d'après les informations communiquées par les représentants de la Coordination française pour le droit d'asile, les plus grandes peines à obtenir de Pôle Emploi le versement de l'ATA, s'ils n'accompagnent pas leur demande d'une copie de la décision du Conseil d'État démontrant qu'ils sont éligibles à cette allocation.

**Votre commission ne peut qu'inviter le Gouvernement à clarifier très rapidement le droit applicable et à donner les instructions nécessaires pour que les décisions du Conseil d'État, qui s'appuient sur les prescriptions du droit communautaire, soient pleinement mises en œuvre.**

### **3. Un projet de redéfinition des missions des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile qui suscite l'inquiétude des associations**

Les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile assurent une fonction de guichet unique auprès des demandeurs d'asile, proposant une première évaluation sociale, la délivrance d'une information juridique et administrative, l'ouverture des droits, l'orientation vers une solution d'hébergement d'urgence, voire dans certains cas une domiciliation.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est chargé du financement et de la coordination du réseau de ces plateformes.

En 2011, le budget du réseau des plateformes d'accueil s'est élevé à 10,8 millions d'euros, dont 5,7 millions relevant de l'OFII, 3,7 millions du Fonds européen pour les réfugiés (FER) et le reste des collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> L'arrêt du 16 juin 2008 avait déjà élargi l'accès à l'ATA aux demandeurs d'asile ressortissants des pays d'origine sûrs.

### Subventions allouées aux plates-formes associatives en 2010 et 2011

	FER	Collectivités locales	Programme 303	Autres *	OFII	TOTAL
2011	3 640 817	638 449	0	213 525	6 200 000	<b>10 692 791</b>
%	34,0%	6,0%	0,0%	2,0%	58,0%	<b>100,0%</b>
2010	3 638 528	646 283	300 000	342 093	5 478 275	<b>10 405 179</b>
%	35,0%	6,2%	2,9%	3,3%	52,6%	<b>100,0%</b>
Evolution 2011/2010	0,1%	-1,2%	-100,0%	-37,6%	13,2%	<b>2,8%</b>

(\*) dont ressources propres, valorisations diverses, autres dons ou subventions.

Source : ministère de l'Intérieur (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration)

L'OFII met en œuvre, durant une période transitoire qui s'achèvera au 31 décembre 2011, ses responsabilités suivant trois modalités alternatives :

- par ses propres personnels et ses crédits de fonctionnement dans cinq régions et 18 départements, représentant 26% du flux métropolitain de l'asile ;

- en combinant la mobilisation de ses moyens et le recours à neuf opérateurs qu'il subventionne pour une partie des prestations dans sept régions représentant 17% du flux métropolitain de l'asile ;

- enfin, en subventionnant 15 opérateurs délégués dans dix régions représentant 57% du flux métropolitain de l'asile.

Afin de préparer la sortie de la période transitoire et d'harmoniser les subventions attribuées aux opérateurs délégués, un audit des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile a été confié par l'OFII à un cabinet privé. L'objectif est de définir, dans un cahier des charges opposable, le détail des activités d'accueil, d'information et d'orientation des demandeurs d'asile susceptibles de bénéficier d'un financement de l'État, dans un souci de rationalisation de l'allocation des deniers publics.

Lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, les représentants de la Coordination française pour le droit d'asile et de Forum Réfugiés ont craint que le projet élaboré par ce cabinet d'audit privé ne conduise à réduire très significativement l'assistance apportée aux demandeurs d'asile. En particulier, ils se sont alarmés d'une possible exclusion du cahier des charges de ces plateformes de l'aide au récit – qui est pourtant essentielle pour permettre aux demandeurs de présenter à l'OFPRA un récit complet et précis, en langue française, des motifs justifiant leur demande de protection.

Interpellé sur ce point par votre rapporteur pour avis lors de son audition par votre commission des lois, M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, a indiqué que **le Gouvernement n'entendait en aucun cas exclure l'aide au récit des prestations fournies par les plateformes d'accueil.**

### ***C. LA QUESTION DE L'ACCÈS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE DEVANT LA CNDA***

Pour pouvoir formuler leur recours dans de bonnes conditions et démontrer que c'est à tort que l'OFPRA a rejeté leur demande de protection, les demandeurs d'asile ont le droit d'être assistés par un avocat devant la Cour nationale du droit d'asile, désigné au besoin au titre de l'aide juridictionnelle.

