

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, 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, Mmes Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mlle Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°16) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET QUI TRADUIT L'IMPORTANCE QUE LE NOUVEAU GOUVERNEMENT ATTACHE À LA POLITIQUE DE L'ASILE	8
A. UN EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE SUR UN POSTE DE DÉPENSES TRÈS LARGEMENT CONTRAINT PAR NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET COMMUNAUTAIRES	9
1. <i>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</i>	9
2. <i>Un poste budgétaire tributaire des évolutions du nombre de demandeurs d'asile</i>	11
3. <i>Un projet de budget qui dénote un effort de sincérité budgétaire</i>	13
B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE À LA POLITIQUE DE L'ASILE	16
1. <i>L'OFPPRA : un établissement public relativement préservé</i>	16
2. <i>La CNDA : une capacité de jugement accrue</i>	17
3. <i>Une revalorisation du montant de l'aide juridictionnelle devant la CNDA</i>	18
4. <i>La création de 1 000 nouvelles places d'hébergement en CADA</i>	20
II. UN DISPOSITIF D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE TOUJOURS CONFRONTÉ À DE MULTIPLES DIFFICULTÉS	20
A. UN PARC DE CENTRES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE (CADA) SOUS-DIMENSIONNÉ	20
1. <i>Un dispositif saturé</i>	20
2. <i>Un dispositif soumis à des objectifs de rationalisation et de maîtrise des coûts</i>	23
B. LA SITUATION PRÉCAIRE DES DEMANDEURS D'ASILE NE BÉNÉFICIAINT PAS D'UN HÉBERGEMENT EN CADA	24
1. <i>L'instabilité des conditions d'accès à l'allocation temporaire d'attente (ATA)</i>	24
2. <i>Des tentatives pour rationaliser le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile</i>	26
3. <i>La redéfinition des missions des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile</i>	28
C. L'URGENCE D'UN RÉÉQUILIBRAGE	30
III. UN RECOURS EXCESSIF AUX PROCÉDURES PRIORITAIRES	32
A. DES PROCÉDURES CONTESTÉES	32
1. <i>Une réduction des garanties offertes aux demandeurs d'asile</i>	32
2. <i>Des demandes d'asile qui sont loin d'être toutes infondées</i>	33
3. <i>Des hypothèses de recours à la procédure prioritaire contestées</i>	34
B. LES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORT D'INFORMATION DE NOS COLLÈGUES JEAN-YVES LECONTE ET CHRISTOPHE-ANDRÉ FRASSA	37
1. <i>Redonner un sens à la notion de « pays d'origine sûr »</i>	37
2. <i>Préciser les critères d'appréciation du caractère dilatoire, frauduleux ou abusif de la demande d'asile</i>	39
3. <i>Instaurer un droit à un recours suspensif</i>	39
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 14 novembre 2012 sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur, **les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2013 à la politique de l'asile.**

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis, a indiqué que la forte augmentation des crédits consacrés à l'asile par le programme n° 303 : « immigration et asile », auxquels il convient d'ajouter les crédits alloués à la Cour nationale du droit d'asile par le programme n° 165 : « Conseil d'État et autres juridictions administratives » (+20,4% au total par rapport aux crédits ouverts en 2012) dénotait à la fois un effort de sincérité budgétaire et une attention particulière du nouveau gouvernement pour la politique de l'asile. Le projet de budget paraît à cet égard reposer sur des hypothèses réalistes, contrairement aux années précédentes. Le rapporteur pour avis a également souligné la sanctuarisation de la dotation de l'OFPRA – même si cet établissement fera face à certaines difficultés en 2013 –, la revalorisation du montant de l'aide juridictionnelle devant la CNDA, portée par le programme n° 101 : « accès au droit et à la justice », ainsi que la décision du Gouvernement de créer 1 000 nouvelles places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis, a toutefois appelé l'attention sur les difficultés qui demeurent, en particulier dans le domaine de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile. Le parc des CADA est actuellement saturé et ne parvient à héberger que 40 % des demandeurs éligibles. Les modalités de versement de l'allocation temporaire d'attente et d'attribution de places en hébergement d'urgence soulèvent par ailleurs des difficultés importantes.

Enfin, **M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis**, a fait siennes les observations et les recommandations formulées dans le rapport d'information de MM. Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa sur la procédure d'examen des demandes d'asile¹. En particulier, il a appelé l'attention sur les nombreuses questions que soulève à l'heure actuelle la procédure prioritaire, liées en particulier à la notion de pays d'origine sûrs et à l'absence de caractère suspensif du recours devant la CNDA.

La commission a donné un avis favorable² à l'adoption des crédits consacrés à l'asile par les programmes n°303 : « immigration et asile » et n°165 : « Conseil d'État et autres juridictions administratives » du projet de loi de finances pour 2013.

¹ Rapport d'information n° 130, consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-130-notice.html>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121112/lois.html#toc7>

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois consacre depuis l'an passé un avis budgétaire à la politique de l'asile, distinct de l'examen des crédits consacrés à la politique d'immigration. Elle considère en effet que, s'il est naturellement légitime et nécessaire de définir une politique d'immigration, la politique de l'asile, qui découle de principes fondamentaux et des droits garantis par la convention de Genève de juillet 1951 et par la Convention européenne des droits de l'homme, relève d'une logique différente.

La politique de l'asile est en effet inscrite dans le socle de nos principes républicains. Depuis la Libération, elle fait intégralement partie de notre Constitution, le quatrième alinéa de la Constitution du 27 octobre 1946 énonçant que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ».

L'année dernière, votre commission avait dressé un bilan en demi-teinte de la politique des pouvoirs publics en faveur de l'asile.

Avec 56 250 demandes formulées sur son territoire en 2011¹, notre pays demeure la première terre d'accueil des demandeurs d'asile en Europe et la seconde dans le monde après les États-Unis. Son expertise est reconnue, et, grâce aux efforts budgétaires consentis par le précédent Gouvernement, les délais de traitement des demandes à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ont été relativement maîtrisés et les délais de jugement devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont été réduits très sensiblement.

Toutefois, notre dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile est saturé depuis plusieurs années et l'utilisation croissante qui est faite par les préfetures des « procédures prioritaires » conduit à priver un nombre chaque année plus important de demandeurs d'asile de droits et de garanties juridiques pourtant essentiels à leurs démarches.

C'est dans ce contexte difficile que s'inscrit le premier budget du nouveau Gouvernement consacré à la politique de l'asile.

¹ Source : Eurostat.

Celui-ci se traduit à la fois par un notable effort de sincérité budgétaire, mais également par un engagement courageux en faveur de la garantie du droit d'asile, que, dans l'actuel contexte de réduction des dépenses publiques, votre commission des lois tient à saluer.

I. UN BUDGET QUI TRADUIT L'IMPORTANCE QUE LE NOUVEAU GOUVERNEMENT ATTACHE À LA POLITIQUE DE L'ASILE

En 2013, les crédits consacrés à la garantie de l'exercice du droit d'asile par le programme n°303 : « immigration et asile » (action n°2 du programme) augmenteront de 22,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012, passant de 408,91 millions d'euros à 501,13 millions d'euros (hors fonds de concours et attributions de produits), en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Cette augmentation traduit avant tout **un notable effort de sincérité budgétaire**, alors même que les crédits consacrés à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile ont fait l'objet de **sous-dotations chroniques** au cours des années récentes.

Les crédits consacrés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) par le programme n°165 : « Conseil d'État et autres juridictions administratives » diminueront quant à eux légèrement, passant de 22,23 millions d'euros à 21,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (-2,86 %) et de 25,21 millions d'euros à 21,6 millions d'euros en crédits de paiement (-14,36 %).

Cette évolution traduit **un certain rééquilibrage** dans les crédits attribués à cette juridiction, qui avaient très fortement augmenté l'année dernière (+18,52 % en autorisations d'engagement et +22,86 % en crédits de paiement).

Au total, **l'effort consenti en faveur de la politique de l'asile s'élèvera en 2013 à 522,72 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une augmentation de 20,4 % par rapport aux crédits ouverts en 2012.

A cet effort significatif s'ajoute **une importante revalorisation de l'aide juridictionnelle devant la Cour nationale du droit d'asile**, portée par le programme n°101 : « accès au droit et à la justice », qui constitue une décision extrêmement attendue et qui devrait permettre un examen des recours dans de meilleures conditions.

Ainsi, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2013 à l'asile traduisent-ils non seulement la recherche d'une sincérité budgétaire au regard d'une politique très largement contrainte par des obligations constitutionnelles et par nos engagements internationaux et communautaires, mais également un réel engagement du Gouvernement en faveur de l'amélioration des conditions dans lesquelles le droit d'asile est aujourd'hui mis en œuvre dans notre pays.

A. UN EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE SUR UN POSTE DE DÉPENSES TRÈS LARGEMENT CONTRAINT PAR NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET COMMUNAUTAIRES

Les marges de manœuvre budgétaires en matière d'asile sont relativement limitées : en effet, notre pays est lié par un certain nombre d'engagements qui l'obligent à offrir à toute personne sollicitant l'asile sur le territoire de la République des conditions minimales d'accueil et d'hébergement.

