forumréfugiés
www.forumrefugies.org

Cosi
promouvoir et défendre les droits

Asile, intégration, éloignement

20 propositions

pour une politique à la hauteur des valeurs de la France

Élections présidentielles et législatives

Mars 2017

Site Internet : **www.forumrefugies.org**

Éléments de contexte

Les « migrants », dont l'arrivée en Europe s'est fortement accrue ces dernières années, sont en réalité dans leur immense majorité des réfugiés qui ont fui la guerre et la persécution.[1] Ces personnes ont traversé, avec courage et dignité, des épreuves (déplacements forcés, violences, bombardements, torture, deuils, pertes en tous genres) qu'une population française – fort heureusement – accoutumée à la paix sur son territoire depuis 1945 a souvent du mal à se représenter. Dès lors qu'elles obtiennent le statut de réfugié, **elles s'inscrivent avec énergie et reconnaissance dans un nouveau départ de leur existence, en apprenant le français, en travaillant, en contribuant à la richesse nationale.**

Alors que le contexte international est marqué par l'augmentation du besoin de protection internationale, avec plus de 65 millions de personnes en situation de déplacement forcé, la politique d'asile s'inscrit dans les valeurs et les objectifs consacrés par la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. **Le respect du droit d'asile, en France** – où il a valeur constitutionnelle depuis 1946 – **comme en Europe, doit constituer une priorité pour les dirigeants français qui seront élus lors des élections présidentielles et législatives du premier semestre 2017**, pour que la France prenne sa part de l'accueil des réfugiés et favorise leur intégration dans la société.

En France, le système d'asile a été fortement modifié par la réforme de 2015, qui a permis des progrès, notamment en matière de procédure. Les voies d'amélioration demeurent cependant nombreuses, alors que le nombre de demandeurs d'asile n'a jamais été aussi élevé et que **le dispositif d'accueil est encore loin de répondre aux besoins**, malgré les nombreuses places créées ces dernières années.

Certains aspects de la politique européenne en matière d'asile, qui trouvent leur traduction au niveau national, suscitent par ailleurs de fortes inquiétudes. **La consécration de la notion de « pays tiers sûr »**, appliquée depuis mars 2016 à la Turquie, constitue une évolution particulièrement préoccupante. Son développement **pourrait empêcher de nombreux demandeurs d'asile d'enregistrer leur demande dans l'Union européenne**, sans garantie ni contrôle quant aux procédures appliquées dans le pays de renvoi. Ce risque est également nourri par l'accélération des actions de coopération avec les pays tiers sur les questions relatives à la migration et à la protection internationale.

Au regard de ces enjeux, il faut rappeler que **toute personne qui sollicite de la République une protection internationale doit bénéficier de conditions d'accueil dignes, d'une procédure d'asile rapide et juste et d'un accompagnement adapté** depuis le premier accueil jusqu'à l'insertion dans la société.

Forum réfugiés-Cosi agit au cœur de ces problématiques depuis sa création en 1982. Présente dans quatorze départements, l'association accompagne chaque jour plus de 2 000 personnes au sein de dispositifs d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asile, et reçoit chaque mois un millier de nouveaux demandeurs d'asile dans ses plates-formes d'accueil. Forum réfugiés-Cosi gère également des programmes d'insertion, dont le dispositif Accelair qui a aidé plus de 2 000 bénéficiaires d'une protection internationale en 2016, et prend en charge des publics en souffrance psychique liée à l'exil au sein du centre de santé mentale Essor. Elle assure aussi des missions de plaidoyer à l'échelle nationale et européenne. Forum réfugiés-Cosi est par ailleurs présent en centres de rétention administrative depuis 2010. La mission d'information et d'aide à l'exercice effectif des droits auprès des personnes retenues est assurée à Lyon, Nice, Marseille, Nîmes, Sète et Perpignan. À son initiative ou avec les cinq autres associations présentes dans ces lieux, Forum réfugiés-Cosi témoigne sur les conditions de rétention et alerte les autorités sur les situations de non respect des droits des personnes retenues. L'association assure également une présence en zone d'attente à Lyon et Marseille. C'est au regard de cette expérience que **Forum réfugiés-Cosi formule des propositions portant sur la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.**

[1] Les trois principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en Europe en 2016 étaient la Syrie, l'Afghanistan et l'Irak.

20 propositions pour une politique à la hauteur des valeurs de la France

Orientation 1 ► Une France engagée pour une Europe ouverte

1. Assurer une solidarité effective au sein de l'Union européenne
2. Offrir une protection adéquate dans tous les États membres de l'UE
3. Garantir le respect du droit d'asile dans la politique extérieure de l'UE
4. Développer les voies légales d'accès pour les personnes fuyant les persécutions

Orientation 2 ► Un hébergement accompagné pour tous les demandeurs d'asile

5. Créer 15 000 places supplémentaires d'hébergement pour les demandeurs d'asile
6. Faciliter l'accès au travail des demandeurs d'asile

Orientation 3 ► Une procédure d'asile rapide et juste

7. Réduire les délais d'accès à la procédure d'asile
8. Assurer un droit au recours effectif pour toutes les procédures d'asile

Orientation 4 ► Une véritable prise en compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables

9. Renforcer l'adaptation du système d'asile aux personnes vulnérables
10. Établir une véritable politique de santé mentale pour les demandeurs d'asile et les réfugiés

Orientation 5 ► Une intégration réussie pour tous les bénéficiaires d'une protection internationale

