

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Note d'analyse et de propositions d'amendements de la FNARS

La réforme de l'asile intervient à la suite de la refonte du régime d'asile européen commun (RAEC), obligeant les États membres à modifier leur réglementation avant juin 2015. Les nouvelles directives relatives aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile et aux procédures d'asile obligent les États membres « à assurer en toute circonstance l'accès aux soins médicaux et à un niveau de vie digne à tous les demandeurs d'asile (...) ainsi qu'une offre d'hébergement qui offre un niveau de vie adéquat ». Leur mise en œuvre doit être l'occasion d'une harmonisation européenne des procédures d'asile garantissant un haut niveau de protection dans tous les États membres. La France est donc attendue par l'Europe et les acteurs sur cette transposition.

La mise en place d'une concertation nationale en 2013 sous l'égide de deux parlementaires, Valérie Létard et Jean-Louis Touraine, a fait participer les associations dans la réflexion sur ce nouveau modèle. Un rapport a été rendu à la suite de ces travaux mais ne prend pas véritablement en compte les demandes des associations qui ont pourtant réussi à se fédérer en coordination en proposant un modèle qui garantisse effectivement les droits des demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale.

Le projet de loi sur la réforme de l'asile présenté en conseil des ministres le 25 juillet 2014 fixe un modèle qui présente certaines avancées sur la garantie du droit d'asile en France en termes de procédure.

En raccourcissant les délais de procédure, en permettant un accueil de tous les demandeurs d'asile au sein de structures d'hébergement, en prévoyant un recours suspensif pour tous les demandeurs d'asile et en supprimant la domiciliation comme condition d'accès à la procédure d'asile, le projet de loi va dans le bon sens. Encore faut-il que ces évolutions soient entourées de conditions qui soient autant de garanties permettant le respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Il s'agit notamment de la garantie du droit à la domiciliation, de l'interministérialité sur la gestion des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile qui bien souvent sont pris en charge par le dispositif généraliste d'hébergement et d'accompagnement des sans abri ainsi que de la création massive de places d'hébergement en CADA (en lien avec le projet de loi de finances 2015). En effet seulement 36 % des demandeurs d'asile accèdent aujourd'hui à un CADA. Pour que l'Etat soit en capacité de proposer un hébergement et un accompagnement en CADA à chaque demandeur, principe qui sous-tend le système dit « directif », il doit ainsi engager très rapidement une loi de programmation pluriannuelle incluant la création de 20 000 places, la transposition progressive de places HUDA en place CADA et le renforcement des moyens humains et financiers de l'OFII et de l'OFPRA. Cet effort nécessaire n'est pour l'instant pas pris en compte dans le projet de loi de finances 2015.

Cependant, le projet de loi relatif à l'asile présente des reculs inacceptables sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

Un dispositif national d'accueil présentant des garanties insuffisantes pour les demandeurs d'asile.

L'axe central de la réforme est articulé autour de la mise en place d'un schéma national d'orientation directif des demandeurs d'asile. Celui-ci vise à orienter un demandeur d'asile arrivant sur un département vers un lieu d'hébergement (CADA ou autre lieu d'hébergement) selon un schéma défini nationalement.

Ce lieu pourra être le lieu d'arrivée ou, faute de places disponibles, un autre département parfois très éloigné de ce lieu sans nécessairement prendre en compte les soutiens familiaux du demandeur d'asile existants.

La FNARS propose une évolution du texte sur les points suivants :

→ **La planification : un schéma national de l'hébergement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile**

La réforme ne pourra fonctionner que si la programmation de places intègre effectivement l'ensemble des besoins d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile. Il doit ainsi être anticipé de la part du gouvernement une programmation massive de places d'hébergement en CADA, centres qui doivent être le modèle pivot de la réforme (voir les différents rapports reconnaissant la plus-value du modèle CADA¹). La transformation des places d'urgence en place CADA doit également être au cœur de la planification. Celle-ci doit prévoir un accompagnement effectif et adapté de l'ensemble des demandeurs d'asile, qu'ils soient hébergés ou non hébergés par le dispositif national d'accueil. C'est pour cette raison que le schéma d'hébergement doit être transformé en **schéma d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile** et qu'il doit être élaboré en concertation avec le ministère du logement et celui des affaires sociales et de la santé. Les acteurs participant à l'accueil des demandeurs d'asile doivent également y être associés au niveau national et territorial (amendements 1 et 2).

→ **Des garanties dans l'orientation des demandeurs d'asile**

Les garanties pour que la **proposition d'orientation prenne véritablement en compte l'état de santé, la composition familiale, un accompagnement adapté et plus globalement l'adaptation aux besoins des personnes** ne sont pas suffisantes. La 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 prévoit pourtant des obligations à la charge de l'Etat pour que les demandeurs d'asile aient un accès effectif aux conditions matérielles d'accueil. Ces obligations (notamment sur la prise en compte de la vie privée et familiale et sur l'état de santé des demandeurs d'asile) doivent être rappelées dans le projet de loi. De plus, il apparaît indispensable que le demandeur d'asile soit consulté sur la proposition d'orientation pour tenir compte de ses besoins (amendement 3). L'orientation doit être adaptée à l'ensemble des demandeurs d'asile, qu'il soit vulnérable ou pas.

¹ Notamment IGF, IGAS, IGA « *L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile* », avril 2013 ; Valérie LETARD et Jean-Louis TOURAINE « *Rapport sur la réforme de l'asile* », novembre 2013 ; Assemblée Nationale, Rapport d'information par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur « *L'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile* », avril 2014 ;

→ Un accès aux conditions d'accueil et à un accompagnement pour tous les demandeurs d'asile

- Les demandeurs d'asile doivent pouvoir demander à **intégrer le dispositif national d'accueil auprès de l'OFII** en cas de changement de leur situation personnelle en cours de procédure. En effet, un demandeur d'asile peut, au moment de son arrivée, bénéficier de ressources personnelles ou du soutien de proches qui justifie qu'il n'ait pas besoin de recourir aux conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII. Cependant, il n'est pas rare que cette situation évolue et que ces personnes se retrouvent en situation de précarité et à la rue au cours de la procédure d'asile. (amendement 4)
- Certains demandeurs d'asile pourraient être hébergés par des proches le temps de la procédure mais ont besoin d'une aide pour assurer leurs besoins élémentaires. Les demandeurs d'asile devraient **bénéficier de l'allocation financière sans être contraint d'accepter l'offre d'hébergement de l'OFII**. Cette déconnection favoriserait la fluidité du dispositif d'hébergement pour demandeurs d'asile, en accueillant ceux qui ont effectivement besoin d'un hébergement, tout en assurant des conditions de vie digne à l'ensemble des demandeurs d'asile, obligation prévue par la directive. (amendement 5)
- La reconnaissance dans la loi des **missions de premier accueil et des plates-formes d'accueil pour demandeur d'asile** doit permettre de garantir l'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'asile, tant à l'égard des personnes qui viennent d'arriver en France et qui sollicitent l'asile qu'envers tous les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'un accompagnement, qu'ils soient hébergés chez un tiers ou dans un lieu d'hébergement d'urgence (en hôtel par exemple) (amendement 6).

