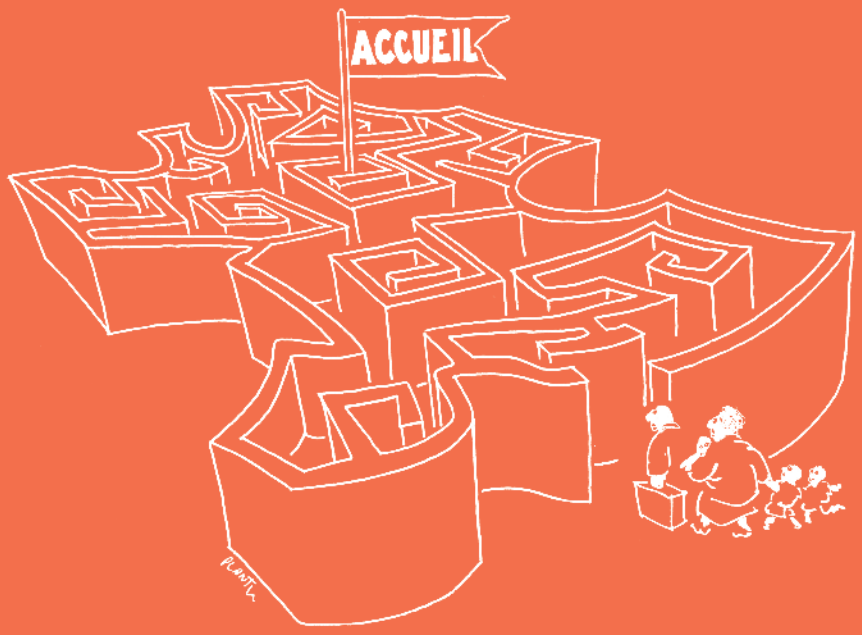
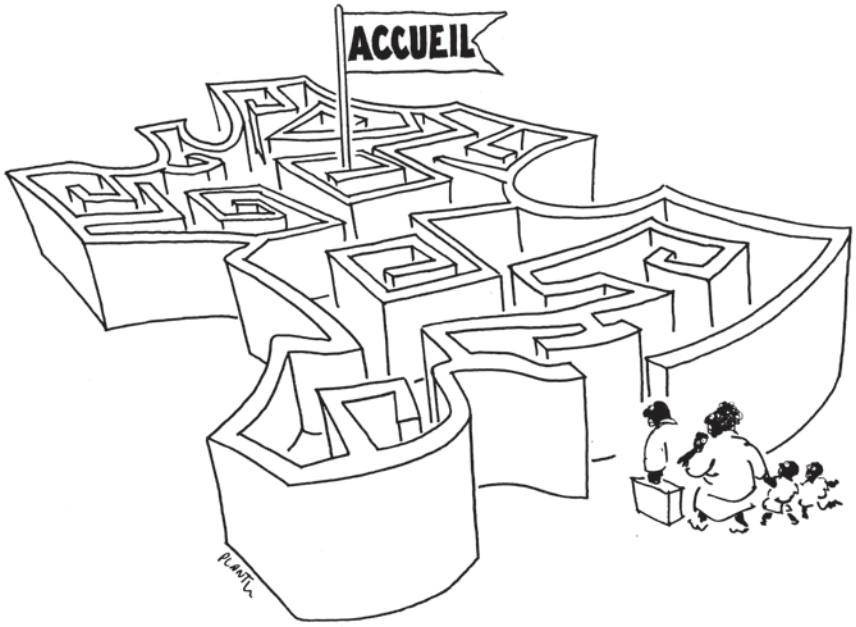
DROIT D'ASILE EN FRANCE : CONDITIONS D'ACCUEIL ÉTAT DES LIEUX 2012



RAPPORT DE LA COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE

Cfda
COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE

DROIT D'ASILE EN FRANCE : CONDITIONS D'ACCUEIL ÉTAT DES LIEUX 2012



RAPPORT DE LA COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE

Cfda
COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE

COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE

Née au début de l'année 2000 de la fusion de la Commission de Sauvegarde du droit d'Asile, de la Coordination Réfugiés et du Comité de liaison, qu'elle remplace, la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) rassemble une vingtaine d'organisations qui, en France, sont engagées dans la défense et la promotion du droit d'asile, en référence à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et à la Convention de Genève sur les réfugiés ainsi que, notamment, à la Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant et à la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales.

Dans ce cadre, la CFDA intervient dans le débat public sur les questions relatives à l'asile, en France et en Europe, et fait connaître ses positions et le fruit de ses travaux auprès des administrations chargées de l'accueil et de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés.

LA COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE RASSEMBLE LES ORGANISATIONS SUIVANTES

ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), **Amnesty International France, APSR** (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), **ARDHIS** (Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et transsexuelles à l'Immigration et au Séjour), **CAAR** (Comité d'Aide aux Réfugiés), **CASP** (Centre d'action sociale protestant), **Centre Primo Levi** (soins et soutien aux personnes victimes de la torture et de la violence politique), **La Cimade** (Service œcuménique d'entraide), **Comede** (Comité médical pour les exilés), **Dom'Asile, ELENA** (Réseau d'avocats pour le droit d'asile), **FASTI** (Fédération des associations de solidarité avec les travailleur-euse-s immigré-e-s), **GAS** (Groupe accueil solidarité), **GISTI** (Groupe d'information et de soutien des immigrés), **JRS-France** (Jesuit Refugee Service), **LDH** (Ligue des droits de l'Homme), **Médecins du Monde, MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), **Secours Catholique** (Caritas France), **SNPM** (Service National de la Pastorale des Migrants).

La représentation du **Haut Commissariat pour les Réfugiés** en France et la **Croix Rouge Française,** sont observateurs des travaux de la CFDA.

OBJECTIF & MÉTHODOLOGIE

L'objectif de ce rapport est de dresser un état des lieux des conditions d'accueil des demandeurs qui ne peuvent être pris en charge en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et qui dépendent entièrement des plateformes d'accueil (PADA). Ont été ciblées les principales régions d'accueil soit 31 départements de 15 régions (**Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Côte-d'Or, Essonne, Gironde, Guyane, Haut-Rhin, Haute-Garonne, Hauts-de-Seine, Ille-et-Vilaine, Isère, Loire-Atlantique, Loire, Loiret, Maine-et-Loire, Moselle, Nord, Oise, Paris, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Rhône, Sarthe, Savoie, Seine-et-Marne, Seine-Maritime, Seine-Saint-Denis, Tarn-et-Garonne, Val-de-Marne, Val-d'Oise et Yvelines**).

Le rapport se donne également pour objectif de rappeler les normes de droit au niveau national et européen en matière de procédure d'asile.

La mission (organisation, enquête, traitement des données, analyse et rédaction du rapport) s'est étalée de mai 2012 à novembre 2012. La phase d'enquête (questionnaire et visite) s'est déroulée entre juin et juillet 2012 auprès des acteurs associatifs ayant une activité dans la demande d'asile. Après traitement des données recueillies, les informations, sous une forme synthétique, ont été soumises entre août et septembre 2012 à ces mêmes acteurs. La rédaction a débuté fin août et s'est achevée début novembre 2012. Les observations sont issues d'une enquête de terrain à une période précise. Il se peut que certaines données factuelles aient évolué par la suite.

PUBLICATION RÉALISÉE PAR

Franck OZOUF

ORGANISATIONS AYANT PARTICIPÉ À LA RELECTURE DU RAPPORT

La Cimade, Amnesty International France, Comede, Dom'Asile,
Ligue des droits de l'Homme, Gisti, Secours Catholique, JRS, FASTI et Centre Primo Levi

REMERCIEMENTS

Les salariés et bénévoles des organisations, membres ou non membres de la CFDA,
qui ont, d'une part accepté de répondre au questionnaire, support de l'enquête,
et, d'autre part, accueilli le salarié pour les besoins de la mission.

COUVERTURE

Dessin utilisé avec l'aimable autorisation de Plantu © 2012.
Titre du dessin de couverture : Croissance des Jeunes Nations, novembre 1976,
Labyrinthe de l'accueil en France

CONCEPTION GRAPHIQUE

Dorothée BEAUVAIS

IMPRESSION

Corlet | 14110 Condé-sur-Noireau

SOMMAIRE

INTRODUCTION 06

.01. L'ACCÈS À LA PROCÉDURE D'ASILE : UN PARCOURS DU COMBATTANT 08

1.1. LE DISPOSITIF DE PREMIER ACCUEIL 09

A . Les missions des plateformes d'accueil : un nivellement par le bas 10
B . Une prise en charge variable 11
>> L'accueil dans les PADA gérées par l'OFII 11
>> Les plateformes associatives : une grande disparité 12
C . La surcharge des plateformes régionales 14
D . Les associations sollicitées de plus en plus tôt 15
E . De timides retours en arrière 17

1.2. LA DOMICILIATION 18

A . L'agrément, un outil de contrôle 18
B . Le rôle de l'OFII 20
>> Les nouvelles règles 20
>> Les incidences de pertes de financement 21
>> Les incidences d'une seule association agréée par département 21
C . La domiciliation hors dispositif conventionné : une chance pour le demandeur mais… 23
D . La saturation du système et ses conséquences pour les demandeurs 23

1.3. LES CONDITIONS D'ACCUEIL DANS LES PRÉFECTURES 26

A . Des modalités d'accueil très différentes selon les préfectures 26
B . Le mythe du chaînage harmonieux entre les préfectures et les associations 28
C . L'information des demandeurs 30
D . L'enregistrement de la demande : des exigences illégales 31
E . L'offre de prise en charge 33

.02. LA PROCÉDURE D'ASILE 35

2.1. LE PRINCIPE DE L'ADMISSION AU SÉJOUR 36

A . Le rappel de la procédure 36
B . Un délai d'admission variable 37
C . Des pratiques jugées illégales par les juridictions 40
D . Le renouvellement du récépissé : une formalité pas si simple 42
>> L'exigence d'un justificatif de résidence 42
>> L'exigence du reçu de recours à la CNDA 43

2.2. LA PROCÉDURE « DUBLIN II » 44

A . Le rappel du principe de « Dublin II » 44
B . La prise d'empreintes EURODAC 45
C . Le séjour des demandeurs sous règlement « Dublin » 47
>> Les convocations… 47
>> … une grande disparité… 48
>> … et des conditions matérielles d'accueil réduites voire inexistantes 49
D . Une information encore défaillante, pourtant déterminante pour le demandeur 49
E . Une procédure de transfert aux modalités variables 51
>> Une prodécure pour rien? 52

2.3. LA PROCÉDURE PRIORITAIRE 54

A . Le rappel réglementaire 54
B . Un recours massif à la procédure prioritaire 56
C . Les pays d'origine « sûrs » 58
>> Entre volonté étatique de maîtrise des flux et contentieux des associations : une liste en perpétuelle mutation 58
>> Une application systématique de la mesure 59
D . Le recours abusif et frauduleux 61
>> Un motif unique pour une multitude de situations 61
>> L'élargissement de la notion de « fraude délibérée » : une extension ouverte aux interprétations 62
E . Les modalités de la procédure « prioritaire » 63
>> Une absence de refus au séjour explicite 63
>> Le dossier OFPRA 63
>> Le séjour 64
>> L'absence de recours suspensif à la CNDA 64

2.4. L'EXAMEN DE LA DEMANDE D'ASILE 68

A . La procédure devant l'OFPRA 68
>> Le rappel réglementaire 68
>> Le récit, pièce maîtresse de la demande d'asile 69
>> Le rôle (très) limité des plateformes 69
>> Le recours aux associations et aux tiers 70
>> La préparation à l'entretien, une étape-clé exclue de l'accompagnement 71
B . L'aide juridictionnelle 72
>> Le rappel réglementaire 72
>> L'accompagnement pour la demande d'aide juridictionnelle 73
C . La procédure devant la CNDA 73
>> Le rappel réglementaire 73
>> Une fin de prise en charge des pouvoirs publics 75
>> La place de l'avocat dans la procédure 76

.03. LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET DE VIE DURANT L'ATTENTE DE LA DÉCISION 78

3.1. LES MOYENS D'EXISTENCE DES DEMANDEURS D'ASILE : L'ATA 79

A . **Le rappel réglementaire sur le bénéfice de l'ATA** 79
B . **Des modalités d'accès à l'ATA multiples** 81
>> L'intérêt ou les limites du partenariat 82
C . **Une gestion anarchique de l'allocation** 83
D . **L'accès au compte bancaire, un obstacle supplémentaire** 84
E . **Les besoins urgents et les aides diverses** 86
F . **Le droit au travail** 88

3.2. L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT 89

A . **Le rappel réglementaire** 89
B . **L'accès au CADA** 91
>> Les commissions d'admission 93
>> Les critères d'admission : des priorités différentes 93
>> Les délais d'admission observés 94
C . **L'urgence, principal dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile** 94
>> Un dispositif divers et déséquilibré 95
>> Des critères d'entrée différents selon les régions 96
D . **Les associations face à la crise de l'hébergement** 97
>> Le développement du contentieux des conditions matérielles d'accueil 97
>> Les réseaux de solidarité 98
>> Le recours aux réquisitions de lieux 99

3.3. L'ACCÈS AUX SOINS ET À LA COUVERTURE MALADIE 101

A . **Le rappel réglementaire** 101
B . **La disparité d'accès à la protection maladie** 103
C . **Quel droit pour quel statut en pratique ?** 104
D . **Des obstacles de plus en plus nombreux** 105
E . **L'accès aux soins** 107
F . **La (mauvaise) santé, dernier recours pour un accès à la procédure normale** 109

3.4. L'ACCUEIL DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS 111

A . **La définition et le rappel réglementaire** 111
B . **Une prise en charge de plus en plus difficile dans le droit commun** 113
>> Des modalités de prise en charge différentes 113
>> La multiplication des dispositifs dérogatoires : la politique du tri 114
C . **Le recours à l'expertise médicale comme un outil d'exclusion** 116
D . **Les associations, seules issues pour les mineurs isolés étrangers** 118
E . **L'accès à la procédure d'asile** 119

PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS 122

CONDITIONS MINIMALES POUR QUE L'ASILE SOIT UN DROIT RÉEL 123

DROIT D'ASILE : UN DISPOSITIF D'ACCUEIL À RÉFORMER DE FOND EN COMBLE !

En 2011, le nombre de demandeurs d'asile a atteint le chiffre de 57 000, en comptant les mineurs, soit un peu plus de 45 000 nouvelles demandes déposées par des adultes.
En 1989, ce chiffre avait dépassé les 60 000.

Ainsi, malgré les discours, malgré les politiques diverses menées en plus de deux décennies, malgré les évolutions ou les basculements politiques intervenus dans le monde, le volume de la demande de protection au titre de l'asile est globalement stable en France et a oscillé de 30 000 – étiage bas – à 60 000 – étiage haut – sur les trente dernières années.
A-t-on pour autant déjà connu une telle « pétaudière » ? Rarement.

Ce rapport, établi à partir de l'enquête de terrain initiée par la CFDA, est édifiant. Il confirme les mille informations des régions faisant état dans plusieurs grandes villes de centaines de personnes et de familles à la rue ; d'autres hébergées sans accompagnement dans les dispositifs d'urgence du 115 ; de demandeurs d'asile attendant des mois de pouvoir disposer d'une adresse « agréée » pour pouvoir enfin solliciter un rendez-vous en préfecture ; de personnes ayant enfin un premier rendez-vous en préfecture, mais dans trois mois, et donc dépourvues de toute autorisation de séjour et de toute aide sociale durant ce temps ; de personnes qui sont placées sous convention « Dublin » et qui attendent, des mois, sans aucun subside, de savoir si elles seront ou non renvoyées dans un autre pays d'Europe ; de personnes originaires de la corne de l'Afrique et qui voient leur demande rejetée sans examen au seul motif que leurs empreintes digitales ne sont plus ou sont mal exploitables ; de personnes domiciliées d'office dans le Finistère alors que la préfecture compétente est à Rennes ; de personnes qui n'ont pas les moyens de payer la traduction de documents importants pour leur dossier ; d'autres qui n'ont pas les moyens de se rendre à Fontenay-sous-Bois et Montreuil pour l'entretien OFPRA ou pour l'audience de la CNDA ; d'autres encore qui obtiennent un avocat au titre de l'aide juridictionnelle mais qui apprennent que celui-ci ne rédige pas le recours pour la CNDA ; de personnes recevant un rejet de l'OFPRA et qui, radiées de la domiciliation postale de la plateforme d'accueil car elles étaient en « procédure prioritaire », ne peuvent plus exercer leurs démarches ; etc.

Inspirées depuis des années par une volonté de « préserver le droit d'asile », plusieurs réformes, conçues et mises en œuvre en quelques années par le nouveau ministère de l'immigration, ont profondément désorganisé et complexifié le parcours d'accueil des demandeurs d'asile. Les normes et accords européens, entre « Dublin », « procédures prioritaires » et autres notions de ce type n'ont rien arrangé.

Le résultat, aujourd'hui, est pitoyable : des préfectures de région débordées, des dispositifs 115 engorgés voire bloqués du fait de l'impéritie du ministère en charge de l'asile, des centaines voire des milliers de demandeurs d'asile dépourvus de tout accompagnement sérieux pour l'examen des craintes qu'ils évoquent, des milliers de personnes déboutées, sans papiers, sans droits, et qui ne savent ni comment ni où elles pourraient reconstruire leur vie.

Tout cela pour un coût de plus en plus élevé alors que le service rendu aux demandeurs d'asile est de plus en plus défaillant.

Pendant ce temps, les associations de défense et d'aide aux demandeurs d'asile sont soumises à une pression voire un chantage de plus en plus fort de la part des pouvoirs publics : soit elles « coopèrent » et se soumettent aux conditions posées par l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) – bras mal armé du ministère –, soit elles sont ignorées et renvoyées à leur action caritative, quand elles ne sont pas privées de tout soutien financier pour leur action.

Les premières victimes de cette profonde détérioration du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile sont bien évidemment toutes les personnes qui ont besoin d'une protection et qui sont venues en France en pensant la trouver. La France, terre d'asile, n'est plus que l'ombre du pays des droits de l'homme qui savait accueillir les persécutés et les victimes des dictatures. Aujourd'hui, elle les tolère, faute de savoir quoi en faire, en les traitant très mal quand elle ne les maltraite pas.

Il y a, dans cette évolution, l'effet d'un état d'esprit général beaucoup plus rétif que jadis à l'accueil de l'étranger, et donc du réfugié.

Mais il y a aussi une logique technocratique, parfois sourde et aveugle, qui n'entend pas ou ne veut plus entendre ce que la société civile peut dire et conseiller, ce que les associations – dans leur diversité, leurs forces, leurs fragilités ou leurs maladresses – peuvent analyser et comprendre des raisons de cette dégradation, ce que les associations peuvent imaginer comme propositions concrètes pour y faire face.

Après le changement de majorité issu des élections du printemps 2012, on peut penser qu'une réforme de l'asile verra le jour en 2013. Elle est indispensable.

Ce rapport, accompagné des propositions de la Coordination française pour le droit d'asile, se veut être un outil pour les associations, les syndicats, mais également pour les nouveaux responsables en charge de ces questions, afin que, d'un diagnostic précis, puissent être élaborées, décidées et mises en œuvre des mesures permettant de restaurer un accueil digne et respectueux de ceux qui demandent le bénéfice d'un des principaux outils de protection des droits de l'Homme : la Convention de Genève sur les réfugiés.

.01.

L'ACCÈS À LA PROCÉDURE D'ASILE: UN PARCOURS DU COMBATTANT

>>

Les personnes en recherche de protection arrivent généralement en France dans un contexte de fuite précipitée, parfois sans même savoir dans quel pays elles se trouvent lorsqu'elles ont dû confier leur transport à des filières. Si certaines peuvent s'appuyer sur des liens familiaux ou communautaires, la majorité en est dépourvue.

En France, ce sont les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) qui ont la charge de ce premier accueil. Leurs missions, découlant du droit européen en matière d'asile, sont mises à mal, bien qu'essentielles pour un accès effectif aux garanties au droit d'asile.
Pour déposer une demande d'asile, il faut obligatoirement indiquer une adresse acceptée par la préfecture ou une «domiciliation postale» pour recevoir son courrier administratif. Si des dispositifs ont été mis en place, l'accès à ce droit est loin d'être simple et la prise en charge est très hétérogène.
Enfin l'accès à la préfecture, devenue étape incontournable pour voir une demande d'asile enregistrée, est particulièrement difficile : au cœur du contrôle migratoire, cet accès est devenu le symbole des dysfonctionnements du système d'asile français.

1.1. LE DISPOSITIF DE PREMIER ACCUEIL

La première plateforme d'accueil pour demandeurs d'asile a vu le jour en 2000 : progressivement, 56 départements furent couverts jusqu'en 2007. Le concept de plateforme de services inter-associatifs s'est développé dans divers départements pour mutualiser les moyens et pallier les défaillances du dispositif d'accueil, les délais s'allongeant pour accéder en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de l'époque furent incitées à organiser des coordinations pour faire face aux obligations introduites par la directive européenne sur l'accueil[1] : évaluation sociale, domiciliation, aide à la constitution des dossiers d'asile, accès aux soins, information sur les droits et devoirs afférents à la procédure et orientation vers un hébergement. Les DDASS conventionnaient souvent une association «pilote» (en général l'organisme chargé de l'hébergement d'urgence) financée alors pour cette coordination par crédits déconcentrés et aussi avec l'aide du fonds européen pour les réfugiés (FER), voire avec le soutien local de collectivités territoriales pour certains services.

