

N° 394

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 avril 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à la réforme de l'asile,

Par M. Roger KAROUTCHI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2182, 2357, 2366, 2407 et T.A. 450

Sénat : 193 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	
I. UN SYSTÈME D'ASILE À L'ENVERS ET À BOUT DE SOUFFLE	7
A. UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE	7
1. <i>Une forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile</i>	<i>7</i>
2. <i>Une procédure complexe augmentant les délais de traitement et la durée de séjour des demandeurs d'asile</i>	<i>9</i>
3. <i>Un dispositif d'accueil saturé et dont le coût n'est pas maîtrisé</i>	<i>9</i>
B. UN SYSTÈME À L'ENVERS.....	12
II. DE TIMIDES AVANCÉES POUR MIEUX ORGANISER LE TRAITEMENT DES DEMANDES ET L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE.....	14
A. QUELQUES ÉVOLUTIONS PROCÉDURALES DANS LE SENS D'UNE ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ASILE	14
B. UNE CENTRALISATION BIENVENUE DE LA RÉPARTITION DES PLACES.....	15
III. ... QUI NE PERMETTENT PAS DE RÉDUIRE DURABLEMENT LE COÛT LIÉ À LA DEMANDE D'ASILE.....	16
EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS AUX CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE	
I. UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL CENTRALISÉ, DONT LA FLUIDITÉ PEUT ÊTRE ENCORE AMÉLIORÉE (ARTICLE 15).....	19
A. UNE CENTRALISATION À L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION DE LA DÉCISION D'ADMISSION DANS UN LIEU D'HÉBERGEMENT POUR DEMANDEURS D'ASILE.....	19
B. UN SCHÉMA NATIONAL D'HÉBERGEMENT ET UNE RÉPARTITION INTERRÉGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE.....	20
1. <i>La centralisation à l'OFII de la décision d'admission dans un lieu d'hébergement</i>	<i>20</i>
2. <i>Une unification du régime des CADA et de l'hébergement d'urgence qui ne doit pas créer un « droit à l'accompagnement social et juridique ».....</i>	<i>21</i>
C. UNE PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DES FRAIS D'HÉBERGEMENT QUI NE DOIT PAS EXCLURE UNE PARTICIPATION FINANCIÈRE DES DEMANDEURS.....	22

D. UN DROIT AU MAINTIEN DES RÉFUGIÉS ET DES DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS DANS LES LIEUX D'HÉBERGEMENT À DIFFÉRENCIER	22
1. <i>L'hébergement des déboutés en CADA : une dépense indue estimée à 15,5 millions d'euros en 2014</i>	22
2. <i>La nécessité de différencier le traitement des réfugiés de celui des déboutés</i>	23
3. <i>La nécessité de faciliter l'exercice par le tribunal administratif de la possibilité d'ordonner l'évacuation des déboutés des places qu'ils occupent</i>	24
II. L'ÉVALUATION DE LA VULNÉRABILITÉ DES DEMANDEURS D'ASILE (ARTICLE 15)	25
A. UN DISPOSITIF VISANT À MIEUX ORIENTER LES DEMANDEURS D'ASILE	25
B. L'ENTRETIEN PERSONNEL : UNE NOUVELLE MISSION NON FINANCÉE POUR L'OFII	25
III. L'ORIENTATION DES DEMANDEURS D'ASILE : ÉLARGIR LES CAS DE SUSPENSION DU BÉNÉFICE DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL POUR CERTAINS DEMANDEURS (ARTICLE 15)	26
A. UNE ORIENTATION « DIRECTIVE » DES DEMANDEURS D'ASILE	26
B. DES POSSIBILITÉS DE SUSPENDRE LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL À RENFORCER ET ÉLARGIR	27
1. <i>Des possibilités de suspendre les conditions matérielles d'accueil...</i>	27
2. <i>...qui doivent être renforcées pour assurer une baisse effective des dépenses liées à la demande d'asile</i>	28
IV. UNE ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE RÉFORMÉE ET CONFIÉE À L'OFII (ARTICLES 15 ET 17)	29
A. DES ALLOCATIONS AUX DEMANDEURS D'ASILE COÛTEUSES ET MAL PILOTÉES	29
B. UNE NOUVELLE « ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE » QUI REPREND LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	31
V. L'OUVERTURE CONTESTABLE DE L'ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL DÈS NEUF MOIS (ARTICLE 15)	32
VI. RENFORCER L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES RÉFUGIÉES (ARTICLE 16)	33
A. UN PROJET DE LOI QUI LAISSE DE CÔTÉ L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS	33
B. REMETTRE DES CENTRES PROVISOIRES D'HÉBERGEMENT AUX MISSIONS RÉNOVÉES AU CŒUR DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	45

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mercredi 8 avril 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Roger Karoutchi sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile n° 193 (2014-2015)**.

1. Le système de gestion de l'asile que le présent projet de loi vise à réformer est caractérisé par un **phénomène d'engorgement** en raison de la croissance du nombre de demandeurs d'asile à laquelle l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) n'ont, dans un premier temps du moins, pas su faire face, du manque de places d'hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et en hébergement d'urgence, et de la sous-budgétisation chronique dont souffrent l'allocation temporaire d'attente et l'hébergement d'urgence depuis plusieurs années.

2. Le projet de loi vise à la fois à procéder à certains ajustements concernant le statut des réfugiés et des apatrides, à modifier la procédure de traitement de la demande d'asile et à réformer les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile.

3. **S'agissant de la procédure, le texte est traversé par deux logiques contradictoires** : celle de **restreindre les possibilités d'allongement de la procédure** ou de détournement de son objet (procédure d'irrecevabilité, procédure accélérée) et celle de **garantir de nouveaux droits** qui entraînent à la fois allongement des délais et augmentation des coûts (recours suspensifs, présence d'un tiers à l'entretien avec l'OFPRA).

4. **S'agissant des conditions matérielles d'accueil, le projet de loi propose quelques avancées en faveur d'un meilleur pilotage de l'hébergement et de l'allocation** (centralisation des décisions d'admission à l'OFII ; réforme de l'allocation renommée allocation pour les demandeurs d'asile et gérée par l'OFII ; répartition directive des demandeurs d'asile dans les lieux d'hébergement ; suspension du bénéfice de l'hébergement et de l'allocation en cas de refus de l'hébergement proposé, de demande de réexamen, d'abandon du lieu d'hébergement, de dépôt tardif de la demande, etc.).

5. **Cependant, le projet de loi, en particulier après son examen par l'Assemblée nationale, prévoit également des dispositions qui pourraient s'avérer coûteuses ou entraver l'efficacité du retour des demandeurs d'asile dans leur pays d'origine** : entretien personnel systématique par l'OFII, droit à l'accompagnement juridique et social, accès au marché du travail. En outre, **le projet de loi n'épuise pas les possibilités pour réduire les dépenses liées à la demande d'asile**, qui pourraient resserrer les dispositifs permettant d'éviter les abus dans le bénéfice de l'allocation et de l'hébergement, et assurer un départ effectif des déboutés du droit d'asile des places en CADA qu'ils occupent indûment. En conséquence, votre commission des finances a adopté plusieurs amendements.

6. Le projet de loi, s'il vise à réformer l'asile, s'attache en réalité plus aux demandeurs d'asile qu'aux réfugiés qui l'obtiennent et qui ont vocation à rester sur le territoire de la République. En conséquence, votre commission des finances propose de **compléter le projet de loi de dispositions permettant, sur la base d'une redéfinition des centres provisoires d'hébergement des réfugiés, de remettre l'intégration des réfugiés au cœur de la politique d'asile.**

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN SYSTÈME D'ASILE À L'ENVERS ET À BOUT DE SOUFFLE

Garanti par la convention de Genève dont la France est signataire depuis l'origine, mais aussi par la Constitution¹, **le droit d'asile est au cœur de notre tradition humaniste**. Cependant, depuis près de dix ans, l'État n'a pas su répondre, en termes de procédures, de pilotage et de moyens, à une **demande en forte augmentation**, dont l'essentiel correspond en réalité à une immigration économique détournée. Ainsi, la gestion de la demande d'asile se caractérise aujourd'hui par **un système à bout de souffle, dont le coût budgétaire explose** et qui n'est pas capable de traiter efficacement les demandes, et un **système à l'envers, qui ne permet pas une protection rapide et un accompagnement adéquat des personnes véritablement réfugiées**.

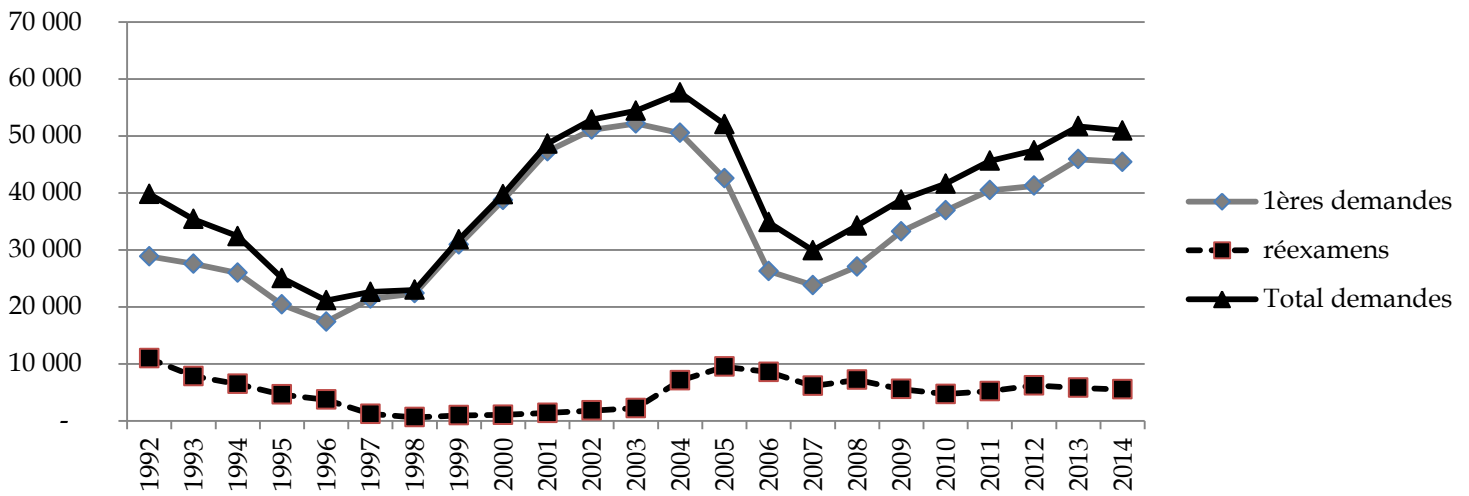
A. UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

1. Une forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile

Le nombre de personnes qui dépose chaque année une demande d'asile auprès des autorités françaises est **en forte augmentation depuis le milieu des années 2000**. Ainsi, il est passé d'environ 35 500 demandeurs en 2007 à environ 66 000 en 2013 ; en 2014, le nombre de demandeurs a cependant légèrement reflué d'environ 2 % pour s'établir à 64 800 demandeurs. **La France a ainsi retrouvé des niveaux de demandes d'asile qu'elle n'avait plus connus depuis les années 2003-2004**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

¹ Le quatrième paragraphe du préambule de la Constitution de 1946 prévoit que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

Évolution de la demande d'asile (hors mineurs accompagnants⁽¹⁾)

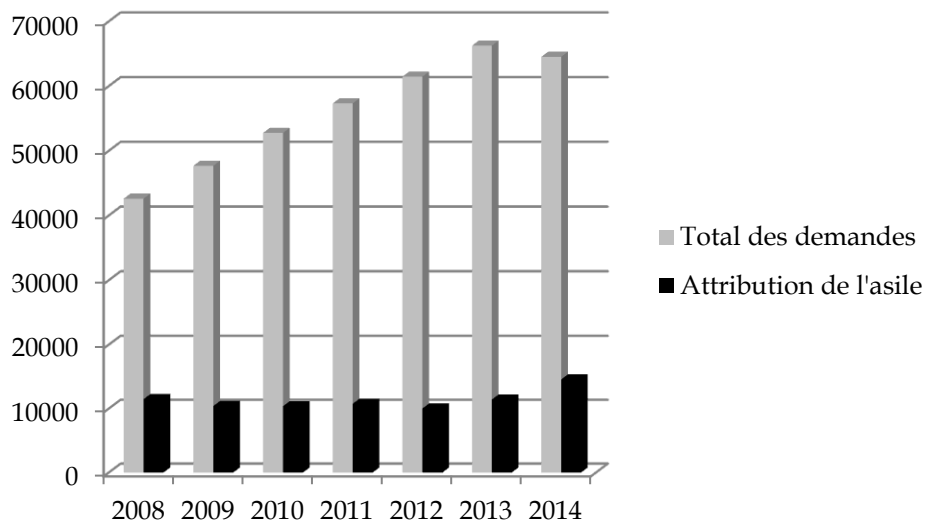


(1) Les mineurs accompagnants ne sont comptabilisés dans les données de l'asile que depuis 2003

Source : OFPRA

En revanche, le nombre d'obtentions de statut de réfugié est resté stable au cours de la même période, autour de 10 000 personnes par an, comme le montre le graphique suivant. En 2014, on observe une augmentation sensible du nombre d'obtentions du statut de réfugiés, soit environ 14 500 personnes.