Afin d'assurer la conformité de notre droit interne aux prescriptions de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005, la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration a supprimé, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008, la condition d'entrée régulière en France pour l'octroi de l'aide juridictionnelle devant la CNDA, permettant désormais à l'ensemble des requérants d'y prétendre lorsque leurs ressources sont insuffisantes.

Cet élargissement a provoqué deux conséquences importantes pour le fonctionnement de la Cour :

- d'une part, il a accru considérablement le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle et, corrélativement, les crédits nécessaires pour la financer. Celles-ci ont ainsi été multipliées par cinq entre 2008 et 2009, passant de 1 202 à 6 185 admissions. Le montant de la dépense induite a progressé dans une proportion comparable, passant de 219 629 euros en 2008 à 1,13 million d'euros en 2009 ;

- d'autre part, il a contribué à un ralentissement de la durée de traitement des recours, notamment en raison de nombreuses demandes d'admission à l'aide juridictionnelle formulées le jour même de l'audience, contraignant la juridiction de jugement à renvoyer l'affaire jusqu'à la décision du bureau d'aide juridictionnelle.

Afin de remédier à ces deux difficultés, deux dispositions nouvelles, entrées en vigueur en 2011, ont encadré le régime de l'aide juridictionnelle devant la CNDA :

- d'une part, la loi de finances pour 2011 a prévu que cette aide devrait être **sollicitée dans un délai d'un mois** à compter de la réception par le requérant de l'avis de réception de son recours. D'après les informations communiquées par la CNDA, la mise en œuvre de cette nouvelle disposition a eu moins pour effet de diminuer les demandes d'aide que de rendre irrecevables celles présentées hors délai ;

- d'autre part, l'article 95 de la loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité **a exclu du bénéfice de l'aide juridictionnelle**, sous un certain nombre de réserves, **les requérants en situation de réexamen**. La CNDA estime que cette disposition devrait réduire légèrement le taux d'augmentation des demandes d'aide juridictionnelle, puisqu'elle évalue à 6,5% environ le nombre de recours formulés contre des décisions de l'OFPRA prises après un réexamen.

Au-delà de ces restrictions législatives, la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle devant la Cour nationale du droit d'asile est confrontée à **une pénurie d'avocats volontaires pour exercer cette mission.**

A l'heure actuelle, 111 avocats – volontaires – sont susceptibles d'être désignés au titre de l'aide juridictionnelle par la Cour. Ils appartiennent aux barreaux de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre, et, depuis un décret du 15 mars 2011, de Basse-Terre, de Fort-de-France et de Saint-Denis de la Réunion. A ces avocats s'ajoutent ceux qui, déjà constitués dans une affaire, acceptent d'être désignés par le bureau de l'aide juridictionnelle près la Cour, à la demande du requérant.

Le nombre d'avocats inscrits sur les listes demeure toutefois **nettement insuffisant au regard des demandes**, ce qui conduit à une désignation trop fréquente des mêmes avocats. Cette insuffisance tient essentiellement à **la faiblesse de la rétribution de l'aide juridictionnelle dans le contentieux de l'asile** (8 UV, soit environ 185 euros seulement par dossier). Par comparaison, le contentieux du refus de séjour devant le tribunal administratif est rémunéré à hauteur de 20 UV, comme l'a indiqué à votre rapporteur pour avis Mme Martine Denis-Linton, présidente de la CNDA.

Par ailleurs, les missions foraines que la Cour doit pouvoir organiser à **Mayotte** se heurtent à l'impossibilité, pour la juridiction, de désigner sur place des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, faute de texte le prévoyant. La CNDA ayant une compétence nationale, il est particulièrement **regrettable**, s'agissant d'un contentieux qui concerne des populations particulièrement démunies, **que l'aide juridictionnelle ne soit pas étendue à ce département d'outre-mer.**

Votre commission juge cette situation particulièrement regrettable et **souhaite qu'une revalorisation du taux de l'aide juridictionnelle dans le contentieux de l'asile ainsi qu'un élargissement des conditions permettant de désigner des avocats à ce titre soient envisagés dans les plus brefs délais.**

#### **IV. UN DROIT D'ASILE QUI S'EXERCE DÉSORMAIS DANS UN CADRE EUROPÉEN**

La création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice assurant la libre-circulation des personnes a rendu nécessaire un rapprochement des législations des États membres en matière d'asile.