De ce fait, les crédits consacrés à la politique de l'asile sont tributaires du flux des demandes de protection formulées sur notre territoire, lui-même tributaire de données géopolitiques.

A cet égard, le projet de budget pour 2013 se fonde sur des hypothèses d'évolution qui, au regard des informations dont dispose votre commission, paraissent réalistes.

1. 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'asile¹, 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^{er}, 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.

¹ 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).

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 bénéfice 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* »¹.

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'État.

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^{er} décembre 2005 dite « directive procédure »).

¹ *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.*

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.

2. Un poste budgétaire tributaire des évolutions du nombre de demandeurs d'asile

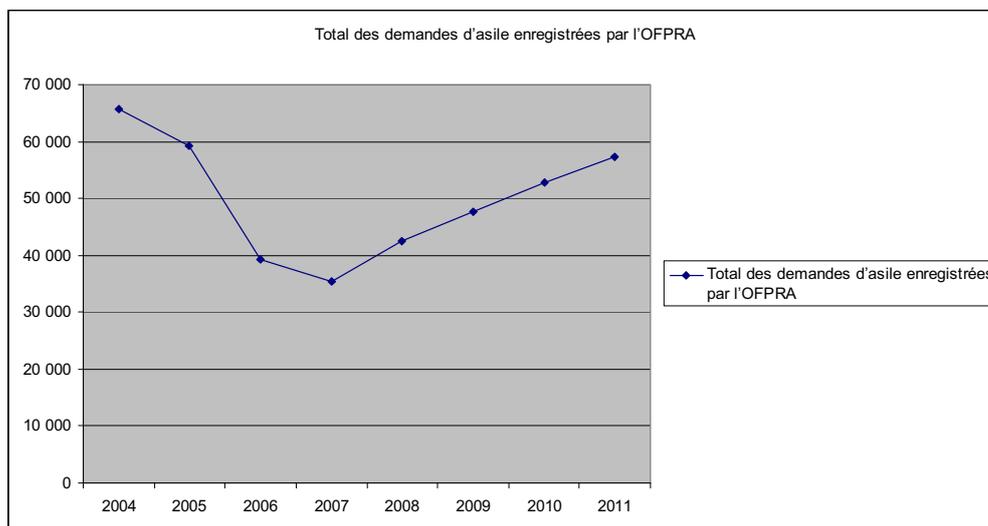
Les crédits mobilisés par l'action : « garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme n°303 sont tributaires de l'évolution du nombre de demandeurs d'asile présents sur notre territoire.

Ce nombre, qui dépend très largement de données géopolitiques sur lesquelles la France n'a aucune prise, varie très fortement d'une année à l'autre.

Ainsi, entre 2004 et 2008, la demande d'asile globale a enregistré une décline continue, diminuant même de 33,6 % en 2006 par rapport à 2007.

Cette tendance s'est inversée depuis 2008 et le nombre de demandeurs d'asile sollicitant la protection de la France a depuis fortement augmenté : +19,9 % en 2008 par rapport à 2007, +11,9 % en 2009 par rapport à 2008, +10,6 % en 2010 par rapport à 2009. En 2011, une nouvelle hausse de 8,7 % a été enregistrée¹.

En 2011, 52 147 premières demandes d'asile (mineurs accompagnants inclus) ont été enregistrées par l'OFPRA.



¹ Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII).

A l'issue du second trimestre 2012, la demande d'asile semble s'inscrire **en légère baisse** par rapport au premier semestre 2011 (-4,2 %), avec environ 28 500 demandes enregistrées depuis le début de l'année.

Il est néanmoins encore trop tôt pour se prononcer sur un renversement de tendance par rapport aux quatre années précédentes, les variations mensuelles restant fortes. La demande globale a pu ainsi repartir à la hausse en juin (+10,8 % par rapport au mois précédent), hausse confirmée en juillet (+9,2 % par rapport au mois précédent). Cette hausse des derniers mois ramène ainsi la baisse de 2012 de -4,2 % (six premiers mois de 2012 par rapport à la même période de 2011) à -1,3 % (sept premiers mois de 2012 par rapport à la même période de 2011). L'évolution sur les sept premiers mois de l'année apparaît même légèrement positive (+0,5 %) si l'on exclut les mineurs accompagnants. En outre, si les premières demandes continuent effectivement de marquer une baisse par rapport à 2011 (-4,8 % sur les six premiers mois et -2,3 % sur les sept premiers mois), les demandes de réexamen connaissent en revanche une forte augmentation (+19,9 % sur les six premiers mois et +22 % sur les sept premiers mois).

Il convient de ce fait d'être prudent dans l'interprétation de ces données, **des augmentations sensibles et inattendues ne pouvant être écartées.**

Évolution des demandes d'asile enregistrées par l'OFPRA

	Premières demandes	Mineurs accompagnants	Demandes de réexamen	Total des demandes d'asile soumises à l'OFPRA
2004	50 547	7 998	7 069	65 614
2005	42 578	7 155	9 488	59 221
2006	26 269	4 479	8 584	39 332
2007	23 804	5 583	6 133	35 520
2008	27 063	8 341	7 195	42 599
2009	33 235	8 883	5 568	47 686
2010	36 931	11 143	4 688	52 762
2011	40 464	11 683	5 190	57 337
1 ^{er} semestre 2012 ¹	19 680	5 454	3 293	28 427

Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

Depuis 2003, l'origine géographique des demandeurs d'asile varie peu. La Turquie, le Sri Lanka, la République démocratique du Congo, la Serbie, le Kosovo, la Fédération de Russie, Haïti, la Chine, l'Algérie et l'Arménie font partie de façon assez stable chaque année des principaux pays de provenance des demandeurs.

¹ Données provisoires au 9 juillet 2012.

En 2011, les dix principaux pays de provenance des demandeurs d'asile ont été le Bangladesh (3 462 demandes), la République démocratique du Congo (2 827 demandes), l'Arménie (2 651 demandes), le Sri Lanka (2 544 demandes), la Fédération de Russie (2 205 demandes), la Chine (1 991 demandes), Haïti (1 831 demandes), le Kosovo (1 822 demandes), la Guinée (1 598 demandes) et la Turquie (1 488 demandes).

Un des faits majeurs de l'année 2011 a été l'augmentation de la demande arménienne (+107 %) qui fait suite à l'annulation par le Conseil d'État, le 23 juillet 2010, de l'inscription de l'Arménie sur la liste des pays d'origine sûrs. Cette demande avait diminué en 2010 de 44 % à la suite de l'inscription du pays sur cette liste par le conseil d'administration de l'OFPRA le 13 novembre 2009. Ce pays figure à nouveau sur la liste des pays d'origine sûrs depuis une décision du conseil d'administration de l'OFPRA du 6 décembre 2011.

D'autres nationalités ont connu en 2011 une hausse conséquente de la demande : Haïti (+22 %), Turquie (+20 %), Somalie (+70 %), Érythrée (+32 %).

A l'inverse, on observe une baisse importante de la demande en provenance de certains pays, principalement européens (-44 % pour le Kosovo et -9 % pour la Russie).

Il convient enfin de noter au mois de juin 2012 la brusque accélération des demandes en provenance des Balkans. Cette augmentation est peut-être à mettre en rapport avec la libéralisation des visas (Serbie, Monténégro, Macédoine et Albanie). D'après les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur, elle concernerait essentiellement les minorités Rom de ces pays.

3. Un projet de budget qui dénote un effort de sincérité budgétaire

Pendant plusieurs années, 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 (ATA) 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 redéploiement des crédits non utilisés en fin de gestion et par l'obtention en fin d'exercice budgétaire de crédits complémentaires dans le cadre d'un décret d'avance, voire d'une loi de finances rectificative (en 2010 et en 2011).

Le tableau ci-dessous illustre la différence, depuis 2006, entre, d'une part, les crédits ouverts en loi de finances initiale, et, d'autre part, les crédits réellement consommés s'agissant des dépenses relatives à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile (CADA, hébergement d'urgence, premier accueil et ATA).

Crédits consacrés à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile depuis 2006

(en millions d'euros)	Crédits inscrits en loi de finances initiales	Crédits effectivement dépensés	Différence
2006	323,1	332,9	-9,8
2007	247,0	297,2	-50,2
2008	259,4	302,5	-43,1
2009	258,6	341,9	-83,3
2010	284,5	419,8	-135,3
2011	293,3	491,4	-201,8
2012 (prévision)	374,6	495,1	-120,5

Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

La régularisation de ce différentiel a nécessité le recours à divers abondements de crédits :

- décret d'avance du 24 octobre 2008 : 36 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) ;

- décret d'avance du 9 novembre 2009 : 70,1 millions d'euros en AE et 60,4 millions d'euros en CP ;

- décret d'avance du 29 septembre 2010 : 60 millions d'euros en AE et en CP ;

- loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 : 47,06 millions d'euros en AE et 55,34 millions d'euros en CP ;

- loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 : 50 millions d'euros en AE et en CP ;

- décret d'avance du 30 novembre 2011 : 45 millions d'euros en AE et en CP ;

- loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 : 61 millions d'euros en AE et 52 millions d'euros en CP.