Le nombre de demandes et d'attributions de l'asile



Source : commission des finances

2. Une procédure complexe augmentant les délais de traitement et la durée de séjour des demandeurs d'asile

La demande d'asile est instruite, en première instance, par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et, en appel, par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Cependant, le processus de dépôt de la demande d'asile et d'accès aux droits qui y sont associés met en jeu plusieurs autres acteurs – partenaires associatifs, préfecture, OFII – et plusieurs étapes qui chacune conditionne la suivante, entraînant des retards de parfois plusieurs mois avant que ne puissent commencer le traitement de la demande d'asile et le bénéfice des conditions matérielles d'accueil (accueil en CADA ou versement de l'ATA). Comme l'ont souligné nos collègues députés Jeanine Dubié et Arnaud Richard dans leur rapport d'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, « *l'accueil du demandeur d'asile est caractérisé par la multiplicité des intervenants et des délais qui retardent la véritable entrée dans la procédure avec le dépôt de la demande d'asile* »¹.

Cette situation contribue à expliquer **l'allongement de la durée de séjour des demandeurs d'asile sur le territoire français** avant décision définitive par l'OFPRA ou la CNDA. Le délai de traitement moyen d'une demande d'asile à l'OFPRA s'établit, en 2014, à 204 jours (soit environ dix mois), auquel il convient d'ajouter un délai d'environ huit mois auprès de la CNDA en cas d'appel. En tenant compte des procédures préalables au dépôt de la demande et des possibilités de solliciter un réexamen, la durée totale de séjour d'un demandeur d'asile sur le territoire français peut s'établir à deux ans ou deux ans et demi, ce qui **non seulement augmente le coût et la saturation des dispositifs d'accueil (hébergement et allocation) mais rend plus difficile un retour dans le pays d'origine en cas de rejet de la demande d'asile.**

3. Un dispositif d'accueil saturé et dont le coût n'est pas maîtrisé

Le dispositif d'accueil proprement dit se décompose de deux principales prestations : l'hébergement d'une part et l'allocation financière d'autre part.

S'agissant de **l'hébergement**, le dispositif d'accueil dédié aux demandeurs d'asile est composé de deux catégories de lieux d'hébergement :

- **les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)**, qui sont des établissements sociaux régis par le code de l'action sociale et des familles et dans lesquels l'hébergement s'accompagne d'une aide administrative et

¹ Rapport d'information n° 1879 de Jeanine Dubié et Arnaud Richard sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, avril 2014.

juridique, ainsi que d'un suivi social et sanitaire pour les demandeurs d'asile hébergés.

- **l'hébergement d'urgence**, qui est constitué de places d'hébergement (centre d'hébergement d'urgence, appartements pris en location, nuitées d'hôtel, etc.) financées par l'État sur la base d'enveloppes dont la gestion est confiée aux préfets de départements.

S'agissant de **l'aide financière**, deux allocations sont à distinguer :

- **l'allocation mensuelle de subsistance (AMS)** est versée aux demandeurs d'asile hébergés en CADA par les gestionnaires de ces centres ; son montant, fixé par un barème, dépend notamment des prestations fournies par le CADA ;

- **l'allocation temporaire d'attente (ATA)** est versée, sous conditions de ressources, par Pôle Emploi aux demandeurs d'asile qui n'ont pas obtenu une place en CADA. Elle n'est donc versée ni aux demandeurs qui sont hébergés en CADA ni à ceux qui ont refusé l'offre d'hébergement en CADA ou en hébergement d'urgence qui leur a été faite. Son montant, fixe, est de 11,45 euros par jour (soit 343,5 euros par mois).

Or, **ces différents dispositifs d'accueil se caractérisent, en raison de l'augmentation continue de la demande d'asile, par un phénomène de saturation**. Certes, le nombre de centres et de places en CADA a augmenté de façon continue entre 2000 et 2014, passant respectivement de 73 et 4 756 à 258 et 24 689. Cependant, cette augmentation n'a pas permis de couvrir l'augmentation de la demande et des délais d'examen (nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure).

De plus, **le dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile est insuffisant pour répondre à cette évolution** et compenser la faiblesse du nombre de places en CADA. Cela se traduit notamment par les tensions récurrentes sur le financement de cette prestation ; l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile est ainsi **structurellement sous-budgété dans le cadre du programme 303** relatif à la garantie de l'exercice du droit d'asile. **En 2014, la dépense d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile s'est établie, en exécution, à 141,9 millions d'euros, contre une prévision de 115 millions d'euros.**

En outre, pour faire face à la pénurie de crédits du programme 303, le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun, financé par le programme n° 177 de la mission « Egalité des territoires et logement », est régulièrement utilisé, sur le terrain, pour héberger des demandeurs d'asile.

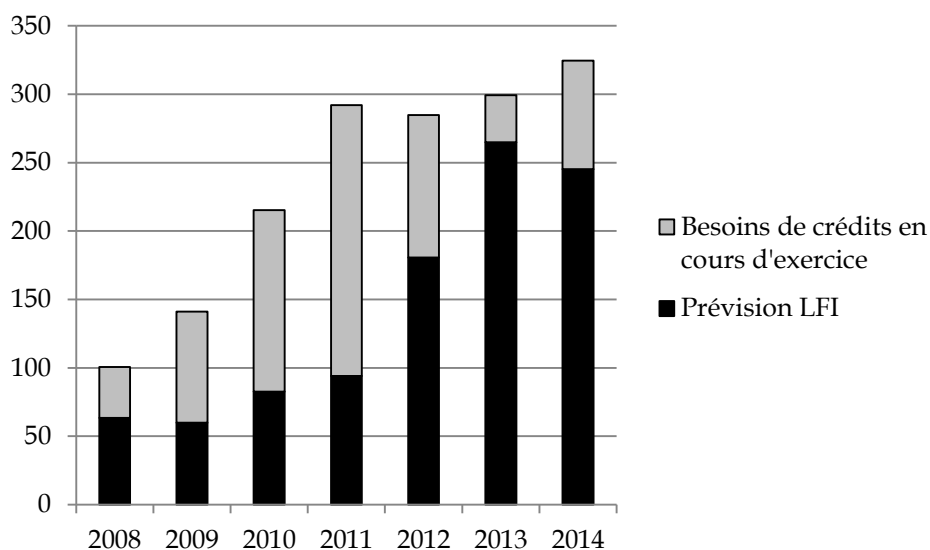
L'allocation temporaire d'attente fait, de la même manière, l'objet d'une augmentation continue des dépenses qui a été aggravée par des problèmes de gestion soulignés par plusieurs rapports, dont celui de votre

rapporteur pour avis sur cette allocation¹. En 2014, l'ATA a représenté une dépense totale de 169,5 millions d'euros, contre une prévision initiale de 130 millions d'euros. En outre, cette dépense exécutée ne tient pas compte de la dette de l'État à l'égard de Pôle Emploi, chargé de verser l'allocation, et qui s'est accumulée par reports de charges successifs d'un exercice sur l'autre.

Au total, ces différents dispositifs présentent un coût important et croissant, que les dotations initiales en loi de finances, sous-évaluant le niveau de la demande, ne suffisent pas à couvrir. Si la dépense liée au CADA, qui dépend du nombre de places existantes, est correctement évaluée, celle liée aux deux dispositifs subsidiaires que sont l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente, sont traditionnellement sous-budgétées, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Prévision et consommation des crédits d'hébergement d'urgence et d'allocation temporaire d'attente du programme 303

(en millions d'euros)

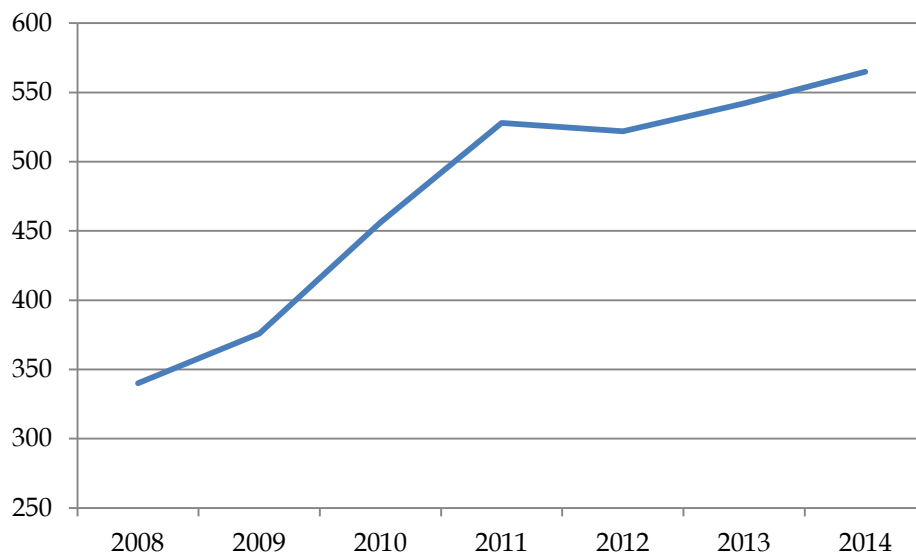


Source : commission des finances

¹ Rapport d'information n° 105 (2013-2014) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, sur « l'allocation temporaire d'attente : pour une refonte globale de la gestion de l'asile », 30 octobre 2013.

Évolution des dépenses exécutées liées à l'asile du programme 303 depuis 2008

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Au total, le niveau de la demande, les délais d'examen par l'OFPPRA et par la CNDA, ainsi que le défaut de pilotage des dispositifs d'hébergement conduisent à un **niveau de dépenses directement liées à la garantie de l'exercice du droit d'asile de 565 millions d'euros en 2014, contre 340 millions d'euros en 2008¹**.

Au regard de ce coût croissant et non maîtrisé de la dépense budgétaire, votre commission des finances a souhaité se saisir pour avis du présent projet de loi, en se concentrant sur les articles qui réforment les conditions matérielles d'accueil, qui représentent l'essentiel des crédits budgétaires de la mission « Immigration, asile et intégration » (articles 15, 16, 16 bis et 17). Le présent avis et les amendements qui s'y rattachent ont ainsi pour objet de donner aux autorités concernées les moyens de mieux piloter, contrôler et, le cas échéant, réduire cette dépense.

B. UN SYSTÈME À L'ENVERS

Comme l'a souligné votre rapporteur pour avis dans son rapport sur les centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH)², **le dispositif de traitement des demandes d'asile et d'accueil des demandeurs a pris le pas sur celui d'accompagnement des réfugiés**. Face à la pression d'un afflux

¹ Ce chiffre correspond à l'action n° 2 du programme 303 et regroupe principalement la subvention à l'OFPPRA ainsi que les dépenses des CADA, de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et de l'allocation temporaire d'attente.

² Rapport d'information n° 97 (2014-2015) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, sur les centres provisoires d'hébergement des réfugiés, 12 novembre 2014.

croissant de demandeurs, les autorités ont mis l'accent, depuis près de quinze ans, sur les demandeurs d'asile, dont la grande majorité n'obtiendra pas le statut de réfugié, et non sur ceux qui l'obtiennent, qui sont livrés à eux-mêmes alors qu'ils ont vocation à rester et s'intégrer dans la société française.

Le présent projet de loi comporte certaines dispositions relatives au statut et à l'accueil des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire. En particulier, son article 18 renforce le droit au séjour de ces derniers et des membres de leur famille, en facilitant la réunification familiale. Par ailleurs, son article 19 précise les conditions d'accueil des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, en particulier le droit à un accompagnement personnalisé pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire au même titre que les réfugiés. Cette évolution s'analyse plus comme une déclaration d'intentions que comme une modification de la situation de ces bénéficiaires en termes d'accompagnement, votre rapporteur ayant eu l'occasion de montrer dans un précédent rapport que les réfugiés ne bénéficient, en pratique, d'aucun accompagnement personnalisé s'ils ne sont pas hébergés en centre provisoire d'hébergement (CPH). L'article 19 précise également les conditions de protection des femmes victimes d'excision, ainsi que les conditions d'octroi de documents de voyage¹.