11. Favoriser l'insertion professionnelle des réfugiés
12. Permettre l'accès au logement pour les réfugiés
13. Instaurer un dispositif spécifique pour les réfugiés de 18 à 25 ans
14. Prévoir un accompagnement dédié pour les réfugiés sur tout le territoire

Orientation 6 ► Des limites plus strictes à la privation de liberté des étrangers en situation irrégulière

15. Développer les alternatives à la rétention
16. Réduire la durée de la rétention
17. Renforcer l'accompagnement des demandeurs d'asile en zone d'attente
18. Interdire le placement en zone d'attente des mineurs non accompagnés

Orientation 7 ► Une meilleure prise en compte des droits des personnes dans les procédures d'éloignement

19. Abroger les interdictions de retour et de circulation
20. Garantir l'exercice des droits des étrangers dans les procédures d'éloignement

Orientation

1

Une France engagée pour une Europe ouverte

À l'heure où, dans un contexte de fortes tensions entre les États membres, l'Union européenne (UE) engage un nouveau processus de révision du « paquet asile », la France doit défendre les valeurs et les standards de l'accueil et de la protection des réfugiés.

Les propositions actuellement en discussion laissent craindre de fortes restrictions concernant la possibilité même pour les demandeurs d'asile de voir leur demande examinée par un État membre de l'UE. Si l'Europe doit faire face à un défi important du fait de la forte augmentation des arrivées, fermer ses portes et renvoyer les candidats à la protection vers les pays tiers de premier accueil ne peut constituer une réponse à la hauteur des valeurs qui ont fondé l'Union européenne. L'Europe doit demeurer un territoire d'accueil pour les personnes qui fuient la guerre et les persécutions, et continuer à leur offrir une protection adaptée.

Les textes qui seront votés au niveau européen auront un effet direct sur la politique d'asile nationale. La France doit contribuer à ce que le régime d'asile européen commun (RAEC) repose sur des normes et des garanties élevées, et s'opposer à une harmonisation qui entraînerait une baisse du niveau de protection. Elle doit aussi prendre des positions fermes au sein des instances européennes en faveur d'une solidarité effective entre les États membres, et plaider pour le développement de voies légales d'accès pour les personnes fuyant les persécutions.

©Forum réfugiés-Cosi

Proposition 1

Assurer une solidarité effective au sein de l'Union européenne

Les États membres de l'Union européenne se sont accordés en septembre 2015 sur un programme de deux ans portant sur la relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie, sur la base d'une clé de répartition entre les États membres. Au 15 février 2017, seuls 12 374 avaient été relocalisés. Ce programme a fait apparaître un clivage entre les États qui ont choisi d'accueillir les réfugiés au fil de l'eau ou par le moyen d'une répartition équitable, et ceux qui affichent leur refus, rendant toute politique européenne concertée difficile et incomplète. Il illustre les difficultés à instaurer un mécanisme de solidarité entre États membres s'il ne revêt pas un caractère contraignant.

Forum réfugiés-Cosi souhaite que la France s'engage pour un véritable système européen de répartition pérenne et obligatoire, tel qu'envisagé initialement par la Commission européenne en avril 2016[2] et tel que proposé par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés.[3]

Proposition 2

Offrir une protection adéquate dans tous les États membres de l'Union européenne

L'Union européenne ne peut se décharger sur des pays tiers de sa responsabilité en transférant ses obligations en matière d'asile, lesquelles découlent du droit international (Convention de Genève) et européen (Charte des droits fondamentaux, Traité sur l'Union européenne).

La déclaration UE-Turquie[4] est fondée sur la notion de « pays tiers sûr », dont l'application à un pays qui n'assure pas une protection conforme à la convention de Genève de 1951 fait pourtant l'objet d'un contentieux juridique non résolu. Cette notion implique par ailleurs des restrictions contestables à l'accès à la protection internationale sur le sol européen, et le risque est réel que les situations individuelles des demandeurs ne soient pas prises en compte. La procédure systématique de recevabilité fondée sur la notion de « pays tiers sûr », telle qu'elle ressort des propositions de la Commission européenne visant à réviser le RAEC, développe cette logique, empêchant de nombreux demandeurs d'asile d'enregistrer leur demande dans l'UE, sans garantie ni contrôle quant aux procédures appliquées dans le pays de renvoi.

D'autre part, l'harmonisation des systèmes d'asile en Europe doit **permettre que tous les États membres disposent d'un cadre juridique commun efficient et protecteur**, offrant les mêmes garanties à tous les demandeurs d'asile et un cadre juridique permettant l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. La France doit faire entendre sa voix, face à des États dont la posture de refus d'accueillir les demandeurs d'asile risque d'entraîner un abaissement des normes, illustré par les propositions de refonte du RAEC formulées par la Commission européenne en mai 2016. En particulier, la France doit **soutenir,** par son positionnement politique et par sa contribution, **la création d'une Agence européenne pour l'asile** protectrice, indépendante et dotée des moyens adaptés à son mandat.

Proposition 3

Garantir le respect du droit d'asile dans la politique extérieure de l'Union européenne

Les actions de coopération avec les pays tiers envisagées dans le cadre des partenariats en matière de migration avec les pays tiers (juin 2016) démontrent une volonté forte de l'UE et de ses États membres de déplacer l'espace de protection hors du territoire européen. S'il est bien nécessaire de renforcer les capacités des États d'Afrique et du Moyen-Orient à accueillir et à protéger les migrants et

---

[2] Commission européenne, *Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légales en Europe*, COM(2016) 197 final. Page 7.