La baisse de la demande d'asile incita le ministère à stopper tout soutien là où la demande était moindre (23 fermetures de plateformes en 2008) et la régionalisation accéléra le retrait (9 autres fermetures en 2009) lorsque la préfecture n'était plus «compétente» pour l'admission au séjour des primo-demandeurs. Dans un souci d'harmonisation des pratiques, le ministère recueillit les suggestions associatives en 2009 et monta un cahier des charges, imposé alors aux plateformes restantes.

Le nouvel office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) hérita en 2010 de l'ensemble du dispositif d'asile (CADA et plateformes) et s'ingénia à rationaliser ces dispositifs,

1. Directive n°2003/9 du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales sur les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile.

notamment par la mise en place de référentiels avec des missions réduites au regard des normes minimales imposées, et donc en multipliant les exclusions. En 2012, l'OFII en assure la gestion directe ou par convention : 34 plateformes subsistent dont 13 en délégation à une association, 10 en cogestion avec une association et 11 en gestion directe par l'office.

A. LES MISSIONS DES PLATEFORMES D'ACCUEIL : UN NIVELLEMENT PAR LE BAS

Dès janvier 2010, un premier cahier des charges a été imposé par le ministère et l'office sans concertation réelle avec les associations pour la mise en œuvre du dispositif de premier accueil. L'OFII a souhaité néanmoins faire un audit de toutes les plateformes. L'objectif était d'établir un référentiel commun de leurs missions de façon à encadrer les prestations proposées aux demandeurs d'asile. Dans une logique de réduction des coûts des plateformes d'accueil, l'OFII a mandaté à cette fin le cabinet *Ernst and Young*.
Élaboré en juin 2011 puis soumis à l'arbitrage du ministre de l'intérieur, ce référentiel a été diffusé par une note ministérielle du 22 décembre 2011[2], non publiée.
Alors qu'il prétend satisfaire aux normes minimales de la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile, ce référentiel réduit singulièrement les missions des plateformes.

Les demandeurs d'asile sous procédure d'exception[3] (les procédures « prioritaires » et les procédures « Dublin ») sont les grands perdants de ce nouveau référentiel, étant exclus de l'aide de ces PADA un mois après la notification de la décision de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou de la décision de réadmission, ce qui, pour les premiers, porte atteinte au droit au recours effectif et, pour les seconds, est contraire à la jurisprudence du Conseil d'État[4] et de la Cour de justice de l'Union européenne[5] (CJUE).

Le suivi social et juridique proposé a été considérablement réduit. L'essentiel du travail des plateformes se résume à ce jour à de l'orientation, de l'information et l'inscription sur le logiciel DN@[6]. L'aide à la rédaction du récit pour la demande auprès de l'OFPRA et du recours pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en cas de rejet, travail traditionnel des plateformes, ont été quasiment supprimés.

L'accès aux droits sociaux et à l'hébergement n'est plus prévu que sous la forme d'une orientation vers les dispositifs de droit commun.
Sous couvert d'une égalité de traitement sur tout le territoire national en matière de premier accueil, ce nouveau référentiel semble être conçu pour une situation où les personnes entrent immédiatement en CADA alors que les délais d'attente pour y être admis sont *a minima* de quatre mois et en moyenne de quatorze mois. Le contraste est saisissant au regard de la proposition de référentiel élaborée par la CFDA[7] ou même avec les revendications plus modérées des principaux opérateurs du dispositif[8].

2. Note du ministère et référentiel élaboré par l'OFII.
3. Cf. partie 2 sous parties 2 et 3 sur les procédures « Dublin » et « prioritaire ».
4. Conseil d'État, 20 octobre 2009, n° 332631.
5. Cour de justice de l'Union européenne, 27 septembre 2012, n° C-179/11.
6. Fichier informatique géré par l'OFII de gestion des places en CADA (cf. encart page 89).
7. Proposition CFDA de contre-référentiel des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile, 17 novembre 2011.
8. Conclusions des assises de l'asile, 24 octobre 2011.

>> Qu'est ce que l'OFII.

L'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est, avec l'OFPRA, l'un des 2 « opérateurs » du ministère de l'intérieur pour l'asile. Ainsi baptisé depuis mars 2009, c'est le nouveau nom de l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), issue de la fusion de deux structures, l'office des migrations internationales (OMI) et le Service social d'aide aux émigrants (SSAE), qui avaient jusqu'alors joué un grand rôle dans l'accueil des demandeurs d'asile.

La mission principale de l'OFII est de contrôler les procédures légales d'immigration (travail, regroupement familial), de mettre en œuvre le contrat d'accueil et d'intégration et de gérer le dispositif d'aide au retour des étrangers dans leur pays d'origine.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile, la loi lui confie comme missions l'accueil des demandeurs d'asile (les plateformes) et la gestion du dispositif national de leur accueil (coordination des CADA). L'OFII met donc en œuvre le référentiel des missions des plateformes, la « rationalisation » étant le maître mot de son application. >>

B . UNE PRISE EN CHARGE VARIABLE

Le nouveau référentiel s'est donné pour objectif de proposer un service uniforme aux demandeurs d'asile. En réalité, il existe une grande disparité en matière d'accueil et de prestations offertes selon la région où est déposée la demande d'asile et selon le type de plateforme présente.

>> L'ACCUEIL DANS LES PADA GÉRÉES PAR L'OFII

Aujourd'hui, les missions minimales prévues par le référentiel ne sont pas appliquées par les directions territoriales de l'OFII elles-mêmes. En général, l'OFII limite son intervention aux seules personnes éligibles en CADA et ne reçoit ni les personnes placées en procédure « prioritaire » ni celles faisant l'objet de la procédure prévue par le règlement « Dublin ».

De plus, très peu d'informations sur la procédure d'asile et sur les conditions d'accueil sont fournies et sont disponibles dans les antennes alors qu'il s'agit d'une mission essentielle prévue par le référentiel.

Aucune aide à la rédaction du dossier OFPRA, même sur la base restrictive du référentiel (traduction), n'est proposée par l'OFII et aucune prise en charge du transport n'est, de fait, accordée aux demandeurs pour se rendre à l'OFPRA même pour ceux dont les droits à l'allocation temporaire d'attente (ATA) ne sont pas ouverts. Une instruction[9] du directeur général de l'OFII d'avril 2010 définissait pourtant les contours d'une telle aide.

9. Instructions n°2010-04 du 8 avril 2010 : aides matérielles aux demandeurs d'asile.

Ainsi, les antennes de l'office dans l'Essonne, le Val-d'Oise, les Yvelines et les Hauts-de-Seine ne proposent aucun accompagnement social et juridique et se contentent d'orienter les demandeurs vers d'autres structures dont les associations du département, la seule mission remplie étant l'enregistrement de la demande de CADA sur le logiciel DN@.

À l'inverse, dans le Loiret, le Puy-de-Dôme et la Haute-Garonne, une aide est apportée aux personnes admises au séjour pour l'accès aux droits sociaux (protection maladie et ATA).

Dans les départements où l'office intervient en complément d'une plateforme associative comme le Nord, les Bouches-du-Rhône ou l'Isère, ce sont également ses agents qui s'occupent de l'ouverture des droits sociaux.

>> LES PLATEFORMES ASSOCIATIVES : UNE GRANDE DISPARITÉ

La prise en charge des demandeurs d'asile par les plateformes associatives varie beaucoup : depuis un niveau d'accompagnement social et juridique assez élevé pendant toute la procédure jusqu'à un niveau de prestations inférieur au référentiel imposé par l'OFII.

Des différences notoires existent donc entre les plateformes associatives. Si l'histoire et le niveau d'engagement militant de chaque association peuvent expliquer certaines différences, on ne peut éluder l'insuffisance des moyens disponibles au regard du nombre de demandeurs d'asile accueillis.

À Paris, en Côte d'Or, en Gironde, dans les Bouches-du-Rhône ou encore dans l'Oise, les demandeurs ont la possibilité de solliciter la plateforme jusqu'à la réponse de la CNDA quelle que soit la procédure, ou jusqu'à la réadmission effective pour ceux sous application du règlement « Dublin ».

En revanche, en Loire-Atlantique, dans les deux départements d'Alsace ou bien en Ille-et-Vilaine, la prise en charge est faite dans le cadre strict du référentiel. En Seine-Saint-Denis, la plateforme applique avec zèle le cahier des charges, notamment pour les fins de prise en charge (dont la domiciliation) et ne propose aucune aide pour le récit OFPRA pourtant prévue dans sa mission.

Des délais d'accès à la plateforme elle-même peuvent exister comme cela est le cas à Paris s'agissant de la plateforme pour les familles où il faut attendre plusieurs semaines voire mois afin d'obtenir un rendez-vous de prise en charge, sans domiciliation ni document attestant d'une demande d'asile.

Des plateformes ont sur certains aspects de la prise en charge une approche plus favorable et sur d'autres ne remplissent pas les missions pourtant prévues par le référentiel.

Ainsi en Seine-Maritime et dans le Val-de-Marne, l'association en charge a fait le choix de ne pas exclure les demandeurs sous procédure « prioritaire » et sous règlement « Dublin » mais ne propose pas, en revanche, d'aide au récit, faute de moyens humains et financiers suffisants.

Enfin, certaines plateformes continuent de faire les demandes de couverture maladie, de préparer aux entretiens OFPRA et de faire les recours devant la CNDA.

>> La régionalisation de l'accueil

Dans l'élan de la régionalisation de l'admission au séjour pour le dépôt de la demande d'asile où seules 33 préfectures sont restées « compétentes » pour décider de cette admission, le ministère de l'immigration a décidé de supprimer les plateformes associatives départementales afin de ne prévoir qu'un lieu d'accueil par région. L'objectif de cette régionalisation du dispositif de premier accueil est de rationaliser le coût de la prise en charge, de faire face à la complexité croissante de la règlementation mais aussi de concentrer l'ensemble des enregistrements des demandes de CADA sur un seul lieu.

Il demeure encore des exceptions pour des régions dans lesquelles plusieurs points d'entrée ont été conservés : en **Rhône-Alpes** (trois plateformes : Lyon, Grenoble et Saint-Étienne), en **Alsace,** dans les **Pays-de-la-Loire** et en **Provence-Alpes-Côte-d'Azur** avec deux structures d'accueil et deux préfectures « compétentes ».

La suppression de plateformes a parfois donné lieu à des cacophonies mettant tout le monde en difficulté, comme l'illustrent les aléas de la plateforme de **Montauban,** gérée par l'Association Montalbanaise d'Aide aux Réfugiés (AMAR). En septembre 2008, l'association apprend la suppression de sa plateforme pour la fin d'année et doit procéder à divers licenciements.

Le 28 décembre 2008, il lui est demandé de ré-ouvrir la plateforme !

Fin 2011, l'association apprend que son activité ne serait plus financée pour 2012 : un nouvel arrêté de régionalisation confiait la compétence d'admission au séjour au seul préfet de Haute-Garonne. Tant l'association que la direction territoriale de l'OFII ont été surpris par cette nouvelle fermeture précipitée car le nombre de premières demandes en 2011 avait augmenté de 54% par rapport à 2010.

Cette refonte du dispositif s'est faite sans prendre en compte les réalités géographiques et sans prévoir systématiquement par exemple une prise en charge du transport pour se rendre dans les préfectures de région pour le dépôt de la demande ou bénéficier d'un suivi social et juridique à la plateforme régionale. Ainsi, un demandeur d'asile domicilié à **Pau** doit se rendre à **Bordeaux** située à 200 km, et celui domicilié à **Rodez** doit aller à **Toulouse,** à 150 km. Cette logique administrative et d'économies, qui a prévalu dans les deux volets de la régionalisation, laisse à l'abandon des personnes en recherche de protection et déstabilise tant le tissu associatif local que les plateformes régionales. >>

C . LA SURCHARGE DES PLATEFORMES RÉGIONALES

Après quatre années, l'un des principaux effets de la régionalisation de l'admission au séjour et de l'accueil des demandeurs d'asile est sans nul doute l'engorgement des préfectures de région dans divers domaines ; c'est la conséquence de la concentration des premières démarches pour demander l'asile sur un territoire sans qu'aient été prévus des moyens suffisants pour l'accueil social et juridique ainsi que pour l'hébergement.

Ce phénomène est accentué par l'accroissement constant de la demande d'asile depuis 2008.

Ainsi en **Côte-d'Or**, avec l'augmentation du nombre de premières demandes d'asile de 64% entre 2010 et 2011, la plateforme a été débordée ; faute de moyens, l'association SOS Refoulement a dû arrêter son activité de domiciliation, avec des bénévoles, de ceux qui n'avaient pas d'adresse. La préfecture, qui doit veiller à ce que le droit d'asile soit respecté, a alors chargé la plateforme de ce service pour les demandeurs qu'elle lui adressait, Les délais pour être reçus en préfecture se sont allongés, passant de cinq jours en 2007 à un mois et demi en 2012. Cela a abouti à une saturation totale des dispositifs d'hébergement d'urgence mais aussi des associations de soutien et caritatives.

Cette saturation se produit aussi dans plusieurs autres préfectures de région « compétentes » pour la première admission, dont l'**Hérault**, l'**Oise** ou l'**Ille-et-Vilaine**.

En parallèle, les demandeurs qui, pour diverses raisons, sont domiciliés dans les autres départements, sont dépourvus de solution pour bénéficier d'un accompagnement social et juridique. En effet, l'accès à un hébergement d'urgence, dont les « 115 »[10], est très compromis : les moyens dédiés à l'asile ayant été orientés vers la préfecture de région les diverses structures sont dans l'incapacité de proposer une solution. Les structures associatives qui domicilient ne sont souvent pas équipées pour assurer un suivi social et administratif et se bornent à délivrer une adresse postale.

Si les demandeurs veulent espérer un minimum d'aide, ils doivent alors se rendre à la plateforme régionale quand cette structure peut les recevoir et qu'ils ont les moyens financiers de s'y déplacer : deux conditions souvent difficiles à réunir.

En **Haute-Garonne**, la plateforme OFII a prévu des plages spécifiques pour l'accueil des demandeurs d'asile des autres départements de la région. Dans les faits l'information est mal connue et la plupart sont financièrement incapables de se rendre à l'office de **Toulouse** depuis **Montauban** ou **Tarbes**. En **Savoie**, les demandeurs dépendent de la plateforme de **Grenoble** qui ne les reçoit pas et la situation est identique pour ceux du **Morbihan**, dépendant de celle de **Rennes**.

10. Numéro du dispositif de veille sociale pour l'accès à un hébergement d'urgence.

>> Le cas breton : ou comment aggraver le « dés-accueil » des demandeurs.
Face à la saturation de la prise en charge des demandeurs d'asile à **Rennes**, préfecture de région, le préfet de **Bretagne** a pris l'initiative de répartir la demande de domiciliation sur les départements, avec des contingents de places, afin de soulager la capitale de région. Le **Morbihan** reçoit donc 20 personnes par mois, le **Finistère** 20 et les **Côtes-d'Armor** 15.
Ce choix imposé envoie les demandeurs vers une situation de forte précarité sociale et administrative dans des départements non préparés pour leur accueil. En plus d'être un aveu d'échec sur la politique menée, cette « départementalisation » par la domiciliation pour désengorger la préfecture de région a vu les autres départements bretons débordés par cette nouvelle demande, aucun moyen suffisant ne leur ayant été alloué pour l'hébergement et l'accompagnement social et juridique.
Ce système impacte fortement les collectivités locales et les associations de soutien et caritatives tout en laissant la situation rennaise très tendue, beaucoup de demandeurs revenant sur la métropole régionale, espérant y trouver des solutions.
Le tout a créé une mobilisation très forte des associations et des citoyens face à l'abandon des demandeurs par les pouvoirs publics avec des créations de collectifs depuis 2011 et le développement de squats et occupations à travers toute la **Bretagne**. **>>**

D. LES ASSOCIATIONS SOLLICITÉES DE PLUS EN PLUS TÔT

Pour pallier les carences et faire en sorte que les demandeurs d'asile accèdent à une aide dès leur arrivée, ce sont finalement les associations avec des permanences bénévoles qui reçoivent de plus en plus les personnes au fur et à mesure que l'accompagnement diminue dans le dispositif financé. L'OFII a bien senti l'intérêt de ce transfert de responsabilité et a intégré ces orientations vers le caritatif et les associations de soutien aux étrangers dans les cahiers des charges successifs, en préconisant des partenariats. Les associations sont donc sollicitées par les plateformes pour des aides qui ne sont pas dans leurs attributions directes par le cahier des charges mais aussi pour certaines inscrites dans le référentiel comme les aides d'urgence, l'aide au récit OFPRA, le transport vers l'OFPRA ou le suivi des demandeurs mis sous application du règlement « Dublin ». Pour ce faire, il peut être remis, dès l'arrivée du demandeur à la plateforme, une liste très précise des lieux et des horaires des associations (en Loire-Atlantique ou dans le Maine-et-Loire), parfois traduite dans la langue du demandeur (Nord). Dans un souci des personnes, les associations réfléchissent avec les plateformes en vue de travailler ensemble et d'organiser des partenariats pour une meilleure orientation, comme en Guyane, dans le Rhône, dans la Loire ou en Côte-d'Or par exemple.

Si les associations sont ainsi sollicitées dans les préfectures de région, celles qui agissent dans les autres départements sont encore plus sous pression, les demandeurs n'y ayant pas de structures financées pour les accompagner au quotidien ou dans leurs démarches, du fait de la régionalisation de l'accueil. En Savoie, dans le Morbihan ou dans le Tarn-et-

Garonne, ce sont les associations qui assument l'intégralité du suivi des personnes domiciliées dans leur département à défaut de solutions existantes.

Cette dépendance du demandeur par rapport aux associations peut être inconfortable pour tous. Les permanences, sans moyen financier, ont des difficultés pour répondre aux besoins, notamment pour satisfaire les demandes d'hébergement.

>> Le cas du Collectif d'Accueil pour les Solliciteurs d'Asile à Strasbourg (CASAS) ou de Dom'Asile en Île-de-France.

Deux exemples illustrent particulièrement la volonté de l'État de rationaliser l'accueil des demandeurs d'asile par les plateformes tout en arrêtant de subventionner les associations, pourtant très sollicitées par les demandeurs mais aussi par les partenaires.

CASAS, association créée en 1983, accompagne les demandeurs dans le cadre de l'aide au dossier OFPRA/CNDA mais propose également différentes aides matérielles et intervient auprès des personnes sous « Dublin » et de plus en plus sur l'accès à un hébergement. Elle emploie six personnes et environ 200 bénévoles représentant plus de 18 équivalents temps plein. L'association avait des financements de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS, ex DDASS) et également du fonds européen pour les réfugiés. Pour l'année 2012, l'association a perdu la totalité de ces subventions publiques (État et Europe), soit les 2/3 de son financement, l'État voulant concentrer ses financements sur les plateformes respectant le nouveau référentiel. L'association va devoir se priver de deux postes malgré une demande croissante des demandeurs. Pourtant CASAS, partenaire historique à Strasbourg, reste également très sollicité par la plateforme d'accueil gérée par une autre association. Paradoxalement, celle-ci continue de lui orienter les demandeurs qu'elle n'est pas en mesure de prendre en charge pour la domiciliation ou les missions sur lesquelles elle n'est plus financée (comme l'aide au recours CNDA). En 2011, CASAS a enregistré 15 534 passages sur 143 permanences, reçu 1 328 personnes pour une aide au dossier et domicilié 357 demandeurs.

Dom'Asile est un réseau de domiciliation et d'accompagnement administratif et social des demandeurs présents dans toute l'Île-de-France (excepté la Seine-et-Marne), créé en 2000 et devenu une association en 2003. Les financements de l'État et du FER représentaient 70 % de son budget global mais ces crédits ont disparu au motif que l'association ne se conformait pas au nouveau référentiel. L'association emploie 5 salariés et environ 170 bénévoles. Cette perte de financement, si elle se confirme, risque d'entraîner une baisse très importante des forces salariées. Pourtant, l'association a domicilié et accompagné 9 300 personnes sur toute l'Île-de-France en 2011 et tient aussi des permanences d'accès aux droits sociaux ouvertes pour l'ensemble des demandeurs d'asile de la région. Les personnes domiciliées dans les plateformes sont nombreuses à les solliciter pour pallier les manques ailleurs. L'antenne OFII du **Val-d'Oise** n'hésite pas à orienter les demandeurs vers la permanence « Dom'

Asile» de Cergy, prouvant ainsi les failles de ses services. Dom'Asile participe à informer, former les administrations recevant les demandeurs d'asile dans leurs démarches et joue un rôle fondamental en matière de veille sur les pratiques des organismes en charge de l'accueil.