A cet égard, le projet de loi de finances pour 2013, qui repose sur des objectifs réalistes, marque une rupture avec les tendances observées au cours des années passées.

S'agissant en effet des deux postes budgétaires importants qui font à l'heure actuelle fonction de « variables d'ajustement » :

- **125 millions d'euros seraient attribués à l'hébergement d'urgence en 2013, soit 34 millions d'euros de plus** que ce qu'avait prévu la loi de finances initiale pour 2012. Ce montant alloué est proche de celui des dépenses réellement engagées en 2011 pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : 134,31 millions d'euros (alors que seuls 40 millions d'euros avaient été inscrits sur ce poste budgétaire dans la loi de finances initiale pour 2011) ;

- **140 millions d'euros sont inscrits pour l'ATA en 2013, soit 50 millions d'euros de plus** par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2012. Là aussi, ce montant approche celui des dépenses réellement engagées en 2011 sur ce poste budgétaire : 157,83 millions d'euros (alors que la loi de finances initiale pour 2011 n'avait prévu que 54 millions d'euros)¹.

La réalisation des objectifs du présent projet de budget est toutefois subordonnée à la réalisation de trois conditions :

- d'une part, la stagnation, voire la légère diminution du nombre de demandes constatée au cours du premier semestre 2012 doit se confirmer ;

- d'autre part, les mesures de rationalisation engagées par les pouvoirs publics s'agissant notamment de la gestion de l'hébergement d'urgence (voir *infra*) doivent parvenir à des résultats ;

- enfin et surtout, la diminution des délais d'examen des demandes et d'instruction des recours doit se confirmer. Il est en effet généralement considéré **que la réduction d'un mois du délai moyen d'examen des demandes d'asile permet de dégager une économie globale d'environ 15 millions d'euros**. Or, en ce domaine, **des progrès très significatifs ont été réalisés**, en particulier par la Cour nationale du droit d'asile.

**Délais moyens d'examen des demandes d'asile
par l'OFPRA et par la CNDA**

	2010 (réalisation)	2011 (réalisation)	2012 (prévision actualisée)	2013 (prévision)	2015 (cible)
Délai de traitement d'un dossier par l'OFPRA	145 jours	174 jours	150 jours	125 jours	100 jours
Délai prévisible moyen de jugement	Un an, deux mois et 28 jours	9 mois et 5 jours	8 mois	7 mois	6 mois

Source : projets annuels de performance des programmes n°303 et n°165

¹ Voir le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement pour 2011, page 29.

B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE À LA POLITIQUE DE L'ASILE

Au-delà de cet effort de sincérité, les crédits alloués à la politique de l'asile par le projet de loi de finances pour 2013 traduisent un réel engagement en faveur de cette politique.

1. L'OFPRA : un établissement public relativement préservé

Créé en 1952, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est un établissement public administratif de l'État placé, depuis le 15 novembre 2010, sous la tutelle du ministre de l'Intérieur. 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 pour trois ans le 9 décembre 2008, visant à améliorer la qualité de son travail. Ce contrat a été prolongé d'une année par avenant jusqu'au 31 décembre 2012 et doit être remplacé par un contrat d'objectifs et de performances pour la période 2013-2015.

La loi de finances pour 2012 avait prévu d'allouer une subvention pour charges de service public à l'OFPRA de 34,35 millions d'euros. Celle-ci a dû être revalorisée de 2,5 millions d'euros en cours d'année afin, d'une part, de permettre à l'établissement de faire face à la revalorisation du régime indemnitaire de ses agents décidée à la fin de l'année 2011, et, d'autre part, de pérenniser l'emploi de 40 agents recrutés en 2011 et de permettre l'emploi de cinq agents supplémentaires, dans le but de réduire le stock des demandes d'asile et les délais d'instruction des dossiers.

Au cours des années récentes, l'OFPRA a en effet bénéficié d'un effort tout particulier de la part des pouvoirs publics afin de lui permettre de faire face à l'augmentation sensible du nombre de demandeurs d'asile. **Le nombre d'agents spécialement affectés à l'instruction des demandes d'asile est ainsi passé de 106 ETP en 2007 à 162 en 2012** – chaque agent instructeur étant soumis à un objectif de 385 dossiers par an.

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit d'augmenter à nouveau de 10 ETP le plafond d'emplois de l'OFPRA, afin de permettre à l'Office de recruter **dix agents contractuels supplémentaires** sur des postes d'officiers de protection en vue de poursuivre la réduction des délais moyens d'examen des demandes d'asile.

Parallèlement, la subvention allouée à l'établissement par le programme n°303 s'élèverait à **37,10 millions d'euros en 2013**, soit **une augmentation de 0,67 %** par rapport au montant de la subvention effectivement allouée en 2012.

Comme l'a souligné M. Stéphane Fratacci, secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, lors de son audition par votre rapporteur, le projet de loi de finances pour 2013 **sanctuarise ainsi la dotation allouée à l'OFPRA**, dans un contexte général de déflation de la dépense publique.

Lors de son audition, Mme Agnès Fontana, secrétaire générale de cet établissement, a toutefois souligné que cette subvention permettrait à peine à l'Office de faire face aux charges qui seront les siennes en 2013. L'établissement doit en effet prendre en charge deux postes de dépenses nouveaux :

- d'une part, la revalorisation du régime indemnitaire des agents de l'Office, jusqu'alors inférieur de 70 % à celui des agents des préfectures d'Île-de-France, était fortement attendue car la faiblesse des rémunérations entretenait une importante rotation des personnels. Les efforts accomplis pour former des personnels peu sédentarisés constituaient une charge importante pour l'Office. La revalorisation des rémunérations – dont l'impact est évalué à 205 200 euros – devrait contribuer à fidéliser les officiers de protection ;

- d'autre part, après l'arrivée à échéance du précédent marché d'interprétariat, la notification d'un nouveau marché, conclu conjointement avec la CNDA dans le cadre d'un groupement d'achat, devrait conduire à une augmentation significative des coûts de ces prestations. Les tarifs des entreprises d'interprétariat, dont certaines sont en situation de quasi-monopole s'agissant de langues rares, ont en effet progressé de 40 à 60 % par rapport au précédent marché (le prix moyen de la prestation passant de 139 euros à 213 euros), ce qui risque de grever fortement le budget de l'Office. Le surcoût pour ce dernier devrait s'établir à 1,4 millions d'euros environ.

Pour faire face à ces deux postes de dépenses, l'Office devra donc probablement **faire appel à son fonds de roulement en 2013, à hauteur de 1,7 million d'euros**. Cette solution ne pourra pas être pérenne.

Cette situation devra donc être rapidement assainie, faute de quoi l'Office serait dans une situation très délicate.

2. La CNDA : une capacité de jugement accrue

La légère diminution des crédits alloués à la CNDA en 2013, qui passeront de 22,23 millions d'euros à 21,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (-2,86 %) et de 25,21 millions d'euros à 21,6 millions d'euros (-14,36 %), ne doit pas masquer l'effort très important consenti en faveur de cette juridiction depuis son rattachement au Conseil d'État le 1^{er} janvier 2009.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, 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 qui relève des juridictions financières. 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'une **centaine de formations de jugement**.

En 2010, elle avait été saisie de 27 445 recours et avait rendu 23 934 décisions. En 2011, elle a été saisie de 31 983 recours et a rendu 34 595 décisions, ce qui correspond à **une augmentation de 44,5 % du nombre de décisions rendues par rapport à l'année précédente**.

Cette augmentation de sa capacité de jugement a été rendue possible par les **recrutements massifs de rapporteurs et de secrétaires effectués en 2011-2012**. 50 emplois supplémentaires ont été affectés en 2011 à la CNDA, 30 autres devaient l'être en 2012. Le nombre de rapporteurs est ainsi passé de 70 en 2009 à 135 au 31 décembre 2011.

Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Martine Denis-Linton, présidente de la CNDA, s'est félicitée des moyens ainsi attribués à la Cour par le Conseil d'État, qui ont permis à cette juridiction de diminuer très significativement le délai moyen de jugement des recours : celui-ci s'est réduit de six mois en 2011, passant de 15 mois à 9 mois ; en 2012, le délai moyen de jugement devrait être diminué à nouveau d'un mois, pour atteindre environ 8 mois. L'objectif de la Cour est de parvenir d'ici deux ans à un délai moyen de jugement de 6 mois.

3. Une revalorisation du montant de l'aide juridictionnelle devant la CNDA

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

A l'heure actuelle, 82 % des requérants devant la CNDA sont assistés par un avocat.

La loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration a supprimé, à compter du 1^{er} 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.

En 2011, 16 548 requérants ont demandé le bénéfice de l'aide juridictionnelle, soit 51,7 % des requérants.