[3] UNHCR, *Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde : Propositions du HCR pour redonner confiance par une gestion plus efficace, des partenariats plus performants et une solidarité accrue.* Décembre 2016.

[4] Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie,* 18 mars 2016

les réfugiés, l'UE et ses États membres **ne devraient pas coopérer dans le domaine des migrations avec des États faillis** comme la Libye, ni avec des dictatures comme le Soudan et l'Érythrée, pays dont sont originaires un nombre important de demandeurs d'asile, comme elle le prévoit en leur octroyant des moyens financiers et matériels pour assurer des missions de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière. **L'Union européenne ne peut en outre pas faire reposer l'entière responsabilité de l'accueil des personnes en besoin de protection sur des pays déjà largement sollicités** comme le Liban, la Jordanie, la Turquie ou l'Éthiopie, sans engagement d'autre nature que financière, et ce au risque de déstabiliser encore davantage ces régions.

Proposition 4

Développer les voies légales d'accès pour les personnes fuyant les persécutions

La France accueille chaque année des réfugiés en attente dans des pays de transit. 707 personnes, principalement de nationalité syrienne, ont ainsi pu bénéficier en 2016 d'une voie légale d'accès vers la France au titre de la réinstallation. Environ 4 000 personnes se sont par ailleurs vu délivrer un « visa asile ». Ces dispositifs permettent d'identifier les besoins de protection des réfugiés dans les principaux pays d'accueil – ils sont près de 3 millions en Turquie, 1,5 million au Pakistan, 1,2 million au Liban – et de permettre leur venue en Europe par des voies légales et sûres. Dès lors que l'UE invoque la nécessité de « sauver des vies » pour mettre en place des politiques de renforcement des frontières, le développement des voies légales d'accès demeure le meilleur moyen d'atteindre cet objectif. Cette option permet également de lutter contre l'immigration irrégulière et de réduire les activités criminelles liées au franchissement illégal des frontières.

Les États membres de l'UE se sont engagés en 2015 à accueillir 22 504 personnes ayant besoin d'une protection internationale avant la fin de l'année 2017. La France avait accueilli 1 088 personnes début février 2017, sur un engagement de 2 375 personnes. La Commission européenne a publié en juillet 2016 une proposition de règlement pour un cadre commun de réinstallation à l'échelle de l'UE, lequel vise à engager l'Union vers une véritable politique européenne en matière de réinstallation. L'objectif de cette proposition de la Commission est de « *garantir aux personnes ayant besoin d'une protection internationale des voies d'entrée en Europe qui soient organisées et sûres* ». S'il est intéressant de voir l'UE se doter d'un cadre législatif commun pour la réinstallation, la volonté politique de l'ensemble des États membres à le mettre en œuvre et à proposer des places d'accueil et un accompagnement suffisants pour les réfugiés réinstallés risque une nouvelle fois de faire défaut. **Il est donc indispensable que la France se positionne en faveur d'un dispositif européen à hauteur des besoins de réinstallation** et qui entraîne l'engagement ferme des États membres. Dans le cadre d'une politique d'accueil humaniste et réaliste, **la France devrait également promouvoir auprès de ses partenaires européens le recours à la délivrance de visas humanitaires** pour permettre aux personnes les plus vulnérables ainsi qu'à leur famille de rejoindre l'UE en toute sécurité et légalité.

Le développement de voies légales et sûres pour accéder au territoire de l'UE et de ses États membres ne doit pour autant pas empêcher les personnes manifestant leur intention de demander l'asile directement aux frontières européennes, de voir leur demande enregistrée et traitée dans le plein respect des garanties fondamentales attachées au droit d'asile.