Ces évolutions, qui relèvent principalement du statut du réfugié et des droits associés (réunification familiale, documents de voyage, etc.) ne modifient pas le parcours d'accueil et d'intégration du réfugié. De même, le projet de loi relatif au droit des étrangers et à l'immigration, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014, ne comporte aucune disposition spécifique aux réfugiés.

Ainsi, dans aucun des deux textes relatifs à l'asile et à l'immigration, la question de l'intégration des bénéficiaires de la protection, qui devrait pourtant guider la manière dont est appréhendée la politique d'asile, n'est véritablement abordée.

À cet égard, votre commission des finances a, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, adopté des amendements qui visent à **compléter le présent projet de loi de dispositions relatives à l'accueil et l'accompagnement des personnes sous protection de l'OFPPRA.**

¹ Par ailleurs, le chapitre 1^{er} (articles 1 à 4 bis), en revanche, modifie les dispositions relatives au statut de réfugié, de bénéficiaire de la protection subsidiaire et d'apatride.

II. DE TIMIDES AVANCÉES POUR MIEUX ORGANISER LE TRAITEMENT DES DEMANDES ET L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE...

Le présent projet de loi trouve sa source dans le constat partagé d'un système à bout de souffle, caractérisé, selon l'expression de l'exposé des motifs du projet de loi, par un « engorgement juridique et matériel qui l'empêche d'absorber facilement les pics de demandes d'asile liés aux guerres civiles et aux crises régionales, mais aussi au recours abusif à la procédure d'asile, qui crée un engorgement du dispositif, allonge les délais de traitement et génère nombre d'effets pervers ». **Cherchant à répondre à ces maux, le présent projet de loi agit sur deux axes principaux : l'évolution de la procédure (engorgement juridique) et l'évolution des conditions d'accueil (engorgement matériel).**

A. QUELQUES ÉVOLUTIONS PROCÉDURALES DANS LE SENS D'UNE ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ASILE

Parmi les principaux facteurs de la hausse du coût de la demande d'asile figure l'augmentation continue des délais de traitement de cette demande, qui témoigne de **l'embolie de l'instruction auprès de l'OFPRA et de la CNDA**. Si les délais en appel auprès de la CNDA ont connu, ces dernières années, une baisse significative, les délais en première instance auprès de l'OFPRA ont, malgré la forte hausse des effectifs, continué d'augmenter régulièrement et se sont seulement stabilisés récemment, autour de 7 mois, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Évolution des données de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stock global	15 000	19 000	22 500	24 500	29 900	28 800
Délai moyen de traitement des dossiers (en jours)	118	145	174	186	204	203
Effectifs de l'OFPRA (en ETP)	407	404	440	443	458	470

Source : OFPRA

Le présent projet de loi propose des évolutions de la procédure de traitement des demandes d'asile, afin notamment de transposer la directive

dite « procédure »¹. **Certaines de ces évolutions vont dans le sens d'une réduction des délais aujourd'hui constatés, en particulier :**

- la création d'une **procédure d'irrecevabilité** pour les demandes de réexamen sans éléments nouveaux ;
- la transformation de l'actuelle procédure prioritaire en une « **procédure accélérée** », en particulier pour les demandeurs d'un pays d'origine considéré comme sûr ; en procédure accélérée, les demandes seraient jugées en appel par la CNDA dans une formation à juge unique ;
- la possibilité de **clôre le dossier en cas de refus de coopération du demandeur**.

L'objectif fixé par le texte est de parvenir à une **décision définitive sur la demande d'asile (OFPRA et CNDA) dans un délai de neuf mois dans le droit commun et de trois mois pour les procédures accélérées**.

B. UNE CENTRALISATION BIENVENUE DE LA RÉPARTITION DES PLACES

Le deuxième principal objet du présent projet de loi est de **réformer les conditions matérielles d'accueil, en particulier l'hébergement et l'allocation versée aux demandeurs d'asile**, dans le cadre de la transposition de la directive européenne sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dite « directive accueil » du 26 juin 2013².

À cet égard, le texte est **parcouru par deux logiques contraires**. D'un côté, le projet de loi a pour objectif de **rendre les conditions d'accueil « plus directives »**, selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi. En effet, les demandeurs d'asile sont très concentrés sur quelques territoires, en particulier l'Ile-de-France, qui en accueille environ 40 %, et la région Rhône-Alpes, qui en accueille 12 %. Il s'agit donc de **mettre en place un système contraignant de répartition des demandeurs d'asile sur la base des places d'hébergement qui leur sont attribués**. Ainsi, les décisions d'admission dans un lieu d'hébergement seront, aux termes du projet de loi, désormais prises par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), pour l'ensemble des places en CADA et en hébergement d'urgence. L'office peut ainsi, en fonction des places disponibles et des besoins de désengorgement d'un territoire, proposer à un demandeur une place d'hébergement dans une autre région que celle où il se situe et a déposé sa demande. Cette répartition interrégionale des demandeurs repose sur la **gestion, par l'OFII, d'un système informatisé et actualisé des places**, alimenté par les différentes

¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

² Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

structures d'hébergement, qui sera mis en place sur la base de l'actuel dispositif national d'accueil (DN@) limité aux places en CADA et aux quelques systèmes, non rassemblés, mis en place dans certaines régions pour les places d'hébergement d'urgence.

Par ailleurs, le projet de loi précise **les conditions dans lesquelles l'allocation et l'hébergement peuvent être suspendus ou limités**. Ensemble, ces évolutions permettraient une réduction des coûts liés à l'asile et, en tout état de cause, un meilleur pilotage par l'État.

D'un autre côté, le projet de loi vise à **rendre les conditions d'accueil des demandeurs d'asile « plus justes et plus équitables »** en prévoyant, notamment, une réforme de l'allocation versée aux demandeurs d'asile afin de tenir compte de la situation familiale du demandeur. L'Assemblée nationale a sensiblement renforcé ce volet du projet de loi, en prévoyant un **entretien personnalisé systématique du demandeur par l'OFII** pour évaluer sa vulnérabilité et en permettant aux demandeurs d'asile de solliciter une **autorisation de travail** lorsqu'il n'a pas été statué sur leur demande d'asile neuf mois après le dépôt de cette dernière.

III. ... QUI NE PERMETTENT PAS DE RÉDUIRE DURABLEMENT LE COÛT LIÉ À LA DEMANDE D'ASILE

De façon générale, **les intentions exprimées par l'exposé des motifs du projet de loi, qui veut mettre fin à une « incitation au détournement de la procédure d'asile à des fins migratoires », ne correspondent pas à la réalité des réformes engagées.**

D'une part, **la plupart des évolutions de la procédure introduites par le présent projet de loi sont de nature à allonger les délais d'instruction ou à en augmenter les coûts** : présence d'un tiers à l'entretien personnel du demandeur auprès de l'OFPRA (avocat ou représentant d'une association) ; caractère suspensif des recours formés contre les décisions défavorables, y compris pour les demandeurs d'asile en rétention et pour les demandes instruites en procédure accélérée. Ainsi, la nouvelle procédure « accélérée » risque d'être, en pratique, plus lente que l'actuelle procédure prioritaire.

D'autre part, **le projet de loi confie de nouvelles missions à l'OFII, qui ne pourront être réalisées à moyens constants** : entretien personnel à l'OFII dans le cadre de l'évaluation de la vulnérabilité, gestion des places d'hébergement, gestion de l'allocation aux demandeurs d'asile, etc. Ainsi, l'OFII estime à environ 56 ETP les effectifs qui seront redéployés vers les missions liées à l'asile. Ces redéploiements seront effectués par diminution des effectifs consacrés à certaines missions allégées, comme la visite médicale ou la procédure de regroupement familial. Il s'agira également de former ces

agents redéployés, ainsi que les 70 ETP déjà présents sur l'asile, tant les missions confiées à l'OFII sont élargies et redéfinies par la présente réforme.

Parmi les nouvelles missions de l'OFII figure la gestion de l'ADA, qui succède à l'ATA ; l'OFII hérite ainsi d'une allocation qui se caractérise par des sous-budgétisations chroniques, rappelées précédemment, et par une **dette de l'État à l'égard de Pôle Emploi, de l'ordre de 58,7 millions d'euros¹**, qui s'est accumulée par des reports de charges d'une année sur l'autre de 2013 à 2015. Or, si Pôle Emploi a la surface financière pour faire face à ce besoin de trésorerie, ce n'est pas le cas de l'OFII dont le budget global est d'environ 173 millions d'euros en 2015. Aussi est-il nécessaire de **mettre l'OFII en capacité de gérer l'allocation sur une base budgétaire assainie**, à la fois en soldant la dette de l'État vis-à-vis de Pôle Emploi et en rebasant de façon pérenne les crédits destinés à l'allocation.

De façon générale, les mesures proposées dans le présent projet de loi n'apportent de réponse structurelle au problème fondamental de la procédure d'asile, qui en explique les retards et le coût budgétaire, à savoir **le détournement massif de cette procédure dans un objectif d'immigration économique**. Ainsi, les chiffres provisoires de l'asile en 2014, fournis par l'OFPRA, montrent que six nationalités sur les dix premières en termes de nombre de demandes d'asile déposées connaissent des taux d'admission à l'OFPRA inférieurs à 20 %, et quatre nationalités, le Bangladesh, le Pakistan, l'Albanie et Haïti, ont des taux inférieurs à 10 %². Cela témoigne de l'existence de **filières d'immigration** qui utilisent le droit d'asile alors même que la situation politique et sociale du pays d'origine ne justifie pas, ou seulement marginalement, une telle qualification.

¹ Sans tenir compte de l'insuffisance des dotations pour l'exercice 2015, établie à seulement 110 millions d'euros.

² Il s'agit des taux d'admission à l'OFPRA seulement, sans tenir compte des décisions d'annulations de la CNDA.

**Les dix premières nationalités en nombre de demandes d'asile
et leur taux d'admission à l'OFPRA en 2014**

Pays d'origine	Nombre de demandes	Taux d'admission à l'OFPRA
République démocratique du Congo	3 783	10,1 %
Chine	2 499	23,6 %
Bengladesh	2 425	5,5 %
Russie	2 137	16,5 %
Syrie	2 071	95,7 %
Pakistan	2 042	6 %
Albanie	1 944	9 %
Soudan	1 792	13,3 %
Haïti	1 730	1,6 %
Guinée	1 611	23,8 %

Source : OFPRA

Au total, au-delà du présent projet de loi, ce sont les lois de finances qui seront déterminantes pour mettre fin à cette embolie du système si souvent mise en évidence : renforcement des moyens de l'OFPRA pour faire face à l'augmentation des demandes et aux nouvelles contraintes procédurales ; augmentation massive des moyens de l'OFII pour lui permettre de mener à bien ses nouvelles missions ; augmentation du nombre de places en CADA, pour réduire la saturation du dispositif d'hébergement d'urgence, moins adapté et plus coûteux.

EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS AUX CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

L'article 15 du présent projet de loi comporte l'essentiel des dispositions concernant l'accueil des demandeurs d'asile. Il crée un nouveau chapitre IV, au sein du titre IV du livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, composé des articles L. 744-1 à L. 744-10, auxquels l'Assemblée nationale a ajouté un article L. 744-11.

En complément de cet article 15, l'article 16 vise à modifier la réglementation applicable aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ; l'article 16 bis, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Chaynesse Khirouni, vise à intégrer les places en CADA dans le calcul du seuil minimum de logements sociaux fixé par l'article 55 de la loi n° 200-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi « SRU ») ; enfin, l'article 17 assure les coordinations nécessaires s'agissant des missions de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et du régime de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

I. UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL CENTRALISÉ, DONT LA FLUIDITÉ PEUT ÊTRE ENCORE AMÉLIORÉE (ARTICLE 15)

La première section du nouveau chapitre IV est consacrée au dispositif national d'accueil (DNA) ; elle vise à **poser les grands principes qui régissent l'accueil des demandeurs d'asile** : centralisation de la décision d'admission, schéma national d'accueil et conditions de maintien dans les lieux d'hébergement.

A. UNE CENTRALISATION À L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION DE LA DÉCISION D'ADMISSION DANS UN LIEU D'HÉBERGEMENT POUR DEMANDEURS D'ASILE

• L'article L. 744-1 pose le principe selon lequel **les conditions matérielles d'accueil, qui comprennent principalement l'hébergement et l'allocation, sont « proposées à chaque demandeur d'asile par l'Office français de l'immigration et de l'intégration »**. Ainsi, le projet de loi prévoit une **centralisation de l'autorité de gestion de l'accueil des demandeurs d'asile**.