Lorsque l'auteur d'un recours devant la CNDA remplit les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle, le bureau d'aide juridictionnelle désigne un avocat sur les listes établies par les bâtonniers. Sur la base du volontariat, **102 avocats** susceptibles d'être désignés au titre de l'aide juridictionnelle sont inscrits sur ces listes. Ils appartiennent aux barreaux de Paris, Bobigny, Melun, Meaux et Nanterre, et, depuis un décret du 15 mars 2011, de Cayenne, Basse-Terre, Fort-de-France et Saint Denis de La Réunion. A ceux-ci s'ajoutent les avocats 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 insuffisant, ce qui conduit à une désignation trop fréquente des mêmes avocats au titre de l'aide juridictionnelle, en dépit des efforts réalisés par la Cour pour regrouper les dossiers de ces avocats.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, **43 % des dossiers sont en effet actuellement entre les mains d'une dizaine d'avocats seulement**. Certains avocats sont constitués dans plusieurs centaines d'affaires pendantes devant la Cour. Convoqués quasiment chaque jour, ces derniers peinent à assurer dans des conditions sereines l'assistance de l'ensemble des demandeurs d'asile dont ils ont la charge.

Il est clair que le nombre insuffisant d'avocats pouvant être désignés au titre de l'aide juridictionnelle devant la Cour tient essentiellement à la faiblesse de la rétribution de l'aide juridictionnelle dans le contentieux de l'asile (8 UV seulement par dossier, soit 187€).

C'est la raison pour laquelle votre commission accueille avec la plus grande satisfaction **la décision du Gouvernement de doubler le montant de l'aide juridictionnelle devant la CNDA, passant celle-ci de 8 UV à 16 UV, soit de 187 à 374 euros**.

Cette décision paraît en effet de nature à inciter davantage d'avocats à intervenir devant la Cour, et, ainsi, à desserrer les contraintes d'enrôlement et de jugement des affaires auxquelles celle-ci est confrontée.

4. La création de 1 000 nouvelles places d'hébergement en CADA

Enfin, votre commission souligne la décision prise par le Gouvernement de créer 1 000 nouvelles places d'hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), portant ainsi le nombre total de places dans ces structures de 21 410 à l'heure actuelle à 22 410 places en 2013 (soit une augmentation de 4,67 % de la capacité totale d'hébergement dans ce type de structures).

Cette décision ne doit toutefois être qu'une première étape, compte tenu des nombreuses difficultés auxquelles le dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile est aujourd'hui confronté.

II. UN DISPOSITIF D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE TOUJOURS CONFRONTÉ À DE MULTIPLES DIFFICULTÉS

En principe, tout demandeur d'asile en procédure normale doit, tout au long de la procédure d'examen de sa demande (devant l'OFPRA et, le cas échéant, devant la CNDA), se voir proposer une place d'hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Ces établissements offrent aux demandeurs une prestation complète, incluant l'hébergement, l'accueil ainsi que l'accompagnement social et administratif.

Le dispositif des CADA est toutefois très largement sous-dimensionné et ne parvient à accueillir que 40 % des demandeurs d'asile éligibles.

Les personnes ne pouvant obtenir de place en CADA se voient attribuer une allocation temporaire d'attente (ATA), le cas échéant accompagnée d'un hébergement d'urgence – l'accompagnement administratif étant alors assuré par une plateforme d'accueil pour demandeurs d'asile. Ce dispositif, qui accroît le risque de précarité des demandeurs d'asile, présente de nombreux inconvénients.

A. UN PARC DE CENTRES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE (CADA) SOUS-DIMENSIONNÉ

1. Un dispositif saturé

Aux termes de l'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) « *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* » : ils sont donc réservés exclusivement aux demandeurs d'asile dont la demande est examinée selon la procédure normale.

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 **totalemment saturé**.

Au 31 décembre 2011, ce dispositif comportait 21 410 places réparties sur 270 CADA, auxquels il convient d'ajouter deux centres de transit (246 places) et un centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) (33 places).

Occupés à 97,8 % au 30 juin 2012, les CADA ne sont ainsi en réalité en mesure d'accueillir que 40 % des demandeurs d'asile éligibles.

La durée moyenne du séjour – 20 mois en moyenne – ne favorise pas non plus la fluidité du dispositif.

Il convient en outre de tenir compte de la présence dans ces centres de personnes ne relevant plus de ce dispositif.

D'après les informations communiquées par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, **seuls 78,2 % des personnes hébergées en CADA sont des demandeurs d'asile en cours de procédure**. 2,5 % sont des personnes auxquelles a été reconnu le statut de réfugié ou le bénéfice d'une protection subsidiaire, et 8,5 % sont des personnes qui ont été déboutées de leur demande d'asile¹.

Or, aux termes 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.

¹ Les 10,8% restants correspondent à des personnes qui ont été reconnues réfugiées ou qui ont été déboutées de leur demande mais qui n'entrent pas encore dans les dispositions de l'article R. 348-3 du code de l'action sociale et des familles mentionné ci-dessus.

Structure de la population hébergée en CADA au 30 juin 2012

REGIONS	Capacité agréée	Places occupées	Part de demandeurs d'asile en CADA	Taux de présence induite de réfugiés	Taux de présence induite de déboutés
ALSACE	1 174	1 151	81,2 %	0,6 %	4,9 %
AQUITAINE	734	717	90,4 %	2,8 %	0,7 %
AUVERGNE	537	525	90,5 %	0,0 %	0,8 %
BOURGOGNE	921	945	70,1 %	2,6 %	12,1 %
BRETAGNE	928	909	83,4 %	0,6 %	10,1 %
CENTRE	1 281	1 264	78,3 %	1,7 %	12,3 %
CHAMPAGNE	699	684	75,4 %	0,6 %	14,6 %
FRANCHE COMTE	540	533	74,3 %	0,4 %	14,4 %
ILE DE FRANCE	3 531	3 435	83,6 %	3,4 %	2,9 %
LANGUEDOC	561	561	68,1 %	4,5 %	14,4 %
LIMOUSIN	229	230	90,4 %	0,0 %	0,0 %
LORRAINE	1 013	1 026	71,2 %	1,3 %	19,6 %
MIDI	826	814	86,2 %	0,0 %	7,5 %
NORD PAS CALAIS	537	519	86,3 %	1,5 %	4,2 %
BASSE NORMANDIE	511	502	69,7 %	4,0 %	9,0 %
HAUTE NORMANDIE	940	911	77,9 %	0,1 %	11,7 %
PAYS DE LA LOIRE	1 173	1 162	64,8 %	4,2 %	15,6 %
PICARDIE	919	878	74,4 %	1,0 %	10,8 %
POITOU CHARENTES	440	431	91,4 %	0,0 %	1,9 %
PACA	1 384	1 359	59,5 %	11,6 %	16,3 %
RHONE ALPES	2 532	2 382	83,5 %	1,6 %	2,2 %
TOTAL	21 410	20 938	78,2 %	2,5 %	8,5 %

Source : OFII

Comme l'ont unanimement souligné les gestionnaires de CADA entendus par votre rapporteur, **la possibilité d'imposer aux réfugiés et aux déboutés de quitter le CADA dépend de l'existence de solutions alternatives de logement.**

M. Jean-François Ploquin, directeur général de Forum Réfugiés, a ainsi indiqué qu'une concertation entre les différents partenaires avait lieu régulièrement à la préfecture du Rhône, permettant, par la mise en place d'un système de fléchage et de veille sociale, de proposer aux déboutés du droit d'asile des solutions de relogement dont la prise en charge est alors assumée par les crédits inscrits le programme n°177 : « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Ce dispositif suppose qu'une concertation ait lieu et que des places d'hébergement soient disponibles.

Les gestionnaires de CADA entendus par votre rapporteur ont ainsi unanimement exprimé leur refus de contraindre des personnes qui se sont vues déboutées de leur demande d'asile – *a fortiori* s'il s'agit d'une famille avec enfants – à quitter un CADA si la seule perspective qui s'offre à eux est de devoir dormir dans la rue.

2. Un dispositif soumis à des objectifs de rationalisation et de maîtrise des coûts

Depuis deux ans, les pouvoirs publics se sont engagés dans une démarche de rationalisation de la gestion des CADA. Ceux-ci se caractérisent en effet 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.

L'article R. 314-105 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les CADA sont financés « *par l'État sous la forme d'une dotation globale de financement* ». Les articles R. 314-106 à R. 314-110 et R. 314-150 et suivants de ce même code disposent quant à eux que « *pour la fixation de la dotation globale de financement [...], le préfet de la région d'implantation tient compte des publics accueillis et des conditions de leur prise en charge, telles qu'ils résultent notamment des stipulations des conventions mentionnées aux articles L. 345-3 et L. 348-4* ».

La démarche de rationalisation engagée par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration a abouti à la mise en place en 2012 d'un **référentiel de coûts**, destiné à offrir une meilleure visibilité des coûts réels par prestations, de manière à fonder la répartition des crédits annuels sur des références objectives et plus équitables. Ce référentiel est un constat de coûts moyens qui diffèrent en fonction des activités des CADA, mais également en fonction de la structure et de la nature de ces centres.