La mise en œuvre d'une politique européenne de l'asile a reposé sur deux objectifs :

- d'une part, garantir à chaque demandeur d'asile un examen individuel de sa demande de protection dans des conditions d'accueil et de procédure harmonisées ;

- d'autre part, prévenir les demandes formulées successivement dans plusieurs États membres en instaurant le principe de responsabilité d'un État unique dans l'examen d'une demande d'asile formulée au sein de l'Union européenne.

A cette fin, plusieurs directives adoptées entre 1999 et 2005 ont eu pour but de définir des **normes minimales** en matière d'octroi d'une protection, de procédure applicable et d'accueil des demandeurs d'asile.

La seconde phrase de rapprochement des législations, engagée avec l'adoption sous présidence française de l'Union européenne du **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**, se heurte toutefois à l'heure actuelle à un certain nombre de blocages.

#### ***A. LES DYSFONCTIONNEMENTS DU DISPOSITIF « DUBLIN II »***

Le règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003, dit « Dublin II », vise à prévenir le risque de dépôt de demandes multiples en déterminant l'État-membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.

En règle générale, l'État responsable sera l'État :

- qui a délivré au demandeur un titre de séjour ou un visa, toujours en cours de validité ;
- ou dont le demandeur a franchi irrégulièrement les frontières ;
- ou encore l'État où réside en tant que réfugié ou demandeur d'asile un membre de la famille du demandeur.

En application de ce dispositif, le demandeur d'asile doit être transféré dans l'État-membre responsable de l'examen de sa demande, en principe dans un délai maximal de six mois à compter de l'accord de cet État.

Le préfet du département du domicile du demandeur d'asile est compétent pour prendre, notifier et exécuter la décision de remise du demandeur aux autorités de l'État membre responsable de l'examen de sa demande (transferts dits « sortants »). En sens inverse, les requêtes des États membres de l'Union européenne et des États associés (Norvège, Islande et Suisse) sont examinées par le ministère de l'Intérieur (service de l'asile), qui statue afin de déterminer si la responsabilité de la France est engagée et autorise, le cas échéant, la prise ou reprise en charge du demandeur d'asile (transferts dits « entrants »).

En 2010, la France a procédé à 883 transferts sortants, en particulier à destinations de l'Allemagne (152 transferts), de l'Italie (123 transferts) et de la Pologne (105 transferts). Elle a réadmis 986 demandeurs d'asile, en particulier en provenance d'Allemagne (203 demandeurs), de Belgique (180 demandeurs), des Pays-Bas (160 demandeurs), de Suisse (152 demandeurs) et du Royaume-Uni (102 demandeurs).

Le fonctionnement du mécanisme « Dublin II » s'appuie sur la base de données **EURODAC**, qui recense les empreintes digitales des demandeurs d'asile aux fins d'identification. En 2009, la Commission européenne avait proposé que cette base pût être **accessible aux services de police et de gendarmerie** ; cette proposition, considérée comme inacceptable par une majorité d'États membres, avait été abandonnée dans un premier temps. Toutefois, la Commission européenne et la présidence hongroise de l'Union européenne ont présenté au Conseil JAI des 8-9 juin 2011 une lettre conjointe reprenant notamment cette idée. **Votre commission des lois sera vigilante face à ce risque de détournement des finalités de ce fichier.**

La mise en œuvre du mécanisme « Dublin II » est aujourd'hui confrontée aux **insuffisances du système d'asile grec**. Comme l'a indiqué à une délégation de votre commission en déplacement à Bruxelles M. Ilkka Laitinen, directeur exécutif de FRONTEX, à l'heure actuelle, environ 90% des migrants illégaux pénétrant dans l'espace Schengen entrent par la frontière gréco-turque. Or dans un arrêt *MSS c/Grèce et Belgique* du 21 janvier 2011, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré **que le fonctionnement actuel du système d'asile grec était contraire aux articles 3 (qui prohibe les traitements inhumains ou dégradants) et 13 (relatif au droit au recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme**. A la suite de cette décision, la France a suspendu temporairement les transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce et, en l'attente d'une évolution de la situation, examine les demandes d'asile présentées sur son territoire et relevant en principe de la compétence de cet État. En 2010, la France avait renvoyé vers ce pays 47 demandeurs d'asile.