Ces deux situations ne semblent pas isolées et révèlent l'objectif d'un accueil *a minima*. L'État limite ainsi drastiquement sa prise en charge mais veille également à ce que les associations apportant un complément nécessaire à cet accueil défaillant ne le fassent pas sur des crédits étatiques. >>

E. DE TIMIDES RETOURS EN ARRIÈRE

Conscientes des failles de la régionalisation de l'accueil et de la nécessité d'un accompagnement social et juridique, des structures ont perduré ou voient le jour. Ainsi, dans la Sarthe, en Vendée ou en Mayenne, les associations agréées pour la domiciliation ont reçu une subdélégation de financement de la plateforme régionale (Nantes) afin d'assurer un minimum d'accompagnement. Cependant, le financement proposé par l'OFII pour cette mission est inférieur aux subventions antérieures et il n'est pas certain qu'il réponde aux besoins. Il en va de même dans les Pyrénées-Atlantiques où la plateforme régionale de Bordeaux souhaite à terme déléguer des crédits pour assurer un peu d'accompagnement via la structure de domiciliation.

L'actualité récente aura-t-elle raison de la régionalisation? Divers élus locaux s'en plaignent explicitement et des «bornes EURODAC» pour relever les empreintes digitales des demandeurs d'asile lors de la première admission au séjour sont annoncées ici ou là: ce serait un signe que la «compétence» pour cette admission serait élargie à des préfectures plus nombreuses avec, par voie de conséquence, espérons-le, autant de plateformes pour une prise en compte de l'accompagnement social et juridique des demandeurs localement, sans oublier l'hébergement.

1.2. LA DOMICILIATION

En France, une adresse est nécessaire pour accéder aux droits civiques, civils ou sociaux. En mars 2007, la loi sur le droit au logement opposable (DALO)[11] a d'ailleurs facilité ces accès pour les personnes sans domicile stable en introduisant le droit à une adresse, mais elle a exclu de cette domiciliation de droit commun les cas d'admission au séjour des demandeurs d'asile et d'accès à l'aide médicale d'État (AME).

À leur arrivée en France, la plupart des personnes en recherche de protection vivent dans le plus grand dénuement et ne disposent pas toujours d'un hébergement ou d'un domicile stable. Pour répondre à l'exigence légale de présenter une adresse afin de déposer sa demande d'admission au titre de l'asile[12] et recevoir son courrier, la domiciliation postale dans les associations s'est beaucoup développée au cours de ces vingt dernières années.

L'indication d'une adresse, porte d'entrée obligée pour le demandeur d'asile, est devenue aujourd'hui l'un des écueils de l'asile et l'un des outils d'ajustement.

A. L'AGRÉMENT, UN OUTIL DE CONTRÔLE

Jusqu'en 1993, chaque demandeur d'asile sollicitait directement l'OFPRA et indiquait l'adresse où lui faire parvenir son courrier. La loi « Pasqua » de 1993 (article 45) a modifié la procédure : « *L'office ne peut être saisi d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié qu'après que le représentant de l'État dans le département [...] a enregistré la demande d'admission au séjour du demandeur d'asile* », obligeant alors tout demandeur à être d'abord admis au séjour. Pour ce faire, les préfectures eurent le monopole d'accorder le formulaire « OFPRA » nécessaire pour demander l'asile.

Les associations développèrent des domiciliations postales pour fournir une adresse pour la préfecture à ceux qui en étaient démunis et en profiter pour conseiller les demandeurs. Quelques préfectures refusèrent des adresses jugées peu fiables ou sources de dérives et, en août 2004[13], un décret disposa que les adresses associatives devraient obtenir un agrément spécifique (avec exigence de gratuité). Au-delà de quatre mois, le demandeur devrait fournir son adresse réelle. Sur injonction du Conseil d'État, les préfectures durent accepter ces adresses associatives pour les demandeurs en précarité (prouvée) d'hébergement.

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit désormais que les adresses associatives spécifiques à l'asile soient agréées par le préfet. L'agrément est accordé pour une durée de trois ans renouvelable. Depuis le décret d'août 2004, les critères d'agrément[14] exigent des associations :

- une existence depuis trois ans,
- une expérience dans l'accueil des étrangers,
- une aptitude effective à la réception et à la transmission des courriers.

11. Article 51 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.
12. Article R.741-2 du CESEDA.
13. Article 2 du décret n°2004-813 du 14 août 2004.
14. Article R.741-2 4° du CESEDA.

Dans sa circulaire de 2005 de mise en place de ces agréments de domiciliation associative[15], le ministère de l'intérieur avait rappelé aux préfets la nécessité d'en prévoir au moins une dans chaque département. La tentation est pourtant grande pour un préfet d'utiliser cet outil de l'adresse pour gérer les flux de demandes d'asile sur «son» territoire : ainsi des préfectures innovent avec des suspensions ponctuelles de domiciliation, des circuits obligés, des exigences supplémentaires dans le cahier des charges, des agréments à deux vitesses, voire des retraits ou des non-renouvellements d'agrément, etc., ce qui va inciter les demandeurs à aller dans un autre département. Ces dérives risquent de prospérer en l'absence de rappel ferme du ministère. La domiciliation devient ainsi petit à petit un outil de régulation.

Elle engendre pourtant pour les demandeurs une situation de précarité sociale et juridique aux conséquences lourdes et parfois cyniques.

Dans cette logique, certaines préfectures n'hésitent pas à retirer ou à ne pas renouveler l'agrément d'associations qui exerçaient cette activité depuis de nombreuses années mais qui ne semblent plus correspondre aux attentes de l'administration en la matière. En **Moselle**, le CASAM[16] et la Croix Rouge Française n'ont pas eu de renouvellement d'agrément : seul subsiste celui de la plateforme d'accueil. À la différence de celle-ci qui applique les consignes d'exclusion, les deux organisations domiciliaient tous les demandeurs sans restriction. En **Loire-Atlantique**, une association locale, le GASPROM[17], a également perdu son agrément pour des raisons similaires et aujourd'hui la plateforme a le monopole de la domiciliation associative dans le département. Dans les **Yvelines**, si la préfecture a bien agréé deux associations pour la domiciliation en 2005, cet agrément n'a jamais été renouvelé et les associations, qui l'ont pourtant demandé, exercent leur mission depuis 2008 dans la plus grande incertitude.

Dans le **Maine-et-Loire**, après un refus de renouveler l'agrément de l'APTIRA[18], la préfecture (redevenue «compétente» pour l'admission au séjour) a imposé à la plateforme diverses suspensions ponctuelles en fonction des flux d'arrivée et, depuis fin 2011, le renvoi des isolés primo-arrivants pour leur domiciliation vers la plateforme de **Nantes**. La demande d'asile a ainsi diminué de plus de 20% entre 2011 et 2012[19] à Angers.

En **Côte-d'Or** et en **Isère**, les personnes ne peuvent s'adresser directement aux organismes en charge de la domiciliation et doivent d'abord passer par la préfecture. Si ce système paraît anodin, il convient de souligner qu'il permet de contrôler le nombre de domiciliés et donc de demandeurs susceptibles de se présenter avec les pièces requises.

À **Paris**, les associations agréées doivent accepter un système discutable de rendez-vous donné électroniquement sous peine pour leurs domiciliés de se voir refuser l'accès à la préfecture. Toutes les associations agréées n'ont pas voulu adopter ce fonctionnement imposé sans concertation et, bien que toujours agréées, leurs adresses ne sont plus acceptées par la préfecture de police[20] de Paris qui invente un «désagrément» implicite. En outre,

15. Circulaire n° NOR : INT/D/05/00014/C du 21 janvier 2005 (pages 2 et 3).
16. Collectif d'Accueil des Solliciteurs d'Asile en Moselle.
17. Groupement, Accueil, service et Promotion (du travailleur immigré).
18. Association pour la Promotion et l'Intégration dans le Région d'Angers.
19. Source Ofpra.
20. Ce refus a été considéré comme une atteinte manifestement illégale au droit d'asile par le juge des référés du tribunal administratif de Paris (2 mai 2011, n°1107729 et 26 juillet 2011, n°1112620). Mais la préfecture fait comme si de rien n'était…

les demandeurs domiciliés chez un particulier se voient régulièrement refuser l'accès à la préfecture, les agents refusant, sans en expliquer les raisons, l'attestation de domiciliation.

En **Bretagne** d'abord, puis en **Picardie** et dans le **Languedoc-Roussillon**, les préfectures de région répartissent par contingents les candidats à l'asile sur tous les départements de leur région. Rien n'est prévu dans les départements sans plateforme régionale, qu'il s'agisse du suivi administratif ou de l'accès aux conditions matérielles d'accueil.

Cette organisation peut avoir des conséquences dramatiques. À **Quimper**, le centre communal d'action sociale (CCAS) devait, selon le plan du préfet de région (voir encadré page 15), domicilier vingt demandeurs par mois sans être en capacité de le faire. Des demandeurs envoyés par Rennes n'ont pu y être domiciliés ni donc commencer leur procédure d'asile. Dépourvus de documents justifiant de leur qualité de demandeur, certains ont été placés en centre de rétention administrative (CRA).

La CFDA a dénoncé à plusieurs reprises ces pratiques[21] qui limitent illégalement le droit d'asile et le ministère, par sa circulaire sur les agréments de janvier 2005, avait demandé aux préfets de veiller à une offre de domiciliation associative suffisante. Trop souvent, le ministère se fige dans son expertise que l'afflux de demandeurs d'asile provient de filières et de fraudeurs[22].

B. LE RÔLE DE L'OFII

Si l'agrément des associations est de la compétence du préfet, l'OFII intervient depuis 2012 en finançant cette activité et en imposant une restriction de l'accueil. L'office souhaite que les plateformes se chargent de la domiciliation directement ou passent convention avec une ou plusieurs association(s) pour cette activité par délégation de mission,

Même si l'agrément préfectoral est conservé, l'outil pour contraindre une association à limiter son activité de domiciliation ou à la contrôler va passer par son financement. Le ministère de l'intérieur a ainsi décidé de réserver les crédits de l'État aux organismes qui appliqueraient ses préconisations, contribuant ainsi à l'arrêt de financement des autres associations, Pour ce faire, il peut même utiliser son rôle de filtre afin de refuser de transmettre à la commission européenne les projets d'associations peu dociles qui postuleraient à l'aide du fonds européen pour l'accueil des demandeurs d'asile (voir encadré page 16 sur le CASAS et Dom'Asile).

>> LES NOUVELLES RÈGLES

Les associations, ayant passé une convention avec l'OFII pour exercer leur activité de domiciliation, sont aujourd'hui devenues des « opérateurs » tenus de respecter d'abord les règles énoncées dans le cahier des charges de l'office. Leur action va alors jusqu'à limiter l'accès et la durée de prise en charge des demandeurs de manière très stricte. Citons ainsi à

21. Communiqué du 4 novembre 2010.
22. Cf. dossier de presse du 25 novembre 2011 et le contre-dossier produit par la CFDA en réplique en avril 2012.

titre d'exemples : les demandeurs en réexamen sont exclus de la domiciliation et celle des demandeurs placés en situation « prioritaire » est interrompue après la réponse de l'OFPRA, alors que le recours devant la CNDA est un droit que cette perte d'adresse entrave. Le requérant ne reçoit plus les courriers de la Cour, notamment sa convocation à l'audience.

Ces règles imposées par le ministère et l'OFII sont très contestables, tant d'un point de vue humain que juridique. En effet, radier du bénéfice de la domiciliation les personnes faisant l'objet d'une procédure prioritaire après la décision de rejet de l'OFPRA pourrait conduire les préfets et l'OFII à porter atteinte au droit au recours effectif.

À ce jour, certaines plateformes ne respectent pas le cahier des charges sur ces radiations, de manière assumée ou discrète, en maintenant l'inscription des personnes sous procédure « prioritaire » et « Dublin » au regard de la précarité que ces exclusions entraîneraient. En revanche, aucune n'accepte d'accorder une domiciliation pour les demandes de réexamen, excepté de manière exceptionnelle.

Les associations hors plateforme mais conventionnées pour cette activité de domiciliation peuvent conserver une pratique plus libérale comme en **Guyane**. Pour les autres associations sans lien financier avec l'OFII, ce cahier des charges est sans portée.

>> LES INCIDENCES DE PERTES DE FINANCEMENT

L'association Dom'Asile qui domicilie des demandeurs dans sept départements d'**Île-de-France** a vu tous ses financements publics (70% de son budget) arrêtés en mai 2012, remettant ainsi en cause la pérennité de l'association et de ses activités, pourtant relativement peu onéreuses pour l'État car portées par de nombreux bénévoles. Le CASAS à **Strasbourg** se trouve dans une situation identique (lire encadré page 16).

Dans les **Bouches-du-Rhône**, ce sont la Croix Rouge Française et La Cimade qui domicilient les demandeurs d'asile. Depuis janvier 2012, l'OFII s'est substitué à la direction départementale de la cohésion sociale, service déconcentré de l'État, pour les financer. Ce changement a entraîné une diminution de 20% de la subvention allouée, entre autres, à la domiciliation, ce qui force les associations à des choix difficiles. À noter qu'une association **parisienne** agréée a trouvé une parade (illégale) en instituant une cotisation (ce qui revient à faire payer l'accès à la domiciliation) et en facturant ensuite ses services.

>> LES INCIDENCES D'UNE SEULE ASSOCIATION AGRÉÉE PAR DÉPARTEMENT

La pire situation pour le demandeur s'avère être le cumul de trois variables : un agrément accordé à une seule association dans le département qui signe une convention avec l'OFII et respecte strictement son cahier des charges.

Cette situation existe en **Moselle**, en **Loire-Atlantique**, dans le **Haut-Rhin** ou encore dans le **Rhône**. Seules les plateformes sont agréées et les associations gestionnaires respectent le référentiel, ce qui signifie l'exclusion de nombreux demandeurs placés en situation « prioritaire » après un rejet OFPRA ou ceux en procédure « Dublin », qui doivent alors se

débrouiller sans aide pour accéder à leurs droits ou faire un éventuel réexamen de leur demande. De même, les personnes qui, pour diverses raisons, sont en rupture de domiciliation peuvent également être en difficulté, certaines associations refusant les changements d'adresse, considérant que leur service est exclusivement réservé aux primo-arrivants. C'est le cas à Nantes où la plateforme ne domicilie que les demandeurs arrivés en France depuis moins de trois mois.

>> Le Haut-Rhin : une domiciliation sous surveillance.
L'association en charge de la plateforme pour demandeur d'asile est seule agréée pour la domiciliation sur le département et le changement récent qui lui a été imposé est un « bon » exemple de la coopération entre les services de l'État pour mettre à mal la domiciliation des demandeurs d'asile.

L'agrément associatif a été renouvelé en avril 2012 en intégrant un cahier des charges reprenant certaines consignes de la circulaire du 21 janvier 2005[23] et en y ajoutant le référentiel OFII de décembre 2011.
Le demandeur ne peut s'adresser directement à l'association : il doit passer par l'OFII pour recevoir le document nécessaire pour le domicilier après un entretien qui détermine s'il n'aurait pas une autre solution, la domiciliation associative étant jugée comme l'ultime recours. L'OFII exclut ainsi les personnes dans les cas de :
– présence de famille en France, que le lien familial soit effectif ou non ;
– changement d'adresse d'un tiers vers l'association ; l'OFII demande une attestation de rupture d'hébergement et un appel au 115 pour justifier de la fin de toute possibilité de domiciliation ;
– retour en France après un séjour dans le pays d'origine ou demande de réexamen de la demande d'asile ou demande d'admission au séjour après l'expiration des délais de transfert d'une procédure « Dublin », l'OFII estimant que le droit à la domiciliation ne s'applique qu'une seule et unique fois.
L'association n'est pas autorisée à expliquer la teneur des courriers lors de leur remise aux domiciliés.
Lors de chaque renouvellement de la domiciliation, l'OFII vérifie l'avancée des procédures normales avant de renouveler toute domiciliation et des procédures « prioritaires » et « Dublin », si elles ont été identifiées. Le renouvellement du titre de séjour en préfecture ne peut se faire qu'avec l'autorisation à domicilier établie par l'OFII et l'attestation de domiciliation fournie consécutivement par l'association.

L'OFII envoie par la suite des listes de radiation à l'association s'agissant des demandeurs n'entrant plus dans le cadre du référentiel, lui laissant ainsi la tâche ingrate d'informer ces derniers de l'arrêt de leur domiciliation. Cette pratique est d'autant plus difficile dans la mesure où il n'existe aucune autre possibilité de se voir domicilier et donc de poursuivre sa demande d'asile. **>>**

23. Rappelons que cette circulaire est abrogée car non publiée en ligne sur le site dédié à la publication de tel texte.

Les solutions alternatives sont alors de trouver une adresse chez un compatriote ou quelqu'un de connaissance, hypothétiquement dans un CCAS (le demandeur répond strictement aux exigences de la loi DALO mais la majorité des CCAS refusent ce cas de figure), ou bien… de changer de département.

C. LA DOMICILIATION HORS DISPOSITIF CONVENTIONNÉ : UNE CHANCE POUR LES EXCLUS MAIS…

Dans certains départements, l'agrément accordé n'a pas de lien conventionnel avec l'OFII. C'est le cas en **Haute-Garonne**, en **Ille-et-Vilaine** ou en **Savoie**.

Dans d'autres départements, les agréments sont accordés à plusieurs associations, certaines étant conventionnées, d'autres non, comme à **Paris**, dans le **Nord** ou dans le **Bas-Rhin**. Ces configurations d'offres de domiciliation sont un réel avantage pour le demandeur. Celui-ci, domicilié dans l'une d'elles, pourra conserver sa domiciliation tant que sa procédure est en cours, voire plus longtemps, et si l'association de domiciliation est conventionnée, il pourra éventuellement avoir une solution alternative en allant vers une autre.

Cependant, cette situation disparate crée un déséquilibre entre régions et pèse sur ces associations, la plupart étant dépourvues de financement public ou financées chichement et fonctionnant essentiellement avec des bénévoles. Les associations doivent pallier les carences de l'État et il leur est très difficile de refuser les personnes en rupture de domiciliation, ce qui génère une surcharge de travail.

En **Haute-Garonne**, la Croix Rouge Française est seule agréée et inscrit environ 400 nouveaux domiciliés par an : avec plusieurs distributions de courrier par semaine, cela nécessite plusieurs équipes de bénévoles pour la réception du courrier, le tri et l'accueil des personnes lors de l'ouverture du courrier.

En **Isère**, l'Accueil pour Demandeurs d'Asile (ADA) est la seule association agréée en plus de la plateforme ; elle pré-domicilie les demandeurs d'asile en prévision… d'une future exclusion par cette plateforme. L'ADA reçoit donc tous les exclus du système conventionné.

Dans le **Maine-et-Loire**, le Secours Catholique dispose d'un agrément pour les procédures prioritaires en recours devant la CNDA, et pour les réexamens. L'association n'est pas en capacité de recevoir tous les exclus potentiels de la plateforme malgré une forte sollicitation.

D. LA SATURATION DU SYSTÈME ET SES CONSÉQUENCES POUR LES DEMANDEURS

Toutes ces restrictions, financières ou concernant la prise en charge, aboutissent à une situation de saturation de la plupart des associations exerçant une activité de domiciliation, quelle que soit leur nature, conventionnées ou uniquement bénévoles, avec des conséquences importantes pour les demandeurs. Lors de cette enquête, les délais d'octroi d'une adresse variaient ainsi de quelques jours à plus de cinq mois.

En Seine-Saint-Denis, la plateforme d'accueil propose des rendez-vous pour une domiciliation en 2013, dans un délai supérieur à cinq mois, alors que les autres associations agréées du département non conventionnées sont également saturées.

Dans l'Essonne, les associations donnent des rendez-vous à des délais de trois ou quatre mois. En Loire-Atlantique ou dans l'Oise, il faut un minimum de trois semaines pour obtenir une adresse postale. En Seine-et-Marne, il faut un mois et demi pour accéder à une adresse. Dans les Hauts-de-Seine, aucune des quatre associations agrées n'est en mesure de fournir une adresse, sauf exceptions, tout comme dans les Yvelines.

À Paris, l'accès est très variable selon les associations et reste sous tension, les personnes devant attendre plusieurs jours ou plusieurs mois pour être domiciliées par les associations agréées. La plateforme d'accueil pour les demandeurs d'asile primo-arrivants isolés n'est pas en mesure de tous les accueillir. Elle renvoie certaines nationalités parmi les plus nombreuses (Bangladesh par exemple) vers la plateforme du Val-de-Marne qui n'est pas davantage en mesure de les prendre en charge. La plateforme d'accueil pour les familles ne peut proposer une domiciliation avant un délai variant de trois à quatre mois. Les autres structures, gérées par des associations comme Dom'Asile, sont en grande difficulté. Trois d'entre elles ne prennent plus de nouvelles inscriptions (Entraide et Partage, Entraide des Batignolles, Dom'Asile Gobelins). Pour les trois autres (Solidarité Jean Merlin, Dom'Asile CEDRE, Dom'Asile Grenelle), les délais pour obtenir une domiciliation sont d'importants et peuvent dépasser quatre mois.

Dans le Val-de-Marne, la plateforme d'accueil financée a arrêté les nouvelles inscriptions depuis plusieurs mois. Trois associations domiciliaient à moindre échelle des demandeurs sur le département mais l'une d'entre elles a cédé sous le poids de la pression : arrêt complet de l'activité. Les deux associations restantes ont des délais de deux mois.