L'Assemblée nationale a, à l'initiative du Gouvernement, précisé que cette centralisation n'exclut toutefois pas la possibilité pour l'Office de déléguer à des associations « *certaines prestations d'accueil, d'information et d'accompagnement des demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande* ». Cela correspond aux actuelles plateformes d'accueil des

demandeurs d'asile (PADA), au nombre de 34, dont la majorité (23) sont gérées par des structures associatives, grâce à des subventions de l'OFII et du Fonds européen asile, migration et intégration (FAMI), et le reste par l'OFII.

À cet égard, **votre rapporteur regrette que le projet de loi n'aille pas plus loin dans la recentralisation du premier accueil des demandeurs d'asile.** Comme il l'avait souligné dans son rapport précité sur l'allocation temporaire d'attente, *« sans remettre en cause le rôle majeur des associations dans l'accompagnement des demandeurs d'asile, dont certains sont en situation de grande fragilité, votre rapporteur spécial estime que le premier contact des demandeurs d'asile avec la procédure devrait être de nature régaliennne ou, à tout le moins, publique. L'OFII serait ainsi chargé de l'accueil des demandeurs, de leur enregistrement et pourra les orienter, le cas échéant, vers le secteur associatif s'ils présentent des fragilités particulières ».*

B. UN SCHÉMA NATIONAL D'HÉBERGEMENT ET UNE RÉPARTITION INTERRÉGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE

1. La centralisation à l'OFII de la décision d'admission dans un lieu d'hébergement

- **L'article L. 744-2 prévoit la création d'un schéma national d'accueil des demandeurs d'asile,** arrêté par le ministre chargé de l'asile, et qui fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Ce schéma est décliné dans chaque région par un schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile.

- **L'article L. 744-3 organise l'admission dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile.** Dans ce cadre, il prévoit tout d'abord que **la décision d'admission est prise par l'OFII.** Il s'agit là de l'application concrète du principe de centralisation rappelé ci-dessus. En effet, aujourd'hui, les décisions d'admission sont prises par le gestionnaire du lieu d'hébergement, avec l'accord de l'autorité administrative compétente, à savoir la préfecture.

L'article prévoit en outre que ces décisions d'admission seront prises sur la base du schéma national mentionné ci-dessus. Sans remettre en cause le principe d'une décision d'admission centralisée à l'OFII, l'Assemblée nationale a par ailleurs précisé que la décision d'admission serait prise après consultation du directeur du lieu d'hébergement et *« en tenant compte de la situation du demandeur »*, afin que l'offre soit adaptée à l'éventuelle vulnérabilité du demandeur.

À cette fin, l'article L. 744-4 prévoit que l'OFII gère un système informatisé de données relatives aux capacités d'hébergement, alimenté par les gestionnaires des lieux d'hébergement.

2. Une unification du régime des CADA et de l'hébergement d'urgence qui ne doit pas créer un « droit à l'accompagnement social et juridique »

Par ailleurs, l'article L. 744-3 prévoit que les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile seront soit des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), soit « *toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1* » du code de l'action sociale et des familles – c'est-à-dire, en pratique, l'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile (HUDA). L'article 16 du présent projet de loi adapte les dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives aux CADA, en particulier pour fixer, à l'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles, le principe selon lequel les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'un hébergement en CADA. En effet, l'augmentation du parc de CADA a précisément pour objectif de permettre, à terme, d'accueillir l'ensemble des réfugiés dans ces structures qui sont plus adaptées à la population des demandeurs d'asile.

Ainsi, **CADA et HUDA feront désormais l'objet d'un régime unifié** ; cette unification modifie toutefois assez peu le contenu des prestations qui y sont offertes. Sur ce point, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement, à l'initiative du Gouvernement, visant à prévoir que les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'un accompagnement juridique et social, même lorsqu'ils sont en hébergement d'urgence**. Cet amendement a été sous-amendé par notre collègue députée Sandrine Mazetier, rapporteure, afin de **rendre l'accompagnement systématique** et non plus seulement facultatif.

Les demandeurs d'asile hébergés en CADA bénéficient tous d'un accompagnement juridique et social, qui fait partie des prestations obligatoires de ces centres. En revanche, la loi n'impose pas, aujourd'hui, d'accompagnement pour les demandeurs hébergés soit par leurs propres moyens soit en hébergement d'urgence.

Aux termes du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, tous les demandeurs d'asile devront bénéficier d'un tel accompagnement qui, lorsqu'il n'est pas réalisé directement en CADA, le serait par les plateformes d'accueil mentionnées précédemment. Cependant, la modification introduite par l'amendement de la rapporteure de l'Assemblée nationale, en rendant l'accompagnement systématique et obligatoire, pourrait présenter un coût important en termes de financement de ces plates-formes. Surtout, il **pourrait créer un « droit à l'accompagnement »** et, ainsi, représenter un risque juridique si le demandeur d'asile avance, à l'appui de sa demande ou de son recours, le fait qu'il n'a pas bénéficié de l'accompagnement prévu par la loi.

En conséquence, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, votre commission des finances a adopté un amendement visant à rétablir la

version de l'amendement du Gouvernement pour **rendre l'accompagnement juridique et social facultatif.**

C. UNE PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DES FRAIS D'HÉBERGEMENT QUI NE DOIT PAS EXCLURE UNE PARTICIPATION FINANCIÈRE DES DEMANDEURS

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à préciser, au sein de l'article L. 744-2, que les frais d'accueil et d'hébergement dans les lieux d'hébergement destinés aux demandeurs d'asile sont pris en charge par l'État. En effet, l'article 16, en supprimant le caractère d'aide sociale de l'État de l'hébergement en CADA pouvait laisser entendre que l'hébergement des demandeurs d'asile ne relèverait plus de la compétence de l'État.

Toutefois, cette insertion peut laisser penser, *a contrario*, que les lieux d'hébergement ne pourraient solliciter aucune participation financière des personnes hébergées. Or, aujourd'hui, un certain nombre de CADA demandent une participation financière, en fonction des ressources des demandeurs. Votre commission des finances a en conséquence adopté un amendement visant à **préciser que le principe selon lequel les frais d'hébergement sont pris en charge par l'État n'exclut pas la participation des demandeurs d'asile hébergés, en fonction de leurs ressources.** Il s'agit en particulier de faire en sorte que les demandeurs d'asile qui bénéficient d'une autorisation de travail et qui ont un emploi, ainsi que les réfugiés accueillis en CADA, et qui bénéficient du RSA, participent financièrement aux frais d'hébergement.

D. UN DROIT AU MAINTIEN DES RÉFUGIÉS ET DES DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS DANS LES LIEUX D'HÉBERGEMENT À DIFFÉRENCIER

1. L'hébergement des déboutés en CADA : une dépense indue estimée à 15,5 millions d'euros en 2014

L'article 15 du présent projet de loi crée un **nouvel article L. 744-5 du CESEDA, qui prévoit en particulier les conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile qui ont fait l'objet d'une décision définitive, favorable ou défavorable, peuvent se maintenir dans un lieu d'hébergement et peuvent en être évacués.**

En effet, le maintien indu de certaines personnes, en particulier les déboutés du droit d'asile, contribue fortement à la saturation du dispositif d'hébergement, déjà en situation de sous-capacité. Au 31 décembre 2014, les déboutés en présence indue en CADA représentent ainsi 7 % des places en CADA. Sur la base d'un coût total de 220,8 millions d'euros prévus en 2015

pour les CADA, la présence des déboutés représenterait ainsi une dépense « indue » d'environ 15,5 millions d'euros.

Le délai de maintien après décision définitive sur la demande d'asile constitue donc un **enjeu majeur d'un point de vue budgétaire** aussi bien que du point de vue de l'efficacité générale du système d'hébergement.

2. La nécessité de différencier le traitement des réfugiés de celui des déboutés

L'article L. 744-5 reprend les dispositions de l'article existant L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles. Il prévoit que les demandeurs d'asile se maintiennent dans les lieux d'hébergement jusqu'à ce que la décision de l'OFPRA ou de la CNDA soit rendue définitive, ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre État membre (pour les demandeurs d'asile « dublinés »).

A l'instar des dispositions aujourd'hui en vigueur, **le nouvel article L. 744-5 s'applique dans les mêmes conditions aux réfugiés et aux déboutés**, s'agissant de la possibilité de maintien dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile après décision définitive de l'OFPRA ou de la CNDA. Certes, l'article R. 348-3 du code de l'action sociale et des familles distingue les deux situations, en prévoyant que les réfugiés peuvent se maintenir pendant un délai de trois mois renouvelable, tandis que les déboutés ne peuvent se maintenir que pendant un délai d'un mois.

Comme il l'a souligné dans son précédent rapport sur les centres provisoires d'hébergement, **votre rapporteur pour avis souhaite que cette distinction soit reprise et affirmée au niveau législatif**, afin de renforcer la possibilité de maintien des réfugiés en CADA et de poser le principe du départ des déboutés.

Votre commission des finances a ainsi, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, **adopté un amendement visant à différencier la situation des réfugiés et celle des déboutés s'agissant du maintien dans les lieux d'hébergement**. Cet amendement prévoit que :

- les personnes réfugiées ou bénéficiaires de la protection subsidiaire puissent ainsi se maintenir, à titre subsidiaire et temporaire, dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile ;

- sauf cas exceptionnel, les personnes déboutées ne puissent pas se maintenir dans un tel lieu d'hébergement.

3. La nécessité de faciliter l'exercice par le tribunal administratif de la possibilité d'ordonner l'évacuation des déboutés des places qu'ils occupent

Par ailleurs, cet article L. 744-5 précise les **conditions dans lesquelles un débouté peut être évacué, sur décision de justice**. Il prévoit ainsi que, après l'éventuel délai de maintien accordé, *« l'autorité administrative compétente peut, après mise en demeure restée infructueuse, demander en justice qu'il soit enjoint à cet occupant sans titre d'évacuer le lieu »*. Ainsi, **l'OFII peut saisir le juge administratif en procédure de référé conservatoire dit « référé mesures utiles »**, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative.

Il s'agit d'une clarification utile de la procédure, alors que les gestionnaires étaient parfois engagés dans des procédures contentieuses longues auprès des tribunaux d'instance en cas de refus de sortie de résidents en présence induue. La compétence du juge administratif se justifie pleinement, au regard de la mission de service public assuré par le centre.

Cependant, le texte initial du Gouvernement précisait que cette procédure pouvait être enclenchée **même si la condition d'urgence, normalement requise par l'article L. 521-3 précité, n'était pas réunie** afin, selon l'étude d'impact annexée au présent article *« d'éviter tout contentieux dilatoire ou annexe sur l'urgence »*. En outre, il ajoutait que le président du tribunal administratif pouvait assortir la décision d'évacuation d'une **astreinte financière**.

A l'Assemblée nationale, ces deux éléments, qui allaient dans le sens d'une plus grande efficacité de la procédure, ont été supprimés. À l'initiative de nos collègues députés Sergio Coronado et Paul Molac, la condition d'urgence a été rétablie, en s'appuyant sur l'idée qu'il serait *« absurde de demander une procédure d'urgence sans condition d'urgence »*. À l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, rapporteure, qui soulignait qu'il n'était pas *« utile et opportun, compte tenu de la situation des personnes »*, le mécanisme d'astreinte a été supprimé.

Ces deux éléments semblent pourtant utiles pour garantir que la procédure puisse être utilisée de façon systématique. En particulier, il n'est pas certain que la condition d'urgence soit considérée comme réunie du simple fait qu'est occupé de façon induue un établissement chargé d'une mission de service public¹. Afin de sécuriser la procédure, votre commission a adopté un amendement visant à rétablir la précision selon laquelle la condition d'urgence n'est pas nécessaire.

De la même manière, elle a adopté un **amendement visant à rétablir la possibilité de prononcer une peine sous astreinte**, afin d'inciter les

¹ La condition d'urgence n'est en effet satisfaite que lorsqu'il s'agit d'une occupation illégale du domaine public qui présente une atteinte à la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques.

personnes concernées à appliquer la décision du tribunal et à quitter les lieux avant le recours éventuel à la force publique.

II. L'ÉVALUATION DE LA VULNÉRABILITÉ DES DEMANDEURS D'ASILE (ARTICLE 15)

A. UN DISPOSITIF VISANT À MIEUX ORIENTER LES DEMANDEURS D'ASILE

L'article 15 du présent projet de loi crée une section 2 intitulée « évaluation des besoins » et composée d'un seul article L. 744-6, qui prévoit que **l'OFII est chargé de procéder, après présentation de la demande d'asile, à une évaluation de la vulnérabilité du demandeur d'asile**. Cette évaluation a pour principal objet de déterminer ses besoins et, ainsi, de mieux assurer l'orientation vers les différents types de places. Une telle évaluation est rendue obligatoire par l'article 22 de la directive « accueil ».