La Commission européenne a par ailleurs récemment proposé, dans le cadre de la négociation du « paquet asile » (voir *infra*) et dans un souci de solidarité entre les États membres, d'instaurer une possibilité de suspendre temporairement, dans des circonstances exceptionnelles, l'application du mécanisme « Dublin » en cas de transferts de demandeurs d'asile vers un État membre dont le système d'accueil est défaillant. Certains d'entre eux sont en effet, du fait de leur situation géographique, soumis à des pressions particulières et parfois disproportionnées par rapport à leurs capacités (exemple notamment de Malte). Cette proposition rencontre toutefois l'hostilité de plusieurs États membres, dont la France, qui font valoir que l'introduction d'un mécanisme de suspension temporaire ne serait pas conforme au principe de responsabilité de chaque État membre dans le contrôle de ses frontières extérieures. Plutôt qu'une dérogation au dispositif « Dublin II », le Gouvernement français soutient une solidarité basée sur un renforcement de la solidarité financière entre États membres, une mise en œuvre de programmes de réinstallations intra-communautaires et un traitement plus global de la situation migratoire.

En effet, les États membres sont confrontés à une grande disparité de situations face aux demandes d'asile formulées au sein de l'Union européenne.

**B. UNE DEMANDE D'ASILE INÉGALEMENT RÉPARTIE ENTRE LES ETATS MEMBRES**

Après une hausse significative de la demande d'asile au sein de l'Union européenne entre 2008 et 2009 (+8,5%), la demande s'est stabilisée en 2010. Les États membres de l'Union européenne sont néanmoins confrontés à une disparité de situations au regard des demandes d'asile formulées sur leur territoire, la France recevant toujours le plus grand nombre de demandes.

**Nombre de demandeurs d'asile dans l'Union européenne en 2008, 2009 et 2010**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Total UE</b>	<b>238 365</b>	<b>260 730</b>	<b>257 815</b>
<b>Belgique</b>	15 940	21 645	26 130
<b>Bulgarie</b>	745	855	1 025
<b>République Tchèque</b>	1 650	1 240	780
<b>Danemark</b>	2 375	3 725	5 070
<b>Allemagne</b>	26 945	31 810	48 490
<b>Estonie</b>	15	40	35
<b>Irlande</b>	3 865	2 690	1 940
<b>Grèce</b>	19 885	15 925	10 275
<b>Espagne</b>	4 440	3 005	2 740
<b>France</b>	41 845	47 625	51 595
<b>Italie</b>	nd	17 470	10 050
<b>Chypre</b>	3 450	2 665	2 875
<b>Lettonie</b>	55	60	65
<b>Lituanie</b>	520	450	495
<b>Luxembourg</b>	455	480	780
<b>Hongrie</b>	3 175	4 665	2 095
<b>Malte</b>	2 605	2 385	175
<b>Pays-Bas</b>	15 255	16 140	15 100
<b>Autriche</b>	12 750	15 785	11 050
<b>Pologne</b>	8 515	10 595	6 540
<b>Portugal</b>	155	140	160
<b>Roumanie</b>	1 180	965	885
<b>Slovénie</b>	260	200	245
<b>Slovaquie</b>	905	810	540
<b>Finlande</b>	3 770	4 915	3 090
<b>Suède</b>	24 875	24 175	31 875
<b>Royaume-Uni</b>	nd	30 290	23 715

(source : Eurostat)

On observe également une grande disparité dans les taux d'admission au statut de réfugié et à la protection subsidiaire.

**Taux d'admission - en première instance -  
au statut de réfugié et à la protection subsidiaire pour l'année 2010**

	Décisions positives	Taux d'admission global (%)	Taux d'admission au statut de réfugié (%)	Taux d'admission à la protection subsidiaire (%)
<b>Total UE</b>	55 095	25	12	9
<b>Belgique</b>	3 510	22	17	5
<b>Bulgarie</b>	140	27	4	23
<b>République Tchèque</b>	175	35	15	15
<b>Danemark</b>	1 345	41	20	16
<b>Allemagne</b>	10 445	23	17	1
<b>Estonie</b>	15	38	25	13
<b>Irlande</b>	25	2	2	0
<b>Grèce</b>	105	3	2	1
<b>Espagne</b>	610	22	9	13
<b>France</b>	5 115	14	11	3
<b>Italie</b>	4 305	38	14	13
<b>Chypre</b>	425	17	1	15
<b>Lettonie</b>	25	50	10	40
<b>Lituanie</b>	15	8	nd	8
<b>Luxembourg</b>	70	15	12	3
<b>Hongrie</b>	260	25	7	11
<b>Malte</b>	210	60	13	47
<b>Pays-Bas</b>	7 565	44	5	23
<b>Autriche</b>	3 445	25	15	10
<b>Pologne</b>	510	12	2	4
<b>Portugal</b>	55	42	4	38
<b>Roumanie</b>	70	16	9	7
<b>Slovénie</b>	25	22	17	nd
<b>Slovaquie</b>	90	31	2	19
<b>Finlande</b>	1 595	37	4	29
<b>Suède</b>	8 495	31	7	22
<b>Royaume-Uni</b>	6 440	24	17	7