Quand les associations arrivent à délivrer rapidement une domiciliation, c'est souvent au prix d'une surcharge d'activité entraînant des conditions de travail et d'accueil difficiles pour tous.

Ces délais anormalement longs sont lourds de conséquences pour les demandeurs ne pouvant justifier d'une présence « en règle » : la convocation dans une association n'est qu'une avant-première étape et, pendant ce laps de temps, il arrive qu'ils soient contrôlés et se voient notifier une mesure d'éloignement alors que cette convocation indique le début d'une démarche d'asile. Cette pratique contrevient au principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève qui protège les demandeurs d'asile de tout risque de renvoi dans leur pays tant que leur besoin de protection n'a pas été examiné. Une fois domiciliés et donc en capacité de se rendre en préfecture (s'il n'y a pas eu d'éloignement entre temps), les demandeurs contrôlés antérieurement « sans-papiers » sont systématiquement placés en procédure « prioritaire ». La situation est absurde puisqu'il appartient à l'administration de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que la domiciliation ne soit pas un obstacle à la prise en compte de la demande, une obligation rappelée par le Conseil d'État[24].

Un préfet a refusé de prendre en compte une demande d'asile, arguant qu'une mesure d'éloignement a été notifiée par celui d'un autre département et estimant avoir alors perdu toute

24. Conseil d'État, 5 aout 2011, n°351247.

compétence alors même que le demandeur venait d'obtenir une domiciliation dans son département.

Ces dysfonctionnements sont en contradiction avec les discours visant à écarter des pratiques déviantes et à réduire les délais d'examen des demandes d'asile. Alors que le ministère souhaite la gratuité des domiciliations, des officines profitent de cette pénurie pour proposer aux demandeurs un service payant « adresse + récit d'asile ». Les délais d'attente les conduisent à se déplacer dans plusieurs préfectures (donc à chercher autant de domiciliations) pour accéder plus rapidement à la procédure. Certains se voient appliquer la procédure prioritaire de façon intempestive, ce qui est source de contentieux devant les juridictions administratives et déstabilise l'instruction de la demande d'asile par l'OFPRA.

Comme l'accès aux conditions matérielles d'accueil n'est accordé qu'une fois la qualité de demandeur reconnue par l'administration, la période d'attente de cette première étape se vit dans les pires difficultés. L'accès à un hébergement, à des ressources et à une couverture maladie est retardé pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois. La personne dépend alors totalement des associations caritatives ou de la solidarité (désintéressée ou non) de compatriotes, une situation incompatible avec les garanties prévues par les directives européennes en la matière[25].

Il convient pourtant de rappeler les principes qui avaient présidé en 2004 à la nouvelle façon d'agir pour la domiciliation selon la circulaire du 21 janvier 2005 : *« La modification du décret du 30 juin 1946 en son titre III consacré au séjour des demandeurs d'asile vise essentiellement à l'amélioration qualitative de la procédure d'octroi des documents de séjour aux demandeurs d'asile. Cette modification porte sur deux axes recouvrant respectivement la réduction et l'harmonisation des délais de traitement de ces demandes par les préfectures, et la facilitation comme la plus grande fiabilité des procédures de domiciliation. […] Assurée avec rigueur au profit de demandeurs d'asile connaissant réellement cette forme de précarité administrative, la mission de domiciliation représente une véritable plus value dans la recherche de qualité qui accompagne la réforme. En revanche, lorsque cette mission s'avère déficiente, ou ne comprend aucun service réel, les procédures individuelles se trouvent fortement perturbées, et d'autres conséquences comme l'instauration de flux secondaires de demandeurs peuvent également se manifester »*.

25. La cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt précité du 27 septembre 2012 a considéré que les conditions d'accueil doivent être fournies dès que le demandeur dépose sa demande d'asile, c'est-à-dire en France, dès sa première présentation en préfecture.

1.3. LES CONDITIONS D'ACCUEIL DANS LES PRÉFECTURES

Depuis 1993, toute personne souhaitant accéder à la procédure d'asile doit passer préalablement par la préfecture afin de déposer une demande d'admission au séjour. L'administration préfectorale est donc le premier interlocuteur officiel pour une protection en France et ce premier contact sera déterminant pour la suite.

Or, l'augmentation des demandes depuis 2008, la régionalisation et la mise en place de systèmes de rendez-vous dans plusieurs grandes préfectures ont généré une dégradation des conditions d'accueil.

À ce jour, il faut de plusieurs semaines à plusieurs mois pour y accéder et pour qu'une demande d'admission au séjour au titre de l'asile soit prise en compte.

A. DES MODALITÉS D'ACCUEIL TRÈS DIFFÉRENTES SELON LES PRÉFECTURES

Après quatre années de régionalisation de l'admission au séjour, le constat est alarmant tant il est devenu difficile et compliqué d'accéder au guichet des préfectures et de déposer une demande de protection internationale. Si dans la plupart des préfectures le comportement des personnels aux guichets est correct, les tensions sont présentes et la suspicion est réelle vis-à-vis de supposés « faux demandeurs d'asile » qui abuseraient du système.

>> La régionalisation de l'admission au séjour.
Expérimentée depuis 2006 dans deux régions (**Bretagne** et **Haute-Normandie**) puis étendue à dix-sept autres, la régionalisation de l'admission au séjour consiste à confier par arrêté ministériel à un ou deux préfets par région la compétence d'admettre ou non au séjour les demandeurs d'asile. Le préfet de région est généralement désigné, sauf en **Picardie** où le préfet de l'**Oise** reçoit plus de demandeurs que celui de la **Somme**. En **Rhône-Alpes**, en **Provence-Alpes-Côte-d'Azur** et dans les **Pays-de-la-Loire**, deux préfets par région ont été désignés. L'**Île-de-France**, l'**Alsace**, la **Corse** et les **DROM** ne sont pas concernés. D'après le ministère de l'intérieur, cette modification importante du dispositif d'accueil est justifiée par une rationalisation de l'implantation des 38 bornes EURODAC qui permettent de relever les empreintes digitales des demandeurs et par la volonté de spécialiser des fonctionnaires du fait de la complexification des textes.
Cette régionalisation ne concerne que la phase initiale de la demande d'asile : la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour. Les préfets de départements restent compétents pour les phases suivantes : délivrance, renouvellement et retrait du récépissé. Ils le sont également pour édicter les décisions d'éloignement (obligation de quitter le territoire français – OQTF), les décisions de réadmission « Dublin » et pour les demandes de réexamen. >>

À **Bordeaux** ou à **Marseille**, les associations relèvent un bon accueil et des conditions d'accès faciles. À **Bordeaux**, la publication d'un rapport inter-associatif en mars 2012 n'y est sans doute pas étrangère[26].

À **Clermont-Ferrand**, les demandeurs attendent de longues heures avant d'accéder au bureau «Asile et protection» de la préfecture et, selon les observations des associations, les agents sont peu respectueux des personnes. Lors de leur première présentation, avant même d'être orientés vers une domiciliation, les demandeurs sont reçus en entretien et soumis à un véritable interrogatoire sur les raisons de leur venue et sur leur parcours. Les bénévoles des associations peuvent entrer en préfecture mais ne peuvent pas assister à ces entretiens. À l'opposé, à **Calais**, les demandeurs doivent être accompagnés par des bénévoles des associations pour être reçus à cause des problèmes de langue.

À **Grenoble**[27] ou à **Toulouse**, un interprète est exigé pour pouvoir accéder à la préfecture quand bien même le demandeur vient d'un département distant de centaines de kilomètres et en dépit d'une condamnation du Conseil d'État[28]. Cette exigence est observée également dans le **Val-de-Marne** et à **Paris**. À **Strasbourg**, à **Nanterre**, à **Melun** et à **Lyon**, il est nécessaire de venir très tôt le matin et de passer souvent une ou plusieurs nuits pour espérer y entrer, car les préfectures ont mis en place un *numerus clausus*. Si la personne a la chance d'y pénétrer, l'attente se prolonge plusieurs heures avant qu'elle soit reçue.

Ces situations de files d'attente génèrent des tensions entre demandeurs, avec la constitution de listes entre eux et l'apparition d'un phénomène de revente de places dans ces files. Il y a généralement peu de considération pour les situations particulières, comme les femmes enceintes ou avec enfants.

Certaines préfectures refusent catégoriquement l'accès pour certaines demandes. Ainsi, la préfecture de **Grenoble** refuse les demandes de réexamen et les personnes dont la procédure «Dublin» a expiré. À **Versailles**, des demandeurs dont les empreintes sont illisibles sur la borne EURODAC, se sont vu notifier une mesure d'éloignement et un refus d'accès à l'OFPRA. Une saisine des juges des référés est nécessaire pour faire valoir les droits des demandeurs.

Au regard des pratiques des préfectures, nous sommes loin de la charte Marianne d'accueil affichée dans les administrations communes à tous les administrés :

> **>> La charte Marianne**
> Lancée en mai 2005, la charte Marianne contient cinq engagements pour l'ensemble des services de l'État accueillant du public :
> 1. un accès plus facile aux services.
> 2. un accueil attentif et courtois.
> 3. une réponse compréhensible aux demandes dans un délai annoncé.
> 4. une réponse systématique aux réclamations.
> 5. une écoute pour faire progresser l'accueil.
>
> En outre, le gouvernement demandait aux fonctionnaires de simplifier le langage des décisions administratives. >>

26. Témoignages en Préfecture de Gironde, collectif inter-associatif, mars 2012.
27. Observations en préfecture de l'Isère, inter-associatif juin 2012.
28. Conseil d'État, 13 février 2012, n°356457.

B . LE MYTHE DU CHAÎNAGE HARMONIEUX ENTRE LES PRÉFECTURES ET LES ASSOCIATIONS

Pour éviter les files d'attente devant leurs locaux, certaines préfectures utilisent les structures de domiciliation – plateformes conventionnées ou autres associations agréées – comme un « pré-guichet » : seuls les demandeurs d'asile ayant pris un rendez-vous auprès d'elles sont reçus sans encombre à une date fixée. Ce système est largement encouragé par le référentiel de mission des plateformes, d'où l'image d'un « chaînage harmonieux » évoqué par certaines préfectures pour imposer leur système.

À **Nantes**, à **Rouen** et à **Créteil**, les plateformes ont accès à un planning partagé avec la préfecture et délivrent les rendez-vous et une convocation aux demandeurs domiciliés auprès d'elles. À **Paris**, les plateformes reportent les noms des candidats sur un fichier électronique et le transmettent à la préfecture. En retour, elles reçoivent des dates de convocation à transmettre aux demandeurs. Les personnes domiciliées chez des tiers doivent toujours se présenter directement au service de la préfecture pour voir leur demande d'admission prise en compte.

La régionalisation de l'admission au séjour a favorisé ce type d'organisation pour les demandeurs domiciliés dans des départements où le préfet n'est plus compétent. Ainsi, à **Chambéry**, le Secours Catholique, agréé pour la domiciliation, doit appeler la préfecture de l'**Isère** afin de prendre les rendez-vous. Le procédé est identique dans la **Somme** pour la préfecture de l'Oise, dans l'**Ain** pour celle du **Rhône** ou dans le **Morbihan** pour celle d'**Ille-et-Vilaine**.

En apparence innovant, le dispositif a en pratique des conséquences désastreuses pour les demandeurs d'asile, quelle que soit la nature de leur domiciliation (associative ou chez un tiers). Les arguments défavorables sont multiples :

- ce fonctionnement fait porter aux associations une mission qui est pourtant du ressort de la préfecture ; de plus, en cas d'absence de convocation par la préfecture, le demandeur n'a aucune motivation de refus ;
- ce dispositif institutionnalise une pratique illégale du *numerus clausus*, le nombre de convocations étant adapté aux moyens que la préfecture veut bien mettre pour l'accueil des demandeurs et non au nombre réel de sollicitations ;
- les files d'attente existent toujours mais elles sont reportées devant les associations, devenues passage obligé pour l'accès en préfecture ;
- ce système exclut les demandeurs domiciliés chez des particuliers ou dans une association certes agréée mais qui refuse ce système : l'accès à la préfecture peut alors leur être rendu encore plus difficile ;
- les délais de convocation pour l'enregistrement de la demande sont de plus en plus longs, bien au-delà du délai de 15 jours ;
- ce système est un échange automatisé de données confidentielles et devrait être déclaré à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ce qui n'a pas été le cas[29].

29. Suite à une saisine de Dom'Asile, la CNIL a validé le fait que le dispositif devait être déclaré auprès de ses services, ce que la préfecture de police de Paris s'est engagée à faire.

>> Paris et Créteil : comment ajouter de l'illégalité à l'illégalité.

PARIS

En avril 2011, alors que l'accueil direct des personnes induisait des files d'attente devant le centre de réception, la préfecture a imposé un nouveau système aux associations. Les demandeurs obtiennent une domiciliation auprès d'une association, celle-ci envoie par mail la liste de ses « domiciliés » à la préfecture qui lui renvoie des dates de convocation nominative dans des délais très variables. Exemples :

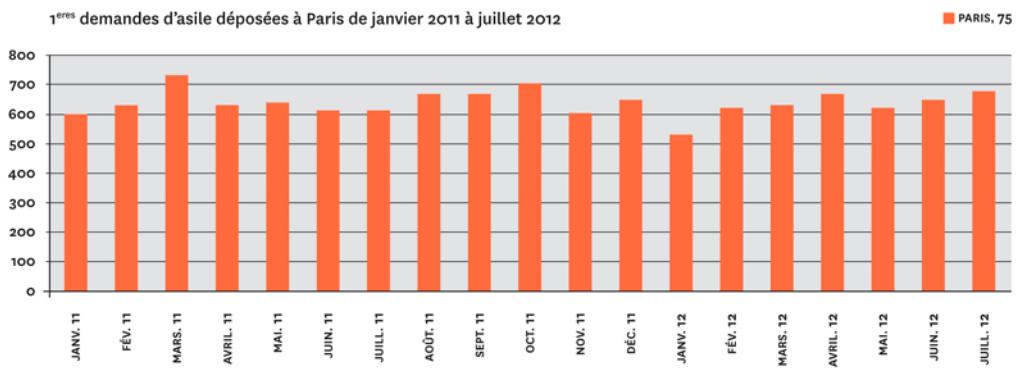
– le demandeur domicilié chez France Terre d'asile (FTDA) – plateforme d'accueil des personnes isolées – doit revenir, sous une dizaine de jours après l'obtention de son adresse, s'informer de la date de sa convocation au centre « asile » de la préfecture. À cette première convocation, la préfecture lui remet une nouvelle convocation à 3 ou 4 mois lors de laquelle seuls sont relevés son état civil et ses empreintes digitales. Lui sont remis le formulaire de demande et une nouvelle convocation à 3 ou 4 semaines lors de laquelle est étudiée sa demande ;

– le demandeur domicilié au Centre d'action sociale protestant (CASP) – plateforme d'accueil des familles – attend entre 30 et 45 jours pour obtenir son premier rendez-vous. Il reçoit une convocation pour 30 à 45 jours plus tard, pour le relevé de ses empreintes et la remise du formulaire d'admission et d'une nouvelle convocation à 3 ou 4 semaines, lors de laquelle est étudiée sa demande ;

Entre la date de domiciliation et la première présentation en préfecture, il s'écoule ainsi 4 à 5 mois durant lesquels les personnes ne peuvent justifier de leur qualité de demandeur d'asile. Le jugeant illégal, des associations comme Dom'Asile ont refusé d'entrer dans ce dispositif.

Les services du préfet refusent depuis lors l'accès du centre « asile » aux demandeurs munis des attestations de ces associations bien qu'ils les aient agréées et que cette pratique ait été condamnée par le juge des référés du tribunal administratif. Les personnes domiciliées chez des particuliers peuvent en théorie se présenter directement mais elles rencontrent de grandes difficultés, la priorité étant donnée aux rendez-vous attribués par le système. Ils doivent se rendre à de nombreuses reprises au service pour obtenir une convocation, ce qui parfois s'avère mission impossible sans un contentieux.

En raison de son dispositif, le nombre de personnes reçues à la préfecture de police est d'une remarquable stabilité....



CRÉTEIL

Depuis janvier 2011, la plateforme d'accueil et la préfecture ont un planning de domiciliation et de rendez-vous à la préfecture (40 domiciliations et rendez-vous par semaine).

Pour les demandeurs domiciliés dans une autre association ou chez un tiers, la préfecture est accessible uniquement le mercredi matin soit une demi-journée (contre cinq en janvier 2011). Chaque semaine, il est observé une file d'attente de 100 personnes qui se constitue pour l'ensemble des demandes (1ères demandes et réexamens). Les personnes entrent dans la préfecture munies des pièces exigées mais leur demande n'est pas forcément prise en compte alors que certaines se présentent pour la quatrième ou cinquième fois. Selon nos observations, ce sont rarement plus de quatre personnes qui sont reçues par semaine. Cette situation peut durer jusqu'à cinq ou six mois et seule est remise une liste de pièces tamponnée à la date de chaque passage. Les demandeurs sollicitant le réexamen de leur demande ne sont plus reçus actuellement. Résultat : le nombre de demandeurs reçus a baissé de 28% dans le département entre 2011 et 2012.

Dans les deux préfectures de **Paris** et de **Créteil**, les conséquences sont lourdes pour les demandeurs qui ne peuvent voir leur demande enregistrée ; certains se voient notifier une mesure d'éloignement avec un placement en rétention administrative. Le bénéfice des conditions matérielles d'accueil repoussé d'autant de mois laisse les personnes dans une situation de précarité sociale et administrative.

Face à cette situation, le groupe *« asile en Île-de-France »*[30] a mené au printemps 2011 une campagne de sensibilisation sur ce problème doublée d'une action contentieuse devant les tribunaux administratifs de **Paris** et de **Melun**. Les deux préfectures ont été condamnées pour leur pratique à 33 reprises pour violation du droit d'asile. Cependant les dispositifs perdurent. >>

C. L'INFORMATION DES DEMANDEURS

L'information est essentielle pour la personne qui arrive en France et en général ne connaît ni la procédure d'asile, ni ses droits et obligations, ni le rôle des différents intervenants. Les directives européennes[31] prévoient que cette information soit faite dans une langue que le demandeur peut comprendre.

Depuis un décret du 23 août 2005, cette information sur les conditions d'accueil doit être délivrée dès la première présentation en préfecture. Un «guide du demandeur d'asile» avait été publié mais il n'était que rarement distribué[32] aux demandeurs. Il a été actualisé en juin 2009 par le ministère mais le Conseil d'État[33] a estimé que la transposition du droit

30. Collectif composé de Dom'asile, SC, Cimade, Comede, GAS, AIF et ACAT.
31. Article 10-1 (a) de la directive du 1er décembre 2005 n°2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi. et de retrait du statut de réfugié et article 5 de la directive n°2003/9 du 27 janvier 2003 précitée.
32. Rapport Cimade «Main basse sur l'asile» page 4.
33. Conseil d'État, 10 décembre 2010, la Cimade, LDH et APSR n°326704.

européen n'était pas complète car l'information n'était pas faite dans les langues comprises par les demandeurs. Un décret du 29 aout 2011[34] entérine définitivement le droit à l'information du demandeur et un nouveau guide, traduit en 23 langues, a été mis en ligne sur le site du ministère[35].

Au regard des observations réalisées par cette enquête, les préfectures n'ont toujours pas intégré cette obligation, la plupart ne délivrant pas aux demandeurs le guide nouvellement actualisé et traduit. Dans la grande majorité, aucune information sur la procédure ou les associations susceptibles de leur venir en aide n'est fournie.

Les seules exceptions observées lors de l'enquête sont dans le **Bas-Rhin**, la **Gironde**, le **Maine-et-Loire**, la **Moselle** et le **Rhône** où le guide est remis. Dans d'autres départements, les préfectures se contentent d'orienter les personnes vers les plateformes d'accueil existantes comme en Isère ou bien remettent des notices en français et en anglais ne présentant la procédure que de façon parcellaire, comme c'est le cas en **Loire-Atlantique** ou dans le **Val-de-Marne**. La préfecture du **Val-d'Oise** a innové en proposant une session d'information collective en plusieurs langues.

Les préfectures semblent peu se soucier de cette garantie fondamentale.

Cette situation est d'autant plus surprenante que ces mêmes préfectures se font régulièrement condamner par les tribunaux pour le non respect de cette obligation. Ces décisions les obligent à réexaminer le dossier, nécessitant alors plus de temps que si le guide avait été remis au demandeur d'asile dès sa première présentation.

D. L'ENREGISTREMENT DE LA DEMANDE : DES EXIGENCES ILLÉGALES

Une fois les portes de la préfecture franchies, la première démarche d'une personne demandant l'asile est de faire enregistrer sa demande d'admission au séjour en France en présentant quatre éléments[36] :

- les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;
- le titre de voyage ou, à défaut, l'indication de son itinéraire ;
- 4 photos ;
- l'indication d'une adresse où peut lui parvenir toute correspondance.

En application de l'article 31 de la Convention de Genève, les États ne doivent pas sanctionner « *le réfugié en situation irrégulière, dépourvu de documents de voyage* » à condition qu'il présente des « *raisons valables* » pour justifier cette entrée irrégulière. La loi a pris en compte ces stipulations puisque le CESEDA prévoit que le préfet ne peut exiger un document de voyage[37].