B. L'ENTRETIEN PERSONNEL : UNE NOUVELLE MISSION NON FINANCÉE POUR L'OFII

En commission, **l'Assemblée nationale a, à l'initiative de sa rapporteure Sandrine Mazetier**, apporté plusieurs précisions à cette évaluation de la vulnérabilité : le fait que la vulnérabilité ainsi détectée est prise en compte sur l'ensemble de la période d'instruction ; les critères de vulnérabilité ; le fait que l'évaluation doit être l'occasion d'informer le demandeur de la possibilité existante de bénéficier d'un examen de santé gratuit, conformément à l'article L. 321-3 du code de la sécurité sociale ; le fait qu'elle est effectuée par des agents de l'OFII ayant reçu une formation spécifique à cette fin ; le fait, enfin, qu'elle ne préjuge pas du bien-fondé de la demande d'asile devant l'OFRAP.

De façon plus substantielle, l'Assemblée nationale a également précisé que cette évaluation de la vulnérabilité devait nécessairement comporter un entretien personnel avec le demandeur d'asile.

Cet amendement, présenté comme de simple précision, pourrait se traduire en pratique par une charge significative **pour l'OFII**, alors que l'évaluation de la vulnérabilité pourrait, dans certains cas, être effectuée par l'OFII sur dossier. En outre, **la directive « accueil » n'impose pas un tel entretien personnel** et prévoit même, dans son paragraphe 4, que l'évaluation n'a pas à prendre la forme d'une procédure administrative (donc contradictoire). Enfin, même si l'objectif poursuivi diffère, cet entretien personnel **doublonne l'entretien personnel réalisé par l'OFPRA** dans le cadre de l'instruction de la demande : or, dès lors que les informations recueillies par l'OFII dans le cadre de l'évaluation de la vulnérabilité sont transmises à l'OFPRA, l'entretien personnel, s'il est obligatoire et de droit,

pourrait s'apparenter aux yeux des demandeurs d'asile à une étape de la procédure de traitement de leur demande et entretenir une confusion sur les rôles respectifs de l'OFII et de l'OFPRA.

En conséquence, votre commission des finances a adopté un amendement visant à supprimer cette mention.

III. L'ORIENTATION DES DEMANDEURS D'ASILE : ÉLARGIR LES CAS DE SUSPENSION DU BÉNÉFICE DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL POUR CERTAINS DEMANDEURS (ARTICLE 15)

A. UNE ORIENTATION « DIRECTIVE » DES DEMANDEURS D'ASILE

L'article 15 du présent projet de loi crée un article L. 744-7 qui prévoit que **l'autorité administrative peut subordonner le bénéfice des conditions matérielles (hébergement et allocation) à l'acceptation de l'hébergement proposé**. Cette disposition est un élément essentiel de la mise en œuvre de l'objectif de « centralisation » et de répartition directive des demandeurs d'asile sur le territoire, conçu pour désengorger les régions saturées et optimiser les places disponibles sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, aux termes de ce nouvel article, si un demandeur d'asile refuse l'hébergement qui lui est proposé par l'OFII, ce dernier peut lui retirer le bénéfice de tout hébergement, ainsi que de l'allocation ; en outre, le demandeur ne pourra être hébergé dans un établissement de veille et d'insertion sociale généraliste mentionné au 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles¹.

Sans revenir sur ce principe, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements de précision, en particulier pour prévoir que le demandeur est informé des conséquences de l'acceptation ou du refus de l'hébergement proposé.

Elle a en outre supprimé la disposition, prévue dans le texte initial, selon laquelle l'absence du lieu d'hébergement peut être subordonnée à une autorisation administrative préalable. En effet, une telle disposition assimilerait l'hébergement à une forme d'assignation à résidence ; de surcroît, elle ne semble pas utile dès lors que l'autorité administrative peut retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil si le demandeur a abandonné son lieu d'hébergement (*cf. infra*).

¹ Il est précisé que cette exclusion du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun est « sans préjudice de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles », qui prévoit que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ». Ce droit est cependant limité aux situations de détresse particulières (personnes handicapées, familles, etc.).

Cependant, si l'orientation directive des demandeurs d'asile est l'élément majeur du contrôle renforcé sur le bénéfice de l'aide matérielle aux demandeurs d'asile, **il ne semble pas justifié d'en faire une simple faculté à la libre appréciation de l'OFII**. En effet, si le conditionnement de l'aide n'est que facultatif, **chaque décision de suspension prise par l'OFII pourrait être contestée**. En conséquence, votre commission des finances a adopté un amendement visant à **prévoir que le bénéfice de l'aide matérielle est subordonné à l'acceptation de l'hébergement proposé, avec compétence liée de l'OFII en la matière**.

B. DES POSSIBILITÉS DE SUSPENDRE LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL À RENFORCER ET ÉLARGIR

1. Des possibilités de suspendre les conditions matérielles d'accueil...

L'actuel article L. 5423-11 du code du travail prévoit qu'il est possible de **refuser ou de suspendre le bénéfice de l'allocation temporaire d'attente** dans certains cas, en particulier lorsque le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières, lorsqu'il n'a pas répondu aux demandes d'information ou ne s'est pas présenté aux convocations des autorités, ou lorsqu'il présente une deuxième demande de réexamen. Ces possibilités ont été introduites par l'article 31 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014¹.

L'article 15 du présent projet de loi créé un article L. 744-8 du CESEDA qui va plus loin que les dispositions existantes :

- du point de vue du champ d'application, cet article permet de limiter ou de suspendre le bénéfice de **l'ensemble des conditions matérielles**, c'est-à-dire non seulement de l'allocation, mais également de l'hébergement offert ;

- **il assouplit et élargit par ailleurs les conditions permettant de procéder à cette suspension**. Ainsi, il prévoit que l'autorité administrative peut suspendre le bénéfice des conditions matérielles **dès la première demande de réexamen**². Par ailleurs, il prévoit deux nouveaux cas de suspension : **le cas où le demandeur a abandonné son lieu d'hébergement et le cas où il n'a pas sollicité l'asile « dès qu'il était en mesure de le faire après son entrée en France »**.

L'ensemble de ces évolutions sont permises par l'article 20 de la directive « accueil ».

¹ Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

² À cet égard, votre rapporteur pour avis avait déposé un amendement en ce sens au projet de loi de finances rectificative précédemment mentionné, qui n'avait pas pu être débattu en séance publique compte tenu du rejet de la première partie de la loi de finances.

L'Assemblée nationale a précisé que la suspension ou la limitation des conditions matérielles d'accueil n'intervient, dans le cas d'une absence de réponse aux convocations ou d'une absence de dépôt de la demande d'asile dans des délais raisonnables, que si le demandeur ne peut justifier d'un motif légitime.

2. ...qui doivent être renforcées pour assurer une baisse effective des dépenses liées à la demande d'asile

- La possibilité de suspendre ou limiter les conditions matérielles lorsque le demandeur n'a pas déposé sa demande dès qu'il pouvait le faire reprend une proposition formulée par votre rapporteur pour avis dans son rapport d'information précité sur l'allocation temporaire d'attente. Un rapport d'inspection commun de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, datant de 2013, soulignait en effet, sur la base de l'étude d'un échantillon de 783 demandeurs, que **25 % d'entre eux avait déposé leur demande d'asile plus de trois mois après leur arrivée sur le sol français**. Or, un tel retard dans le dépôt illustre souvent le fait que la demande d'asile est détournée, dans l'objectif de prolonger un séjour sur le territoire français (par exemple lorsque l'intéressé est menacé d'expulsion du territoire français et/ou est déjà placé en rétention).

Toutefois, la formulation retenue par le présent article est trop imprécise, ce qui pourrait rendre son application délicate et entraîner un contentieux important ; il sera en effet difficile d'apprécier, pour l'autorité administrative, la date à laquelle chaque demandeur a été « *en mesure [de solliciter l'asile] après son entrée en France* ».

Aussi, **afin d'éviter toute contestation sur l'appréciation par l'OFII du moment où le demandeur était en mesure de déposer sa demande, et afin de garantir l'application effective de cette disposition, votre commission des finances a adopté un amendement visant à fixer un délai de deux mois après l'entrée sur le territoire français**. À titre de comparaison, comme le rappelle le rapport d'inspection précité, les demandeurs d'asile souhaitant déposer une demande au Royaume-Uni doivent respecter un délai de 21 jours seulement après leur entrée sur le territoire britannique.

- Votre rapporteur spécial vous propose également d'adopter un amendement visant à **ajouter à la liste des motifs de limitation ou de suspension des conditions matérielles d'accueil le manquement grave au règlement du lieu d'hébergement ou le comportement violent du demandeur**. Cette possibilité, qui permet de responsabiliser les demandeurs hébergés dans des centres et de prévoir une sanction dissuasive à ce type de comportements, est prévue par l'article 20 de la directive européenne « accueil ».

L'amendement propose, par cohérence, de prévoir que les lieux d'hébergement ont l'obligation de transmettre à l'OFII tout incident ou comportement violent. Il prévoit également de suspendre les conditions matérielles d'accueil si le demandeur d'asile a été reconnu coupable d'un crime ou d'un délit.

- Le présent article prévoit que, lorsque la suspension des conditions matérielles d'accueil a été décidée par l'OFII en raison d'un abandon du lieu d'hébergement ou d'une absence de réponse aux convocations des autorités, l'OFII « statue sur le **rétablissement éventuel du bénéfice des conditions matérielles lorsque le demandeur d'asile est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes** ».

À cet égard, votre commission des finances a adopté un amendement qui vise à procéder à deux modifications.

Tout d'abord, elle vous propose de **supprimer la possibilité de rétablir les conditions matérielles lorsque le demandeur d'asile « est retrouvé »**, cette mention étant à la fois imprécise et injustifiée, s'il s'agit d'un demandeur en fuite qui serait par exemple retrouvé à l'occasion d'un contrôle de police.

Par ailleurs, l'amendement adopté par votre commission des finances a pour dernier objet d'exiger de l'autorité administrative une **décision motivée** avant tout rétablissement des conditions matérielles d'accueil. Il s'agit d'éviter que le rétablissement des conditions matérielles d'accueil soit automatique et de faire en sorte qu'il soit justifié par la bonne foi et la situation réelle du demandeur d'asile.

IV. UNE ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE RÉFORMÉE ET CONFIÉE À L'OFII (ARTICLES 15 ET 17)

A. DES ALLOCATIONS AUX DEMANDEURS D'ASILE COÛTEUSES ET MAL PILOTÉES

L'article 15 prévoit la **création d'une allocation pour demandeur d'asile (ADA), qui remplace l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS)**.

L'ATA est versée aux demandeurs d'asile qui n'ont pas obtenu de place en CADA. Elle n'est donc pas versée aux demandeurs d'asile hébergés en CADA, ni à ceux qui ont refusé une offre d'hébergement en CADA. D'un montant forfaitaire de 11,45 euros par jour au 1^{er} janvier 2015, l'allocation temporaire d'attente a représenté une **dépense de 169,5 millions d'euros en 2014**, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial.

Le montant de l'AMS, versée directement par les gestionnaires de CADA par prélèvement sur leurs dotations de fonctionnement, varie en

fonction des prestations fournies par le CADA. Elle a représenté une **dépense d'environ 30,8 millions d'euros en 2014**¹.

Mal pilotée par Pôle Emploi qui est chargé de sa gestion, sous-budgétée par les lois de finances initiale, souffrant de problèmes de gestion récurrents, l'ATA était dans l'attente d'une réforme en profondeur, pour les raisons évoquées par votre rapporteur pour avis dans son rapport précité.

Synthèse du rapport « L'allocation temporaire d'attente : pour une refonte globale de la gestion de l'asile » de votre rapporteur pour avis

« L'allocation temporaire d'attente (ATA) est une aide financière, d'un **montant mensuel de 336 euros**, versée aux demandeurs d'asile à qui aucune place en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) n'a pu être proposée, pendant toute la durée d'instruction de leur demande.

« Sous l'effet de la hausse du nombre de demandeurs d'asile (+ 30 % entre 2009 et 2012), de l'allongement des délais d'instruction des demandes auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), et du nombre limité de places en CADA, **le coût global de l'ATA a connu une augmentation exponentielle** ces dernières années, passant de 47,5 millions d'euros en 2008 à 149,8 millions d'euros en 2012.