Ce nouvel outil a pour objet de mieux répartir les dotations de l'État dans un contexte de diminution globale des crédits alloués aux CADA. **Un objectif de réduction budgétaire de 8 % sur trois ans (2011-2013)** a en effet été fixé. Il doit se traduire en 2013, après deux années consécutives de diminution du prix moyen de journée, par **une nouvelle baisse de crédits de 2 % imposée aux CADA**.

Le coût moyen d'une place, qui était de 26,20 euros par jour en 2010, sera ainsi porté à 24 euros par jour en 2013, sans que, pour autant, le cahier des charges de ces établissements n'ait été allégé.

On peut ainsi relever que **l'engagement du Gouvernement de créer 1 000 places supplémentaires de CADA s'effectuera à enveloppe budgétaire constante**. Le dispositif des CADA se verra en effet attribuer une enveloppe budgétaire globale de 198,8 millions d'euros en 2013, ce qui correspond à peu de choses près au montant réellement exécuté sur ce poste en 2011 (198,55 millions d'euros).

Au total, une pression importante a été exercée sur les gestionnaires de ces centres. France Terre d'Asile évalue ainsi à 400 le nombre d'emplois de travailleurs sociaux affectés par ces importantes diminutions de crédits.

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, votre commission souligne **que 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.

Votre commission souhaite mettre également l'accent sur le fait qu'il ne sera pas possible d'apporter les mêmes prestations avec un budget global en diminution. **Les dotations apportées aux CADA devraient donc être réévaluées au cours des prochaines années.**

B. LA SITUATION PRÉCAIRE DES DEMANDEURS D'ASILE NE BÉNÉFICIAINT PAS D'UN HÉBERGEMENT EN CADA

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 attente d'une réadmission dans un autre État membre de l'Union européenne au titre du mécanisme « Dublin ») sont en principe éligibles à **l'allocation temporaire d'attente (ATA)** ainsi qu'à un **hébergement d'urgence**. Ils doivent également pouvoir bénéficier du soutien administratif **d'une plateforme d'accueil pour demandeurs d'asile**.

Dans la pratique, la mise en œuvre de ces trois dispositifs se heurte à de nombreux obstacles.

1. L'instabilité des conditions d'accès à l'allocation temporaire d'attente (ATA)

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 exception¹, 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.

Le montant de cette allocation est modeste : **11,17 euros par jour en 2013** (il était de 11,01 euros par jour en 2012). Elle est versée mensuellement à terme échu. Son montant fait l'objet d'une revalorisation annuelle d'environ 1,5 %.

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit d'affecter un montant de **140 millions d'euros** à ce poste budgétaire, soit une somme légèrement inférieure à celle réellement exécutée en 2011 (157,83 millions d'euros). Cette dotation devrait permettre de verser l'ATA à environ 33 000 bénéficiaires pendant une durée moyenne de 12 mois.

D'après le projet annuel de performances, *« le ralentissement de la hausse de la demande d'asile constatée sur les huit premiers mois de 2012 et les moyens consentis en faveur de la réduction des délais de traitement des demandes devraient se traduire par une diminution des durées de perception de l'allocation en 2013. La réduction des délais de traitement devrait en outre entraîner une meilleure rotation des places de CADA, permettant d'héberger dans ces structures une proportion croissante des demandeurs d'asile, lesquels ne seraient, par suite, plus éligibles à l'ATA »*².

Au regard de la réduction des délais de traitement observés au cours des mois derniers, particulièrement à la CNDA, ces hypothèses paraissent réalistes.

Il faudra cependant suivre cette question du nombre d'attributaires de l'ATA et des crédits afférents avec une particulière vigilance. Et cela d'autant plus que ces hypothèses **ne tiennent pas compte de la plus récente jurisprudence relative à l'éligibilité des demandeurs d'asile à l'ATA.**

Jusqu'en 2008, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire n'avaient pas accès à l'ATA. Or, par deux arrêts datés du 16 juin 2008 et du 7 avril 2011, le Conseil d'État a jugé que ces derniers devaient pouvoir avoir accès à l'allocation temporaire d'attente et à un hébergement d'urgence jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA. Tel est également le cas des demandeurs d'asile ayant sollicité le réexamen de leur demande.

¹ L'article R. 742-2 du CESEDA dispose que *« l'accès au marché du travail ne peut être autorisé au demandeur d'asile que dans le cas où l'office, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai d'un an suivant l'enregistrement de la demande. Dans ce cas, le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation provisoire de travail. La situation de l'emploi lui est opposable »*.

² *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013 et relatif à la mission « immigration, asile et intégration », page 34.*

Les conséquences budgétaires de ces décisions sont désormais intégrées dans l'enveloppe allouée à l'ATA par le projet de budget annuel.

Ce dernier ne tient toutefois pas compte de **la toute récente décision de la Cour de justice de l'Union européenne, qui, le 27 septembre 2012, a jugé que les demandeurs d'asile en attente de transfert dans un autre État membre au titre du mécanisme « Dublin II » devaient pouvoir bénéficier des mêmes conditions d'accueil que les autres demandeurs d'asile, jusqu'à leur transfert effectif dans l'État responsable de l'examen de leur demande.**

Cette décision, rendue dans le cadre d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État, devrait être prochainement confirmée par ce dernier et s'appliquera dès lors en droit interne.

Interrogé sur cette question, le ministère de l'Intérieur n'a pas indiqué à quel montant il évaluait les conséquences budgétaires de cette décision, mais a fait savoir que, naturellement, il veillerait à ce que cette jurisprudence soit appliquée.

En tout état de cause, ces différentes décisions de justice n'ont, à ce jour, pas été traduites dans la loi. L'article L. 5423-8 du code du travail réserve en effet toujours 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 d'autorisation provisoire de séjour, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire et les étrangers en attente d'une réadmission « Dublin » sont toujours, juridiquement, exclus du bénéfice de l'ATA, en dépit des diverses décisions de justice précitées.

Votre commission ne peut à cet égard qu'inviter le Gouvernement à clarifier très rapidement le droit applicable.

Enfin, la gestion de l'ATA relève de la compétence de Pôle Emploi, qui, pour cela, perçoit des frais de dossiers de 31,43 euros par nouveau dossier et 8,62 euros par dossier et par mois (ce qui correspond à un coût total estimé à 5,5 millions d'euros pour 2013).

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Stéphane Fratacci, secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, a indiqué qu'un audit portant sur les modalités de gestion de l'ATA par Pôle Emploi serait réalisé en 2012 afin de déterminer l'opportunité de maintenir ce mode de gestion.

2. Des tentatives pour rationaliser le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile repose sur 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. **12,84 millions d'euros** lui sont affectés en 2013¹, permettant de financer **environ 2 000 places**. Ce dispositif vise essentiellement à désengorger les régions les plus soumises à la pression des flux de demandes ;

- 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 2013 est de **113,66 millions d'euros**, permettant de financer **20 760 places** pour un coût moyen journalier qui reste estimé en 2013 à **15 euros par jour**.

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.

Les dépenses consacrées à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile constituent le poste budgétaire le plus volatile du budget consacré à l'asile. Elles ont ainsi **augmenté de 85 % entre 2009 et 2011**, pour s'établir à 134,31 millions d'euros réellement exécutés en 2011. Là encore, l'enveloppe budgétaire prévue par le projet de loi de finances – **125 millions d'euros** – ne sera suffisante que si la stagnation du nombre de demandes d'asile se confirme, que si les délais d'examen des demandes continuent à diminuer et que si les efforts accomplis par les pouvoirs publics pour rationaliser le pilotage du dispositif portent leurs fruits.

Le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration a en effet engagé en 2011 une réforme du pilotage et de la gestion du dispositif d'hébergement d'urgence, mettant en place **une gestion régionale**, qui vise à répartir la prise en charge des demandeurs d'asile entre les départements de la région, mais également à rationaliser les coûts et les prestations liées à l'hébergement et à encourager la négociation entre les préfets et les opérateurs. Cette démarche a été formalisée dans une circulaire datée du 24 mai 2011.

D'après les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur, ce dispositif a d'ores et déjà permis à plusieurs régions d'entamer des négociations visant à contractualiser les places d'hébergement avec leurs opérateurs et à faire baisser le prix des nuitées. Le but est de parvenir à homogénéiser les prestations, de limiter le recours aux nuitées d'hôtel et de négocier le prix des nuitées.

¹ 11,34 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 1,5 millions d'euros de fonds de concours.

Votre commission forme le vœu que ces efforts permettent réellement d'améliorer les conditions d'accès à un hébergement d'urgence des demandeurs d'asile ne disposant pas de place en CADA.

En effet, comme l'avaient souligné l'an passé nos collègues Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier, dans un rapport établi au nom de la commission des finances, la sous-dotation constante des crédits affectés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile avait conduit, depuis plusieurs années, à faire assumer par le programme n°177 : « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », l'hébergement de personnes relevant pourtant du programme n°303, placé sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur¹. D'après une étude conduite par les services de l'État, il y avait au 1^{er} octobre 2009 1 662 demandeurs d'asile présents dans le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste, pris en charge par le programme 177 de la mission « Ville et logement », occupant ainsi 6 % des places disponibles (CHU et hôtels).