34. Article 6 du décret n°2011-1031 du 29 aout 2011 modifiant l'article R.741-2 du CESEDA.
35. Guide du demandeur d'asile.
36. Article R.741-2 du CESEDA.
37. Article L.741-3 du CESEDA.

Ces dispositions sont dans l'ensemble respectées. Depuis la circulaire du 28 août 2007[38], la plupart des préfectures utilisent un formulaire uniforme afin de recueillir les renseignements relatifs à l'état civil, aux conditions d'entrée et à l'itinéraire. Mais certaines vont au-delà de ces questions pendant l'entretien et d'autres y ajoutent des conditions illégales.

Des préfectures exigent la production d'une pièce d'identité pour enregistrer la demande. En **Haute-Garonne**, de nombreux cas de refus d'enregistrement de demandes sont relevés. Dans les **Bouches-du-Rhône** ou le **Nord**, l'absence de pièces n'est pas opposée si la personne ne les a pas lors de sa première demande, mais elles apparaissent comme pièces obligatoires sur la liste des documents à remettre impérativement et au surplus traduites en français par un traducteur assermenté. Dans le **Puy-de-Dôme** ou en **Isère**, les agents insistent fortement pour que les demandeurs leur présentent tout document en leur possession et vont jusqu'à en faire vérifier l'authenticité par la police aux frontières (PAF). Ce contrôle est parfois fait a posteriori : la préfecture retire alors le récépissé si elle s'aperçoit que la personne n'a pas montré un document lors de sa première présentation, comme c'est le cas à **Grenoble**.

Certaines préfectures, telle la **Guyane**, font figurer dans le formulaire d'enregistrement une rubrique sur les motifs de la demande d'asile alors qu'il n'entre pas dans leurs prérogatives de juger du bien fondé de cette demande[39]. Dans le **Nord**, les motifs font partie des pièces exigées. Dans les **Yvelines**, le récit fait partie des pièces exigées dans les convocations, la préfecture en vérifiant la teneur lors de l'examen de la demande d'admission.

À **Paris**, dans le **Val-de-Marne** et dans les **Hauts-de-Seine**, la préfecture exige une attestation originale de domiciliation datée de moins de quinze jours, ce qui oblige les demandeurs à retourner de multiples fois au lieu de domiciliation pour avoir un tel document, du fait des tentatives infructueuses successives pour accéder à la préfecture.

La demande illégale de pièces est encore plus courante pour les demandes de réexamen. En effet, pour les chanceux qui arrivent à accéder à la préfecture, une seconde bataille commence par exemple dans l'**Essonne** et dans les **Yvelines**, avec l'obligation de présenter les décisions de l'OFPRA et de la CNDA, voire l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) quand bien même celle-ci n'a pas encore été édictée. Dans le **Rhône** et la **Haute-Garonne**, il est exigé de présenter les éléments nouveaux pour voir sa demande enregistrée alors que seul l'OFPRA a la compétence pour en juger la teneur. Enfin, une adresse réelle est demandée pour le dépôt par les préfectures du **Val-d'Oise** et de l'**Oise**. Tant que les pièces exigées ne sont pas réunies, les demandeurs peuvent être convoqués à de nombreuses reprises et sur plusieurs mois avant de voir leur demande prise en compte, comme à **Paris**.

38. Circulaire n° NOR/IMI/D/07/00004/C relative à la mise en place d'un formulaire uniforme.
39. Conseil Constitutionnel, 22 avril 1997, n°97-389 DC.

E . L'OFFRE DE PRISE EN CHARGE

En 2007, une nouvelle mission a été confiée aux préfectures : faire une proposition d'offre de prise en charge, c'est-à-dire informer le demandeur sur les conditions d'accueil et sur la possibilité de solliciter un hébergement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou, dans l'attente d'une place, de bénéficier de l'allocation temporaire d'attente (ATA)[40].

>> Qu'est ce que l'offre de prise en charge ?

L'offre de prise en charge est la proposition de principe faite à un demandeur d'asile admis au séjour d'être hébergé dans un centre d'accueil spécialisé appelé CADA pendant la durée de la procédure. Si le demandeur accepte l'offre, le préfet lui indique le ou les centres susceptibles de l'accueillir et l'invite à s'y présenter lorsqu'une place sera disponible pour lui. S'il refuse cette offre, il ne pourra bénéficier ni de l'ATA, ni d'un hébergement en CADA : l'administration estime alors qu'il est pris en charge par ailleurs et qu'il n'a pas besoin non plus d'allocation, alors que cette information complète n'est souvent pas si explicite et que certains demandeurs peuvent être hébergés ponctuellement chez un compatriote. >>

Les préfectures disposent de deux documents nationaux : le guide du demandeur d'asile et une notice d'information rédigée par l'OFII sur l'offre de prise en charge distribuée quasi-systématiquement aux demandeurs.

En cas d'admission au séjour, le demandeur doit indiquer s'il accepte l'offre de prise en charge. En revanche, la proposition n'est pas formulée aux personnes qui font l'objet d'une procédure « Dublin » ou « prioritaire », non admises au séjour et non « éligibles » en CADA, sans pour autant être exclues du bénéfice de l'ATA.

Si les demandeurs sont aujourd'hui mieux informés de l'existence de ce système et de l'intérêt de répondre par l'affirmative afin de bénéficier de l'allocation, certains ne comprennent pas l'articulation du dispositif d'autant que le formulaire d'offre de prise en charge est peu traduit en préfecture. De plus, il arrive aussi que l'agent au guichet oriente la réponse, comme dans les Yvelines où la préfecture explique aux demandeurs qu'ils seront envoyés très loin en province, ce qui les dissuade d'accepter cette offre de principe.

S'il accepte l'offre, le demandeur doit se rendre à l'antenne de l'OFII, ou à la plateforme d'accueil à qui l'office a délégué sa mission, afin de faire enregistrer sa demande de CADA dans le logiciel DN@ (lire encadré page 90). L'information est inscrite sur le formulaire de l'offre mais le demandeur ne comprend pas toujours qu'une seconde étape est nécessaire afin de se voir réellement proposer une place.

40. Cf. partie 3, points 3.1 et 3.2, page 78 sqq, sur l'ATA et l'hébergement.

Le demandeur peut faire enregistrer sa demande de CADA dès qu'il est en possession de son autorisation provisoire de séjour (APS), signe de son admission au séjour. Mais dans le **Val-d'Oise**, l'OFII en charge du premier accueil refuse d'enregistrer la demande de place CADA en exigeant le premier récépissé de trois mois : pour justifier sa pratique, il argue qu'il veut être certain que le demandeur a déposé une demande à l'OFPRA.

Pour les demandeurs domiciliés dans des départements « non compétents » pour l'admission au séjour, l'information sur cette deuxième démarche est cruciale pour confirmer leur demande de CADA à la plateforme régionale, car ils doivent s'y rendre par leurs propres moyens. Il arrive ainsi que certains demandeurs ne voient jamais leur demande d'un tel hébergement prise en compte alors qu'ils peuvent être en demande.

Si l'absence de présentation pour l'enregistrement ne doit pas être considérée comme un refus de place CADA[41], cette pratique persiste pourtant.

Dans le **Val-de-Marne**, la préfecture oriente les demandeurs d'asile vers la plateforme d'accueil en leur fixant un délai de deux semaines pour s'y rendre sous peine de se voir refuser le bénéfice de l'ATA et une proposition effective de place CADA.

En **Seine-Saint-Denis**, la plateforme convoque tous les demandeurs admis au séjour à une réunion collective dans ses locaux afin d'enregistrer les demandes. Il est annoté sur la convocation que la non présentation entraînera un refus de l'ATA.

Les problèmes peuvent aussi surgir pour les demandeurs non admis au séjour dans un premier temps par la préfecture, soit parce qu'ils sont mis en procédure « prioritaire » (parfois car leur pays d'origine a été jugé « sûr »), soit parce qu'ils sont placés en procédure « Dublin ». Les situations évoluant (tel pays n'est plus jugé « sûr » ou la demande de réadmission « Dublin » a échoué), ils deviennent alors « éligibles » en CADA mais la proposition de prise en charge risque de sombrer dans l'oubli comme l'inscription de leur demande dans le logiciel.

41. Conseil d'État, 7 avril 2011, La Cimade et Gisti, n°335924 annulant la circulaire du 3 novembre 2009 sur ce point.

.02.

LA PROCÉDURE D'ASILE

>>

Une fois entré en préfecture, informé de ses droits et obligations, et après avoir remis toutes les pièces exigées pour la prise en compte de sa demande, le demandeur d'asile doit voir sa demande d'admission au séjour au titre de l'asile examinée par les services préfectoraux ; le délai défini par le CESEDA pour admettre ou non au séjour est de 15 jours. Si seuls l'OFPRA et la CNDA sont compétents pour juger du bien-fondé d'une demande d'asile, ce sont les préfectures qui vont décider des modalités d'examen de cette demande en admettant ou non au séjour le demandeur. Si le demandeur est admis, l'OFPRA examinera sa demande en procédure normale, un récépissé lui sera remis jusqu'à la décision éventuelle de la CNDA. Si au contraire sa situation relève de l'une des quatre exceptions prévues par la loi, sa demande sera examinée selon la procédure « prioritaire » ou sera considérée comme relevant d'un autre État européen selon le règlement « Dublin »[1]. Les conditions d'application de ces exceptions sont aujourd'hui remises en question par des décisions des juridictions européennes.

En quelques années, les préfets ont fait de la formalité de l'admission au séjour une étape délicate et pleine d'obstacles : cette situation, avec en outre une difficulté croissante d'accompagnement juridique et social pour les demandeurs d'asile, peut facilement compromettre un examen de leurs demandes dans de bonnes conditions par les organismes de détermination, l'OFPRA et la CNDA.

2.1. LE PRINCIPE DE L'ADMISSION AU SÉJOUR

Alors que les règles sont censées être simples pour l'examen de la demande d'admission, certaines préfectures, confrontées à une hausse de la demande d'asile depuis quelques années, les compliquent ou les bafouent ouvertement ou insidieusement, laissant des demandeurs d'asile dans des situations d'extrême précarité. Les demandeurs doivent souvent faire appel au tribunal administratif pour faire valoir leurs droits, dans la mesure où ils en sont informés. Avant même de pouvoir saisir l'OFPRA, les demandeurs d'asile doivent faire face à une administration qui a souvent fait le choix de la dissuasion.

A. LE RAPPEL DE LA PROCÉDURE

Du préambule de la Constitution[2] et des articles 31 et 33 de la Convention de Genève[3], le Conseil d'État et le Conseil Constitutionnel[4] ont dégagé le principe de l'admission au séjour

1. Règlement 343/2003.
2. Alinéa 4 du préambule *« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République »*.
3. Article 31 de la convention de Genève : *« Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de l'entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens de l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délais aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières »*.
   Article 33-1 de la convention de Genève : *« Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »*.
4. Conseil Constitutionnel, 13 août 1993, n°93-325 DC.

au titre de l'asile. Ainsi pour exercer aujourd'hui le droit constitutionnel d'asile, l'étranger doit nécessairement être admis au séjour en France pendant la durée de l'instruction de sa demande. La loi prévoit cependant des exceptions à ce principe.

Pour saisir l'OFPRA, le demandeur doit se rendre à la préfecture de son adresse afin de solliciter son admission au séjour, au titre de l'asile. Le préfet doit statuer dans un délai de quinze jours. Deux cas peuvent se présenter :

Le demandeur est admis au séjour

Le dossier est traité selon la « procédure normale », le demandeur se voit remettre une autorisation provisoire de séjour (APS)[5] et un formulaire à remplir en français. Il doit saisir l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de sa demande sur la base de ce formulaire dans un délai de vingt-et-un jours. Si le dossier est jugé complet par l'OFPRA, cet office en accuse réception. Avec ce reçu, le demandeur doit revenir à la préfecture où il reçoit un récépissé qui lui sera renouvelé jusqu'à la décision définitive concernant sa demande. Il peut bénéficier de l'allocation temporaire d'attente (ATA, 11,01€/par jour et par adulte en 2012) et solliciter son admission dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. L'OFPRA n'a pas de délai pour statuer mais doit informer le demandeur si l'instruction dépasse six mois. En cas de rejet, le demandeur peut saisir d'un recours la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ; il conserve alors son droit au séjour pendant l'instruction.

Le demandeur n'est pas admis au séjour

Le préfet peut refuser le séjour pour quatre motifs[6]. Le demandeur ne peut pas saisir l'OFPRA si un autre État européen est considéré responsable de l'examen de sa demande en application du règlement « Dublin II ». Le demandeur peut saisir l'OFPRA mais il est placé en procédure « prioritaire » pour les trois derniers motifs : il est originaire d'un pays considéré comme « sûr », il constitue une menace grave à l'ordre public ou sa demande est considérée comme frauduleuse ou abusive.

B. UN DÉLAI D'ADMISSION VARIABLE

Sauf s'il refuse le séjour, le préfet doit délivrer un document de séjour, nécessaire pour saisir l'OFPRA et indispensable pour être en séjour régulier et accéder aux conditions d'accueil.

Avant 2004, les textes réglementaires étaient muets quant au délai dans lequel le préfet devait statuer sur la demande d'admission au séjour et délivrer une autorisation provisoire de séjour le cas échéant. Dans l'esprit de la loi, cette délivrance ne pouvait être qu'immédiate.

Le décret du 14 août 2004 a fixé le délai d'admission au séjour à quinze jours « *pour autant que le préfet ne refuse pas le séjour sur l'un des quatre motifs prévus par la loi* ». Le préfet est tenu de respecter ce délai pour décider s'il admet ou n'admet pas le demandeur au séjour.

Entre 2005 et 2007 quand le nombre de demandes d'asile a baissé, les délais ont pu être globalement respectés par les préfectures. Depuis 2008, la hausse des demandes et une volonté courante de dissuader les candidats – au moins sur leur territoire – ou d'en limiter

5. Article R.742-1 du CESEDA.
6. Article L.741-4 du CESEDA.

l'accès, puis la mise en place de la régionalisation de l'admission au séjour ont eu pour effet d'augmenter à nouveau le délai dans de nombreuses préfectures qui fonctionnent à effectif constant ou réduit.

En décembre 2009, suite à plusieurs décisions du Conseil d'État[7] sur le délai de délivrance d'APS et l'absence de conditions matérielles d'accueil prévues par la loi, une circulaire enjoignait les préfets à respecter à la lettre les textes sur ce point, afin d'éviter des condamnations par les juridictions administratives[8]. Deux ans après, ce délai est toujours mal respecté par de nombreuses préfectures comme le montrent les relevés faits par cette enquête CFDA :

DÉPARTEMENT	DÉLAI DÉLIVRANCE APS EN 2012
BAS-RHIN [Strasbourg]	15 jours
BOUCHES-DU-RHÔNE [Marseille]	immédiat
CÔTE-D'OR [Dijon]	6 à 7 semaines
ESSONNE [Évry]	8 à 15 jours
GIRONDE [Bordeaux]	8 jours
GUYANE [Cayenne]	2 à 3 semaines
HAUT-RHIN [Colmar]	8 à 15 jours
HAUTE-GARONNE [Toulouse]	2 à 3 semaines
HAUTE-LOIRE [Le Puy]	15 jours
HAUTE-NORMANDIE [Rouen]	2 mois
HAUTS-DE-SEINE [Nanterre]	15 jours à 3 mois
ILLE-ET-VILAINE [Rennes]	1 mois
ISÈRE [Grenoble]	8 jours
LOIRE-ATLANTIQUE [Nantes]	4 à 7 semaines
LOIRET [Orléans]	2 à 3 semaines
MAINE-ET-LOIRE [Angers]	15 jours
MORBIHAN [Vannes]	1 à 2 mois
NORD [Lille]	3 mois
OISE [Beauvais]	2 à 4 semaines
PARIS	3 à 5 mois
PAS-DE-CALAIS [Calais]	immédiat
PUY-DE-DÔME [Clermont-Ferrand]	15 jours
RHÔNE [Lyon]	immédiat
SAVOIE [Chambéry]	3 à 6 semaines
SEINE-ST-DENIS [Bobigny]	2 à 3 semaines
VAL-DE-MARNE [Créteil]	1 mois et demi à 5 mois
VAL-D'OISE [Cergy]	2 mois
YVELINES [Versailles]	3 à 10 jours

Source : enquête CFDA.

7. Conseil d'État, 6 aout 2009, n°330536 et 17 septembre 2009, n°331950.
8. Circulaire n°IMIA0900094C du 18 décembre 2009 relative aux jurisprudences du juge des référés du Conseil d'État en matière d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (avec ces ordonnances in extenso en annexe).

D'après les observations des associations, le délai moyen d'admission au séjour est d'environ 30 jours, soit le double du délai maximum prescrit par la loi. Pendant ce délai, les demandeurs d'asile sont munis d'une simple convocation, document non prévu par la législation nationale, afin de justifier d'un séjour régulier.

En Guyane, cette période d'attente débute par le passage en préfecture dans la matinée pour déposer les documents de la demande puis par le retrait en fin d'après-midi d'un document attestant de cette demande : pendant ces quelques heures, un contrôle policier peut conduire en rétention par défaut de preuve de démarche.

Jusqu'à réception d'un document attestant de leur demande, les demandeurs n'ont pas accès aux mesures légales en matière de conditions matérielles d'accueil (ATA et CADA). Si, en théorie, l'hébergement d'urgence leur est accessible, en pratique, la pénurie de places laisse un grand nombre à la rue, sachant qu'en outre ils n'ont pas accès aux ressources prévues. Ce sont les associations caritatives qui doivent intervenir pour les soutenir. La demande d'asile ne sera enregistrée par l'OFPRA qu'à réception du formulaire spécifique remis en préfecture.

>> Un dispositif législatif à l'épreuve des directives européennes.

La loi française a prévu quinze jours pour examiner la demande d'admission au séjour et délivrer ou non l'autorisation provisoire de séjour (APS) par le préfet, sésame permettant la saisine de l'OFPRA en procédure normale.

La directive « accueil » de janvier 2003 prévoit pourtant la délivrance d'un certificat au demandeur dans les trois jours (et non quinze) suivant le dépôt de la demande, attestant de sa qualité de demandeur d'asile et l'autorisant à demeurer sur le territoire, renouvelé tant qu'il conserve ce droit (article 6).

Si la directive européenne dite « procédure »[9] prévoit des possibilités de traiter l'examen de la demande de manière accélérée ou prioritaire, il ressort de ce texte que cette compétence doit dépendre d'une unique autorité (article 4) qui, en France, correspond clairement à l'OFPRA et non à la préfecture. Par ailleurs, ces possibilités exceptionnelles ne doivent pas remettre en cause le droit de rester sur le territoire, un droit au séjour certes provisoire mais devant être considéré comme régulier tout au long de l'examen de la demande (article 7).

Le CESEDA[10] prévoit expressément ce maintien sur le territoire pendant l'examen de la demande par l'OFPRA pour les procédures prioritaires. Pour les personnes sous application du règlement « Dublin », la directive « accueil » ne fait aucune distinction en matière de maintien sur le territoire, comme l'a clairement rappelé la cour de justice de l'Union européenne.

En 1993, la loi française a distingué deux catégories de demandeurs d'asile : ceux qui sont admis au séjour et ceux qui ne le sont pas. Pourtant, d'après les textes européens, il existe une seule procédure pour tous les demandeurs avec un droit au maintien sur le territoire de façon régulière, matérialisé sous trois jours par la remise d'un document de l'administration et permettant l'accès aux conditions matérielles d'accueil. >>

9. Directive du 1er décembre 2005 n°2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié.
10. Article L.742-6 du Code.

À **Paris**, la situation est particulièrement ubuesque. Les familles avec enfants sont prises en charge dès leur arrivée dans le dispositif d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, souvent dans des hôtels. Il faut 3 à 5 mois avant de voir leur demande d'admission examinée par la préfecture. Ce délai indu et inutile a un coût pour les pouvoirs publics dont même l'OFII se plaint auprès du ministère de l'intérieur. Pourtant le système perdure.

Le discours des ministres successifs chargés de l'asile se concentre sur la réduction des délais d'instruction par les organes de détermination (OFPRA et CNDA) afin d'en limiter les coûts directs ou indirects et d'assurer une réponse rapide à la demande de protection. La réalité vécue par les demandeurs d'asile dans plusieurs départements est pourtant d'abord leur longue attente pour l'admission au séjour avec sa conséquence directe : le maintien dans une situation de précarité sociale et administrative. Cette réalité, incompatible avec les garanties prévues par la Convention de Genève et le droit communautaire, est largement occultée, notamment lors de l'examen des lois de finances, malgré ses incidences multiples.

C. DES PRATIQUES JUGÉES ILLÉGALES PAR LES JURIDICTIONS

Face à l'augmentation des délais d'admission au séjour dans plusieurs régions et ses conséquences pour les demandeurs, les associations de soutien aux étrangers ont développé depuis plusieurs années l'utilisation du contentieux administratif afin d'obliger l'administration à respecter ses obligations. De nombreuses requêtes en référé-liberté ont été ainsi déposées devant les juridictions administratives.