(source : Eurostat)

Le tableau ci-dessus doit toutefois être interprété avec précaution. En effet, **il ne retrace que les taux d'admission en première instance** et ne tient donc pas compte des décisions prises en appel. Or, en France, plus de la moitié des protections est accordée par la CNDA : le taux global d'admission en 2010 s'élève ainsi à 27,5%.

Par ailleurs, il convient de noter que certains écarts entre les taux d'admission des différents États membres s'expliquent en partie par la nationalité des demandeurs d'asile, certains d'entre eux recevant notamment un nombre important de demandeurs d'asile issus de pays d'origine bénéficiant dans les circonstances actuelles d'un taux élevé d'octroi de protection (Irak, Somalie, Afghanistan ou Sri Lanka ces dernières années, par exemple). Une appréhension différente des situations des pays d'origine ainsi que des disparités persistantes dans les législations de chaque État membre expliquent également ces divergences, démontrant tout l'intérêt pour l'Union européenne de mettre en œuvre un régime d'asile européen commun.

### **Le Fonds européen pour les réfugiés (FER)**

Créé en 2000, sur décision du Conseil de l'Union européenne, le Fonds européen pour les réfugiés (FER) a pour principal objectif de regrouper, dans un même instrument, les actions mises en œuvre en matière d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés.

Il finance des actions nationales entrant dans les domaines suivants : accompagnement et amélioration de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'intégration des réfugiés ; renforcement des actions de réinstallation ; renforcement de la coopération pratique ; assistance technique.

Le FER soutient également des actions transnationales. Il a notamment soutenu, en 2009 et 2010, les projets de transferts intracommunautaires de réfugiés, dits programmes de « relocation », qui se sont traduits par l'arrivée sur le territoire français d'une centaine de bénéficiaires d'une protection internationale à Malte.

Enfin, il dispose d'une réserve financière destinée à soutenir la mise en œuvre de mesures d'urgence visant à fournir une protection temporaire en cas d'afflux massif de réfugiés, ou à soutenir des États membres faisant face à une pression particulière provoquée par l'afflux soudain d'un grand nombre de réfugiés.

Dans le cadre des objectifs définis par l'Union européenne, le FER participe au financement de projets à but non lucratif soutenus par ailleurs par des organismes publics ou privés, pour un montant maximum équivalant à la moitié du coût total de l'action.

En France, le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration est compétent pour préparer et présenter des programmes annuels nationaux à la Commission, sélectionner les projets financés pour chaque programme annuel, verser les subventions et contrôler leur utilisation, et préparer des rapports finaux sur les programmes annuels.

Pour la période 2008-2013, le FER est doté d'une enveloppe de 628 millions d'euros, dont 62 millions d'euros destinés à la France (soit 10% des crédits environ).

Lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, les représentants de Forum Réfugiés ont souligné la lourdeur administrative excessive de gestion de ce fonds, occasionnant des retards de paiement mettant en péril l'équilibre des associations.

### **C. UN APPROFONDISSEMENT EN COURS DE LA POLITIQUE COMMUNE DE L'ASILE**

Au-delà de l'adaptation du dispositif « Dublin II », le **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**, adopté sous présidence française de l'Union européenne en octobre 2008, a prévu d'instaurer, au plus tard en 2012, une procédure d'asile unique comportant des garanties communes et d'adopter des statuts uniformes pour les réfugiés comme pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Il prévoit, en outre, la mise en place d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, ainsi qu'un renforcement de la solidarité entre les États membres au profit de ceux « *dont le régime d'asile national est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées* », par la mise en place de transferts de réfugiés entre États.