→ Un accès aux droits pour l'ensemble des demandeurs d'asile

- La garantie d'une domiciliation pour les demandeurs d'asile

Le projet de loi sur l'asile entend certes supprimer la domiciliation comme une condition d'accès à la procédure d'asile mais ne règle pas la question de l'accès à la domiciliation des demandeurs d'asile qui doivent y recourir dans le cadre de la procédure d'asile ou plus généralement pour l'ouverture de leurs droits. Il est nécessaire que les demandeurs d'asile puissent recourir, comme toute personne sans domicile à ce droit reconnu par la loi (amendements 15).

- Le droit au travail et l'accès aux formations professionnelles des demandeurs d'asile

Ces droits revêtent une importance particulière à l'égard des demandeurs d'asile dans la mesure où ils renforcent leur sentiment de dignité, de respect et d'estime de soi et permettent d'accéder à l'indépendance et à l'autonomie financière. L'emploi est aussi, d'une manière plus générale, un aspect essentiel de l'intégration et peut les aider à se remettre d'expériences bien souvent traumatisantes. Permettre aux demandeurs d'asile un accès effectif aux formations professionnelles et à l'exercice d'une activité professionnelle vise ainsi à développer leur propre autonomie et à subvenir à leurs besoins. Ces droits, essentiels pour les personnes qui demandent une protection internationale, constituent un enjeu politique, social, économique et humain majeur, et doivent être reconnus dans la loi afin de garantir leur effectivité. Cette effectivité passe par un accès immédiat aux formations professionnelles et un accès à l'exercice d'une activité professionnelle au bout de six mois de procédure sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable (amendement 14).

Le rôle des associations mis en danger

Le projet de loi impacte également les missions des associations à l'égard des demandeurs d'asile puisqu'il vise à instaurer un régime d'« hébergement sous contrainte et sous surveillance » qui peut conduire à dénaturer les missions d'action sociale des associations qui interviennent auprès des demandeurs d'asile. En renforçant la surveillance des demandeurs d'asile et des déboutés, en permettant l'interpellation des déboutés dans les structures d'hébergement (prévu par le projet de loi immigration) et en imposant aux associations d'agir au nom et pour le compte de l'État dans leur mission d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile, les travailleurs sociaux et les associations vont être mis en porte-à-faux dans leurs missions d'action sociale.

La relation de confiance entre l'intervenant social et un demandeur d'asile est pourtant un principe fondamental à la base du travail social et doit guider ses principes d'intervention. Surveiller les demandeurs d'asile et instaurer un régime de contrainte à leur égard ne font que provoquer ou réveiller des traumatismes propres et inhérents à leur parcours d'exil, créent un contexte d'insécurité sur leur lieu d'hébergement, et mettent à mal la qualité de l'accompagnement social en même temps qu'ils peuvent générer des troubles psychiques importants.

➔ Le refus d'un régime d'hébergement sous surveillance des demandeurs d'asile

Le projet de loi, à travers la mise en place d'un schéma d'orientation directif, organise une véritable surveillance des demandeurs d'asile au sein des centres d'hébergement. Trois dispositions sont particulièrement inquiétantes et remettent en cause les droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

- L'obligation pour les demandeurs d'asile d'obtenir une autorisation pour s'absenter de leur lieu d'hébergement. Cette demande **d'autorisation de sortie** conduit à une surveillance permanente des demandeurs d'asile au sein même de leur lieu de résidence. Une telle restriction à la liberté fondamentale d'aller et venir apparaît injustifiée et disproportionnée. (amendement 8)
- Lorsque la personne a fui ou quitté sans autorisation le lieu où elle était hébergée, l'OFPRA peut procéder à la **clôture de l'examen de la demande d'asile**. Cette clôture, en raison de la simple absence du lieu imposé par l'autorité administrative porte une atteinte manifestement disproportionnée au droit d'asile, droit fondamental reconnu aussi bien par la Constitution que par les textes internationaux. Cette procédure apparaît également incohérente et contraire au principe d'égalité : les personnes qui ne seront pas prises en charge dans le cadre du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, notamment parce qu'elles disposent de ressources financières personnelles, ne feront pas l'objet d'une clôture d'examen de leur demande d'asile. (amendement 7)
- En excluant de l'accès à un hébergement en CHRS ou à un centre d'hébergement d'urgence une catégorie de personnes, celles ayant refusé un hébergement dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, l'article 15 du projet de loi remet bien en cause le droit à l'hébergement. Seule une orientation vers l'hôtel, sans mesure d'accompagnement sera alors possible via le 115. Cette disposition contrevient non seulement à la garantie du droit d'asile mais également à **l'accueil inconditionnel** des personnes en situation de détresse sociale inscrit au code de l'action sociale et des familles (amendement 9).

➔ Le refus de l'instauration d'un régime dérogatoire pour les lieux d'hébergement des demandeurs d'asile

- En supprimant **l'admission à l'aide sociale** dans les CADA, le projet de loi remet en question le financement obligatoire par l'Etat de ces dispositifs. Cette mesure a pour conséquence de ne plus juridiquement lier l'Etat français au financement de l'ensemble des besoins d'accueil des demandeurs d'asile et est contraire aux obligations tirées de la convention de Genève et de la directive « accueil » que le projet de loi entend justement

transposer. Le régime de l'aide sociale en CADA doit être maintenu car il est avant tout un droit pour les demandeurs d'asile et une garantie pour l'accès aux conditions matérielles d'accueil. (amendement 11)

- Le projet de loi fait le choix de maintenir un dispositif d'urgence mais exclut l'application des **missions et principes de l'hébergement d'urgence** définis par le code de l'action sociale et des familles. Il s'agit de prestations minimales d'accueil (le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale), un droit à un accompagnement personnalisé, et un droit au maintien jusqu'à orientation vers une structure pérenne.