À **Lille**, la Cimade, en lien avec des avocats et des associations partenaires, a aidé des demandeurs à saisir le juge des référés du tribunal administratif (TA) pour éviter aux personnes d'attendre environ trois mois avant de se voir délivrer leur APS et le dossier pour saisir l'OFPRA. Les ordonnances du juge ont enjoint systématiquement au préfet de délivrer une APS et le formulaire OFPRA sous astreinte[11].

À **Bobigny**, l'association Dom'Asile a fait de même en 2010 et 2011 et, quoique la préfecture se soit montrée diligente pour exécuter les injonctions du juge, elle a été condamnée à payer des frais irrépétibles, d'un montant de 200 à 800 euros par dossier. Aujourd'hui, elle respecte plus ou moins les délais, mais au prix d'une importante dissuasion envers les demandeurs susceptibles de faire l'objet d'un placement en procédure « prioritaire » ou ceux souhaitant faire une demande de réexamen (lire encart ci-après).

Paris reste la préfecture où la situation est la plus critique et le délai le plus long. De nombreux contentieux sont faits par les demandeurs, aidés par diverses associations. Si le juge a constaté l'atteinte manifeste au droit d'asile lorsque le délai dépasse trois mois, il estime raisonnable un délai inférieur, ce que confirme le Conseil d'État[12] au regard de la demande importante à Paris et des moyens mis en place par la préfecture : ce délai peut ne pas constituer une atteinte au droit d'asile alors que le demandeur, sans vulnérabilité démontrée,

11. Indemnités journalière dans l'attente de l'exécution d'une ordonnance.
12. Conseil d'État, 10 avril 2012, n°358151.

est à la rue. Cette ordonnance, comme d'autres précédemment[13], officialise l'existence d'un statut de « pré-demandeur d'asile »

>> Cas de M. Y.

M. Y est Afghan et demande l'asile le 29 septembre 2011 auprès du préfet de police à **Paris** : il est convoqué le 21 novembre et laissé à la rue malgré une pathologie grave. Il lui faudra saisir quatre juges pour faire valoir ses droits à un examen rapide de sa demande d'admission au séjour.

M. Y. saisit le juge des référés du tribunal administratif (TA) de Paris le 15 novembre. Le 17, ce juge considère qu'il n'y a pas d'urgence puisqu'il est convoqué le 21 novembre et qu'il n'a pas de droit à un hébergement puisqu'il n'est pas encore demandeur d'asile ! Ce 21 novembre, la préfecture relève ses empreintes et le reconvoque pour le 12 décembre. Il est toujours à la rue.

Saisine du Conseil d'État qui considère le 24 novembre qu'il faut retourner devant le juge du TA pour contester l'attitude du préfet du 21 novembre.

Nouvelle saisine de ce juge du TA en référé qui estime le 28 novembre qu'un délai de deux mois et demi n'est pas anormal du fait de l'augmentation des demandes à Paris et qu'il n'a qu'à se faire hospitaliser dans un établissement psychiatrique.

Nouvel appel au Conseil d'État : à l'audience du 7 décembre, le ministère s'engage à admettre l'intéressé au séjour et à l'héberger dès le 9 décembre, voire à l'admettre en CADA dès la semaine suivante. Le juge des référés conclut donc le 9 décembre au non-lieu à statuer. Mais le 9 décembre la préfecture ne fait que le reconvoquer pour le 3 janvier 2012. Il a fallu alors de multiples interventions pour que les engagements du ministère soient respectés.

Ainsi, le système des convocations successives du préfet de police qui a obligé un demandeur à survivre trois mois sans droits et sans ressources dans l'attente d'une simple admission au séjour n'a toujours pas été condamné.

Il a fallu saisir deux fois le tribunal administratif et deux fois le Conseil d'État pour que M. Y, visiblement malade, soit admis au séjour et hébergé alors que les démarches règlementaires avaient été faites auprès de la préfecture, de la DRIHL[14] et de la plateforme d'accueil ! >>

13. Conseil d'État, 8 août 2011 n°351519 et 16 septembre 2011 n°352560.
14. Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement.

D. LE RENOUVELLEMENT DU RÉCÉPISSÉ : UNE FORMALITÉ PAS SI SIMPLE

Une fois qu'il a obtenu le premier récépissé de trois mois, le demandeur d'asile devrait pouvoir attendre sereinement l'avancement de l'examen de sa demande d'asile, devant l'OFPRA puis, en cas de rejet, la CNDA. Il n'en est rien.

>> L'EXIGENCE D'UN JUSTIFICATIF DE RÉSIDENCE

Depuis 2004, le CESEDA prévoit que, pour renouveler son récépissé, l'étranger justifie de sa résidence : la simple indication d'une adresse de domiciliation, comme c'était le cas pour les deux premiers documents provisoires de séjour, n'est alors plus suffisante.

Pour ceux qui bénéficient d'un hébergement chez un compatriote ou qui sont dans un CADA (24,7% des demandeurs en 2011), cette disposition ne pose pas de problème particulier. En revanche, pour tous ceux qui sont sans domicile stable, elle peut avoir pour conséquence de ne pas pouvoir renouveler leur récépissé, même si leur demande est toujours en cours d'instruction à l'OFPRA ou à la CNDA, avec, en conséquence, une interruption du bénéfice des conditions d'accueil. Elle est particulièrement absurde dès lors que l'État n'honore pas sa proposition d'hébergement en CADA acceptée par le demandeur en début de procédure.

En octobre 2005[15], le Conseil d'État a neutralisé cette disposition en considérant que l'on pouvait justifier de sa résidence par une simple attestation de domiciliation. Si, à ce jour, la grande majorité des préfectures renouvellent le récépissé sur présentation d'une attestation de domiciliation émanant d'une association, on constate néanmoins la réapparition sporadique de l'exigence de justifier d'une résidence réelle.

La préfecture de **Rennes** exigeait un justificatif de résidence : les associations locales ont déposé une vingtaine de référés devant le tribunal administratif à l'automne 2011 et ont ainsi fait cesser cette pratique.

En 2006 puis en 2009, la préfecture de police de **Paris** a tenté d'appliquer la disposition mais le juge des référés a jugé que le non-renouvellement du récépissé était une atteinte manifeste au droit d'asile.

À **Créteil**, le processus a été identique, avec une campagne contentieuse des associations (Collectif Asile en Île-de-France) contre la préfecture et de multiples condamnations en 2010, avant que soit rétabli le renouvellement de récépissés sur des bases légales.

Certaines préfectures refusent encore de manière catégorique le renouvellement du récépissé sur simple présentation d'une attestation de domiciliation comme à **Clermont-Ferrand**, à **Orléans**, à **Melun** et à **Chambéry**. Afin de justifier de sa situation de sans domicile fixe, la préfecture du **Mans** exige du demandeur une «attestation de précarité» délivrée par une association.

15. Conseil d'État, 12 octobre 2005, n°273198.

À Versailles, à chaque renouvellement, la préfecture mène un entretien poussé afin de vérifier si le demandeur n'a pas la possibilité de justifier d'une résidence. Les agents d'accueil n'ayant pas recours à des interprètes, des problèmes de compréhension ont été à l'origine de plusieurs refus.

Ces diverses préfectures, incapables d'honorer leur obligation d'héberger ces demandeurs, estiment pourtant qu'après quatre mois de séjour régulier ces étrangers se sont forcément trouvé un lieu de résidence mais qu'ils refusent de l'indiquer à la préfecture.

>> L'EXIGENCE DU REÇU DE RECOURS À LA CNDA

En décembre 2008, l'accès à l'aide juridictionnelle (AJ)[16] à la CNDA a été possible pour tous les demandeurs avec la suppression de la condition de régularité de l'entrée et de séjour applicable depuis 1991. Les demandes d'AJ se sont alors multipliées, notamment avant le dépôt d'un recours devant la CNDA, puisque d'une part la demande d'AJ interrompt le délai de recours[17], que d'autre part l'avocat désigné devrait aider à sa rédaction et enfin que l'AJ doit être demandée sous un mois après la notification du rejet par l'OFPRA.

Or le CESEDA[18] prévoit qu'après le rejet par l'office, le récépissé est renouvelé sur présentation d'un reçu de recours de la CNDA : plusieurs préfectures ont ainsi refusé le renouvellement du récépissé en l'absence d'un tel reçu, voire ont notifié une obligation de quitter le territoire.

Le juge des référés du Conseil d'État, dans une ordonnance du 8 février 2012[19], a considéré qu'il s'agissait d'une atteinte au droit effectif d'asile et a enjoint le préfet à renouveler le récépissé au vu du reçu de demande d'aide juridictionnelle.

Malgré cette ordonnance, diverses préfectures exigent toujours le reçu de recours de la CNDA pour renouveler le récépissé de séjour : c'est le cas à Cergy, Dijon, Saint-Étienne, Nantes, Toulouse, Clermont-Ferrand ou Cayenne.

À Lyon, la préfecture accepte de renouveler le récépissé au demandeur qui présente l'ordonnance du Conseil d'État, sans pour autant changer sa pratique ; la situation est similaire à Créteil qui ne renouvelle le récépissé que sur intervention associative.

À Paris, c'est suite à de multiples contentieux (dont l'ordonnance du Conseil d'État fait partie) que la préfecture a fini par accepter de revoir sa pratique. Elle renouvelle maintenant les récépissés des personnes ayant formé une demande d'aide juridictionnelle.

Comme pour l'exigence d'adresse, ce refus de renouvellement du titre provisoire entraîne l'interruption des droits sociaux laissant les demandeurs dans une situation de précarité administrative et sociale.

16. Cf. partie 2 sous partie 4 sur l'examen de la demande d'asile.
17. Décret d'application n°91-1266 de la loi relative à l'aide juridique.
18. Article R.742-3 du CESEDA.
19. Conseil d'État, référés, 8 février 2012, n°355884.

2.2. LA PROCÉDURE « DUBLIN II »

Dans la procédure de détermination de l'État responsable de la demande d'asile, dite procédure « Dublin II » ou « Dublin », les préfets sont seuls maîtres à bord. Le demandeur d'asile ne peut en effet saisir ni l'OFPRA ni la CNDA d'une demande d'asile[20].

Cette procédure est toujours très méconnue par certaines préfectures qui l'appliquent de manière disparate et souvent en dépit des règles établies par les règlements européens.

Ces règlements sont d'application directe et les modalités concrètes sont précisées par voie de circulaires ministérielles[21]. Cette procédure d'exception laisse les demandeurs concernés dans une précarité sociale et administrative qui n'est pas conforme au droit européen.

A. LE RAPPEL DU PRINCIPE DE « DUBLIN II »

Héritiers des accords de Schengen du 19 juin 1990 et de la convention de Dublin du 15 juin 1990, les règlements dits « Dublin II »[22] ont été adoptés en 2003 afin de préciser les critères et les mécanismes de détermination de l'État « responsable » de l'examen d'une demande d'asile. Ils sont bâtis autour d'une idée simple : un seul état membre est « responsable » de cet examen, selon des critères hiérarchisés. Ils s'appliquent pour 26 États membres de l'Union européenne (le Danemark appliquant la convention de Dublin) et quatre États associés (Islande, Lichtenstein, Norvège et Suisse).

Le règlement 343/2003 distingue deux procédures différentes, impliquant des délais et mécanismes différents.
La prise en charge concerne le processus de réadmission vers un autre État signataire (dit « membre »), d'une personne qui dépose une demande d'asile dans l'un des États membres ; des critères hiérarchisés sont fixés afin d'établir quel État est responsable de l'examen de la demande.

PRISE EN CHARGE

CRITÈRES DE DÉTERMINATION ARTICLES 5 À 15	DÉLAI DE SAISINE	DÉLAI DE RÉPONSE	DÉLAI DE TRANSFERT
– **Familiaux** [articles. 6 à 8] – **Entrée et séjour régulier** [art. 9] – **Entrée et séjour irrégulier** [art. 10] – **Demande d'asile** [articles. 12 et 13]	Trois mois	Deux mois, mais possibilité d'urgence : une semaine [article 17-2]	Six mois à compter de la décision implicite ou explicite d'accord Un an en cas d'emprisonnement Dix-huit mois en cas de fuite Interrompu en cas d'effet suspensif du recours (en France, suspension par le juge des référés)

20. Articles L.741-4 1°, L.723-1 et L.742-4 du CESEDA.
21. Circulaires du 22 avril 2005 n°NORINTD0500051C et du 1er avril 2011 n°INORIOCL1107084C.
22. Règlement 343/2003 du 18 février 2003 et 1560/2003 du 2 septembre 2003.
Ces règlements font l'objet d'une refonte actuellement en discussion.

La reprise en charge concerne les personnes qui ont déjà déposé une demande d'asile, demande encore en cours d'examen, qui a été rejetée, ou dont ils se sont désistés, et qui se trouvent dans un autre État membre sans en avoir reçu l'autorisation.

REPRISE EN CHARGE

CRITÈRES DE DÉTERMINATION ARTICLE 4-5 ET 16-1	DÉLAI DE SAISINE	DÉLAI DE RÉPONSE	DÉLAI DE TRANSFERT
c. demande en cours dans un état membre (EM) et séjour sans permission dans un autrew EM. **d. désistement d'une demande d'asile** et demande d'asile dans un autre EM. **e. demande rejetée** et séjour sans permission dans un autre EM.	Pas de délai précisé	**Un mois**, possibilité d'urgence (15 jours en cas de signalement EURODAC)	**Six mois** à compter de la décision implicite ou explicite d'accord **Un an** en cas d'emprisonnement **Dix-huit mois** en cas de fuite **Interrompu** en cas d'effet suspensif du recours (en France, suspension par le juge des référés)

Le règlement 1560/2003 précise les modalités pratiques d'application notamment en ce qui concerne les «preuves» et les «indices» pouvant fonder la saisine d'un autre État membre mais également les modalités de transfert vers le pays déclaré responsable.

B. LA PRISE D'EMPREINTES EURODAC

Pour rendre efficace l'application du mécanisme de détermination, les États membres ont mis en place un fichier communautaire d'empreintes digitales baptisé EURODAC[23], permettant une identification rapide d'un passage ou d'une demande d'asile déposée dans l'un des pays signataires.

Ce fichier est devenu la clé de voûte du système «Dublin», la recherche d'information via EURODAC étant le principal fondement des requêtes de prise ou de reprise en charge (41,2% des procédures «Dublin» en 2011).

Il contient les empreintes digitales de trois catégories de personnes qualifiées de catégories «1», «2» et «3»; les personnes qui demandent l'asile, qui franchissent irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union ou qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre. La prise d'empreintes est possible à partir de 14 ans. Les États peuvent consulter cette base et si des empreintes ont déjà été relevées dans un autre État membre: ce «rapprochement positif» est une preuve pour entamer une procédure «Dublin».

Cette prise d'empreintes est devenue la première étape de la procédure d'admission au séjour.

23. Règlement 2725/2000 du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales.

Les préfectures compétentes pour enregistrer les demandes d'asile sont équipées de bornes EURODAC pour numériser les empreintes des demandeurs, dès leur première présentation ou lors du rendez-vous donné pour le dépôt de la demande d'admission au séjour.

Ces différences s'expliquent par l'organisation de l'accueil des demandeurs : la prise d'empreintes a lieu dans le cadre du système de rendez-vous entre structures de domiciliation et services préfectoraux ou lors d'une convocation pour l'examen de la demande, donc parfois plusieurs mois après[24] l'arrivée dans le pays.

Ainsi, à **Lyon** ou à **Strasbourg**, les empreintes sont relevées dès la première présentation, avant le dépôt des pièces exigées par le CESEDA. Mais ces exceptions peuvent s'interpréter comme de la suspicion ou une tentative de dissuasion. L'exemple le plus marquant est à **Grenoble** où la préfecture relève les empreintes également avant le dépôt des pièces et de nouveau lors du rendez vous d'admission au séjour. Cette pratique, interdite par le règlement (elle crée un faux résultat positif de par la première prise d'empreintes), révèle une véritable suspicion des services préfectoraux vis-à-vis des demandeurs d'asile.

Selon les statistiques de la Commission européenne[25], près de 2 millions d'empreintes digitales sont enregistrées dans la base EURODAC en 2011. Cela a permis aux préfets de constater 11 650 rapprochements positifs dont plus de 9 000 dans un autre État membre. Le premier pays étant la Pologne (1 776) suivi de l'Italie (1 230), du Royaume Uni et de la Grèce (781).

> **>> Une information jamais transmise et pourtant indispensable.**
> Le règlement EURODAC prévoit une obligation d'information par l'administration[26] sur la décision constatant le rapprochement positif des empreintes avec des données déjà enregistrées sur la base.
> Cette décision fait en effet grief au demandeur puisqu'elle est le fondement de la procédure de réadmission dont il peut faire l'objet et qui restreindrait son choix du pays où demander l'asile. Cette information est d'autant plus importante que la décision permet de connaître la catégorie dans laquelle les empreintes ont été enregistrées, déterminant ainsi la procédure de prise ou de reprise en charge, les délais applicables étant différents.
> Cette obligation d'information sur ce type de décision est également rappelée par l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979[27] relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. >>

D'autres moyens existent pour identifier le passage d'une personne ou le dépôt d'une demande d'asile et ainsi déterminer le pays « responsable ». Cette liste de preuves ou d'indices apparaît dans l'annexe II du règlement 1560/2003 au nombre desquels on relève la délivrance d'un visa, le cachet dans un passeport, un billet d'avion, etc.

24. Ce qui apparaît comme contraire au règlement puisque la prise d'empreintes doit être effectuée « sans tarder ». Une proposition de refonte, actuellement en discussion, fixe ce délai à 72 heures.
25. Rapport de la Commission européenne sur l'application du règlement EURODAC en 2011.
26. Article 18 du règlement 2725/2000 précité.
27. Article 1 de la loi.

C. LE SÉJOUR DES DEMANDEURS SOUS RÈGLEMENT « DUBLIN »

>> LES CONVOCATIONS...

Les règlements « Dublin » explicitent le mécanisme de détermination de l'État « responsable » mais ils sont muets sur le séjour des demandeurs d'asile.

En pratique, la circulaire du 1er avril 2011[28], prescrit au préfet compétent de refuser le séjour sur le fondement de l'article L.741-4 du CESEDA et de munir les demandeurs d'asile de convocations spéciales portant la mention du règlement. Aussi, dès qu'est constatée la possibilité de transférer un demandeur vers un autre État membre, les préfectures ne délivrent ni APS, ni formulaire OFPRA, ni offre de prise en charge en CADA. Le document est renouvelé jusqu'à la réponse du pays présumé « responsable » de la demande d'asile et autorise le maintien sur le territoire pendant le temps de la procédure.

La plupart des préfectures concernées par l'enquête appliquent ce placement sous convocation avec quelques exceptions comme **Paris** qui délivre uniquement une notice d'information puis notifie par courrier recommandé une décision de réadmission.

Il existe une grande disparité dans la forme de ces convocations. Les préfectures de **Bobigny**, de **Lyon** ou de **Grenoble** utilisent une unique convocation avec des cases où sont tamponnées successivement les dates de rendez-vous correspondant théoriquement à l'avancée de la procédure. À **Melun**, à **Metz** ou à **Rouen**, les convocations sont renouvelées complètement à chaque étape de la procédure.

D'autres préfectures, **Beauvais**, **Marseille** ou **Orléans**, notifient un refus de séjour dès la suspicion « Dublin » sans avoir saisi le pays supposé responsable de la demande (lequel peut refuser la (re)prise en charge) et délivrent une convocation pour un rendez-vous prochain.

On peut s'interroger sur la conformité de ces pratiques avec la loi. Le CESEDA a prévu un délai maximal de quinze jours pour statuer sur la demande d'admission au séjour. Ce délai impliquerait que, soit le préfet délivre au demandeur une APS sous ce délai, tout en conservant sa faculté d'en refuser le renouvellement s'il s'avère que la demande relève d'un autre pays[29], soit il refuse le séjour sous réserve que la responsabilité relève effectivement du pays saisi. Or bien des préfets ne saisissent pas immédiatement l'État « responsable ». Aussi, généralement, quinze jours après le dépôt de la demande, la responsabilité de l'autre État n'est pas établie et le demandeur devrait être admis au séjour et pouvoir saisir l'OFPRA.

Ces pratiques ne sont pas non plus conformes avec la directive « accueil » dont l'article 6 prévoit un document sous trois jours, sans distinction de procédure, et renouvelé tant que le demandeur est autorisé à se maintenir. Le Conseil d'État[30] et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont reconnu ce droit au maintien au séjour jusqu'au transfert effectif. Dans sa décision du 27 septembre 2012 précitée, la CJUE a dégagé le même principe en affirmant que « *les demandeurs d'asile sont autorisés à demeurer non seulement sur le territoire*

28. Circulaire IOCL1107084C du 1er avril 2011 relative au droit d'asile.
29. Article L.742-2 du CESEDA.
30. Conseil d'État, 20 octobre 2009 n°332631 précitée.

de l'État membre dans lequel la demande d'asile est examinée, mais aussi sur celui de l'État membre dans lequel cette demande a été déposée»[31]. Il en ressort que les demandeurs placés sous règlement «Dublin» devraient se voir remettre un document officiel autorisant leur séjour sur le territoire pendant la procédure de détermination. Ce document ouvrirait de ce fait les garanties prévues par cette même directive en matière de conditions matérielles d'accueil, avec la possibilité de voir leur demande examinée par l'OFPRA, notamment au regard de l'asile constitutionnel.