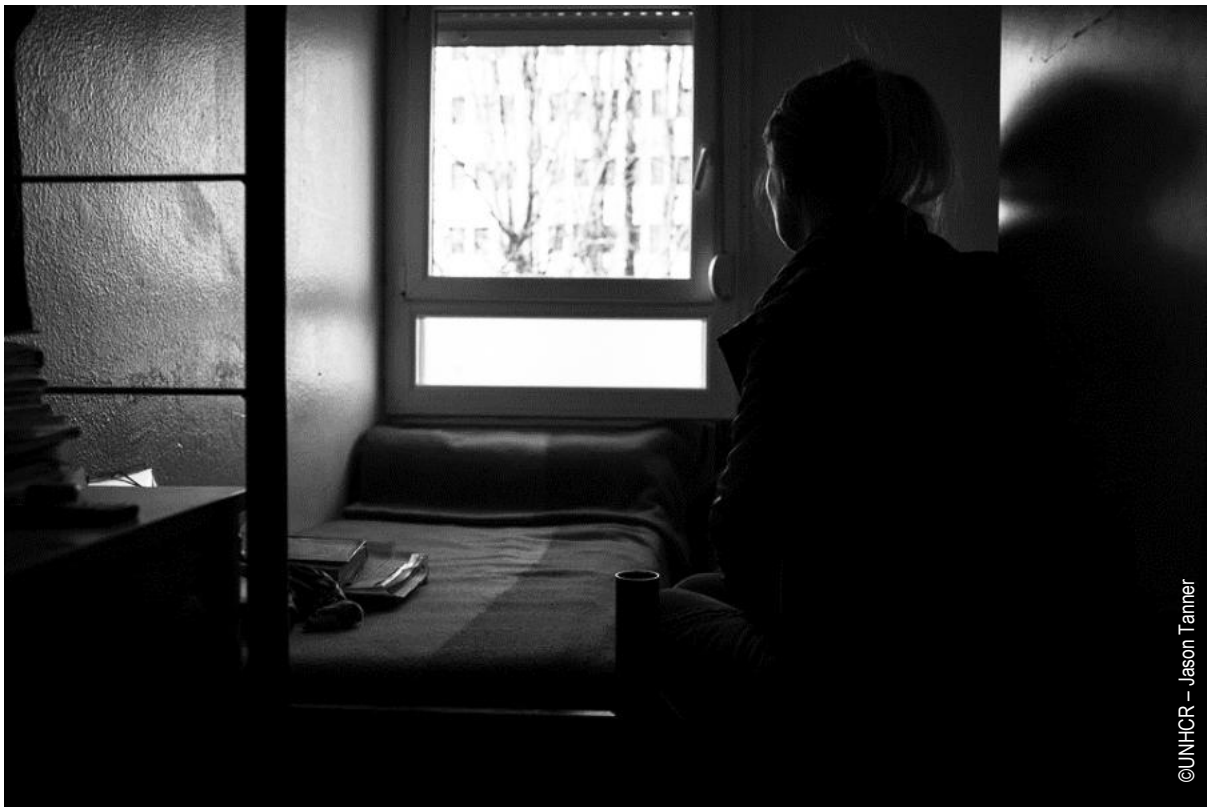
Orientation

2

Un hébergement accompagné pour tous les demandeurs d'asile

Les personnes qui, fuyant la guerre et la persécution, viennent demander protection à la France doivent être accueillies dignement. Au-delà de l'obligation morale, il s'agit d"engagements pris par la France aux niveaux européen et international. Malgré cela, des milliers de demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil ne sont pas orientés vers l'hébergement et se retrouvent souvent à la rue. Un hébergement incluant un accompagnement administratif et social constitue pourtant les conditions nécessaires pour permettre une bonne instruction de la demande d'asile, tant pour les intéressés que pour les instances d'examen de la demande. L'adaptation du parc d'hébergement aux besoins est de surcroît nécessaire pour ne pas engorger les dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun, déjà saturés.

C'est pourquoi il est nécessaire de créer 15 000 places supplémentaires en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et d'optimiser la gestion des dispositifs d'hébergement.



Proposition 5

Créer 15 000 places supplémentaires d'hébergement pour les demandeurs d'asile

Qu'il s'agisse de familles ou de personnes seules, tous les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier d'un hébergement accompagné pendant la durée de traitement de leur demande de protection en France. En 2016, 45 % des demandeurs ne se voyaient proposer aucune solution d'hébergement[5]. Plusieurs milliers d'hommes, de femmes et d'enfants se retrouvent ainsi dans la rue pendant des semaines, parfois des mois. La France ne peut pas se satisfaire de cette situation. Le nombre de places d'accueil est passé de 43 000 à 60 000 entre 2012 et 2017 : cet effort, important, reste insuffisant dès lors que plus de 90 000 personnes sont éligibles aux conditions matérielles d'accueil. C'est pourquoi il est nécessaire de **créer 15 000 places d'hébergement en CADA.**

Parallèlement, la gestion des dispositifs d'hébergement doit être mieux adaptée aux besoins et aux réalités locales et réduire les périodes de vacance de places, dont la conséquence directe est de laisser dehors des personnes en besoin de protection. **Le développement du modèle des Centres de transit dans les métropoles régionales constituerait une réponse adaptée aux situations d'urgence** et à la nécessité d'une meilleure répartition des publics accueillis. Ces centres, sortes de CADA polyvalents à rotation rapide qui ont démontré leur efficacité et leur efficience, offriraient un meilleur service que les Centres d'accueil et d'orientation (CAO), dont le concept et la gestion sont marqués par un usage temporaire et précaire.

Proposition 6

Faciliter l'accès au travail des demandeurs d'asile

Les conditions matérielles d'accueil accordées aux demandeurs d'asile trouvent en partie leur justification dans l'interdiction qui leur est faite de travailler depuis 1991. L'ouverture du droit au travail des demandeurs d'asile présente pourtant des avantages d'ordre économique et social. L'accès à l'emploi peut améliorer la cohésion sociale, réduire le coût de l'accueil, accélérer l'intégration des personnes qui se voient accorder une protection, et permet le cas échéant un retour dans de meilleures conditions matérielles dans le pays d'origine pour les personnes définitivement déboutées de leur demande d'asile.

Si la loi du 29 juillet 2015 a bien ouvert le droit au travail à partir de neuf mois suivant le début de la procédure, cette évolution reste insuffisante. **Pour Forum réfugiés-Cosi, les demandeurs d'asile devraient être autorisés à travailler dès lors que la procédure à l'OFPRA se prolonge au-delà de six mois,** comme le préconise la Commission européenne dans sa proposition de refonte de la directive Accueil.[6]

[5] Projet de loi de finances 2016 – Annexe mission « Immigration, asile, intégration »

[6] Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte)*, 2016/0222 (COD) p.4 §3

Orientation
3

Une procédure d'asile rapide et juste

La réduction des délais de la procédure d'asile constitue un objectif partagé par l'ensemble des acteurs de l'asile. Des améliorations importantes ont été apportées, le délai moyen global passant de 15 mois en 2015 à 10,5 mois en 2016. Ces efforts, qui visent à réduire les délais sans abaisser la qualité de l'instruction, doivent être poursuivis. Quant au délai d'accès à l'enregistrement en préfecture de la demande d'asile, qui s'ajoute en amont, il dépasse très largement, dans de nombreux territoires, la durée légale de trois jours. Enfin, pour permettre un examen attentif des situations individuelles et ne pas passer à côté d'un besoin de protection avéré, le droit à un recours effectif doit être garanti pour toutes les procédures d'asile.