Le **Bureau européen d'appui en matière d'asile**, créé en mai 2010, a été installé à Malte en juin 2011. Il s'agit d'une agence de régulation dénuée de toute compétence décisionnelle en matière d'asile mais exerçant des activités d'appui et de coordination ; elle peut également formuler des propositions. Ce Bureau est chargé de trois missions :

- l'appui à la coopération pratique en matière d'asile (facilitation de l'échange de bonnes pratiques, collecte d'informations sur les pays d'origine, appui à la coopération entre les États membres pour la mise en œuvre du mécanisme « Dublin II », appui aux opérations de réinstallation intra-communautaire) ;

- l'assistance aux États membres soumis à des pressions particulières en matière d'asile avec la création d'équipes d'appui en matière d'asile ;

- enfin, la mise en œuvre du régime d'asile européen commun par la collecte et l'échange d'informations ainsi que la préparation de rapports.

Parallèlement, des programmes de transferts intracommunautaires de réfugiés (de « relocation ») ont été mis en œuvre. En 2009 puis en 2010, la France a ainsi accueilli sur son territoire un peu moins de 200 personnes bénéficiant d'une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) à Malte.

La mise en œuvre du régime d'asile européen commun dépend désormais de la définition d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen sur les différents textes composant le « paquet asile » présenté en deux temps par la Commission européenne en décembre 2008 et octobre 2009.

L'état des discussions de chacun de ces textes est le suivant :

- la refonte de la directive 2004/83/CE dite directive « qualification » a fait l'objet d'un accord politique en juillet 2011 entre le Parlement européen et le Conseil et devrait être définitivement adoptée avant la fin de l'année 2011 : ce texte harmonise notamment le contenu des statuts de protection internationale, ce qui devrait contribuer à limiter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne ;

- pour la refonte du règlement « Dublin II », le point majeur de blocage porte sur l'introduction d'une clause de suspension temporaire des transferts entre États membres, soutenu par la Commission et le Parlement européen mais rejeté par une majorité d'États membres (voir *supra*) ;

- en ce qui concerne la refonte du règlement EURODAC, un accord a été trouvé à l'exception de la question de l'accès des forces de police à la base de données (voir *supra*) ;

- la refonte de la directive 2003/9/CE dite directive « accueil » achoppe sur plusieurs points, notamment la définition des membres de la famille, l'accès au marché du travail, le niveau des prestations sociales et la rétention ;

- enfin, la refonte de la directive 2005/85/CE dite directive « procédures » suscite des réserves chez certains États membres tenant notamment aux coûts administratifs et financiers de certaines dispositions visant à accroître les garanties procédurales offertes aux demandeurs d'asile ainsi qu'à l'absence de dispositions permettant de traiter efficacement les détournements de procédure.

\* \* \*

\*

En conclusion, votre commission des lois considère que les moyens mis en œuvre par le Gouvernement en matière d'asile soulèvent des difficultés majeures :

- d'une part, en dépit d'un effort notable, les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2012, inférieurs à l'activité exécutée en 2010 alors même que le nombre de demandeurs d'asile n'a cessé de croître depuis, seront de toute évidence insuffisants pour permettre à notre pays d'honorer ses engagements internationaux, conduisant en cela votre commission à s'interroger sur leur conformité au principe de sincérité budgétaire inscrit dans la LOLF ;

- d'autre part, le recours excessif aux procédures prioritaires et la gestion erratique des dispositifs d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile compromet la faculté de ces derniers à exercer leurs droits dans des conditions satisfaisantes.

**Pour ces raisons, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'asile par le projet de loi de finances pour 2012.**



## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

#### Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

**M. Stéphane Fratacci**, secrétaire général à l'immigration et à l'intégration

**Mme Pascale Legendre**, adjointe au chef du service de l'asile

#### Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

**M. Jean-François Cordet**, directeur général

#### Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

**Mme Martine Denis-Linton**, présidente

#### France terre d'asile

**M. Pierre Henry**, directeur général

**M. Christophe Harrison**, chargé de mission

#### Forum réfugiés

**M. Jean-François Ploquin**, directeur général

**Mme Suzana Crassard**, chargée des relations extérieures

#### Coordination française pour le droit d'asile

**M. Christophe Levy**, secrétaire général

**M. Gérard Sadik**, coordinateur de la commission nationale asile de La Cimade

**M. Jean Haffner**, responsable du département Étrangers du Secours catholique