« Du fait d'une sous-estimation systématique des besoins et des flux de demandeurs d'asile, **les dotations prévues en loi de finances ont toujours été insuffisantes pour couvrir ces dépenses**, bien qu'un effort de sincérité budgétaire ait été opéré pour les exercices 2012 et 2013.

« Au-delà de la sous-estimation de la dynamique de la dépense, l'ATA souffre également de **dysfonctionnements internes**, liés notamment à ses modalités de gestion : des **disparités territoriales dans l'accès aux prestations** en raison d'un flou juridique entretenu par le Gouvernement, des **échanges d'information déficients** entraînant un niveau d'indu autour de 20 % de la dépense globale, un **barème inadapté**, attractif pour les adultes isolés et peu protecteur pour les familles.

« Face à ces difficultés, le présent rapport formule plusieurs propositions d'amélioration (mise en place d'un système d'information partagé, familialisation du barème, etc.), dont la principale consiste à **confier la gestion de l'ATA, aujourd'hui assurée par Pôle emploi, à un organisme au cœur de la politique de l'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**.

« En tout état de cause, les difficultés rencontrées par l'ATA ne sont que le **symptôme d'un système global d'asile à bout de souffle**, devenu filière d'immigration économique alternative, pour la réforme duquel le présent rapport fournit certaines pistes : **création d'un opérateur unique de l'immigration et de l'asile, effort accru sur les délais de traitement des demandes, répartition interrégionale des demandeurs d'asile, voire examen préliminaire**, par l'autorité en charge de l'instruction, de toutes les demandes pour permettre une décision rapide sur les demandes manifestement infondées ou, au contraire, particulièrement justifiées. »

Source : rapport n° 105 (2013-2014) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, sur l'allocation temporaire d'attente

¹ Cette dépense est intégrée dans la dépense de subventions aux CADA, soit 214 millions d'euros en 2014.

B. UNE NOUVELLE « ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE » QUI REPREND LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

L'article 15 du présent projet de loi crée un article L. 744-9 au sein du CESEDA qui fixe le régime d'une nouvelle « allocation pour demandeur d'asile » (ADA). Cette dernière vient se substituer à l'ATA et à l'AMS et bénéficiera ainsi à l'ensemble des demandeurs d'asile qui ont accepté les conditions matérielles d'accueil – et en particulier l'hébergement, qui peut être dans une autre région que celle où ils se situent – qui leur ont été proposées.

Par rapport à l'ATA, l'ADA présente plusieurs évolutions qui avaient été proposés par votre rapporteur pour avis, en particulier :

- une **gestion par l'OFII** (et non plus par Pôle Emploi), afin de faciliter les démarches pour les demandeurs d'asile et améliorer le suivi de l'allocation. À cet égard, l'article 17 du présent projet de loi prévoit, par coordination, d'ajouter la gestion de l'ADA à la liste des missions de l'OFII fixée par l'article L. 5223-1 du code du travail. En revanche, si l'instruction des dossiers et la gestion de l'ADA seront assurées par l'OFII, son versement sera effectué par l'Agence de services et de paiement (ASP), à travers un système de cartes à puce utilisables auprès des guichets et distributeurs automatiques de banques ;

- une **barémisation** qui tient compte, notamment, de la situation familiale. Dans la mesure où la nouvelle allocation s'adressera également aux demandeurs hébergés en CADA, qui peuvent y être nourris, le barème de l'ADA tiendra compte aussi des prestations fournies par le lieu d'hébergement.

L'article L. 744-9 prévoit la possibilité de **recupérer les indus** par diminution du montant des prestations servies ultérieurement. Cependant, cette possibilité est difficile à mettre en œuvre, en pratique, s'agissant d'un minimum social dont le montant est faible. Aussi est-il avant tout nécessaire d'éviter que de tels indus n'apparaissent, en particulier en assurant une information en temps réel de l'OFII par l'OFPRA, la CNDA et les structures d'hébergement sur la situation juridique et matériel des demandeurs d'asile.

Au total, la réforme de l'allocation proposée par le présent article va dans le sens d'une **meilleure gestion et d'une plus grande adaptation aux différents publics**. Cependant, la réussite de cette réforme, dont le Gouvernement espère une économie de 6 millions d'euros par an¹, dépendra aussi de la **mise en place d'un système d'informations performant, assurant un croisement des données entre l'OFII, l'OFPRA, la CNDA et les préfetures**, pour permettre l'arrêt des versements d'allocation dès que le demandeur d'asile a fait l'objet d'une décision définitive ou dès qu'il entre

¹ Étude d'impact annexée au présent projet de loi.

dans l'une des catégories qui justifie la suspension des droits (fuite, abandon du lieu d'hébergement, fraude, etc.).

Il convient de souligner que **l'ATA n'est pas supprimée** et continuera, comme le prévoit l'article 17 du présent projet de loi, d'être versée aux publics qui n'entrent pas dans le champ de l'ADA, à savoir les bénéficiaires de la protection subsidiaire pendant une durée déterminée, les apatrides et certaines personnes en attente de réinsertion (anciens détenus notamment).

V. L'OUVERTURE CONTESTABLE DE L'ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL DÈS NEUF MOIS (ARTICLE 15)

L'Assemblée nationale a introduit, à l'initiative de sa rapporteure Sandrine Mazetier, au sein de l'article 15 du présent projet de loi, une cinquième section relative à l'accès au marché du travail, qui vise à **autoriser l'accès au marché du travail aux demandeurs d'asile si l'OFPRA, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur sa demande dans un délai de neuf mois suivant son dépôt.**

Actuellement, l'article R. 742-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que les demandeurs d'asile peuvent solliciter une autorisation de travail lorsque l'OFPRA, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur sa demande dans un **délai de douze mois** suivant son dépôt.

La réduction de douze à neuf mois de ce délai reprend certes une disposition de l'article 15 de la directive « accueil ». Cependant, elle pourrait, au regard du **délai actuel de traitement**, dont il n'est pas rare qu'il dépasse neuf mois, se traduire par l'arrivée d'un nombre potentiellement significatif de demandeurs d'asile sur le marché du travail, rendant ainsi plus difficile encore la mise en œuvre d'une **obligation de quitter le territoire français** s'agissant d'une personne qui s'est partiellement insérée dans la société française à travers un premier emploi. La disposition risque ainsi d'agir, d'autant plus qu'elle est inscrite dans la loi, comme un signal envoyé aux filières qui cherchent précisément à détourner la procédure d'asile à des fins d'immigration économique.

Par ailleurs, cette disposition pose un problème **d'égalité de traitement avec les étrangers en situation régulière** sur notre territoire, qui ont suivi le parcours de droit commun pour accéder au marché du travail français¹.

¹ À cet égard, la directive permet d'ailleurs un traitement différencié entre les demandeurs d'asile en question et les étrangers en situation régulière. Elle prévoit en effet que « pour des motifs liés à leur politique du marché du travail, les États membres peuvent accorder la priorité aux

En conséquence, votre commission des finances a adopté un amendement visant à supprimer cette nouvelle section.

VI. RENFORCER L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES RÉFUGIÉES (ARTICLE 16)

A. UN PROJET DE LOI QUI LAISSE DE CÔTÉ L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS

Le présent projet de loi, s'il précise le statut administratif des personnes protégées par l'OFPRA et les droits juridiques associés à celui-ci, ne comporte **aucune disposition visant à améliorer l'accueil et l'accompagnement de ces personnes à qui la France a accordé l'asile**. Or, comme l'a souligné votre rapporteur pour avis dans son rapport d'information sur les centres provisoires d'hébergement, les réfugiés ne sont aujourd'hui, après l'obtention difficile de ce statut, que très rarement accompagnés et suivis en vue de leur intégration dans la société française¹.

En particulier, **les centres provisoires d'hébergement, qui constituent le cœur de la politique d'accueil de la France en faveur des réfugiés, sont sous-dimensionnés, fournissent des prestations hétérogènes, à des coûts très divergents, et ne sont pas pilotés par l'État** alors qu'ils pourraient être des points d'accueil pour l'ensemble des réfugiés présents sur un territoire donné.

B. REMETTRE DES CENTRES PROVISOIRES D'HÉBERGEMENT AUX MISSIONS RÉNOVÉES AU CŒUR DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS

En conséquence, il vous propose d'adopter un amendement portant sur l'article 16 du présent projet de loi, qui modifie le statut des CADA, afin de **créer un nouveau statut pour les CPH**.

Sans revenir sur leur qualification comme centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), il s'agirait d'isoler les CPH au sein d'un article spécifique du code de l'action sociale et des familles et d'y **inscrire le socle de leurs missions obligatoires : l'hébergement, l'accompagnement juridique et social, ainsi que la coordination des actions d'accueil et d'intégration des réfugiés présents sur le territoire du département**².

citoyens de l'Union et aux ressortissants des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier ».

¹ Rapport d'information n° 97 (2014-2015) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances : « Les centres provisoires d'hébergement : remettre l'accueil et l'intégration des réfugiés au cœur de la politique d'asile », 12 novembre 2014.

² Il s'agit d'ouvrir la voie à une mission plus large de « point d'accueil » sans contrevenir aux règles de la recevabilité financière des amendements.

En outre, cet amendement vise à **intégrer les places en CPH dans le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile** et de **confier à l'OFII la compétence pour les décisions d'admission**. Cela permettra ainsi de mieux articuler le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et celui à destination des réfugiés, afin de garantir une plus grande fluidité en sortie de CADA et d'HUDA et d'assurer un meilleur accompagnement pour les personnes réfugiées.

Enfin, cet amendement prévoit que les **réfugiés participent aux frais d'hébergement dans le CPH, à raison d'une fraction de leurs ressources**. Il s'agit de généraliser et d'uniformiser la pratique, la plupart des CPH existants demandant une participation aux personnes réfugiées hébergées, de l'ordre de 10 à 15 % des ressources.

Cet amendement n'épuise pas l'ensemble des évolutions à engager en matière d'accompagnement des réfugiés, ni l'ensemble des propositions formulées par votre rapporteur pour avis dans son rapport précité. Toutefois, il fournit une première ouverture vers des réformes qui devront être également réalisées dans un cadre réglementaire et dans le cadre de la programmation des dépenses en lois de finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 avril 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, La commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Roger Karoutchi, sur le projet de loi n° 193 (2014-2015) relatif à la réforme de l'asile.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Au nom de tous les élus de mon groupe, je m'associe aux propos de notre présidente. J'ai publiquement dit, dans un certain nombre de médias, toute ma considération et mon estime pour Jean Germain, et mon admiration pour la force de caractère qui était la sienne. J'ai été frappé par sa finesse d'analyse et par son humour et j'avoue que, de même que ceux qui, comme moi, n'étaient pas de ses intimes, je n'ai pas vu venir le drame.

C'est à présent comme rapporteur pour avis que je m'exprime, pour dire que je regrette profondément le choix de séparer en deux textes les dispositions relatives à l'asile et celles qui concernent l'immigration. Ce sont des sujets sur lesquels j'ai beaucoup travaillé, et dans les conversations que j'avais eues avec Manuel Valls, j'avais cru comprendre qu'il était convenu qu'un seul et même texte serait déposé. Le fait est que l'on ne saurait traiter séparément l'un et l'autre sujet. Nous avons atteint un nombre de demandeurs d'asile qui laisse soupçonner que la procédure de l'asile fait l'objet d'un détournement par des personnes qui recherchent, en réalité, une immigration économique. Il est difficile d'en déterminer la part, mais il est clair que l'on ne saurait trouver de solutions en traitant séparément de l'asile et de l'immigration. Quand les demandeurs étaient 35 000 en 2007, ils sont aujourd'hui au nombre de 66 000. Le Gouvernement a certes fait des efforts, notamment en augmentant, entre 2009 et 2014, les effectifs de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), passés de 407 à 470 fonctionnaires, mais sans parvenir pour autant à réduire les délais de traitement des demandes, pour la bonne raison que le nombre de demandeurs a doublé. Le délai de traitement reste ainsi, en 2014, de 203 jours. Il est vrai que le budget 2015 prévoit 50 nouvelles créations de postes, mais cela suffira-t-il à résoudre le problème ?