©Forum réfugiés-Cosi – Michel Djaoui

Proposition
7

Réduire les délais d'accès à la procédure d'asile

La dynamique de réduction des délais d'instruction constatée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est bien engagée. Elle ne doit pas masquer la réalité connexe des délais d'accès à cette procédure. En effet, la réforme de l'asile adoptée en 2015 a instauré un dispositif, géré par des associations, de pré-accueil précédant l'enregistrement de la demande d'asile par la préfecture. Alors que la loi prévoit un délai maximum de trois jours entre le pré-accueil et l'enregistrement, cette première étape du parcours d'asile s'étend sur plus d'un mois dans plusieurs départements. Durant cette période, l'étranger qui a manifesté sa volonté de demander l'asile ne bénéficie pas encore du statut de demandeur d'asile et est par suite privé des conditions matérielles d'accueil qui y sont attachées. Alors que la réforme de l'asile avait pour objectif de réduire les délais de l'ensemble du parcours d'asile, cette première phase s'est allongée dans des territoires où l'accès à la procédure était jusque-là plus rapide. Pour corriger cela, il

est nécessaire d'**attribuer les moyens nécessaires aux autorités administratives en charge de l'enregistrement (préfecture) et de l'orientation vers l'hébergement (Office français de l'immigration et de l'intégration – OFII).**

Proposition 8

Assurer un droit au recours effectif pour toutes les procédures d'asile

La qualité de la procédure d'asile suppose que tous les demandeurs puissent effectuer un recours, afin qu'un second regard soit porté sur les motifs de persécution invoqués. Pour que ce droit au recours soit effectif, les délais impartis pour l'introduire doivent être suffisants.[7] Par suite, il est nécessaire d'étendre les délais de recours de certaines procédures, qui ne permettent pas d'assurer la mise en œuvre des droits de la défense et le respect du principe du contradictoire. C'est notamment le cas du **délai pour contester un refus d'entrée au titre de l'asile en zone d'attente, qui devrait passer de 48 à 72 heures, et du délai pour contester une décision de transfert au titre du règlement Dublin, qui devrait passer de 15 à 30 jours.**

Par ailleurs, la phase de rédaction du recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) étant complexe et déterminante, il est nécessaire de maintenir un dispositif d'accompagnement juridique des demandeurs à ce stade, en complément de l'intervention de l'avocat. **Le cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) devrait de nouveau inclure cet accompagnement, supprimé en 2015.**

L'effectivité du recours suppose par ailleurs un caractère suspensif, afin que le demandeur ne soit pas éloigné du territoire avant qu'un juge n'ait statué sur son recours. Or, malgré une condamnation de la France à ce sujet par la Cour européenne des droits de l'Homme dans un arrêt de 2012[8], le recours portant sur les procédures d'asile en rétention n'est pas suspensif de l'éloignement. **Pour Forum réfugiés-Cosi, il est indispensable d'instaurer en rétention un recours suspensif devant la CNDA**, afin de permettre au demandeur de contester au fond la décision de rejet ou d'irrecevabilité avant la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement.

[7] Cette exigence est notamment posée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 47) et par la Convention européenne des droits de l'homme (article 13).
[8] CEDH, 2 février 2012, *I.M. contre France*

Orientation

4

Une véritable prise en compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables

Le droit européen a instauré la notion de vulnérabilité pour les demandeurs d'asile, afin d'adapter les conditions d'accueil et de procédure. Sont notamment concernés les victimes de la traite des êtres humains, les personnes en situation de handicap, les mineurs non accompagnés, les personnes qui ont subi des tortures.[9] Malgré plusieurs dispositions adoptées dans le cadre de la réforme de l'asile en 2015, le dispositif français ne répond pas entièrement aux exigences communautaires en matière d'identification et de prise en charge. L'adaptation du système d'asile aux personnes vulnérables doit donc être renforcée, pour une meilleure prise en compte de leurs besoins spécifiques.

Par ailleurs, la santé mentale des demandeurs d'asile et des réfugiés est souvent négligée, faute de véritable politique publique en ce domaine. Le syndrome de stress post-traumatique affectant une proportion significative des personnes ayant fui des situations de conflit ou de persécution, il est nécessaire de développer les dispositifs, actuellement rares, qui prennent en compte la spécificité des symptômes mais aussi la dimension interculturelle des consultations.

[9] Directive 2013/33/UE, article 21

Proposition 9

Renforcer l'adaptation du système d'asile aux personnes vulnérables

Seules les vulnérabilités dites objectives – grossesse, handicap, etc. – font aujourd'hui l'objet d'une procédure d'identification spécifique, menée par l'OFII en début de procédure. L'ensemble des vulnérabilités et des besoins afférents[10] doivent pouvoir être identifiés pour adapter les conditions d'accueil et les garanties procédurales. Cela suppose **la mise en place d'outils d'identification et de mécanismes de signalement qui permettent une meilleure articulation entre les associations, l'OFPRA, l'OFII et le système sanitaire de droit commun,** pour que les besoins spécifiques liés aux vulnérabilités puissent être prises en compte à tout moment de la procédure. Une formation incluant la détection et la prise en compte des indicateurs de vulnérabilité doit être dispensée aux personnes recevant ou accompagnant les demandeurs d'asile (associations, police aux frontières, préfectures, etc.).