Les demandeurs d'asile qui ne seraient pas orientés en CADA n'ont aucune garantie dans le projet de loi d'être hébergés dans des conditions dignes et de bénéficier d'un accompagnement, pourtant nécessaire tout au long de la procédure d'asile. Ce dispositif d'urgence doit donc offrir ces prestations tout en restant un dispositif subsidiaire et temporaire, en attendant qu'une place en CADA soit proposée au demandeur d'asile. (Amendement 10)

- Le régime des Etablissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) offre un cadre présentant des garanties pour l'accueil des personnes en difficulté, pour les associations gestionnaires ainsi que pour les pouvoirs publics. Le projet de loi introduit un régime dérogatoire pour les CADA en supprimant certaines obligations : la réduction du nombre d'évaluations internes et externes qui permettent pourtant de garantir la qualité de l'accueil et de l'accompagnement des personnes au sein des structures ; la suppression de la procédure d'appel à projet qui permet d'introduire des critères de transparence dans l'ouverture de places sur un territoire ; une procédure d'expulsion locative exorbitante au droit commun remettant en cause les droits des personnes. Le texte modifie également la procédure d'admission des personnes au sein des centres. Elle sera réalisée sans l'accord du directeur du CADA, personne pourtant la plus pertinente pour évaluer si la solution d'hébergement proposée au sein de son établissement répond aux besoins des personnes. Cette évolution modifie considérablement le rapport de partenariat entre un gestionnaire d'établissement et l'Etat. Les ESMS mènent une mission d'intérêt général et d'utilité sociale. Les associations apportent à ce titre un savoir-faire ancré sur un territoire, à partir d'un projet associatif qu'elles portent avec des valeurs de solidarités et en partenariat avec les acteurs locaux. Elles ne sont pas de simples prestataires des pouvoirs publics. **Le d'ESMS et l'ensemble des obligations qui y sont associées** garantissent cette spécificité. (Amendements 11 à 13)

Les centres d'hébergement accueillant les demandeurs d'asile relèvent de l'action sociale et n'ont pas vocation à assurer des missions de contrôle des personnes dans un objectif de gestion des flux migratoires qui ne peut se réaliser qu'au dépens de la garantie du droit d'asile.

La FNARS défend, dans la tradition associative française, le fait que les centres d'hébergement sont des lieux refuges qui doivent être préservés. Cette approche est remise en cause par le projet de loi immigration qui prévoit la généralisation des assignations à résidence des personnes déboutées de leur demande d'asile et leur interpellations au domicile, y compris dans les structures d'hébergement. Le travail social auprès de tous les migrants doit ainsi être un principe garanti et reconnu par les pouvoirs publics. C'est à ces conditions que les associations pourront continuer à accueillir et accompagner dignement les migrants dans le respect des valeurs de solidarité, d'égalité de traitement et d'accueil inconditionnel.

L'accès aux conditions matérielles d'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 1

Schéma national d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile

ARTICLE 15

« Art. L. 744-2. – Le schéma national d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Il est arrêté conjointement par le ministre chargé de l'asile, ~~après avis du~~ le ministre chargé du logement et le ministre chargé des affaires sociales et de la santé. La section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale est saisie pour avis.»

« Un schéma régional est établi par le représentant de l'État dans la région en conformité avec le schéma national d'hébergement des demandeurs d'asile. Il tient compte de l'annexe au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées mentionné au troisième alinéa de l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Ce schéma régional est arrêté après consultation des unions, fédérations et regroupements représentatifs des usagers et des gestionnaires de ces établissements et services dans des conditions définies par décret.

I. L'alinéa 7 est ainsi rédigé :

« Le schéma national d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Il est arrêté conjointement par le ministre chargé de l'asile, le ministre chargé du logement et le ministre chargé des affaires sociales et de la santé. La section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale est également saisie pour avis.»

II. A la fin de l'alinéa 8, insérer la phrase suivante :

«Ce schéma régional est arrêté après consultation des unions, fédérations et regroupements représentatifs des usagers et des gestionnaires de ces établissements et services dans des conditions définies par décret. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le projet de loi prévoit la mise en œuvre d'un schéma national d'hébergement des demandeurs d'asile décidé par le ministre de l'Intérieur qui sera décliné au niveau régional.

Cette planification n'aura de sens que si l'implantation des lieux d'hébergement tient compte des différents besoins des demandeurs d'asile d'une part en termes d'accompagnement, d'autre part en termes d'accès effectif aux soins, à la scolarité et à l'éducation des enfants ou encore à des activités adaptées aux personnes vulnérables. Elle implique qu'un diagnostic territorial soit réalisé et que le lien soit fait avec les partenaires institutionnels ou associatifs du lieu d'implantation. C'est d'ailleurs ce que rappelle la circulaire du 19 août 2011 relative aux missions des CADA et au pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

Cet amendement a ainsi pour objectif de permettre d'associer à cette planification au niveau national le ministre en charge des affaires sociales et de la santé et le comité national de l'organisation sanitaire et sociale, actuellement consultée dans le cadre de l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale et composé d'élus, de représentants des collectivités territoriales et des regroupements et fédérations représentatifs d'usagers et de gestionnaires du secteur social et médico-social. La participation des acteurs locaux au niveau régional à la programmation de l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile doit également être assurée.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 2

Amendement de repli

Schéma national d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile

ARTICLE 15

« Art. L. 744-2. – Le schéma national d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Il est arrêté par le ministre chargé de l'asile après avis du ministre chargé du logement et du ministre en charge des affaires sociales et de la santé. La section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale est également saisie pour avis.»

« Un schéma régional est établi par le représentant de l'État dans la région en conformité avec le schéma national d'hébergement des demandeurs d'asile. Il tient compte de l'annexe au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées mentionné au troisième alinéa de l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Ce schéma régional est arrêté après consultation des unions, fédérations et regroupements représentatifs des usagers et des gestionnaires de ces établissements et services dans des conditions définies par décret.

1. L'alinéa 7 est ainsi rédigé :

« Le schéma national d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Il est arrêté par le ministre chargé de l'asile après avis du ministre chargé du logement et du ministre en charge des affaires sociales et de la santé . La section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale est également saisie pour avis ».

2. A la fin de l'alinéa 8, insérer la phrase suivante :

«Ce schéma régional est arrêté après consultation des unions, fédérations et regroupements représentatifs des usagers et des gestionnaires de ces établissements et services dans des conditions définies par décret. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le projet de loi prévoit la mise en œuvre d'un schéma national d'hébergement des demandeurs d'asile décidé par le ministre de l'Intérieur qui sera décliné au niveau régional.