Ce texte me laisse sceptique. Nous ne sommes saisis que des articles financiers, mais cela ne m'interdit pas d'observer que sur 66 000 demandeurs, seuls 11 000 à 13 000, selon les années, obtiennent, via l'OFPRA ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), le statut de réfugié. Cela signifie que 40 000 à 50 000 sont déboutés, au terme d'une procédure qui peut parfois durer plus de deux ans, ce qui pose bien des problèmes. Les reconduites à la frontières en sont compliquées d'autant, car l'on peut se trouver face à des personnes qui ont fondé une famille, ou dont les enfants ont été scolarisés en France. J'ajoute que les moyens alloués à la police, à la gendarmerie, à la police de l'air et des frontières pour assurer ces

reconduites restent insuffisants. Nous n'avons pas les moyens de rechercher les déboutés, qui disparaissent dans la nature – et quand je lis, dans ce texte, une expression telle que « quand ils sont retrouvés », je me demande ce qu'elle vise... C'est bien pourquoi j'aurais souhaité un texte d'ensemble sur l'asile et l'immigration. Il existe nombre de filières organisées qui détournent notre réglementation sur le droit d'asile à des fins d'immigration. Ces réseaux mafieux, dont les candidats à l'immigration sont les premières victimes, sont très difficiles à démanteler.

Le rapport rendu par Valérie Létard et Jean-Louis Touraine à la suite d'une grande concertation a jeté les bases de la réforme. Ce texte s'en inspire, mais ne va pas au bout des choses. Il se donne pour objectif de réduire à neuf mois le délai des procédures devant l'OFPRA et la CNDA, mais sans assortir les dépassements de sanctions pour y parvenir, et sans prendre en compte la question des moyens. Sans compter que le texte voté par l'Assemblée nationale multiplie les possibilités de recours, qui allongent d'autant les procédures. Et alors que l'asile fabrique tous les ans des dizaines de milliers de sans-papiers, on disjoint de ce texte toute disposition relative à l'immigration, pour les reporter à un texte à venir. Le résultat, c'est que ceux qui obtiennent l'asile se retrouvent à peine mieux traités que les déboutés. Et il nous faut demander par amendement une augmentation des crédits de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), dont le budget est en diminution, pour que soient un peu mieux traités ceux qui obtiennent le statut de réfugiés et qui, étant destinés à devenir des Français à part entière, devraient bénéficier de tous les moyens d'accompagnement.

Le fait est que les dispositifs sociaux d'accompagnement des demandeurs d'asile sont systématiquement sous-budgétés. L'allocation temporaire d'attente (ATA), renommée allocation pour demandeurs d'asile (ADA) par le projet de loi, n'y fait pas exception. Gérée jusqu'à présent – très mal – par Pôle emploi, l'ATA sera transférée à l'OFII, dont le budget semble insuffisant au regard du montant de la dette de l'État à l'égard de Pôle emploi, qui s'élèverait en 2015, selon le directeur général de l'OFII, à environ 100 millions d'euros. Sans un assainissement de la situation, sur lequel nous n'avons pas obtenu d'éclaircissement de la part du Gouvernement, on voit mal comment l'OFII s'en sortira.

Certaines dispositions vont dans le bon sens. Ainsi de la révision du barème de l'allocation, ou de la gestion plus ciblée par l'OFII. On estimait en 2013 à 20 % le montant des indus – l'allocation continuant d'être versée à des déboutés ou à des personnes ayant retrouvé une activité. Nous verrons si l'OFII parvient à gérer les attributions plus finement.

Autre avancée en faveur de la maîtrise des coûts : la centralisation des attributions de place en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en hébergement d'urgence. L'OFII se chargera ainsi de la répartition interrégionale des demandeurs. Le texte prévoit que l'allocation

et l'hébergement pourront être suspendus en cas de refus, par le demandeur, de l'hébergement proposé.

Il faut aussi relever quelques sujets de déception. De façon générale, les députés ont adopté des amendements qui augmentent considérablement les droits des demandeurs et, partant, les charges de l'OFII. Je vous proposerai de revenir au texte initial du Gouvernement. Le mieux est l'ennemi du bien ; augmenter les droits, notamment matériels, de l'ensemble des demandeurs d'asile alors que le budget de l'OFII n'augmentera pas en conséquence n'a guère de sens. On ne fera que traiter tout le monde plus mal, sans se donner les moyens de traiter un peu mieux ceux qui ont le statut de réfugié.

Il faut revenir à un dispositif d'accueil qui évite les abus. Sous réserve de l'adoption de mes amendements, je vous proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption des articles 15, 16, 16 *bis* et 17, dont nous sommes saisis. Ce qui ne préjuge en rien de mon avis sur l'ensemble du texte, qui me laisse très réservé, pour les raisons que j'ai évoquées.

M. François-Noël Buffet, rapporteur au nom de la commission des lois. – Je rendrai mon rapport devant la commission des lois la semaine prochaine, en tenant compte de ce qui aura été décidé par votre commission. Nous partageons vos inquiétudes sur les moyens budgétaires, en particulier ceux de l'OFII. L'audition de son directeur, que nous avons entendu hier, nous a convaincus que faute de moyens budgétaires appropriés, on va au-devant de difficultés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie Roger Karoutchi qui ne manque pas de rappeler, à l'occasion de chaque loi de finances, que certains budgets sont systématiquement sous-dotés.

Les phénomènes migratoires deviennent, dans un monde troublé, de plus en plus complexes. Ce texte n'y changera pas grand-chose. Je m'interroge cependant sur l'ordre de traitement des dossiers. Répond-il à une simple logique de file d'attente, ou opère-t-on un tri entre les demandes qui, émanant de certains pays en conflit, sont d'évidence fondées, et les autres ? D'autres pays sont-ils parvenus à un traitement plus rapide et plus humain des dossiers, dont on pourrait s'inspirer ?

M. Maurice Vincent. – C'est un fait que les demandes augmentent. On le ressent dans mon département de la Loire. Je n'irais pas jusqu'à dire que certains demandeurs s'emploient sciemment à contourner la législation, mais sans doute certaines demandes sont déposées qui ont fort peu de chances d'aboutir. Si l'on veut rester fidèle à notre tradition d'accueil, il serait bon d'améliorer le délai de traitement des dossiers. J'entends vos inquiétudes quant à l'augmentation du nombre des demandeurs, mais lier le traitement de l'asile et de l'immigration dans un seul texte serait soulever des questions d'une tout autre importance. Certes, la procédure de demande d'asile est, dans certains pays, beaucoup plus stricte que chez nous, mais

notre droit est protecteur des libertés, et ce n'est pas un hasard si nous n'avons jamais remis en cause, droite et gauche confondues, ces principes généraux.

M. Michel Bouvard. – Les questions qui se posent sur le droit d'asile ne sont pas nouvelles. Elles se posaient déjà il y a dix ans, lorsque j'avais participé à une mission d'évaluation à l'Assemblée nationale. Je suis bien sûr attaché au droit d'asile. Ce qui est ici au cœur du débat, c'est la question des délais, liée notamment aux procédures d'appel et de recours. Pour tous ceux qui sont attachés au droit du sol, des délais qui courent si longtemps posent le problème des naissances intervenues entre l'arrivée sur le territoire et le moment de la décision, et qui rendent inenvisageable la reconduite à la frontière des déboutés. C'est un sujet central. Il faut trouver des solutions. Or, ce texte ne les apporte pas.

Je suis un parlementaire frontalier et puis témoigner que se pose également le problème des moyens. Bien souvent, les interprètes, les médecins qui interviennent dans la procédure ne sont toujours pas payés plusieurs mois après. Les inscriptions budgétaires sont, de fait, sous-évaluées. Je pense aussi à la question des mineurs étrangers placés, qui n'est pas sans incidence sur les budgets départementaux.

M. Richard Yung. – Je rejoins Roger Karoutchi quand il dit que la question de l'immigration relève d'une politique globale. Or, on ne fait que poser des rustines sur une chambre à air percée de toutes parts. Quand on voit que 150 000 migrants arrivent à Lampedusa et que l'on se contente de renvoyer le problème à l'Italie, quand on voit que la Grèce supprime tout contrôle à ses frontières, on se dit que la situation est devenue kafkaïenne et qu'il faut inviter les gouvernements à se saisir du problème au niveau européen.

L'objectif de réduire les délais de traitement, dont la longueur n'est pas imputable à la CNDA, mais aux étapes qui précèdent, est louable. Le ramener à neuf mois paraîtrait raisonnable. Il est bon, également, d'introduire un peu de dirigisme dans l'attribution des places d'hébergement, pour mieux gérer leur distribution sur le territoire.

En ce qui concerne les moyens, je rappelle que la loi de finances prévoit la création de 50 postes supplémentaires à l'OFPRA. N'oublions pas que nous devons remettre de l'ordre dans les déficits. Il est vrai que le Royaume Uni a une approche plus radicale : nous venons d'apprendre par son ambassadeur que 400 000 emplois publics ont été supprimés...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – J'ai cru comprendre que c'est toujours au tribunal de grande instance de Bobigny qu'ont lieu les audiences. Lorsque j'étais députée, déjà, les magistrats refusaient de se rendre dans les locaux pourtant fort bien aménagés de Roissy. Il est scandaleux que cette situation persiste, et qu'il faille déplacer les demandeurs, des familles entières parfois, en autobus jusqu'à Bobigny. Comment pouvons-nous peser

pour remédier à cette situation ? Nous avons eu beau écrire au ministre, rien n'a changé.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. - Loin de moi l'idée qu'il faille restreindre le droit d'asile. Cet héritage de la Révolution française doit être préservé. Mais peut-on considérer qu'il fonctionne bien aujourd'hui ? Ceux à qui on l'accorde sont-ils accueillis, aidés, accompagnés ? La réponse est non. Il faut lutter contre les réseaux mafieux qui détournent la procédure pour organiser des filières lucratives d'immigration économique, et qui sont comme l'hydre de Lerne : il en renaît cinq quand on en démantèle un. C'est là un vrai sujet. Certes, il est plus difficile de traiter ensemble des dispositions relatives à l'asile et de celles qui relèvent de la politique d'immigration, mais c'est le moyen d'avoir une politique digne, assortie de moyens - dont on sait qu'ils ne sont pas illimités.

Albéric de Montgolfier me demande s'il est procédé à un tri préalable tenant compte des zones de conflit. Il existe bien une liste de pays en provenance desquels les demandes font l'objet d'un *a priori* défavorable, mais le problème est que cette liste n'est pas toujours adaptée. Alors que le conflit au Kosovo remonte à plus de dix ans, ce pays n'y figure pas toujours. Même chose pour le Bangladesh, alors que l'on sait bien que l'immigration qui en est issue aujourd'hui est essentiellement économique. Le Kosovo avait certes été inscrit dans la liste, mais à la suite de recours portés par des associations, il en a été sorti... Autant je comprends que des pays comme la Syrie ou l'Irak ne soient pas des pays d'origine sûrs, autant je m'explique mal la manière dont on envisage des pays où la situation a beaucoup évolué.

Dispose-t-on d'éléments de comparaison ? Ce que je puis vous dire, c'est que dans un pays qui doit faire face à beaucoup de demandes comme l'Allemagne, les délais d'instruction sont, fin 2014, d'environ cinq mois, soit moitié moins que chez nous. La situation a cependant beaucoup évolué en Allemagne, pays qui a dû faire face, en 2014, à un afflux de demandes, dont le nombre a atteint 170 000. Par ailleurs, quand le demandeur n'est pas soumis à un délai à compter de son entrée sur le territoire national pour déposer sa demande, il n'a que vingt-et-un jours au Royaume Uni. Il est vrai, comme le rappelle Richard Yung, que le pays a réduit drastiquement ses effectifs, y compris dans le domaine de l'asile et de l'immigration, mais il a pris des mesures beaucoup plus rigoureuses, si bien que la durée normale d'instruction est moins longue, d'environ six mois.

La philosophie générale de ce texte va dans le bon sens, puisqu'il s'agit de raccourcir les délais, mais il y faut des moyens, parce que la demande a été multipliée par deux en cinq ans. Pour atteindre l'objectif fixé, il faudrait, de surcroît, l'assortir de contraintes, en prévoyant des sanctions en cas de dépassements. J'ajoute que si l'on ouvre des possibilités de recours tous azimuts, comme l'ont fait les députés, on n'y arrivera pas.

Le problème des mineurs étrangers placés qu'évoque Michel Bouvard relève de la politique de l'immigration plus que de l'asile. Mais il est vrai qu'il pose aussi des questions financières.

Richard Yung a raison de dire que la centralisation de l'hébergement va dans le bon sens, sachant que l'essentiel de la charge est actuellement concentré sur deux ou trois régions. Mais encore une fois, il y faut des moyens financiers. On a accru le nombre de places en CADA, mais pas suffisamment et pas en centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les réfugiés.

J'ai, pour finir, le regret de dire à Marie-Hélène Des Esgaulx que les magistrats, qui avaient pourtant demandé des travaux pour améliorer l'accueil à Roissy, ne jugent toujours pas utile de s'y rendre.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Nous avons écrit une lettre au ministre, qui n'a reçu aucune suite. C'est à se demander, parfois, à quoi l'on sert !