Pour les mineurs non accompagnés, le dispositif de représentation légale *via* la nomination d'administrateurs *ad hoc* ne permet pas toujours un accompagnement pertinent, car aucune connaissance du système d'asile n'est exigée de ces représentants, contrairement à ce qu'impose le droit européen. **L'évaluation régulière des représentants légaux** constitue une autre exigence européenne qui devrait être transposée en droit français. Par ailleurs, certains jeunes sont considérés comme majeurs dans le cadre du processus d'admission vers la protection de l'enfance, mais comme mineurs dans le cadre de la procédure d'asile où prévaut la déclaration du demandeur. Placés dans une « zone grise », ils ne bénéficient dès lors d'aucun dispositif d'accueil et leur demande n'est généralement examinée par l'OFPRA qu'au moment de leurs 18 ans déclarés, faute de représentant légal nommé entretemps. **Forum réfugiés-Cosi demande qu'une solution concertée entre les institutions soit établie afin de ne pas priver les jeunes, mineurs ou majeurs selon les interlocuteurs, du droit à demander l'asile et à bénéficier des conditions d'accueil qui en découlent.**

Proposition 10

Établir une véritable politique de santé mentale pour les demandeurs d'asile et les réfugiés

De nombreux demandeurs d'asile ou réfugiés sont victimes de traumatismes psychiques liés aux persécutions ou aux conflits vécus dans leur pays d'origine, ou aux situations rencontrées pendant leur parcours migratoire. Des syndromes post-traumatiques sont ainsi constatés chez une proportion significative d'entre eux. Pour y répondre, les dispositifs de droit commun ne sont généralement pas adaptés aux enjeux spécifiques liés aux syndromes et à l'interculturalité (perceptions diverses de la démarche d'entretien en santé mentale, cadre d'entretien à adapter, besoin d'interprète). Malgré cela, aucune politique publique n'aborde cet enjeu à l'échelle nationale, et seules quelques initiatives ont permis la mise en place de la dizaine de centres de santé mentale dédiés à ce public en France. Ces derniers sont fortement sollicités – près de deux mois de délai d'entrée en soin au Centre Essor géré par Forum réfugiés-Cosi à Villeurbanne (69) – tandis qu'une part importante du territoire ne dispose d'aucun dispositif adapté. C'est pourquoi **il est nécessaire d'établir une véritable politique de santé mentale pour les personnes victimes de traumatismes liés à l'exil.**

[10] Sur les besoins spécifiques des demandeurs d'asile victimes de traite, voir le projet européenn TRACKS actuellement coordonné par Forum réfugiés-Cosi : http://bit.ly/2bnhGA6

Orientation
5

Une intégration réussie pour tous les bénéficiaires d'une protection internationale

L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale doit constituer une préoccupation prioritaire. Des moyens suffisants doivent être consacrés à l'accompagnement vers une intégration réussie des personnes qui trouvent refuge en France. Cette question doit être traitée de manière tout aussi urgente que celle de l'accueil des demandeurs d'asile. Un rapport publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en janvier 2016 a démontré que la capacité des réfugiés à contribuer aux économies et au bon fonctionnement des sociétés d'accueil dépend très largement de la qualité des politiques d'intégration et de la rapidité et de l'étendue de leur mise en œuvre.[11] Aussi, des mesures s'imposent notamment pour favoriser l'insertion professionnelle et l'accès au logement des réfugiés.

©Forum réfugiés-Cosi – Cécile Creiche

Proposition
11

Favoriser l'insertion professionnelle des réfugiés

La formation en français langue étrangère (FLE) est le point d'entrée principal pour une intégration réussie : elle est la clé de l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi. Pourtant, le contrat d'intégration républicaine (CIR) ne prévoit actuellement qu'une base de 200 heures de cours de FLE. Si ce volume permet à une personne non francophone de maîtriser les rudiments de la langue, cela reste largement insuffisant. **Les formations doivent s'adapter à la diversité des compétences et**

[11] OCDE, *Les clés de l'intégration – les réfugiés et autres personnes nécessitant une protection*, 2016

des projets professionnels. Les expériences innovantes qui ont prouvé leur efficacité en matière d'insertion professionnelle doivent être généralisées.[12]

Un accompagnement spécifique doit être proposé aux bénéficiaires d'une protection internationale pour leur permettre de trouver un emploi. La prise en compte des expériences professionnelles antérieures des réfugiés doit être améliorée. La France doit faire preuve d'une plus grande souplesse dans la reconnaissance des niveaux d'étude et des compétences afin de faciliter l'accès des réfugiés au marché du travail.

Proposition 12

Permettre l'accès au logement pour les réfugiés

L'accès au logement doit être favorisé pour l'ensemble des bénéficiaires d'une protection internationale. Sur les territoires accueillant de nombreux réfugiés, une politique contractuelle avec les bailleurs sociaux, *via* des accords collectifs d'attribution de logements, permettrait à la fois de libérer des places d'hébergement occupées par des bénéficiaires d'une protection internationale, et de faciliter leur intégration.