Cette planification n'aura de sens que si l'implantation locale des lieux d'hébergement tient compte des différents besoins des demandeurs d'asile en termes d'accompagnement. Elle implique qu'un diagnostic territorial soit réalisé que le lien soit fait avec les partenaires institutionnels ou associatifs du lieu d'implantation afin d'assurer à ce public un accès effectif aux soins, à la scolarité et à l'éducation des enfants ou encore à des activités adaptées aux personnes vulnérables. C'est d'ailleurs ce que rappelle la circulaire du 19 août 2011 relative aux missions des CADA et au pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

Cet amendement a ainsi pour objectif de permettre d'associer à cette planification au niveau national le ministre en charge des affaires sociales et de la santé et le comité national de l'organisation sanitaire et sociale, actuellement consultée dans le cadre de l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale et composé d'élus, de représentants des collectivités territoriales et des regroupements et fédérations représentatif d'usagers et de gestionnaires du secteur social et médico-social. La participation des acteurs locaux au niveau régional à la programmation de l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile doit également être assurée.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 3

Une orientation nationale offrant des garanties pour les demandeurs d'asile

ARTICLE 15

« Art. L. 744-7. – L'autorité administrative peut subordonner le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, telles que définies à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles et à l'article L. 744-1 du présent code, à l'acceptation par le demandeur d'asile de l'hébergement proposé ~~déterminé après examen de ses besoins et des capacités d'hébergement disponibles.~~ La décision d'orientation garantit l'accès à tous les avantages prévus par la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013. Elle est prise au cas par cas, dans le respect de la vie privée et familiale du demandeur et en tenant compte de ses besoins. L'autorité administrative recueille préalablement les observations du demandeur d'asile sur l'orientation proposée.

I. A l'alinéa 29, supprimer les mots :

« déterminé après examen de ses besoins et des capacités d'hébergement disponibles »

II. A la fin de l'alinéa 29, insérer les phrases suivantes :

« La décision d'orientation garantit l'accès à tous les avantages prévus par la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013. Elle est prise au cas par cas, dans le respect de la vie privée et familiale du demandeur et en tenant compte de ses besoins. L'autorité administrative recueille préalablement les observations du demandeur d'asile sur l'orientation proposée »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le projet de loi prévoit la mise en place d'une orientation directive des demandeurs d'asile vers un lieu d'hébergement. Comme a pu le souligner la CNCDH, ce dispositif prévu par le droit communautaire conduit « à mettre en place un système de contrôle des demandeurs d'asile s'apparentant à un régime d'assignation à résidence » (AP du 28 novembre 2013, NOR: CDHX1329658V).

Parce qu'il constitue une restriction à la liberté fondamentale d'aller et venir et au principe de libre circulation, il doit être encadré pour garantir les droits de ces personnes.

L'article 7 de la directive « accueil » du 26 juin 2013 prévoit ainsi des dispositions non reprises dans le projet de loi. Les décisions prises par les Etats limitant la libre circulation de personnes demandant une protection internationale ne doivent pas porter « atteinte à la sphère inaliénable de la vie privée » et doivent donner « suffisamment de latitude pour garantir l'accès à tous les avantages prévus » par la directive.

L'orientation directive doit permettre à un demandeur d'asile d'être hébergé dans un lieu qui lui assure un accès effectif aux conditions d'accueil. Elle doit tenir compte, par exemple, de son état de santé, de la composition familiale et de la présence de membres de la famille ou de proches déjà établis dans une région qui pourront lui apporter un soutien.

Des garanties doivent également être données en termes de procédure. L'OFII doit à minima recueillir les observations du demandeur d'asile préalablement à sa décision.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 4

La possibilité pour le demandeur d'asile de solliciter l'OFII en cas d'évolution de sa situation personnelle

ARTICLE 15

« Article L744-1 Les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile, au sens de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, sont proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration après l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative compétente, telles que prévues au présent chapitre. **S'il en fait la demande, les conditions matérielles d'accueil sont également proposées au demandeur d'asile en cours de procédure au regard de sa situation personnelle.**

A la fin de l'alinéa 6, insérer la phrase suivante :

« S'il en fait la demande, les conditions matérielles d'accueil sont également proposées au demandeur d'asile en cours de procédure au regard de sa situation personnelle. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Un demandeur d'asile peut, au moment de son arrivée, bénéficier de ressources personnelles ou du soutien de proches qui justifie qu'il n'ait pas besoin de recourir aux conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII.

Cependant, il n'est pas rare que cette situation évolue et que ces personnes se retrouvent en situation de précarité et à la rue pendant la durée de leur procédure d'asile. Le projet de loi ne leur permet plus de solliciter le dispositif national d'accueil ni d'accéder à une allocation. Cet amendement vise donc à rétablir le droit au bénéfice des conditions matérielles d'accueil en cours de procédure.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 5

L'allocation pour demandeur d'asile

ARTICLE 15

« Art. L. 744-9. – Le demandeur d'asile, ~~qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées en application de l'article L. 744-1 du présent code,~~ peut bénéficier d'une allocation pour demandeur d'asile, s'il satisfait à des critères d'âge et de ressources. Cette allocation lui est versée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration dans l'attente de la décision définitive lui accordant ou lui refusant une protection au titre de l'asile ou jusqu'à son transfert effectif vers un autre État membre si sa demande d'asile relève de la compétence de cet État.

A l'alinéa 45, supprimer les mots :

« qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées en application de l'article L. 744-1 du présent code, »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'orientation directive conduit les demandeurs d'asile à devoir accepter un lieu d'hébergement pour bénéficier d'une allocation financière permettant de leur assurer des moyens de subsistance. Leurs ressources personnelles et familiales en termes de logement ne sont, par conséquent, pas prises en compte.

Or, certains demandeurs d'asile pourraient être hébergés par des proches le temps de la procédure mais ont besoin d'une aide pour assurer leurs besoins élémentaires.

Le rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2014 propose ainsi de « *préserver la possibilité pour le demandeur d'asile d'être hébergé en dehors du dispositif d'accueil (sans suppression de l'allocation temporaire d'attente) s'il peut être hébergé par un proche.* » Ce rapport rappelle qu'un tel système a été mis en place au Royaume-Uni et en Suède et souligne que « *cette possibilité a l'avantage de ne pas créer de demande supplémentaire, et de diminuer la charge financière supportée par l'État* ».