>> UNE GRANDE DISPARITÉ...

Le règlement 343/2003 prévoit des délais et des règles précis pour son application. Son préambule[32] indique que la détermination doit se faire rapidement afin de permettre un accès effectif au droit d'asile. Pourtant, les préfectures ne respectent pas les règles édictées.

Ainsi, quel que soit le mécanisme mis en œuvre, l'absence de réponse de l'État sollicité induit une acceptation implicite de prise ou reprise de ce dernier (articles 18 et 20) dans un délai de quinze jours à deux mois selon les cas. Pourtant, les préfectures attendent souvent une réponse explicite de l'État membre rendu responsable avant de déclencher le transfert et cette attente conduit à maintenir les demandeurs dans cette procédure parfois au-delà des délais maximaux prévus par le règlement. C'est le cas à **Dijon**, à **Melun** ou à **Créteil** où les services de l'asile, en l'absence de réponse, peuvent renouveler la convocation à de très nombreuses reprises, la durée allant parfois jusqu'à huit ou neuf mois, laissant le demandeur sans information sur l'avancée de sa procédure en ne respectant pas de ce fait le règlement.

Certaines préfectures ne respectent pas les délais imposés pour exécuter le transfert des demandeurs. Certains arrêtés de réadmission sont ainsi pris alors même que le délai de six mois imposé par le règlement a expiré : c'est le cas à **Grenoble**. À **Lille**, la préfecture ne fait que de la «prise en charge», quelle que soit la situation des personnes pour l'État sollicité.

Certaines préfectures ont amélioré leur pratique de «Dublin» et prennent en compte les situations médicales et familiales, allant jusqu'à étendre la notion de membre de famille comme à **Paris** ou à **Bobigny** où les fratries ne sont pas séparées. D'autres préfectures proposent aux personnes susceptibles d'être transférées de présenter des observations préalables[33], comme à **Bordeaux** ou à **Rouen**. Dans la majorité des préfectures observées, le délai total de mise en œuvre est en moyenne de trois à quatre mois.

Cette disparité de pratiques s'explique en partie par la méconnaissance de la procédure par les préfectures mais également par la régionalisation de l'admission au séjour. L'un des arguments de cette réforme était de spécialiser des préfectures dans le traitement de l'admission au séjour du fait de sa complexité. Or, si le préfet de région est compétent pour admettre ou refuser le séjour, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de «Dublin», il s'avère que le suivi de cette procédure et l'édiction de la décision de réadmission sont

31. CJUE, 27 septembre 2012, n°C-179/11, considérant 48.
32. Règlement 343/2003 précité, 4° du préambule.
33. Article 24 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

aussi très complexes et faits généralement par les préfectures des départements de résidence qui n'ont toujours pas le personnel formé.

>> ...ET DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL RÉDUITES VOIRE INEXISTANTES

Les demandeurs d'asile sous application de « Dublin » sont les vrais pestiférés de la demande d'asile en France. Depuis 1995, le ministère considérait que, n'étant pas enregistrés à l'OFPRA, ils ne pouvaient bénéficier des conditions d'accueil prévues pour des demandeurs d'asile.

Ils n'ont ainsi pas le droit de bénéficier d'une allocation financière le temps de la procédure de détermination Ils sont exclus de la couverture médicale universelle (CMU) et ne sont pas éligibles en CADA. Les demandeurs, et ceux qui sont isolés en particulier, accèdent très difficilement à un hébergement d'urgence dans le dispositif dédié aux demandeurs d'asile.

S'ils ont accès aux plateformes d'accueil pour demandeurs, c'est uniquement pendant le temps de la prise en charge et les prestations offertes restent très limitées. Le cahier des charges les en exclut dès la décision de réadmission. Pourtant, certaines plateformes organisent des permanences spécifiques avec un juriste comme à **Lyon** ou bien essayent de faire valoir leurs droits à une application correcte du règlement comme à **Bordeaux**. D'autres orientent systématiquement vers des associations comme à **Bobigny** ou à **Toulouse**.

Ce sont donc les associations caritatives qui doivent aider la plupart du temps les demandeurs pendant la procédure afin qu'ils puissent subvenir à leurs besoins essentiels ou bien engager des démarches auprès des juridictions administratives pour qu'ils puissent bénéficier d'un hébergement.

Cette exclusion des conditions d'accueil ne tient plus depuis que la Cour de justice de l'Union européenne a considéré, dans son arrêt du 27 septembre 2012, que les États membres devaient assurer des conditions d'accueil dès le dépôt de la demande d'asile jusqu'au transfert effectif du demandeur dans l'État responsable. En conséquence, la législation sur les CADA et sur l'ATA doit être révisée.

D. UNE INFORMATION ENCORE DÉFAILLANTE, POURTANT DÉTERMINANTE POUR LE DEMANDEUR

Si les préfectures éprouvent des difficultés dans l'application des règlements « Dublin », les demandeurs d'asile sont encore plus démunis pour faire respecter leurs droits. Pourtant, le règlement[34] impose à chaque État membre d'informer le demandeur, par écrit et dans une langue qu'il est supposé comprendre, de l'application du règlement, des délais qu'il prévoit et de ses effets.

Ainsi, dès le début de la procédure, le demandeur doit disposer d'un formulaire individualisé dans lequel l'ensemble de la procédure est détaillé, notamment en ce qui concerne les

34. Article 3-4 du règlement 343/2003 du 18 février 2003 précité.

délais requis de saisine et de réponse de l'État. Les délais impartis à l'État requérant pour procéder à la remise aux autorités de celui déclaré responsable et les modalités de transfert doivent aussi être signalés. Généralement, les demandeurs n'ont connaissance du type de prise en charge et des critères appliqués que dans la décision de réadmission. Le Conseil d'État a rappelé que tout manquement à cette garantie essentielle était constitutif d'une atteinte manifestement grave et illégale au droit d'asile[35].

Malgré un fort contentieux administratif engagé par les demandeurs d'asile, avec l'appui des associations et des avocats, il apparaît que la majorité des préfectures ne respectent pas cette obligation d'information ou de façon très incomplète. À **Angers**, à **Versailles**, à **Rouen** ou à **Rennes**, aucune information n'est dispensée au demandeur dans sa langue, que ce soit à l'écrit ou à l'oral.

À **Lille** et à **Créteil**, l'information est faite par la remise d'une notice en français et en anglais. À **Clermont-Ferrand** ou à **Lyon**, le demandeur est informé par oral de son placement sous convocation « Dublin » sans document écrit. À **Strasbourg**, cette obligation a été déléguée à la plateforme d'accueil qui dispense l'information oralement et fait contresigner un document attestant de la fourniture des informations dans sa langue.

Cette absence d'information n'est cependant pas générale : à **Metz**, à **Calais**, à **Toulouse** ou à **Colmar**, la préfecture remet une notice d'information dans la langue du demandeur. C'est aujourd'hui le cas à **Bobigny**, après un contentieux important. Pour autant, les notices remises sont loin de remplir les exigences du règlement et ne permettent pas au demandeur de savoir quelle procédure lui est appliquée, la date de saisine ou de réponse de l'État présumé responsable, ni les délais qui sont applicables à sa situation. La seule possibilité pour les personnes d'avoir un accès à ces informations est de consulter leur dossier administratif, un droit prévu par la loi du 17 juillet 1978[36]. Cependant, la démarche paraît incongrue aux préfets et il est souvent nécessaire de se faire assister par une association ou un avocat pour y accéder.

La préfecture de **Marseille** est à ce jour la plus exemplaire : elle remet une notice en français sur laquelle sont précisés le type de prise en charge, traduite oralement par un interprète assermenté, la date de la saisine et le pays requis.

Le respect de cette garantie essentielle pourrait donc être mis en place à l'échelle nationale avec une mutualisation des pratiques et des outils. Par conséquent, cette lacune dans l'information ne peut être interprétée que sous l'angle d'un moyen supplémentaire pour dissuader le demandeur de poursuivre sa demande d'asile en France et l'empêcher de faire valoir ses droits.

35. Conseil d'État 30 juillet 2008, n°313767 et CE 17 mars 2010 n°332585.
36. Article 3 de la loi n°78-753 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

E. UNE PROCÉDURE DE TRANSFERT AUX MODALITÉS VARIABLES

Le règlement européen prévoit que la décision de transfert dans l'État responsable soit motivée en fait et en droit et indique dans quel délai le transfert peut s'effectuer. La mise en œuvre de la remise aux autorités est prévue par le CESEDA[37] qui précise que les décisions doivent être motivées en fait et en droit. Aucune de ces décisions ne peut faire l'objet d'un recours suspensif, malgré une condamnation de la Belgique, en partie sur ce fondement, par la Cour européenne des droits de l'homme[38], en janvier 2011.

Lorsque l'État sollicité est d'accord pour prendre ou reprendre en charge un demandeur d'asile, trois modalités de transfert sont prévues[39], à la libre appréciation des États :

- le transfert *« volontaire »* à l'initiative du demandeur : un laissez-passer lui est fourni ainsi qu'un point de rendez-vous dans le pays d'accueil ;
- le transfert avec *« départ contrôlé »* ou *« sous escorte »* : la personne est accompagnée (par la police) respectivement jusqu'à l'embarquement ou jusqu'à la remise aux autorités du pays responsable.

Si, auparavant, pour mettre à exécution le transfert, les préfectures privilégiaient le départ sous contrôle ou escorte, la circulaire du 1er avril 2011 demande au préfet de laisser un délai d'un mois pour un départ volontaire. Si le demandeur n'est pas parti de sa propre initiative, il est alors placé en rétention pour un départ *« contrôlé »* ou *« sous escorte »*.

À **Chambéry**, à **Colmar**, à **Metz** ou à **Calais**, la préfecture notifie des arrêtés de réadmission par écrit, soit par voie postale soit au guichet, et invite le demandeur à prendre ses dispositions pour partir. Certaines préfectures prévoient un délai d'exécution d'un mois, comme celles de **Paris**, de **Marseille**, de **Lille** ou de **Grenoble**, avant de menacer d'un placement en rétention avec réadmission manu militari, une menace peu souvent suivie d'effets par manque de moyens.

Les préfectures de **Nantes**, **Beauvais**, **Saint-Étienne**, **Bobigny** ou **Lyon**, quant à elles, proposent à la personne de se présenter à un rendez-vous afin d'organiser le départ et remettre leurs documents de voyage le cas échéant.

Certaines préfectures prévoient la possibilité de prise en charge du voyage par leurs services ou par l'intermédiaire de l'OFII comme à **Rouen** ou à **Dijon**. À **Bobigny**, la remise du laissez-passer est conditionnée à la production d'un titre de transport ni remboursable ni échangeable.

Au contraire, à **Nanterre**, à **Melun** ou à **Orléans**, le retour forcé est privilégié par la préfecture en demandant à la personne de se présenter à ses services en vue de la réadmission, avec placement éventuel en rétention administrative. La plupart des demandeurs ne se présentent pas aux rendez-vous fixés pour leur réadmission et sont alors considérés comme étant en « fuite ».

37. Articles L.531-1 et L.531-2 du code.
38. Cour EDH, 21 janvier 2011 MSSc/Belgique n°30696/09.
39. Article 7 du règlement 1560/2003 précité.

La préfecture de **Clermont-Ferrand** interpelle le demandeur lors d'un rendez-vous fixé pour le suivi de la procédure et le place en rétention pour exécuter l'arrêté de réadmission. Cette pratique de convocation « piège » est illégale[40] et ne permet pas aux demandeurs de présenter des observations, une garantie pourtant rappelée par le Conseil d'État[41].

Certaines préfectures mélangent les critères conduisant à une procédure de prise ou de reprise en charge et ne mentionnent pas les indications de délai relatif à la mise en œuvre du transfert, garantie pourtant essentielle et reconnue par la juridiction administrative. La plupart des décisions notifiées par voie postale ne sont pas traduites dans la langue du demandeur d'asile (**Grenoble**, **Créteil**, **Beauvais**, **Lille**, **Calais**, **Lyon**, **Nanterre**) tandis que celles notifiées au guichet à **Metz** et à **Melun** le sont sans interprète.

>> UNE PROCÉDURE POUR RIEN ?

Malgré l'invitation du ministère de l'intérieur d'appliquer correctement le règlement par des consignes très détaillées dans sa circulaire du 1er avril 2011[42], on ne peut que constater le faible nombre des réadmissions effectives (lire encart ci-après). Les préfets semblent concevoir cette procédure comme un purgatoire obligatoire pour ces demandeurs.

Si le demandeur peut en théorie demander l'asile à l'issue de la procédure, les préfectures prolongent souvent cette « quarantaine » sociale et administrative. Elles considèrent que l'absence de présentation à une ou deux convocations doit être considérée comme une fuite permettant de prolonger le délai de transfert à dix-huit mois : **onze préfectures** agissent habituellement ainsi et **quatre autres** plus rarement. La préfecture de **Grenoble** se distingue en refusant tout simplement l'enregistrement de la demande d'asile à l'expiration du délai de transfert et il est nécessaire de saisir le juge pour que la demande d'asile soit prise en compte. À **Paris**, la préfecture refuse de délivrer aux demandeurs anciennement sous « Dublin » l'offre de prise en charge, document nécessaire pour bénéficier d'un CADA et de l'ATA.

Une fois expiré le délai de transfert de six mois, **une quinzaine de préfectures** acceptent le dépôt de la demande d'asile mais en refusant le séjour pour « recours abusif » aux procédures d'asile. Ainsi sont punis injustement des demandeurs alors que la faute en revient au préfet qui n'a pas cherché ou mis en œuvre la réadmission vers l'État responsable[43].

À défaut de rendre efficace le règlement, l'administration a donc fait le choix de l'usure des personnes, laissant un nombre important de demandeurs d'asile dans une situation de grande précarité.

40. Cour de Cassation, 6 février 2007, n°05-10.880.
41. Conseil d'État, 24 novembre 2010, n°344411.
42. Circulaire NOR IOCL 1107084C du 1er avril 2011 précitée (notamment l'annexe n°1).
43. Le Conseil d'État a jugé que de tels refus étaient une atteinte au droit d'asile (31 décembre 2009, n°334865)

>> Quelques chiffres sur l'application du règlement « Dublin » en 2011.
La France a saisi à 4 450 reprises un autre État membre (contre 5 396 en 2010) et le nombre de dossiers en cours d'instruction diminue (4 004). On peut estimer ainsi que 7,5% des demandeurs d'asile ont fait ou font l'objet d'une procédure « Dublin ».

La majorité des saisines concernent des reprises en charge.
Sur 4 450 de ces saisines, 3 762 l'ont été au titre de la « reprise » en charge (84%). Les demandes de « prise » en charge le sont principalement du fait du passage prouvé dans un autre État signataire ou de la délivrance par celui-ci d'un titre de séjour ou d'un visa.
Si on regarde le pays de provenance des demandeurs, la Pologne arrive loin en tête avec 1 113 saisines (soit 27% du total), suivie de l'Italie (703 saisines) loin devant l'Allemagne (350 saisines). La Grèce qui était deuxième en 2010 ne compte que 59 saisines[44].

Des transferts en faible nombre.
Sur 4.004 dossiers instruits, 2.847 ont donné lieu à un accord de prise ou reprise en charge. Le nombre de transferts est en baisse de 44% par rapport à 2010 avec 487 renvois, ce qui constitue 12% du nombre total de procédures « Dublin » et environ 0,8% du nombre total de demandes d'asile en France. >>

Source : Ministère de l'Intérieur

44. Baisse principalement due au moratoire sur les réadmissions vers la Grèce. Pour aller plus loin, voir les chiffres sur l'application du règlement Dublin II.

2.3. LA PROCÉDURE « PRIORITAIRE »

Le préfet peut refuser le séjour pour trois motifs sans pour autant, contrairement au système « Dublin », interdire au demandeur d'asile de saisir l'OFPRA. La décision du préfet oblige l'office à statuer selon une procédure dite « prioritaire ». Ces trois motifs visent les personnes originaires d'un pays considéré comme « sûr », celles dont la présence constitue une menace grave à l'ordre public et celles dont les demandes sont considérées comme frauduleuses ou abusives.

Conçue à l'origine comme exceptionnelle, la procédure « prioritaire » concerne une part toujours plus importante des demandeurs d'asile. Si le placement en procédure prioritaire est devenu quasi systématique pour les demandes de réexamen, le pourcentage de premières demandes qui font l'objet de cette procédure, a fortement progressé durant la deuxième moitié des années 2000 pour atteindre 18,6% en 2011 et 25,1% pour le premier semestre 2012.

Ce phénomène s'explique par les instructions du ministre de l'intérieur et par de nouvelles possibilités légales de refuser le séjour, introduites par la loi du 16 juin 2011.

A. LE RAPPEL RÉGLEMENTAIRE

La loi a prévu trois motifs de refus de séjour conduisant à un examen « prioritaire » de la demande d'asile[45].

Le demandeur est ressortissant d'un pays d'origine dit « sûr » ou relevant de la clause de cessation :

- la loi indique qu'un pays est considéré comme « sûr » s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales et précise que *« la prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande »*. C'est le conseil d'administration de l'OFPRA qui établit la liste de ces pays qui sont au nombre de dix huit à l'automne 2012 : ARY Macédoine, Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie, Cap Vert, Croatie, Ghana, Inde, Mali (pour les hommes), Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Serbie, Sénégal, Ukraine et Tanzanie ;
- le même alinéa s'applique pour les pays pour lesquelles l'OFPRA a mis en œuvre une clause de cessation de la qualité de réfugié (États de l'Europe de l'Est devenus membres de l'Union européenne, Argentine, Chili et Uruguay). La circulaire du 1er avril 2011 y ajoute tous les États membres de l'Union européenne en application du protocole dit AZNAR[46].

Le demandeur représente une menace grave à l'ordre public, une disposition, dans les faits, extrêmement peu utilisée par les préfectures.

45. Article L.741-4 2° au 4° du CESEDA.
46. Protocole du traité de l'Union européenne relatif aux demandes d'asile présentées par des ressortissants de l'Union.

La demande repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile et n'est formulée que pour faire obstacle à une mesure d'éloignement. C'est la disposition la plus utilisée par les préfectures. La circulaire du 1er avril 2011 précitée énumère une série de situations.

La demande est considérée comme frauduleuse en cas de :
- présentation de plusieurs demandes sous des identités différentes ;
- fausses indications, dissimulation des informations concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités ;
- empreintes rendues volontairement illisibles pour empêcher un relevé à destination de la base EURODAC.

La demande est considérée comme abusive si :
- elle est présentée après plusieurs mois ou années de séjour en France ;
- le demandeur est bénéficiaire d'une protection dans un autre état de l'Union[47] ;
- une notification d'un refus d'enregistrement de l'OFPRA a déjà été émise ;
- le demandeur est un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'une interdiction du territoire ;
- un refus de séjour a déjà été prononcé suite à une première demande d'asile ou pour un autre motif.

En théorie, le préfet garde la possibilité d'admettre au séjour. Il doit procéder à un examen individuel de la demande[48]. La personne peut déposer une demande d'asile[49] dans des conditions spécifiques. Le formulaire de demande doit être remis au préfet, sous pli fermé, dans un délai de quinze jours[50] après le refus de séjour. Le préfet doit la transmettre à l'OFPRA dès réception[51]. En rétention, le délai est réduit à cinq jours et c'est le chef de centre de rétention qui transmet la demande.

Le demandeur est autorisé à se maintenir sur le territoire jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA[52] qui statue dans le délai (non obligatoire) de 15 jours (96 heures si la personne est en rétention). En cas de rejet, le recours introduit devant la CNDA n'est pas suspensif de l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Comme les demandeurs mis sous règlement « Dublin », ces personnes ne peuvent demander une place en CADA mais peuvent, en théorie, accéder à l'ATA et à une protection maladie.

47. Il s'agit d'une application de dispositions non transposées des articles 25 et 26 de la directive 2005/85/CE.
48. Circulaire du 1er avril 2011 n°INORIOCL1107084C, précitée (annexe 2).
49. Article L.742-5 du CESEDA.
50. Article L.723-1 du CESEDA.
51. Décret du 21 mars 2007 n°2007-373.
52. Article L.742-6 du CESEDA.

B . UN RECOURS MASSIF À LA PROCÉDURE « PRIORITAIRE »

L'utilisation de la procédure « prioritaire » a été vivement encouragée par le ministre de l'intérieur par sa circulaire du 1er avril 2011. Elle a pris une ampleur presque inédite en 2011 : près de 12 000 demandes examinées de cette manière, ce qui représente 26,1% de l'ensemble des demandes et une augmentation de 19% par rapport à l'année 2010.

DIX ANS DE PROCÉDURES « PRIORITAIRES » ENTRE 2001 – 2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DEMANDES D'ASILE D'ADULTES [RÉEXAMENS INCLUS]	48 660	52 877	54 429	57 816	52 066	34 853	29 937	34 256	38 803	41 619	45 654
PROCÉDURES PRIORITAIRES [PP]	3 724	5 429	5 429	9 025	12 056	10 698	8 376	10 527	8 632	9 973	11 899
PART DES PP / ENSEMBLE DES DEMANDES D'ASILE	7,7%	8,3%	9,60%	15,9%	23,15%	30,7%	28%	30,7%	22,2%	24%	26,1%

Source : OFPRA

Entre 2006 et 2008, la part était plus importante, du fait d'une forte proportion des demandes de réexamen et de leur placement quasi systématique en procédure « prioritaire ». L'année 2011 se distingue par la part plus forte de premières demandes, avec près de 7 500 demandes (18,56% des premières demandes), soit une augmentation de 26% par rapport à 2010 et 112% par rapport à 2009.