Mme Michèle André, présidente. – J'ai souvenir que la commission des lois s'était déjà penchée, lorsque j'en étais membre, sur la question...

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 15

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Il revient certes à l'État de prendre en charge les frais d'hébergement, mais il faut préserver la faculté pour l'établissement de demander une participation aux demandeurs quand leurs ressources le leur permettent, comme cela est le cas dans un certain nombre de CADA. Tel est le sens de mon amendement n° 1.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 2 vise à revenir à la proposition initiale du Gouvernement, qui prévoyait la possibilité d'offrir au demandeur d'asile un accompagnement juridique et social. L'Assemblée nationale a transformé cette faculté en obligation, si bien que je crains qu'un demandeur d'asile qui n'aurait pas sollicité cet accompagnement ne puisse, s'il était débouté, introduire un recours fondé sur le moyen qu'il n'en a pas bénéficié.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Il faut différencier, en matière d'hébergement, entre ceux qui obtiennent la qualité de réfugié et les déboutés qui, dans de nombreux CADA, restent dans les lieux alors même

que ceux qui ont obtenu le statut de réfugié peinent à trouver une place. Mon amendement n° 3 prévoit qu'ils ne le pourront désormais que sur décision motivée de l'autorité administrative.

M. Claude Raynal. – Je m'abstiendrai sur cet amendement, qui n'apporte pas de solution. L'administration peut déjà demander aux déboutés de partir. Si elle ne le fait pas, c'est qu'elle n'a pas de solution de remplacement à leur proposer. On ne peut pas mettre à la rue des familles sans leur proposer de solution alternative.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Je comprends votre raisonnement, mais il est pour moi plus choquant encore de constater que ceux qui ont obtenu le droit d'asile restent sans solution, quand des déboutés, au terme d'un parcours qui peut durer jusqu'à deux ans, se maintiennent dans les lieux, empêchant ceux qui ont le statut de réfugié de s'y loger. Il faut donner à l'autorité administrative la possibilité de gérer ces situations, en tenant compte des situations.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 4 vise à revenir au texte du Gouvernement. Si l'on veut que la procédure d'expulsion des déboutés des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile soit opérationnelle, la condition d'urgence ne doit pas être requise pour que soit mise en œuvre la procédure de référé « mesures utiles » devant le juge administratif et le juge doit pouvoir prononcer une astreinte financière.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 5 revient au texte du Gouvernement, dans lequel l'entretien personnel devant l'OFII, visant à évaluer la vulnérabilité du demandeur d'asile, restait une faculté. Outre que le rendre obligatoire, comme l'a voulu l'Assemblée nationale, exigerait des moyens supplémentaires en personnels, je rappelle que chaque fois que l'on fixe une obligation dans la loi...

M. Michel Bouvard. – ...on alimente les recours.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Exactement. Or, l'objectif du texte est de raccourcir les délais.

M. Claude Raynal. – Mais cet entretien n'est pas de même nature que le premier entretien devant l'OFPRA. Il s'agit ici d'entrer dans un processus d'intégration : il me semble important qu'un entretien personnalisé puisse avoir lieu devant l'OFII. Ce qui ne veut pas dire que je ne partage pas vos interrogations quant à son financement.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – L'entretien personnalisé mené par l'OFPRA est beaucoup plus poussé et est en effet

d'une autre nature. Cependant, quand l'OFII décèle une vraie difficulté pour un demandeur d'asile, il fait son travail. Sans compter, encore une fois, que rendre l'entretien obligatoire ouvrirait une possibilité paradoxale de recours pour ceux qui n'en auraient pas voulu, au motif que cet entretien n'a pas eu lieu. L'OFII, dont nous avons entendu le directeur général, ne refusera pas un entretien s'il est demandé et l'organisera évidemment s'il est utile à l'évaluation de la vulnérabilité du demandeur ; mais un entretien obligatoire ne doit pas devenir un prétexte influant sur la suite de la procédure.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Le texte initial du Gouvernement prévoit une suspension de l'aide matérielle, par exemple en cas de fraude manifeste ou de fuite durant la période de recours. Mon amendement n° 6 renforce cette possibilité.

M. Richard Yung. – Si je comprends bien, la suspension de l'aide, dans le texte de l'Assemblée nationale, n'est qu'une faculté dont peut user l'OFII, et votre amendement vise à la rendre obligatoire ?

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – C'est cela. L'OFII, en cas de fraude ou de fuite, peut éventuellement intervenir. J'estime que quelqu'un qui a manifestement fraudé ou qui est en fuite ne saurait conserver les mêmes droits que quelqu'un qui a rempli son dossier de bonne foi.

M. Richard Yung. – J'observe que vous vous posez une fois de plus en ferme soutien du Gouvernement... J'estime, pour ma part, qu'il convient de laisser à l'OFII, qui est proche du dossier, la faculté d'apprécier.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Vu le manque de moyens, l'Office ne va pas se rajouter de lui-même des obligations. Si la suspension reste une faculté, je crains que rien ne se passe. Mais si l'OFII est tenu de suspendre, il faudra bien qu'il le fasse. Comment faire admettre à l'opinion publique que l'on continue à servir des allocations à des fraudeurs ?

M. Claude Raynal. – La souplesse en faveur de laquelle vous plaidez, contre l'obligation, à l'amendement précédent ne vaut donc pas ici ?...

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – L'objectif du texte est de réduire les délais. Il s'agissait, à l'amendement précédent, d'éviter d'ouvrir une faculté de recours systématique. Cet amendement vise tout autre chose : il s'agit d'un pur problème de gestion. Nous demandons à l'OFII de faire respecter systématiquement les règles. Ce n'est pas en servant des allocations aux fraudeurs que l'on dégagera des moyens supplémentaires.

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 7 vise à faciliter la suspension des conditions matérielles d'accueil en cas de dépôt tardif de la demande d'asile. Écrire qu'elles peuvent être suspendues si le demandeur d'asile, sans motif légitime, n'a pas déposé sa demande « dès qu'il était en mesure de le faire » ne mène à rien. Comment l'apprécier ? À ce compte, il pourrait tarder cinq ans ! Je propose de remplacer ces termes par « dans un délai de deux mois ».

L'amendement n° 7 est adopté.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Lorsqu'un résident, dans un lieu d'hébergement, a un comportement violent ou délictueux, il est difficile de faire pression sur lui pour lui faire quitter les lieux et impossible de lui retirer l'allocation. Les gestionnaires de centres et l'OFII doivent pouvoir prendre des mesures pour faire stopper le versement de l'aide matérielle. Mon amendement n° 8 vise à leur donner une base juridique en ce sens.

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Quand un demandeur d'asile qui ne s'est pas présenté aux convocations et a disparu dans la nature réapparaît, l'OFII peut lui rétablir le bénéfice des conditions d'accueil. Mais c'est une mesure qui doit être, à mon sens, dûment motivée, et non pas décidée de façon systématique, comme cela serait le cas avec le texte actuel.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale permet à un demandeur d'asile sur la demande duquel il n'aurait pas été statué dans les neuf mois – au lieu de douze actuellement – d'avoir accès au marché du travail. Mon amendement n° 11 vise à revenir sur cette disposition. Les délais étant ce qu'ils sont aujourd'hui, ce serait ouvrir très largement cette faculté, au risque de rendre plus difficile encore les reconductions au cas où le demandeur serait, in fine, débouté.

M. Claude Raynal. – Je comprends vos réticences de principe à voir ouvrir le marché du travail aux demandeurs avant le terme de la procédure, mais je prends cette disposition comme un signal destiné à encourager le raccourcissement des procédures. Cela peut être long d'avoir à rester douze mois sans travailler. Si l'on a l'opportunité de trouver un petit boulot, pourquoi pas ?

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – L'Assemblée nationale est passée de douze à neuf mois. Si cela était le moyen d'accélérer les

procédures, je serais le premier à y souscrire. Mais ni l'OFFPRA ni la CNDA ne statuent sur de tels fondements. Ma crainte, c'est que les délais ne se raccourcissent pas et que l'on voie arriver sur le marché du travail un nombre important de demandeurs encore en cours de procédure.

L'amendement n° 11 est adopté.

Article 16

M. Roger Karoutchi, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 10 reprend les préconisations qui étaient celles de mon rapport sur les centres provisoires d'hébergement (CPH). Il définit le statut et les missions de ces centres, qui représentent environ 1 000 places d'hébergement pour les réfugiés.

L'amendement n° 10 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles 15 et 16 tels que modifiés par ses amendements et à l'adoption sans modification des articles 16 *bis* et 17.

Elle a autorisé le rapporteur pour avis à déposer en vue de la séance publique les amendements que la commission des lois saisie au fond n'aurait pas intégrés à son texte.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Article 15

Alinéa 11

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Sans préjudice de la participation financière demandée aux demandeurs d'asile en fonction de leurs ressources, les frais d'accueil et d'hébergement... (le reste sans changement)

Article 15

Alinéa 16

Remplacer les mots :

bénéficient

par les mots :

peuvent bénéficier

Article 15

I. - Alinéa 20, seconde phrase

Compléter cette phrase par les mots :

et en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement

II. - Après l'alinéa 45

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« 6° A fait l'objet d'un signalement pour comportement violent ou manquement grave au règlement du lieu d'hébergement ;

« 7° A été condamné pour un crime ou un délit.

Article 15

Alinéas 22 et 23

Rédiger ainsi ces alinéas :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les personnes s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire peuvent être maintenues dans un lieu d'hébergement mentionné au même article L. 744-3 à titre subsidiaire et temporaire.

« Sauf décision motivée de l'autorité administrative compétente, les personnes ayant fait l'objet d'une décision de rejet définitive ne peuvent se maintenir dans un lieu d'hébergement mentionné au même article L. 744-3. À l'expiration, le cas échéant, du délai de maintien, l'autorité administrative compétente peut, après mise en demeure restée infructueuse, demander en justice qu'il soit enjoint à cet occupant sans titre d'évacuer ce lieu.

Article 15

Alinéa 24

Compléter cet alinéa par deux phrases ainsi rédigées :

La condition d'urgence prévue au même article n'est pas requise. Le président du tribunal administratif peut prononcer, même d'office, une astreinte pour l'exécution de son ordonnance.

Article 15

I. - Alinéa 27, première phrase

1° Supprimer les mots :

et après un entretien personnel avec le demandeur d'asile

2° Remplacer les mots :

de ce dernier

par les mots :

du demandeur d'asile

II. - Alinéa 30

Remplacer les mots :

Lors de l'entretien

par les mots :
À l'occasion de cette évaluation

Article 15

I. - Alinéa 36

Remplacer les mots :

peut subordonner

par les mots :

subordonne

II. - Alinéa 40

Remplacer les mots :

peut limiter ou suspendre

par les mots :

suspend

III. - Alinéa 46, première phrase

Supprimer les mots :

de limitation ou

Article 15

Alinéa 45

Remplacer les mots :

dès qu'il était en mesure de le faire

par les mots :

dans un délai de deux mois

Article 15

Alinéa 48

1° Remplacer les mots :

statue sur le rétablissement éventuel du

par les mots :

peut, sur décision motivée, rétablir le

2° Supprimer les mots :

est retrouvé ou

Article 15

Alinéas 60 à 64

Supprimer ces alinéas

Article 16

Après l'alinéa 20

Insérer huit alinéas ainsi rédigés :

12° bis Le titre IV du livre III du même code est complété par un chapitre IX ainsi rédigé :

« Chapitre IX

« Centres provisoires d'hébergement

« Art. L. 349-1. – Les personnes s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire peuvent bénéficier d'un hébergement en centre provisoire d'hébergement.

« Les centres provisoires d'hébergement ont pour mission d'assurer l'hébergement et l'accompagnement social et administratif des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire qui ont été admis en leur sein. Ils ont également pour mission de coordonner l'accueil et l'intégration de l'ensemble des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire présents sur le territoire du département.

« Art. L. 349-2. – Les décisions d'admission dans un centre provisoire d'hébergement, de sortie de ce centre et de changement de centre sont prises par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, après consultation du directeur du centre.

« À cette fin, les places en centres provisoires d'hébergement sont intégrées aux schémas national et régional d'accueil des demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ainsi qu'au traitement automatisé de données relatives aux capacités des lieux d'hébergement mentionné à l'article L. 744-4 du même code et géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

« Art. L. 349-3. - Les personnes hébergées en centre provisoire d'hébergement participent aux frais d'hébergement, dans une proportion de leurs ressources fixée par décret. » ;