Permettre aux demandeurs d'asile de bénéficier de l'allocation financière sans être contraint d'accepter l'offre d'hébergement de l'OFII permettrait ainsi de contribuer à fluidifier le dispositif d'hébergement pour demandeurs d'asile, en accueillant ceux qui ont effectivement besoin d'un hébergement.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 6

Le premier accueil et la garantie de l'accompagnement de tous les demandeurs d'asile

ARTICLE 15

Après l'alinéa 20, insérer les alinéas suivants :

« Article L744-5-1 : l'Office français de l'immigration et de l'intégration peut conclure une convention avec une ou plusieurs personnes morales pour assurer un dispositif de premier accueil des demandeurs d'asile. Ce dispositif a pour missions le premier accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'une prise en charge par le dispositif national d'accueil ou, après l'enregistrement de la demande d'asile, qui ne bénéficient pas d'une orientation en centre d'accueil pour demandeur d'asile.

Des décrets en Conseil d'Etat déterminent :

- 1° Les conditions de fonctionnement et de financement de ce dispositif de premier accueil
- 2° Les règles générales auxquelles doivent obéir les conventions conclues entre l'Office français de l'immigration et de l'intégration et les personnes morales chargées du dispositif
- 3° Après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les informations et données échangées entre l'Office français de l'immigration et de l'intégration et les personnes morales participant au dispositif de premier accueil.

EXPOSÉ SOMMAIRE

La directive « accueil » prévoit l'obligation de fournir des informations « *aux demandeurs sur les organisations ou les groupes de personnes qui assurent une assistance juridique spécifique et sur les organisations susceptibles de les aider ou de les informer en ce qui concerne les conditions d'accueil dont ils peuvent bénéficier, y compris les soins médicaux* ».

Or rien n'est explicitement prévu par le projet de loi dans ce domaine. Cependant, cette organisation existe sur les territoires. Le premier accueil est organisé dans les régions sous la forme de plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile, gérées soit directement par l'OFII, soit déléguées pour tout ou partie à des associations.

Le premier accueil des demandeurs d'asile constitue une étape fondamentale pour les personnes qui arrivent en France. Il doit permettre d'assurer une première information sur la procédure d'asile et les premières démarches à entreprendre. Il garantit à ce titre l'accueil, l'information l'accompagnement social et administratif ainsi que l'orientation des demandeurs d'asile. Cet amendement vise à consacrer le premier accueil dans la loi. Ce dispositif doit s'adresser aussi bien aux personnes qui viennent d'arriver en France et qui sollicitent l'asile mais également à tous les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'un accompagnement, qu'il soit hébergé chez un tiers ou dans un lieu d'hébergement d'urgence (en hôtel par exemple). Le rôle des associations en ce domaine est primordial car elles contribuent à une animation territoriale en mettant en lien tous les acteurs qui accueillent les demandeurs d'asile.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 7

Amendement de repli

Orientation directive : clôture de la procédure asile

ARTICLE 7

« Art. L. 723-11. – L'office peut prendre une décision de clôture d'examen dans les cas suivants :

- « a) Le demandeur a informé l'office du retrait de sa demande d'asile ;
- « b) Le demandeur, de manière délibérée et caractérisée, refuse de fournir des informations essentielles au traitement de sa demande, en particulier concernant son identité ;
- « c) Le demandeur n'a pas introduit sa demande à l'office dans les délais impartis ou, sans justifier de raison valable, ne s'est pas présenté à l'entretien à l'office ;
- « ~~d) Le demandeur a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il était hébergé en application de l'article L. 744-3 ou astreint à résider, ou n'a pas respecté ses obligations de présentation et de communication aux autorités, sauf s'il a informé lesdites autorités dans un délai raisonnable ou justifie de motifs indépendants de sa volonté-~~

« Art. L. 723-12. – Si, dans un délai inférieur à neuf mois suivant la décision de clôture, le demandeur sollicite la réouverture de son dossier ou présente une nouvelle demande, l'office rouvre le dossier et reprend l'examen de la demande au stade auquel il avait été interrompu. La décision de clôture ne peut être remise en cause que par le dépôt d'une demande de réouverture du dossier. »

A l'alinéa 63, supprimer les mots :

« a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il était hébergé en application de l'article L. 744-3 ou astreint à résider, ou »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'article 7 du projet de loi prévoit la possibilité pour l'OFPRA de procéder à la clôture de l'examen de la demande d'asile lorsque la personne a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il était hébergé.

Cette clôture, en raison de la simple absence du lieu imposé par l'autorité administrative, porte une atteinte manifestement disproportionnée au droit d'asile, droit fondamental reconnu aussi bien par la Constitution que par les textes internationaux.

Cette procédure apparaît également incohérente et contraire au principe d'égalité : les personnes qui ne seront pas prises en charge dans le cadre du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, notamment parce qu'elles disposent de ressources financières personnelles, ne feront pas l'objet d'une clôture d'examen de leur demande d'asile.

Cet amendement a, par conséquent, pour objet de supprimer la clôture de l'examen de la demande d'asile lorsqu'un demandeur d'asile a quitté le lieu d'hébergement qui lui a été imposé.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 8

L'autorisation de sortie des lieux d'hébergement et les limitations aux conditions matérielles d'accueil

ARTICLE 15

Art. L. 744-3

~~« L'Office s'assure de la présence dans les centres des personnes qui y ont été orientées pour la durée de la procédure. »~~

Art. L. 744-7

~~« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles l'absence du lieu d'hébergement peut être subordonnée à une autorisation de l'autorité administrative.~~

~~« Cette autorisation n'est pas requise lorsque le demandeur d'asile doit se présenter devant les autorités administratives ou les juridictions.~~

Art. L. 744-8. – L'autorité administrative peut limiter ou suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil si le demandeur d'asile :

~~« 1° A abandonné sans autorisation, alors que cette dernière était requise, son lieu d'hébergement déterminé en application de l'article L. 744-7 ;~~

~~« 4° A présenté une demande de réexamen de sa demande d'asile ;~~

« Dans les cas prévus ~~aux 1°, et~~ au 2° l'autorité administrative statue sur le rétablissement éventuel du bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsque le demandeur d'asile est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes.