Proposition 13

Instaurer un dispositif spécifique pour les réfugiés de 18 à 25 ans

L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale âgés de 18 à 25 ans demeure un enjeu majeur. Les réfugiés statutaires de moins de 25 ans ne sont éligibles ni au revenu de solidarité active (RSA), ni à l'allocation dédiée aux demandeurs asile, tandis que les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne seront plus bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente (ATA) à partir de septembre 2017. **Un dispositif spécifique pour permettre l'intégration des jeunes doit donc être instauré.**

Proposition 14

Prévoir un accompagnement dédié pour les réfugiés sur tout le territoire

Plus globalement, tous les bénéficiaires d'une protection internationale doivent bénéficier de l'accompagnement adapté prévu par la loi en matière d'accès aux droits, à la formation, à l'emploi, au logement et aux soins, quel que soit le territoire où ils se trouvent, qu'ils soient hébergés ou non dans le cadre du Dispositif national d'accueil (DNA).

L'expérience menée dans le Rhône depuis maintenant 15 ans dans le cadre du programme *Accelair* a prouvé l'efficacité d'un tel dispositif[13] **et devrait être élargie dans les territoires où le nombre de bénéficiaires d'une protection internationale le rend nécessaire**.

[12] A titre d'exemple, Forum réfugiés-Cosi dispense depuis 2008 des formations de français langue étrangère adaptées aux métiers visés (FLE métier) dans le cadre du programme Accelair. 70% des personnes ayant suivi ces formations ont trouvé un emploi dans les 3 mois suivant la fin du programme.
[13] Entre 2002 et 2015, près de 7 000 personnes ont été relogées, 3 260 personnes ont accédé à l'emploi, 2 659 personnes ont accédé à une formation.

Orientation
6

Des limites plus strictes à la privation de liberté des étrangers en situation irrégulière

De nombreux étrangers interpellés en situation irrégulière font l'objet d'un placement en centre de rétention qui peut s'étendre jusqu'à 45 jours. Le droit européen prévoit que les mesures coercitives pour assurer l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers à l'Union européenne ne peuvent être utilisées qu'en dernier ressort et doivent être proportionnées. Ainsi, les alternatives à la rétention doivent être développées. Quant à la durée de rétention, elle doit être réduite, l'allongement à 45 jours n'ayant généré qu'une augmentation marginale du nombre d'éloignement, tandis que les effets de l'enfermement s'aggravent avec le temps.

©UNHCR – Jason Tanner

Proposition
15

Développer les alternatives à la rétention

Le simple renforcement des conditions de l'assignation à résidence, tel que prévu par la loi du 16 mars 2016, ne permet pas de développer les alternatives à la rétention. **Il est donc indispensable de modifier la loi pour que la rétention soit moins fréquemment décidée.** L'une des voies possible serait de permettre davantage le retour volontaire.

L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) sans délai est souvent notifiée par défaut, y compris envers des ressortissants européens et des résidents de longue durée qui étaient sur le point de quitter la France. Il faut par suite renforcer le caractère exceptionnel des OQTF sans délai de départ volontaire, et ce par trois moyens : en limitant leur application pour les ressortissants européens et les résidents de longue durée ; en renforçant l'exigence de motivation sur les risques de fuite – aujourd'hui définis de façon très large ; enfin en constituant la principale base légale invoquée pour décider des OQTF sans délai de départ volontaire. Ces mesures permettraient d'éviter une privation

de liberté inutile pour certaines personnes. La directive européenne dite « retour »[14] préconise d'ailleurs la primauté du délai de départ volontaire, et l'enfermement comme dernier recours.

Par ailleurs, les assignations à résidence sont rarement prononcées par l'autorité administrative, qui en a pourtant la possibilité avant de mettre en œuvre un placement en rétention. Il revient très souvent au JLD de statuer sur la possibilité d'assigner à résidence. **Aussi est-il nécessaire de développer les mesures d'assignation à résidence de la part des autorités administratives.**

Enfin, **l'assignation à résidence devrait être systématiquement privilégiée pour les familles avec enfants.** Bien que la circulaire du 6 juillet 2012 prévoie un placement en rétention uniquement en cas de soustraction à l'OQTF, des familles avec enfants qui ne se sont pas opposées à leur éloignement sont parfois retenues uniquement pour permettre à l'administration une meilleure organisation du départ, si bien que les cas d'enfermement d'enfants avec leurs parents sont plus nombreux ces dernières années. La rétention des familles avec enfants devrait par ailleurs être interrogée à la lumière des décisions récentes de la Cour européenne des droits de l'homme[15], qui a condamné la France pour des rétentions de famille en considérant que cela constituait en l'espèce un traitement inhumain et dégradant pour les enfants, y compris pour une durée courte dans des centres disposant d'espaces dédiés aux familles.

Proposition 16

Réduire la durée de la rétention

L'allongement de la durée de rétention, passée de 32 à 45 jours en 2011, n'a produit pour l'administration qu'un apport minime en termes d'efficacité des procédures d'éloignement, tandis que les effets de l'enfermement se durcissent avec le temps.

En 2015, 90% des personnes éloignées l'ont été dans les 25 premiers jours, et la durée moyenne de rétention était de 12,3 jours. **Pour Forum réfugiés-Cosi, il convient de prévoir une durée maximale de rétention plus courte, en revenant *a minima* à la situation qui prévalait avant la loi du 16 juin 2011.**

Proposition 17

Renforcer l'accompagnement des personnes placées en zone d'attente

L'amélioration du dispositif de demande d'asile à la frontière implique une formation de l'ensemble des acteurs présents, notamment de la police aux frontières. Plus généralement, la prise en compte des droits des étrangers en zone d'attente suppose une limitation plus stricte de ces espaces. La disposition permettant d'étendre très largement la possibilité de créer une zone d'attente doit donc être supprimée.