C'est dans ce contexte que, si les représentants des associations gestionnaires de CADA ont salué l'effort de sincérité budgétaire accompli par le Gouvernement s'agissant de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, ils ont appelé l'attention **sur la diminution corrélative des crédits alloués au programme 177 par le projet de loi de finances pour 2013.**

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

A l'heure actuelle, de nombreux demandeurs d'asile dorment dans la rue, faute de place disponible dans les divers dispositifs d'hébergement. M. Jean-François Ploquin, directeur général de Forum Réfugiés, a ainsi estimé qu'environ 700 personnes relevant pourtant du public prioritaire ne disposaient à l'heure actuelle, dans le département du Rhône, d'aucune solution d'hébergement.

3. La redéfinition des missions des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile

Les plateformes d'accueil assurent aux demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA une fonction de guichet unique, 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, ainsi que, parfois, une domiciliation.

¹ « 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.

Une démarche de maîtrise des coûts et de rationalisation du réseau de ces plateformes, initialement très hétérogène, a été engagée par l'État en 2008. Une trentaine de plateformes associatives ont été fermées entre 2008 et 2010. Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est chargé du financement et de la coordination de ce réseau.

Les moyens budgétaires qui lui sont affectés se sont élevés en 2011 à 11,2 millions d'euros, dont 5,2 millions d'euros (52 % du total) sont à la charge de l'OFII, 3,6 millions d'euros sont financés par les crédits du fonds européen pour les réfugiés (FER), et le reste par les collectivités territoriales.

Un **référentiel de prestations**, diffusé en décembre 2011 aux gestionnaires de plateformes d'accueil, a été mis en œuvre depuis le début de l'année 2012.

Ce document définit et précise l'ensemble des prestations susceptibles d'être exercées par ces plateformes : accueil et information des demandeurs d'asile sur les démarches à entreprendre, domiciliation, aide à la constitution d'une demande d'admission au séjour, orientation vers le dispositif d'hébergement d'urgence, distribution d'aides de première urgence, accompagnement et suivi de la prise en charge par le dispositif national d'accueil, accompagnement du demandeur dans ses démarches administratives et sociales, préparation à la sortie du premier accueil, orientation des mineurs isolés. Ce référentiel autorise également les plateformes d'accueil à fournir une aide à la constitution du dossier de demande d'asile auprès de l'OFPRA (incluant la retranscription en français du récit du demandeur) et – s'agissant uniquement des demandeurs d'asile en procédure normale – à aider le demandeur d'asile débouté à obtenir une aide juridictionnelle devant la CNDA.

Comme le soulignent nos collègues Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa dans leur rapport d'information consacré à la procédure d'examen des demandes d'asile¹, ce référentiel s'articule mal avec l'aide juridique susceptible d'être dispensée devant la CNDA. Les associations entendues par votre rapporteur souhaitent que les plateformes continuent à pouvoir accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches devant la CNDA – l'aide juridictionnelle n'ouvrant pas accès au même type d'accompagnement.

Doit également se poser la question de l'accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile en procédure prioritaire, qui sont à l'heure actuelle exclus du bénéfice de nombreuses prestations des plateformes d'accueil sitôt rendue la décision de l'OFPRA.

¹Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r12-130/r12-1301.pdf>.

C. L'URGENCE D'UN RÉÉQUILIBRAGE

Le dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile se caractérise aujourd'hui par un réel déséquilibre. Alors que tous les demandeurs d'asile devraient pouvoir y être hébergés, les CADA n'accueillent aujourd'hui que 40 % d'entre eux – et encore ce taux ne tient-il pas compte des demandeurs d'asile en procédure prioritaire, non éligibles au dispositif et représentant 26 % de la demande d'asile globale.

Avec l'augmentation conséquente du nombre de demandeurs d'asile au cours des quatre dernières années, le dispositif d'exception – l'ATA combinée à un hébergement d'urgence – tend à devenir le mode dominant d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile en France.

Cette situation est insatisfaisante à plus d'un titre.

Tout d'abord, elle maintient dans la précarité des populations déjà éprouvées par l'exil.

Par ailleurs, un demandeur d'asile accueilli en CADA a une probabilité plus forte que les autres de voir sa demande prospérer, 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 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 »¹.

A cet égard, l'engagement du Gouvernement de créer 1 000 nouvelles places de CADA – s'il doit être salué – ne sera **pas suffisant pour rééquilibrer notre dispositif d'accueil et d'hébergement**.

Comme l'année dernière, votre 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 leur rapport d'information précité consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile, **par laquelle ceux-ci recommandent un sensible accroissement du nombre de places en CADA**. Comme l'indiquent nos collègues dans ce rapport, « seules

¹ 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.

ces nouvelles capacités permettront d'offrir à chaque demandeur d'asile les prestations d'accompagnement dont il a besoin »¹.

A cet égard, il faut souligner que, si l'évolution fluctuante de la demande d'asile est mise en avant pour expliquer cette sous-adaptation de notre dispositif d'accueil aux flux des demandes, **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 flux constatés entre 2003 et 2005 (années au cours desquelles 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* »². De ce point de vue, **il est temps que notre pays se résolve à accueillir chaque année un nombre important de demandeurs d'asile et adapte le dimensionnement de son dispositif d'accueil et d'hébergement en conséquence.**

Votre commission observe, en outre, qu'un accroissement du nombre de places de CADA ne constituerait pas nécessairement une charge budgétaire élevée. En effet, **le coût moyen d'une place de CADA – fixé à 24 euros par jour et par personne en 2013 – est inférieur au coût total de l'allocation temporaire d'attente (11,17 euros par jour en 2013) associée à une place d'hébergement d'urgence (15 euros par jour en 2013, s'agissant du dispositif à gestion déconcentrée).**

Au total, cette année encore, l'ensemble des associations entendues par votre rapporteur a souligné que les 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 de CADA.

D'un point de vue budgétaire, il serait ainsi **moins coûteux d'accroître le nombre de places de CADA que de continuer à loger les demandeurs d'asile dans des dispositifs d'hébergement précaires.**

Votre commission invite donc le Gouvernement à prendre sérieusement en considération cette question, dans le double intérêt des demandeurs d'asile et de la bonne gestion des deniers publics.

¹ « *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>

² Rapport précité, page 22.

III. UN RECOURS EXCESSIF AUX PROCÉDURES PRIORITAIRES

Votre commission des lois a souhaité confier à nos collègues Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa un important rapport d'information consacré aux procédures d'examen des demandes d'asile. Dans ce rapport¹, nos collègues formulent 21 propositions propres à renforcer la légitimité et la cohérence de ce dispositif.

Votre rapporteur souhaiterait évoquer ici succinctement une question à laquelle il attache une importance toute particulière : celle du recours croissant aux procédures prioritaires, qui conduit à priver de droits et de garanties un nombre sans cesse plus important de demandeurs d'asile.

A. DES PROCÉDURES CONTESTÉES

1. Une réduction des garanties offertes aux demandeurs d'asile

Le placement d'une demande d'asile en procédure prioritaire emporte un certain nombre de conséquences :

- en premier lieu, l'étranger se voit refuser la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour et il ne dispose que de 15 jours, voire cinq jours s'il est placé en centre de rétention administrative, pour saisir l'OFPRA de sa demande ;

- l'OFPRA est tenu de statuer sur cette dernière dans un délai de quinze jours. Ce délai est ramené à 96 heures lorsque le demandeur est placé en rétention administrative.

Ces délais constituent une contrainte indéniable pour les services de l'OFPRA, qui s'efforcent cependant d'instruire la demande dans les mêmes conditions qu'une demande normale. 83,1 % des primo-demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire (hors centres de rétention administrative) ont ainsi été convoqués à un entretien par l'Office en 2011, et environ 70 % ont effectivement été entendus. Les deux tiers des primo-demandeurs d'asile placés en centre de rétention sont également entendus par un officier de protection ;

- non admis au séjour, le demandeur d'asile placé en procédure prioritaire ne peut pas bénéficier des droits sociaux ouverts aux autres demandeurs d'asile : **il n'est pas éligible à un hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), ni à la couverture maladie universelle de base (CMU) ;**

¹<http://www.senat.fr/rap/r12-130/r12-1301.pdf>.

- surtout, si la loi l'autorise à se maintenir provisoirement sur le territoire jusqu'à la notification de la décision de l'OFPPRA, tel n'est pas le cas s'il formule un recours devant la CNDA contre le rejet de sa demande d'asile par l'Office : **en procédure prioritaire, le recours n'ayant pas d'effet suspensif, le demandeur encourt à tout moment le risque d'être interpellé et reconduit dans son pays avant que la CNDA n'ait statué sur son recours ;**

- enfin, si le Conseil d'État a jugé que les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire devaient pouvoir accéder à l'allocation temporaire d'attente et à un hébergement d'urgence jusqu'à la notification de la décision de l'OFPPRA (voir *supra*), tel n'est pas le cas lorsque le demandeur d'asile en procédure prioritaire a saisi la CNDA d'un recours contre le rejet de sa demande par l'OFPPRA.