- I. Supprimer la dernière phrase de l'alinéa 13
- II. Supprimer les alinéas 30, 31, 35, 38
- III. A l'alinéa 42, substituer aux mots « aux 1° » le mot « au »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'article 15 du projet de loi oblige les demandeurs d'asile à solliciter une autorisation d'absence de leurs lieux d'hébergement sous menace de voir le bénéfice des conditions matérielles d'accueil limitées ou suspendues par l'autorité administrative. La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme considère que ce dispositif directif prévu par le droit communautaire conduit « à mettre en place un système de contrôle des demandeurs d'asile s'apparentant à un régime d'assignation à résidence » (AP du 28 novembre 2013, NOR: CDHX1329658V).

En réalité, ce système se révèle plus contraignant que l'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. En effet, cette dernière implique que la personne peut circuler dans une zone géographique délimitée et qu'elle doit se présenter régulièrement aux services de police ou de gendarmerie. A l'inverse, la demande d'autorisation de sortie conduit à une surveillance permanente des demandeurs d'asile au sein même de leur lieu de résidence.

Une telle restriction à la liberté fondamentale d'aller et venir apparaît injustifiée et disproportionnée.

En tout état de cause, en cas d'abandon du lieu d'hébergement, le projet de loi prévoit une information du gestionnaire à l'OFII, ce qui permet d'assurer une occupation effective de ces lieux.

En instaurant un contrôle sécuritaire des demandeurs d'asile au sein des lieux d'hébergement, ces mesures remettent également en question les principes de l'intervention sociale qui fondent la relation entre un travailleur social et un demandeur d'asile.

Enfin, l'accès aux conditions matérielles d'accueil doit être assuré à tous les demandeurs d'asile, y compris ceux qui sont en procédure de réexamen.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 9

Les conséquences du refus de l'hébergement sur le principe d'accueil inconditionnel

ARTICLE 15

~~« Sans préjudice de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, en cas de refus ou d'abandon de l'hébergement proposé en application du premier alinéa du présent article, le demandeur d'asile ne peut être hébergé dans un établissement mentionné au 8° du I de l'article L. 312-1 et à l'article L. 322-1 du code de l'action sociale et des familles ou bénéficier de l'application de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.~~

~~« Après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, un décret en Conseil d'État détermine les informations et données échangées entre l'autorité administrative compétente et le service intégré d'accueil et d'orientation pour la mise en œuvre de l'alinéa précédent.~~

Supprimer les alinéas 32 et 33

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'hébergement est un droit pour les personnes sans-abri quelle que soit leur situation familiale ou administrative.

Il est reconnu dans le cadre de l'accueil en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) au titre de l'aide sociale (article L. 312-1 I 8° du code de l'action sociale et des familles). Il l'est également dans le dispositif d'hébergement d'urgence (CE, réf., 10 février 2012, n° 356456). A ce titre, une personne sans-abri peut présenter une demande d'hébergement par la voie du recours DALO, procédure applicable aux demandeurs d'asile (CE, 1^{er} août 2013, n° 345130).

En excluant de l'accès à un hébergement en CHRS ou à un centre d'hébergement d'urgence (article L322-1 du CASF) une catégorie de personnes, celles ayant refusé un hébergement dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ou l'ayant quitté sans l'accord de l'autorité administrative compétente, l'article 15 du projet de loi remet bien en cause ce droit et le principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement.

Si ces personnes se trouvent par la suite en situation de détresse, elles ne pourront bénéficier que d'un hébergement en hôtel dont on sait en pratique qu'il n'assurera qu'une mise à l'abri temporaire et ne proposera aucun accompagnement.

Ce nouveau dispositif obligera également les SIAO qui ont en charge l'orientation des personnes sans-abri vers un hébergement, à contrôler systématiquement le statut administratif des personnes à la rue qui demandent un hébergement.

Cet amendement a donc pour objectif de supprimer ces dispositions qui créent des différences de traitement entre les personnes en situation de précarité et qui portent atteinte au principe de solidarité reconnu par la loi.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 10

Des garanties d'accueil et d'accompagnement dans les lieux d'hébergement

ARTICLE 15

Sont des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile :

« 1° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés au 13° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ;

« 2° Toute structure « **relevant du dispositif d'hébergement d'urgence prévu à l'article L345-2-2 du code de l'action sociale et des familles** » bénéficiant de financements du ministère en charge de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration au sens de l'article L. 322-1 du code ~~précité de l'action sociale et des familles~~. **Ces structures assurent l'hébergement des demandeurs d'asile dans l'attente de leur orientation vers un centre d'accueil pour demandeurs d'asile.**

Substituer à l'alinéa 12, l'alinéa suivant:

« 2° Toute structure relevant du dispositif d'hébergement d'urgence prévu à l'article L345-2-2 du code de l'action sociale et des familles bénéficiant de financements du ministère en charge de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration au sens de l'article L. 322-1 du code précité de l'action sociale et des familles. Ces structures assurent l'hébergement des demandeurs d'asile dans l'attente de leur orientation vers un centre d'accueil pour demandeurs d'asile.»

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à clarifier le statut des structures d'hébergement d'urgence qui accueilleront les demandeurs d'asile. Il a pour objectif de garantir une orientation prioritaire en CADA, dispositif le plus adapté à la prise en charge de ce public, et de rattacher les lieux d'hébergement d'urgence aux missions d'urgence telles que définies par le code de l'action sociale et des familles.

Les demandeurs d'asile doivent être accueillis dans les centres pour demandeurs d'asile (CADA). Ces établissements ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile. Ils assurent dans ce cadre l'accès aux soins, le versement d'une allocation financière, la scolarisation des enfants, et l'organisation d'activités socio-culturelles. En 2013, faute de places en CADA suffisantes, 46 000 demandeurs d'asile attendaient leur entrée dans ce dispositif. Une partie de ces personnes sont par conséquent hébergées en « hébergement d'urgence pour demandeur d'asile » (HUDA) qui relève du dispositif d'urgence de droit commun avec un financement assuré par le service de l'asile.

La prise en charge en hébergement d'urgence implique pour l'Etat et les structures gestionnaires le respect des principes adoptés par le Parlement lors de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et définis aux articles L 345-2-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles : des prestations minimales d'accueil (le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale), un droit à un accompagnement personnalisé, et un droit au maintien jusqu'à orientation vers une structure pérenne.