Il est également indispensable de **prévoir une saisine systématique et sans délai des associations habilitées lors de chaque placement**, afin que chaque étranger soit en mesure de bénéficier d'un accompagnement juridique.

Proposition 18

Interdire le placement en zone d'attente des mineurs non accompagnés

Les mineurs isolés étrangers, qu'ils soient ou non demandeurs d'asile, doivent être exclus du champ d'application de la zone d'attente, car les droits inhérents à leur minorité doivent prévaloir sur leur statut de migrant. Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a ainsi demandé en 2016 à la France *« d'adopter les mesures nécessaires, notamment des mesures juridiques, pour éviter le placement d'enfants en rétention dans les zones d'attente, en redoublant d'efforts pour trouver des solutions adéquates de substitution à la privation de liberté et pour assurer aux enfants un hébergement adapté, et de respecter pleinement les obligations de non-refoulement »*.[16]

---

[14] Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, Considérant 10.

[15] Cour européenne des droits de l'homme, 12 juillet 2016. *A.B. et autres c. France* (n°11593/12), *R.M. et M.M. c. France* (n° 33201/11), *A.M. et autres c. France* (n° 24587/12), *R.K. c. France* (n° 68264/14) et *R.C. c. France* (n° 76491/14)). Ces affaires concernent des griefs similaires à ceux qui ont été soulevés dans l'affaire *Popov c. France* (arrêt du 19 janvier 2012).

[16] Comité des droits de l'enfant des Nations unies, *Observations finales concernant le 5ème rapport périodique de la France*, 29 janvier 2016. CRC/C/FRA/CO/5. §74

Orientation
7

Une meilleure prise en compte des droits des personnes dans les procédures d'éloignement

Les mesures d'éloignement prononcées à l'égard des étrangers ne prennent pas toujours en compte la situation spécifique des personnes, en particulier leurs liens familiaux sur le territoire français. Plus généralement, l'éloignement des personnes ne devrait être engagé qu'après s'être assuré, au terme d'une procédure juste et équitable, que leurs droits ne pourront être gravement violés ou leur sécurité menacée en cas de retour.

Proposition
19

Abroger les interdictions de retour et de circulation

La loi du 16 mars 2016 relative au droit des étrangers a instauré une interdiction de retour systématique pour tous les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, sans prendre en compte leur situation spécifique, en particulier leurs liens familiaux sur le territoire français. **Forum réfugiés-Cosi demande l'abrogation de cette mesure administrative d'interdiction de retour.** Le droit français devrait *a minima* prévoir des catégories de personnes ne pouvant pas faire l'objet d'une mesure d'interdiction de retour.

Les ressortissants européens peuvent être visés par une interdiction de circulation. Cette mesure, qui porte une atteinte disproportionnée à la libre circulation au regard des objectifs à atteindre, **devrait être supprimée.**

Proposition 20

Garantir l'exercice des droits des étrangers dans les procédures d'éloignement

En 2015, 1 790 personnes ont été retenues dans des locaux de rétention administrative (LRA) en métropole. Les normes réglementaires, tant au niveau des conditions matérielles de maintien qu'en matière d'organisation et d'assistance (juridique, médicale et matérielle), sont pourtant extrêmement réduites dans ces lieux. Il est ainsi fréquent que les associations présentes en centre de rétention rencontrent des personnes qui n'ont pas pu contester leur décision d'éloignement ou de placement en rétention en raison de l'absence d'assistance dans ces locaux. Afin de garantir l'exercice des droits pour tous les étrangers retenus, **il est nécessaire de proroger les délais de recours à partir de l'arrivée en centre de rétention administrative. À défaut, un dispositif d'assistance juridique** similaire à celui prévu en centre de rétention administrative **doit être prévu en LRA.**

Par ailleurs, le délai de recours contre l'OQTF adressée à certaines catégories de personnes, notamment les déboutés du droit d'asile, est trop court (15 jours) pour une mise en œuvre effective des droits de la défense. Le jugement à juge unique constitue également une rupture d'équité par rapport aux recours associés aux autres OQTF. Il convient donc de rétablir le délai de recours prévu pour contester les autres types d'OQTF (30 jours), afin **que l'éloignement des personnes ne puisse être engagé qu'après s'être assuré au terme d'une procédure juste et équitable que leurs droits ne pourront être gravement violés, ni leur sécurité menacée en cas de retour.**

Principaux sigles utilisés :

ATA	Allocation temporaire d'attente
BPI	Bénéficiaire d'une protection internationale
CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAO	Centre d'accueil et d'orientation
CIR	Contrat d'insertion républicaine
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CRA	Centre de rétention administrative
DNA	Dispositif national d'accueil
FLE	Français langue étrangère
JLD	Juge des libertés et de la détention
LRA	Local de rétention administrative
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
RAEC	Régime d'asile européen commun
RSA	Revenu de solidarité active
UE	Union européenne

Document publié en mars 2017

Site Internet : **www.forumrefugies.org**

Les avis exprimés n'engagent que Forum réfugiés-Cosi auteur du présent document et ne sauraient être considérés comme constituant une prise de position officielle de la Commission européenne.

FAMI Fonds Asile, Migration et Intégration
Union européenne
l'Europe se mobilise