2. Des demandes d'asile qui sont loin d'être toutes infondées

Dans leur rapport d'information précité, nos collègues Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa montrent que, initialement destinée à traiter rapidement des demandes d'asile *a priori* peu susceptibles de prospérer, la procédure prioritaire a été, au cours des récentes années, très largement dévoyée de son objet initial et utilisée à des fins de gestion des flux migratoires et de limitation des dépenses publiques induites.

Depuis 2004, la part des demandes d'asile examinées selon la procédure prioritaire a oscillé entre 16 % et 30 % de l'ensemble des demandes.

Toutefois, alors que la procédure prioritaire a initialement été utilisée pour traiter des demandes de réexamen ainsi que des demandes formulées en rétention, les préfets y ont de plus en plus fréquemment recours pour l'examen de premières demandes d'asile : la part des premières demandes dans l'ensemble des procédures prioritaires est ainsi passée de 34 % en 2006 à 63 % en 2011.

En 2011, les procédures prioritaires ont représenté **26 % de la demande globale.**

15 % des premières demandes d'asile hors rétention ont été examinées selon la procédure prioritaire.

Or, les taux d'accord de l'OFPPRA et les taux d'annulation de la CNDA sont loin de confirmer le caractère *a priori* infondé de ces demandes.

Ainsi l'OFPPRA a-t-il accordé à 8,9 % des demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire le bénéfice du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Ce taux passe même à **13,4 %** si l'on retient les seules premières demandes d'asile n'ayant pas été formulées dans un centre de rétention administrative.

En ce qui concerne la CNDA, en 2011, 3 551 recours, soit 10,2 % du total, concernaient des requérants ayant fait l'objet d'un examen par l'OFPRA en procédure prioritaire.

En 2011, le taux d'annulation par la CNDA des décisions de l'OFPRA prises au terme d'un examen en procédure prioritaire s'est élevé à 14,2 %.

3. Des hypothèses de recours à la procédure prioritaire contestées

Ces taux – peu éloignés du taux global d'admission à l'OFPRA et du taux global d'annulations devant la CNDA, qui sont respectivement de l'ordre de 10 % et de 18 % – ont conduit nos collègues Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa à s'interroger sur le bien-fondé des motifs justifiant un placement en procédure prioritaire.

Ceux-ci sont en théorie au nombre de trois : soit le demandeur d'asile provient d'un pays jugé « sûr » ; soit sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public ; soit, enfin, sa demande repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile.

Dans la plupart des cas, ce sont le premier et ce dernier motifs qui sont pris en compte par les préfetures, la possibilité de placer un demandeur d'asile en procédure prioritaire pour menace grave à l'ordre public n'étant que rarement utilisée par ces dernières.

Les incertitudes entourant la notion de « pays d'origine sûrs »

L'article L. 741-4 du CESEDA définit le pays d'origine sûr comme le pays qui « *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* ».

L'établissement de cette liste relève de la compétence du conseil d'administration de l'OFPRA.

Depuis le 30 juin 2005 – date d'adoption de la première liste de pays d'origine sûrs –, **les pays que le conseil d'administration de l'OFPRA a jugés comme sûrs sont loin d'avoir tous répondu aux critères posés par la loi**, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État à plusieurs reprises (voir encadré).

La liste des pays d'origine sûrs : des allers et retours incessants entre le conseil d'administration de l'OFPRA et le Conseil d'État

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'État 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 retiré la Géorgie et ajouté l'Arménie, la Serbie et la Turquie.

Par un arrêt *Amnesty International et autres* du 23 juillet 2010, le Conseil d'État a **annulé l'inscription de l'Arménie, de Madagascar et de la Turquie, ainsi que du Mali en ce qui concerne les femmes** (en raison de l'importance 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** (dont le Conseil d'État avait annulé l'inscription en février 2008) et **le Kosovo**. **L'inscription de ces deux pays a été annulée par le Conseil d'État dans un arrêt *Action syndicale libre OFPRA (ASYL)* du 26 mars 2012.**

Enfin, le 6 décembre 2011, le conseil d'administration de l'OFPRA a ajouté à la liste des pays d'origine sûrs l'Arménie (dont le Conseil d'État avait annulé l'inscription en juillet 2010), le Bangladesh, la Moldavie et le Monténégro.

Le recours exercé contre l'inscription de ces nouveaux pays est toujours pendant devant le Conseil d'État.

A ce jour, la liste des pays d'origine sûrs est donc constituée de dix-huit pays : Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, Macédoine, Mali (pour les hommes uniquement), île Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Sénégal, Serbie, Tanzanie et Ukraine – auxquels s'ajoutent l'ensemble des États membres de l'Union européenne en application du « protocole Aznar » annexé au traité d'Amsterdam.

Dans leur rapport d'information, nos collègues Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa s'interrogent sur **la crédibilité de cette liste**. L'inscription d'un pays sur la liste des pays d'origine sûrs paraît en effet, dans un certain nombre de cas, davantage **motivée par le souci de faire pression à la baisse sur les flux de demandes d'asile** que par le caractère objectivement sûr de la situation politique et sociale d'un pays donné.

En effet, **les taux d'admission à l'asile des ressortissants de ces pays ne confirment pas la présomption de sûreté** censée justifier, en théorie, l'inscription d'un pays sur cette liste : devant l'OFPRA, 7,1 % des demandeurs d'asile originaires d'un pays « sûr » en 2010 se sont vu reconnaître l'asile ; ce taux était de 11,5 % en 2010. Devant la CNDA, les recours formulés par ces mêmes ressortissants ont donné lieu à un taux d'annulation de 17,9 % en 2011 (19,8 % en 2010).

La notion de demande d'asile frauduleuse, abusive ou dilatoire : la question des empreintes digitales altérées

Le préfet peut par ailleurs décider de placer un demandeur d'asile en procédure prioritaire lorsque la demande paraît frauduleuse, abusive ou dilatoire. Ce motif de placement en procédure prioritaire fait surtout, à l'heure actuelle, l'objet de débats lorsqu'il est opposé à des demandeurs d'asile dont les empreintes digitales ont été altérées.

Rappelons que, lors de l'enregistrement de sa demande d'asile à la préfecture, l'étranger est tenu de se prêter au relevé de ses empreintes digitales au moyen d'une borne EURODAC, destinée à vérifier qu'il n'a pas formulé une demande d'asile dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans une autre préfecture.

Or, depuis plusieurs années, un certain nombre de demandeurs d'asile – en général issus des pays de la corne de l'Afrique (Érythrée, Somalie, Soudan) – se présentent à la préfecture avec leurs empreintes digitales altérées.

A la suite de décisions du Conseil d'État condamnant de telles pratiques¹, une circulaire du 2 avril 2010 a indiqué aux préfectures la marche à suivre dans cette hypothèse : en cas d'échec d'une première prise d'empreintes, le demandeur doit se voir remettre une convocation à un mois pour permettre, le cas échéant, la reconstitution de ses empreintes digitales. Si, à l'occasion de ce second rendez-vous, les empreintes s'avèrent toujours inexploitables, sa demande d'asile est examinée selon la procédure prioritaire.

La situation de ces demandeurs soulève une réelle difficulté car, provenant de pays particulièrement peu sûrs, un nombre important des intéressés se sont vus accorder une protection par l'OFPRA.

Par une note datée du 3 novembre 2011, le directeur général de l'OFPRA, mettant en avant la difficulté d'examiner les demandes d'asile de personnes dissimulant sciemment leur identité, a donné instruction à ses services de rejeter purement et simplement toute demande qui serait formulée par un demandeur ayant altéré ses empreintes digitales.

Ces instructions ont été suspendues par le Conseil d'État statuant en référé le 11 janvier 2012 – décision qui a été confirmée au fond le 3 octobre 2012.

¹ Dans plusieurs décisions rendues en référé le 2 novembre 2009, le Conseil d'État a considéré « que l'étranger qui demande à bénéficier de l'asile doit justifier de son identité, de manière à permettre aux autorités nationales de s'assurer notamment qu'il n'a pas formulé d'autres demandes ; qu'il résulte, en particulier, des dispositions du règlement du 11 décembre 2000 que les demandeurs d'asile âgés de plus de quatorze ans ont l'obligation d'accepter que leurs empreintes digitales soient relevées ; que, par suite, les autorités nationales ne portent pas une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile en refusant de délivrer une autorisation provisoire de séjour au demandeur qui refuse de se soumettre à cette obligation ou qui, en rendant volontairement impossible l'identification de ses empreintes, les place, de manière délibérée, par son propre comportement, dans l'incapacité d'instruire sa demande ».