Le projet de loi fait le choix de maintenir un dispositif d'urgence mais exclut l'application des principes précités. En particulier, il ne prévoit aucun accompagnement pour les demandeurs d'asile qui seront hébergés dans ces structures. Il convient pourtant d'assurer des conditions dignes d'accueil de ce public et leur accompagnement doit être garanti quel que soit le type d'hébergement vers lequel il sera orienté.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 11

Centre d'accueil pour demandeurs d'asile : le maintien de l'aide sociale

ARTICLE 16

Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Au 2° de l'article L. 111-2, après les mots : « réinsertion sociale », les mots : « ou dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile » sont supprimés ;

2° À l'article L. 111-3-1, les mots : « et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile » sont supprimés ;

2° bis Le dernier alinéa de l'article L. 121-7 est supprimé ;

3° À l'article L. 121-13, les mots : « à l'article L. 341-9 du code du travail » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 5223-1 du code du travail » ;

4° À l'article L. 264-10, les mots : « qui sollicitent leur admission au séjour au titre de l'asile » sont remplacés par les mots : « qui sollicitent l'asile » ;

5° Après l'article L. 312-8, il est inséré un article L. 312-8-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 312-8-1. — Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 312-8, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile communiquent les résultats d'au moins une évaluation interne dans un délai fixé par décret.

« Par dérogation aux dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 312-8, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile procèdent au moins à une évaluation externe au plus tard deux ans la date de renouvellement de leur autorisation. » ;

6° Au deuxième alinéa du I de l'article L. 313-1-1, la deuxième phrase est complétée par les mots : « ou s'agissant des centres d'accueil pour demandeurs d'asile » ;

7° L'article L. 313-9 est ainsi modifié :

a) Le 5° est supprimé ;

b) À la première phrase du septième alinéa, la référence : « 5° » est remplacée par la référence : « 4° » ;

8° L'article L. 348-1 est ainsi rédigé :

« Art. L. 348-1. — Les personnes dont la demande d'asile a été enregistrée conformément à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile peuvent bénéficier d'un hébergement en centre d'accueil pour demandeur d'asile à l'exception des personnes dont la demande d'asile relève d'un autre État membre au sens de l'article L. 742-1 du code précité. » ;

9° Le I de l'article L. 348-2 est ainsi rédigé :

« I. — Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des personnes dont la demande d'asile a été enregistrée, pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile. » ;

10° L'article L. 348-3 est abrogé ;

11° Le premier alinéa de l'article L. 348-4 est ainsi rédigé :

« L'État conclut une convention avec le centre d'accueil pour demandeur d'asile, ou un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec la personne morale gestionnaire de ce centre. »

Supprimer les alinéas 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19 et 20

EXPOSÉ SOMMAIRE

La prise en charge des demandeurs d'asile en CADA relève de l'aide sociale.

Cela implique :

- D'une part, un droit pour les demandeurs d'asile en situation de précarité de bénéficier d'un hébergement et d'un accompagnement au sein d'un établissement spécialisé ;
- D'autre part, une dépense obligatoire pour l'Etat. Les crédits prévus dans les budgets doivent être suffisants pour couvrir les besoins.

En supprimant la référence à l'aide sociale, l'article 16 remet en question ce droit et le financement obligatoire de l'Etat. Relevant de l'action sociale, les CADA devront par conséquent assurer les missions définies par la loi tout en relevant d'une dépense facultative de l'Etat.

Par ailleurs, l'article 16 introduit un régime dérogatoire pour les CADA au droit des établissements sociaux et médico-sociaux en supprimant certaines obligations dans le cadre de leurs missions: la réduction du nombre d'évaluations internes et externes qui permettent pourtant de garantir la qualité de l'accueil et de l'accompagnement des personnes au sein des structures, la suppression de la procédure d'appel à projet qui permet d'introduire des critères de transparence dans l'ouverture de places sur un territoire.

Cet article modifie également la procédure d'admission des personnes au sein des centres. Elle sera réalisée sans l'accord du directeur du CADA, personne pourtant la plus pertinente pour évaluer si la solution d'hébergement proposée au sein de son établissement répond aux besoins des personnes et est compatible avec la dimension collective du centre.

Cette suppression modifie considérablement le rapport de partenariat entre les associations et l'Etat.

Cet amendement vise ainsi à restaurer le droit à l'aide sociale pour les demandeurs d'asile et les obligations inhérentes à l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux pour assurer à ce public des conditions matérielles d'accueil digne.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 12

Orientation directive : admission dans les lieux d'hébergement

ARTICLE 15

« Art. L. 744-3. – Les décisions d'admission dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile, de sortie de ce lieu et de changement de lieu sont prises par l'Office français de l'immigration de l'intégration après accord du directeur du lieu d'hébergement sur la base du schéma national d'hébergement des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-2.

Alinéa 9, après les mots :

« de l'intégration »

Insérer les mots :

« après accord du directeur du lieu d'hébergement »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile relève du régime des établissements sociaux et médico-sociaux défini dans le code de l'action sociale et des familles. La prise en charge des personnes en situation de précarité dans ces établissements est fondée sur une relation partenariale entre l'Etat et les associations gestionnaires. Ceci explique que l'entrée de la personne dans le centre d'hébergement fasse l'objet d'une double décision : celle de l'Etat qui se prononce sur l'admission à l'aide sociale, et celle du directeur de la structure.

L'accord du directeur de la structure d'hébergement est d'autant plus nécessaire qu'il est le plus à même d'apporter une réponse adaptée aux besoins de la personne. Il doit ainsi pouvoir donner son accord ou demander une orientation vers un autre centre si les places disponibles dans la structure qu'il gère ne sont pas, par exemple, adaptées à l'accueil d'une famille ou à un suivi sanitaire, si les activités ou interventions nécessaires à certaines catégories de personnes vulnérables font défaut dans son établissement ou sur son lieu d'implantation, ou encore au regard des nationalités déjà présentes dans le centre d'hébergement.

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 13

Centre d'accueil pour demandeurs d'asile et lieux d'hébergement : procédure d'expulsion locative

ARTICLE 15

~~« La demande est portée devant le président du tribunal administratif qui statue sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative et dont l'ordonnance est immédiatement exécutoire. La condition d'urgence prévue à cet article L. 521-3 n'est pas requise. Le président du tribunal administratif peut prononcer, même d'office, une astreinte pour l'exécution de son ordonnance. »~~

Rédiger ainsi l'alinéa 20 :

« La demande est portée devant le tribunal d'instance territorialement compétent ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les demandeurs d'asile qui se maintiennent dans les lieux d'hébergement après la décision définitive de l'OFPRA ou de la CNDA doivent pouvoir bénéficier des garanties reconnues par les juridictions civiles en cas d'expulsion de leur hébergement.

L'alinéa 20 propose d'appliquer une procédure exorbitante du droit commun des expulsions en autorisant le préfet, selon une procédure en référé porté devant le tribunal administratif de procéder à la remise à la rue immédiate des personnes en présence indue quelle que soit la situation sanitaire ou familiale (présence d'enfants), sans aucune garantie procédurale (suppression de la condition d'urgence) et sans qu'une orientation adaptée ne soit recherchée.

Les délais prévus par la procédure de droit commun permettent justement de prendre en compte les circonstances exceptionnelles et la situation individuelle de la personne pour trouver une orientation vers un dispositif d'hébergement ou de logement. Cet amendement vise donc à préserver la procédure d'expulsion de droit commun pour garantir une sortie digne des personnes qui se maintiendraient indûment dans les lieux d'hébergement.

Droit au travail des demandeurs d'asile

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Accès au marché de l'emploi et à la formation professionnelle

Amendement 14

ARTICLE 14

Art. L. 743-1

. – L'attestation délivrée en application de l'article L. 741-1 permet à l'étranger dont l'examen de la demande relève de la compétence de la France, de se maintenir sur le territoire français. Cette attestation donne accès aux formations professionnelles et autorise son titulaire à travailler, sans que la situation de l'emploi ne lui soit opposable, passé un délai de six mois à compter de sa date de délivrance. Ce document, dès lors que la demande a été introduite auprès de l'office français de protection des réfugiés et apatrides, est renouvelable jusqu'à ce que l'office statue et, si un recours est formé devant la Cour nationale du droit d'asile, jusqu'à ce que la Cour statue.

Au quatrième alinéa, après la première phrase, insérer la phrase suivante :

« Cette attestation donne accès aux formations professionnelles et autorise son titulaire à travailler, sans que la situation de l'emploi ne lui soit opposable, passé un délai de six mois à compter de sa date de délivrance. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a pour objectif d'inscrire le droit au travail et à la formation professionnelle dans la partie législative du CESEDA et sans opposabilité de la situation de l'emploi pour en garantir l'effectivité, objectif poursuivi par la directive établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale du 26 juin 2013. Il s'agit également d'un droit fondamental, solidement ancré dans le droit international, et sans lequel les autres droits perdent bien souvent tout leur sens. Il est essentiel à l'exercice des autres droits fondamentaux et à la préservation de la dignité humaine.

L'article 15 de la directive « Accueil » reconnaît un droit pour les demandeurs d'asile d'accéder effectivement au marché du travail et la faculté de bénéficier des dispositifs de formation professionnelle existant dans l'Etat d'accueil. Ce droit au travail revêt une importance particulière dans la mesure où il renforce leur sentiment de dignité, de respect et d'estime de soi et permet d'accéder à l'indépendance et à l'autonomie financière. L'emploi est aussi, d'une manière plus générale, un aspect essentiel de l'intégration et peut les aider à se remettre d'expériences bien souvent traumatisantes.

Le délai de 6 mois permettrait à ceux qui ont trouvé un emploi de développer leur propre autonomie et de subvenir à leurs besoins.

Ces droits, essentiels pour les personnes qui demandent une protection internationale, constituent un enjeu politique, social, économique et humain majeur, et doivent être reconnus dans la loi afin de garantir leur effectivité.

Le droit à la domiciliation pour les demandeurs d'asile

Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Amendement 15

Amendement de repli

Le droit à la domiciliation pour les demandeurs d'asile

ARTICLE ADDITIONNEL

Article L264-1

Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice du droit d'asile et des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet.

L'organisme compétent pour attribuer une prestation sociale légale, réglementaire ou conventionnelle est celui dans le ressort duquel la personne a élu domicile.

Le département débiteur de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et du revenu de solidarité active mentionnés respectivement aux articles L. 232-1, L. 245-1 et L. 262-1 est celui dans le ressort duquel l'intéressé a élu domicile.

Article L264-2

L'élection de domicile est accordée pour une durée limitée. Elle est renouvelable de droit et ne peut prendre fin que dans les conditions mentionnées à l'article L. 264-5.

Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ainsi que les organismes agréés remettent aux intéressés une attestation d'élection de domicile mentionnant la date d'expiration de celle-ci.

L'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à moins qu'elle sollicite l'asile en application de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'aide médicale de l'Etat mentionnée à l'article L. 251-1 du présent code, l'aide juridictionnelle en application des troisième ou quatrième alinéas de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi.

Article L264-10

~~Le présent chapitre n'est pas applicable aux procédures de domiciliation des étrangers qui sollicitent leur admission au séjour au titre de l'asile en application de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.~~

Les conditions d'application du présent chapitre sont déterminées par décret, à l'exception de celles de l'article L. 264-4 qui sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Après l'article 17, insérer l'article suivant :

I. Au premier alinéa de l'article L.264-1 du code de l'action sociale et des familles, après les mots :

« à l'exercice »

Insérer les mots :

« du droit d'asile et »

II. Au dernier alinéa de l'article L264-2 du même code, après les mots :

« qu'elle sollicite »

Insérer les mots :

« l'asile en application de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile »

III. Supprimer le premier alinéa de l'article L264-10 du même code

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté porte l'engagement d'unifier les trois régimes de domiciliation (généraliste, AME et admission au séjour asile). Cet engagement interministériel visait à améliorer l'effectivité du droit à la domiciliation en facilitant les démarches des usagers et des organismes domiciliataires, aujourd'hui confrontés à une réglementation complexe et à une couverture territoriale de l'offre insuffisante. La loi ALUR n'a pas repris cet engagement.

Le projet de loi sur l'asile entend certes supprimer la domiciliation comme une condition d'accès à la procédure d'asile mais ne règle pas la question de l'accès à la domiciliation des demandeurs d'asile qui doivent y recourir dans le cadre de la procédure d'asile ou plus généralement pour l'ouverture de leurs droits.

Par ailleurs, à l'exception des CADA, aucune garantie d'une domiciliation n'est prévue par la loi dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile.

L'intégration de la domiciliation « asile » au sein d'une procédure unifiée prévue par le code de l'action sociale et des familles est donc importante. Il faut rappeler qu'à l'heure actuelle, tous les demandeurs d'asile n'y ont pas accès faute d'offre suffisantes auprès d'associations spécialisées. Le recours à une domiciliation généraliste associative représenterait un intérêt en cas de saturation des plateformes et d'associations spécialisées ou de leur absence sur un département. Ainsi, à titre subsidiaire, il est important de permettre aux demandeurs d'asile de pouvoir se faire domicilier auprès d'un organisme de droit commun pour l'ouverture de l'ensemble de leurs droits, ce qui n'est pas garanti dans le projet de loi.