Elles ont également été sanctionnées par la Cour nationale du droit d'asile dans une décision de sections réunies du 21 février 2012, qui a considéré que *« s'il revient à la Cour, en tant que juge de plein contentieux, non d'apprécier la légalité de la décision du directeur général de l'OFPRA, mais de se prononcer elle-même sur le droit du demandeur à une protection au titre de l'asile en substituant sa propre décision à celle de l'office, il en va autrement lorsque le demandeur d'asile a été privé de la garantie essentielle d'un examen particulier des éléments qu'il a présentés à l'appui de sa demande ; qu'il appartient en ce cas à la Cour d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la demande à l'examen de l'office »*.

B. LES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORT D'INFORMATION DE NOS COLLÈGUES JEAN-YVES LECONTE ET CHRISTOPHE-ANDRÉ FRASSA

Dans leur rapport d'information, nos collègues Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa ne proposent pas de supprimer purement et simplement la procédure prioritaire. Ce serait, selon eux, méconnaître la réalité d'une partie de la demande d'asile, certaines personnes recherchant uniquement la possibilité d'obtenir un titre de séjour provisoire. De tels détournements de procédure ne doivent pas être encouragés, au risque d'emboliser le dispositif d'examen des demandes d'asile, déjà largement sous tension.

Ils ont toutefois formulé un certain nombre de propositions tendant, d'une part, à faire en sorte que cette procédure ne puisse être utilisée que lorsque la demande paraît *a priori* insusceptible de prospérer, et, d'autre part, à ouvrir aux demandeurs concernés un droit à un recours effectif, conformément aux principes posés notamment par la Cour européenne des droits de l'homme.

1. Redonner un sens à la notion de « pays d'origine sûr »

En premier lieu, nos collègues Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa ont souhaité formuler plusieurs propositions tendant à redéfinir les modalités de désignation des « pays d'origine sûrs ».

Ils préconisent tout d'abord **d'intégrer en droit interne la définition proposée par le droit communautaire.**

L'annexe II de la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 considère en effet *« qu'un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive 2004/83/CE, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne.*

« Pour réaliser cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle le pays offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants:

« a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées;

« b) la manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite convention européenne;

« c) la manière dont est respecté le principe de non-refoulement au sens de la convention de Genève;

« d) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés ».

Cette définition est plus précise que celle inscrite dans la loi française, aux termes de laquelle *« 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 »*. En particulier, la définition française n'exclut pas expressément de la notion de pays d'origine sûrs les pays marqués par des situations de conflit armé international ou interne. La définition issue du droit communautaire pourrait ainsi donner au conseil d'administration de l'OFPRA des critères plus objectifs pour juger du caractère sûr ou non d'un pays d'origine.

Nos collègues ont également souligné que les modalités d'établissement de la liste devraient être **plus transparentes** et pouvoir donner lieu à un échange avec les principaux acteurs de l'asile en France ainsi qu'avec le HCR.

Le rapport d'information préconise également une **modification de la composition du conseil d'administration de l'OFPRA**, en augmentant le nombre de personnalités qualifiées et de parlementaires y siégeant.

Il préconise que l'ensemble de la liste puisse faire l'objet **d'un réexamen semestriel** tendant à vérifier que les conditions posées pour la qualification de pays d'origine sûrs sont toujours réunies.

Il propose, en outre, **l'instauration d'une procédure d'alerte**, afin de permettre au conseil d'administration de l'OFPRA de se prononcer sur le retrait temporaire ou définitif d'un pays de la liste en cas de changement de circonstances dans ce dernier.

Enfin, comme le soulignent nos collègues, l'une des difficultés actuelles tient à l'inscription sur cette liste de pays ne répondant manifestement pas aux critères posés par la loi. Toutefois, en raison des délais de jugement devant le Conseil d'État, de telles inscriptions sont rarement

sanctionnées avant un délai d'un an. Dans l'intervalle, les demandeurs d'asile ressortissants de ces pays n'ont pu bénéficier des garanties offertes aux demandeurs en procédure normale. Pour cette raison, ils proposent d'étudier l'opportunité **d'enserrer le jugement des recours formés contre l'inscription de nouveaux pays sur la liste des pays d'origine sûrs dans un délai déterminé**, par exemple trois mois.

2. Préciser les critères d'appréciation du caractère dilatoire, frauduleux ou abusif de la demande d'asile

Les critères permettant de déterminer le caractère frauduleux d'une demande d'asile sont difficiles à établir de façon objective, comme le montre la question des modalités d'examen des demandes d'asile formulées par des personnes ayant volontairement altéré leurs empreintes digitales afin de ne pas être reconnues.

D'après les informations recueillies par nos collègues, les dispositions que les préfetures sont amenées à prendre seraient extrêmement diverses sur ce point.

Il convient pour autant selon eux de ne pas totalement abandonner la possibilité de recourir à la procédure prioritaire lorsqu'il est patent que la demande est faite dans des conditions irrégulières.

Dans leur rapport d'information, nos collègues appellent toutefois l'attention sur la nécessité d'une réflexion impliquant l'ensemble des acteurs de l'asile afin de définir des critères objectifs permettant de déterminer de façon non équivoque ce qu'est une demande dilatoire, frauduleuse ou abusive.

3. Instaurer un droit à un recours suspensif

Enfin, en l'état du droit, les demandeurs d'asile dont la demande est examinée selon la procédure prioritaire ne disposent pas d'un droit à un recours suspensif, ce qui signifie que, sitôt rendue la décision de l'OFPRA, ils sont susceptibles d'être interpellés et renvoyés dans leur pays.

Si cet état du droit a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-484 DC du 13 août 1993, telle n'est pas l'appréciation de la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans un arrêt *I.M. contre France* du 2 février 2012, la Cour a constaté, s'agissant d'un demandeur d'asile placé en centre de rétention administrative, que *« les insuffisances relevées quant à l'effectivité des recours exercés par le requérant n'ont pu être compensées en appel. Sa demande ayant été traitée en procédure prioritaire, le requérant ne disposait en effet d'aucun recours en appel ou en cassation suspensifs, que ce soit devant la CNDA, la cour administrative d'appel ou le Conseil d'État. La Cour relève en particulier à cet égard l'absence de caractère suspensif du recours formé devant la CNDA de la décision de refus par l'OFPRA de la demande d'asile, lorsque l'examen de celle-ci s'inscrit dans le cadre de la procédure prioritaire »*.

Ce raisonnement, qui concernait dans les circonstances de l'espèce la situation d'un demandeur d'asile placé en centre de rétention administrative, a conduit nos collègues à s'interroger sur l'absence de recours suspensif contre une décision de rejet de l'OFPRA en procédure prioritaire.

Ils ont considéré que **le recours exercé devant la CNDA contre une décision de rejet de l'OFPRA devrait avoir, pour tous les requérants, un caractère suspensif, c'est-à-dire qu'aucun demandeur d'asile ne puisse être reconduit dans son pays avant que la Cour ne se soit prononcée sur son recours.**

Afin que cette réforme ne puisse pas avoir pour effet d'encourager les recours dilatoires, exercés dans le seul but de permettre à une personne de se maintenir sur le territoire, ils proposent, corrélativement, que le jugement d'un recours formulé dans le cadre d'une procédure prioritaire soit enserré dans des délais limités.

Comme le soulignent nos collègues, de telles dispositions impliqueraient une évolution significative des méthodes d'enrôlement et de jugement de la CNDA. Elles rendraient également nécessaire l'adoption de dispositions permettant, lorsque la demande d'asile a été formulée en rétention, la prolongation de cette mesure ou l'assignation à résidence de l'intéressé, afin que, s'il s'avère que la demande avait effectivement un caractère dilatoire, il ne soit pas fait échec à la procédure d'éloignement engagée à son encontre.

* * *

*

Au bénéfice de ces observations, votre commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'asile par le projet de loi de finances pour 2013.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

M. Stéphane Fratacci, secrétaire général

Mme Brigitte Frenais-Chamaillard, chef du service de l'asile

M. Rémy-Charles Marion, chef du service de l'administration générale et des finances

OFPRA

Mme Agnès Fontana, secrétaire générale

M. Pascal Baudouin, directeur de cabinet du directeur général

Cour nationale du droit d'asile

Mme Martine Denis-Linton, présidente

M. Pascal Girault, secrétaire général

France Terre d'Asile

M. Pierre Henry, directeur général

M. Matthieu Tardis, responsable du secrétariat administratif général

Forum Réfugiés

M. Jean-François Ploquin, directeur général

Coordination française pour le droit d'asile

M. Gérard Sadik, coordonnateur du national Cimade

M. Christophe Lévy, secrétaire général groupe « accueil et solidarité »

M. Pierre Nicolas, association Jesuit Refugee Service France

Table ronde « accueil et hébergement des demandeurs d'asile » :

ADOMA

M. Bruno Arbouet, directeur général

Mme Nathalie Chaumette, directrice de l'exploitation

COALLIA

M. Djamel Cheridi, représentant de l'association COALLIA

CROIX-ROUGE FRANCAISE

M. Didier Piard, directeur de l'Action sociale

FÉDÉRATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL ET DE RÉINSERTION
SOCIALE (FNARS)

M. Jean Marie Boutiflat, administrateur et membre du groupe d'appui national « réfugiés/migrants »