PROCÉDURES PRIORITAIRES 2004 – 2011

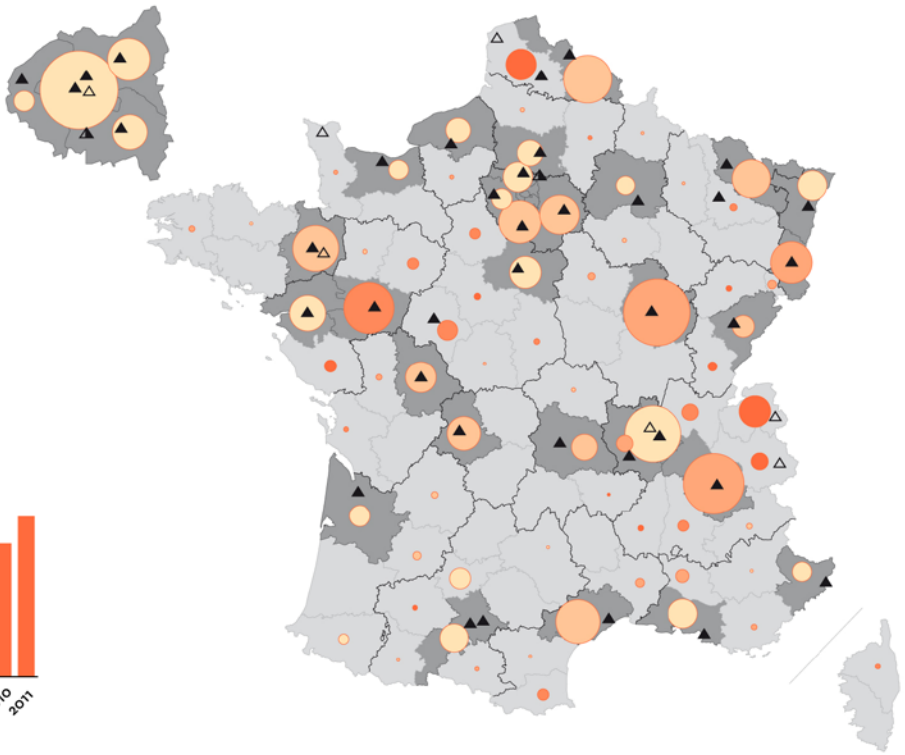
ANNÉES	1ÈRES DEMANDES	% / TOTAL	RÉEXAMENS	% / TOTAL	TOTAL	% / TOTAL
2004	4 746	7,97%	4 459	63,01%	**9 205**	**15,90%**
2005	5 267	12,37%	6 789	63,01%	**12 056**	**23,15%**
2006	3 592	13,68%	7 106	82,78%	**10 698**	**30,70%**
2007	3 448	14,48%	4 928	80,35%	**8 376**	**28%**
2008	4 584	16,93%	5 943	82,49%	**10 527**	**30,70%**
2009	4 383	13,18%	4 249	76,31%	**8 632**	**22,20%**
2010	6 242	16,90%	3 731	79,58%	**9 973**	**24%**
2011	7 512	18,56%	4 387	84,52%	**11 899**	**26,1%**

Source OFPRA

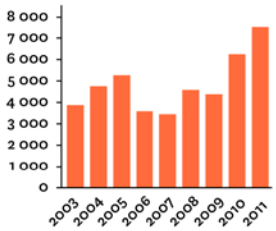
La hausse s'explique par l'ajout du Kosovo dans la liste des pays « sûrs » puis retiré de la liste en mars 2012 (12% du nombre total de procédures prioritaires) mais aussi par l'utilisation quasi-systématique de cette procédure à Mayotte vis-à-vis des Comoriens (89% des demandeurs sur cette île en 2011) et surtout par l'explosion des refus de séjour pour empreintes inexploitables pour trois pays, Somalie, Erythrée et Soudan (2 183 demandes dont 83% traitées selon cette procédure).

DES PROCÉDURES PRIORITAIRES INÉGALEMENT UTILISÉES

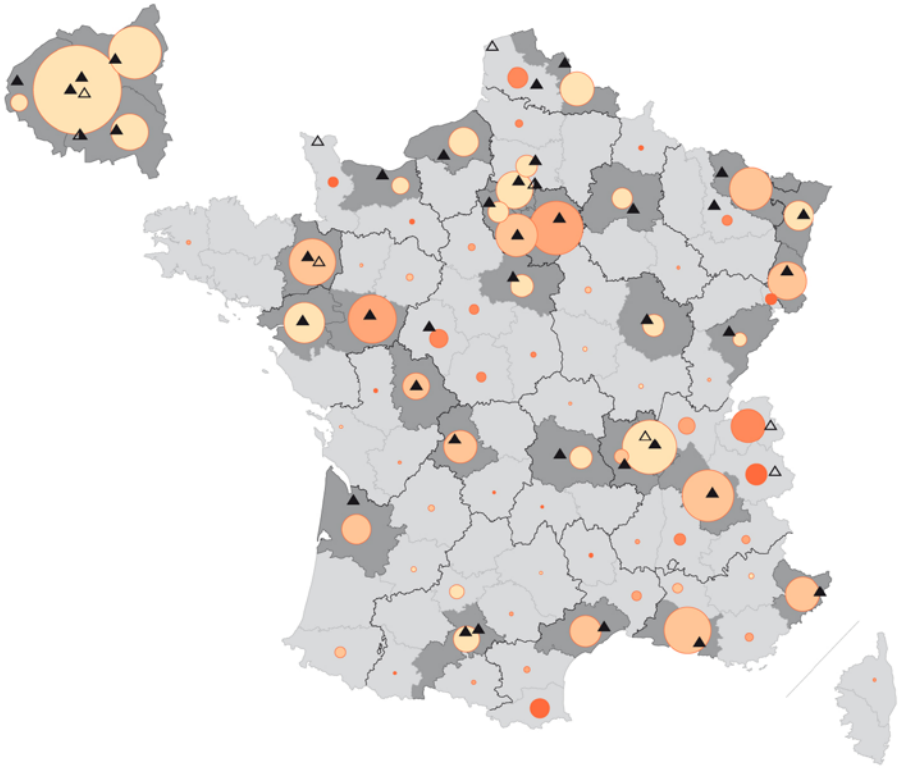
2011



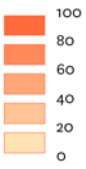
Évolution des premières demandes d'asile en procédure prioritaire



2010



Part des premières demandes d'asile instruites en procédure prioritaire par rapport au nombre de demandes d'asile enregistrées à la préfecture du département



Nombre de premières demandes d'asile instruites en procédure prioritaire



Borne Eurodac destinée à enregistrer les empreintes des demandeurs d'asile…

- ▲ **au moment de l'enregistrement** de leur demande (catégorie 1).
- ▲ **au moment du franchissement «irrégulier»** d'une frontière extérieure de l'UE (catégorie 2).
- △ **suite à une arrestation** sur le territoire/personne en situation «irrégulière» (catégorie 3).

Département de la région compétent pour délivrer la première autorisation provisoire de séjour (APS) aux demandeurs d'asile

Limite régionale

Source OFPRA – Fait avec Philcarto, http://philcarto.free.fr

En 2011, le plus grand nombre de procédures «prioritaires» est enregistré en **Outre-mer** (**Mayotte** inclus) avec 1 094 personnes, à **Paris** (720 personnes mais ne représentant que 9,4% des premières demandes du département), à **Dijon** (518 personnes), à **Grenoble** (430 personnes), à **Lyon** (368 personnes) et à **Angers** (299 personnes).

En 2011, le préfet d'**Angers** a refusé le séjour à 62,9% des premières demandes du département, suivi de près par ceux de **Dijon** (50,6%) et de **Grenoble** (42,4%). La présence dans ces trois départements de nombreux demandeurs aux «empreintes inexploitables» explique en partie cette situation (comme à **Montpellier** ou à **Lille**). Le très fort taux constaté à Colmar (41,2%) s'explique par la forte demande des ressortissants d'un pays «sûr» (le Kosovo, retiré de la liste en mars 2012). D'autres préfectures comme celle de **Clermont-Ferrand** (31,2%) et de **Melun** (30,1%) s'illustrent plus par une utilisation accrue des nouvelles dispositions de la loi sur la notion de recours frauduleux[53]. Les préfectures de **Paris**, de **Marseille**, de **Bobigny**, de **Créteil**, de **Cergy** ou encore d'**Orléans**, bien que très sollicitées, sont largement en dessous de la moyenne nationale. La plus forte hausse est à **Dijon** avec une augmentation du nombre de demandeurs placés en procédure «prioritaire» de 877% entre 2010 et 2011, passant de 53 à 518 personnes.

C. LES PAYS D'ORIGINE «SÛRS»

La notion de pays d'origine «sûr» est issue des discussions européennes d'harmonisation des procédures d'asile au sein des États membres. L'absence de consensus et l'annulation de la disposition par la Cour de justice de l'Union européenne ont enterré l'idée d'une liste européenne. En conséquence, la France a maintenu l'édiction d'une liste nationale.

>> ENTRE VOLONTÉ ÉTATIQUE DE MAÎTRISE DES FLUX ET CONTENTIEUX DES ASSOCIATIONS : UNE LISTE EN PERPÉTUELLE MUTATION

Depuis son introduction en 2003, la notion de «pays d'origine sûr» a été utilisée comme un outil important de régulation des «flux» des demandes d'asile : c'est moins la situation des droits de l'Homme dans ces pays que le nombre de demandes enregistrées ou la sollicitation du dispositif d'accueil qui est pris en compte pour l'inscription d'un pays sur la liste. La liste est établie par le conseil d'administration de l'OFPRA, un conseil composé d'une majorité de représentants de l'État, avec une prédominance du ministère de l'intérieur, les choix étant en général effectués en amont de ses réunions. Ainsi en novembre 2011[54], le ministre de l'intérieur de l'époque, Claude Guéant, a annoncé l'inscription de quatre nouveaux pays avant la réunion du conseil d'administration qui l'a validée. Cette détermination à vouloir juguler une demande considérée comme abusive est illustrée par l'ajout du Kosovo en mars 2011, alors première nationalité des demandeurs pour l'année 2010, puis celui du Bangladesh et de l'Arménie en décembre 2011, alors respectivement première et troisième nationalités pour l'année 2011.

53. Cf. infra.
54. Dossier de presse «réformer le système asile pour le préserver» 25 novembre 2011.

Des associations de la CFDA contestent la notion même de pays «sûr» et ont engagé plusieurs recours devant le Conseil d'État contre les décisions du conseil de l'OFPRA[55]. Ce sont les annulations du Conseil d'État[56] qui ont le plus contribué à l'évolution de la liste, parfois avec des va-et-vient. Ainsi l'Albanie a été inscrite deux fois sur cette liste, décisions par deux fois annulée. Des recours sont toujours pendants concernant la dernière décision de décembre 2011.

Malgré ces annulations, l'objectif de réduire temporairement le nombre de demandes d'asile est atteint. Ainsi, suite à l'inscription d'un pays, la demande chute: de 44% entre 2010 et 2011 pour le Kosovo[57], de 28% pour l'Arménie et de 54% pour le Bangladesh[58].

La liste des pays considérés comme «sûrs» sert donc d'abord de variable d'ajustement des «flux» de demandes d'asile. L'illustration la plus récente est l'absence de retrait du Mali (pays considéré comme «sûr» pour les personnes de sexe masculin) alors même que le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR)[59] et la CFDA[60] ont demandé son retrait complet de la liste au regard de la situation actuelle. L'OFPRA argue de son impossibilité de prendre une telle décision car son conseil d'administration est incomplet mais écrit pourtant: «*Un suivi vigilant et permanent de la liste est en tout état de cause assuré*»

>> UNE APPLICATION SYSTÉMATIQUE DE LA MESURE

Si la désignation d'un pays comme «sûr» ne doit pas faire obstacle à l'examen individuel, les demandeurs d'asile originaires de ce pays font l'objet de refus quasi systématiques et lapidaires d'un titre de séjour.

Les observations faites dans les différentes préfectures montrent ainsi une application systématique du refus sans réelle possibilité de faire valoir des éléments personnels. Les préfectures se retranchent derrière la présence sur la liste et ne décident d'admettre une personne au séjour que pour des raisons «humanitaires». Une fois saisie de la demande en procédure «prioritaire», l'OFPRA n'a légalement pas la possibilité, si l'examen de la situation personnelle du demandeur montre que le pays n'est en fait pas «sûr», d'examiner sa demande en procédure normale, contrairement au droit européen[61].

55. Décisions du conseil d'administration de l'OFPRA: 30 juin 2005, 16 mai 2006, 20 novembre 2009, 18 mars 2011 et 2 décembre 2011.
56. Décisions du Conseil d'État: 13 février 2008 n°295443, 23 juillet 2010 n°336034 et 26 mars 2012 n°349174.
57. Source OFPRA, rapport d'activité 2011.
58. Source OFPRA chiffres provisoires pour 2012.
59. Communiqué du HCR du 7 mai 2012.
60. Communiqué CFDA du 5 avril 2012.
61. Article 31 de la directive 2005/85/CE.

>> **Les petites astuces de la préfecture de Seine-Saint-Denis.**
À **Bobigny**, la demande d'admission au séjour au titre de l'asile se fait généralement par le dépôt d'un formulaire dans une boîte à lettres prévue à cet effet à la préfecture. La demande peut également se faire par courrier. Ensuite, les demandeurs reçoivent sous une dizaine de jours un formulaire d'admission au séjour à remplir avec une convocation pour un rendez-vous. Les ressortissants de pays considérés comme «sûrs» reçoivent, quant à eux, un courrier en français, les informant qu'ayant cette nationalité, ils ne pourront bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour.
Aucun rendez-vous ne leur est donné afin de présenter des observations sur leur cas personnel, quoique le préfet soit censé les prendre en compte, ou d'obtenir le formulaire pour déposer néanmoins leur demande à l'OFPRA. Il leur faut interpréter qu'ils doivent se présenter en direct s'ils veulent persister dans leur demande d'asile.
Cette pratique, volontairement rendue obscure, dissuade le dépôt des demandes. Cette volonté a d'ailleurs été assumée sans équivoque par la préfecture en janvier 2012 lors d'une rencontre avec les associations.
Il a été observé qu'à la suite d'un tel courrier, beaucoup n'ont pas donné suite à leur demande, ayant compris que le dépôt de la demande était tout simplement impossible. Des observations effectuées au guichet de la préfecture ont également rapporté qu'une forte dissuasion était exercée sur des demandeurs bangladais qui insistaient pour que leur demande d'asile soit enregistrée[62]. >>

Autre particularité en préfecture de Strasbourg où, quelle que soit leur nationalité, les conjoints de ressortissants de pays «sûrs» sont placés sous le même régime de la procédure «prioritaire». Cela concerne essentiellement les ressortissants du Mali.

62. Ces pratiques ont permis à la préfecture de réduire considérablement les délais de convocation pour les primo-arrivants en première demande courant 2012, au prix d'une dissuasion exercée contre les ressortissants de pays «sûrs» et plus largement les demandeurs susceptibles de faire l'objet d'un examen en procédure «prioritaire».

D. LE RECOURS ABUSIF OU FRAUDULEUX

Ce motif reste flou et son interprétation extensive en fait le premier motif de refus de séjour.

>> UN MOTIF UNIQUE POUR UNE MULTITUDE DE SITUATIONS

La circulaire du 1er avril 2011 précise aux préfectures les situations pour lesquelles la demande d'asile peut constituer un recours abusif ou frauduleux à la procédure. Le ministre de l'intérieur du précédent gouvernement a envisagé dans ses discours de nouveaux motifs d'application.

Le ministre avait précisé en novembre 2011 qu'il souhaitait inscrire dans la loi qu'une demande présentée trois mois après l'entrée en France soit considérée automatiquement comme un recours abusif. En pratique, cette notion est déjà utilisée. Les préfectures de **Strasbourg**, d'**Évry**, de **Lille** ou de **Lyon** opposent ce motif sans qu'un délai minimal soit fixé. La préfecture invoque à **Marseille** un seuil de six mois avant de déposer sa demande, de trois mois à **Orléans** ou à **Nantes**, et d'un mois et demi à **Paris**, alors qu'il faut de plusieurs semaines à plusieurs mois pour obtenir une domiciliation[63].

Les obstacles déjà décrits plus haut sont nombreux : délai de domiciliation jusqu'à six ou sept mois à **Bobigny**[64], incidences de la politique de *numerus clausus* à **Créteil** ou un système de convocations pouvant aller jusqu'à 5 mois à **Paris**[65], etc. Dans ce laps de temps, il n'est pas rare que les personnes fassent l'objet de contrôle et se voient notifier une mesure d'éloignement voire un placement en rétention. Bien que ces mesures soient souvent les conséquences directes des dysfonctionnements de l'administration et que les personnes aient manifesté préalablement leur intention de demander l'asile, elles n'auront alors pas accès à la procédure normale. Les préfectures se bornent en effet à qualifier la demande d'abusive car supposée être déposée dans le seul but de faire obstacle à l'éloignement.

C'est le cas dans **toutes les préfectures** observées. Cette situation touche également les personnes interpellées à leur arrivée en France dans des lieux de transit comme les gares ou les aéroports. Même si la personne est contrôlée quelques jours après son arrivée, si elle ne sait pas où se rendre et manifeste le souhait de demander l'asile, le refus de séjour est automatique[66].

Les demandes présentées par des personnes ayant fait l'objet d'une procédure « Dublin » et qui n'ont pas été transférées vers l'État responsable dans le délai de six mois sont également considérées comme abusives au motif d'un maintien sur le territoire malgré un arrêté de réadmission. C'est le cas à **Angers**, à **Clermont-Ferrand**, à **Cergy** ou à **Orléans**. Il demeure des exceptions à **Metz** ou à **Calais**. À **Colmar**, la préfecture se distingue en refusant le séjour au demandeur dont la (re)prise en charge a été refusée par le pays requis et alors que la France est responsable de l'examen de sa demande d'asile.

63. La jurisprudence du Conseil d'État considère que cela ne suffit pas à caractériser une manœuvre dilatoire (Cf. CE, 5 janvier 2005, n°237428).
64. Cf. partie 1 sous partie 2 sur la domiciliation.
65. Cf. partie 2 sous partie 1 sur l'admission au séjour.
66. En dépit d'une jurisprudence favorable, Conseil d'État, 13 décembre 1991, n°120560 et 17 décembre 2009, n°334458.

La demande de réexamen constitue pour la **quasi-totalité des préfectures** une demande abusive. L'année 2011 est l'année de tous les records en la matière avec plus de 84% des demandes examinées sous le régime «prioritaire». Sur certaines demandes, quelques préfectures respectent «le principe» de l'admission au séjour comme **Saint-Étienne** ou **Bobigny**.

>> L'ÉLARGISSEMENT DE LA NOTION DE «FRAUDE DÉLIBÉRÉE» : UNE EXTENSION OUVERTE AUX INTERPRÉTATIONS

La loi du 16 juin 2011 a durci les conditions d'accès à l'admission au séjour provisoire en étendant la notion de demande frauduleuse. Ainsi, «*constitue une demande d'asile reposant sur une fraude délibérée la demande présentée par un étranger qui fournit de fausses indications, dissimule des informations concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités*». Cette disposition, précisée par une circulaire[67], visait à l'origine les personnes dont les empreintes sont illisibles.

Pourtant, dans certaines préfectures, cette modification législative a été l'occasion d'augmenter les refus de séjour par une interprétation extensive.

À **Grenoble**, la préfecture reçoit les demandeurs pour compléter sur place le formulaire d'admission au séjour dès la première démarche, alors qu'ils n'ont pas apporté les pièces pour leur demande à l'OFPRA. Les demandeurs font ainsi l'objet d'un interrogatoire pouvant durer deux heures, afin de déterminer précisément le contexte : itinéraire, conditions d'entrée en France, présence de famille en France, etc. Mais ils doivent aussi présenter tous les documents en leur possession, même ceux fondant leur demande, légalement réservés à l'OFPRA. La présence d'un tiers n'est pas acceptée, aucun interprète n'est présent et aucune information écrite n'est remise. Aussi, beaucoup de refus de séjour sont fondés sur des éléments de la demande d'asile elle-même, voire d'une précédente demande, la préfecture n'hésitant pas à citer la décision de l'OFPRA. Le résultat est implacable avec une augmentation de près de 50% des placements en procédure prioritaire entre 2010 et 2011.

À **Clermont-Ferrand**, la préfecture questionne les demandeurs sur leurs craintes de persécution, les associations ne pouvant plus assister à l'entretien. Il en ressort une hausse du nombre de refus de séjour de 44% entre 2010 et 2011 alors que la demande locale a baissé de 12%.

Le préfet de **Melun** se distingue par une interprétation fantaisiste de la loi en mettant en procédure « prioritaire » le demandeur qui a raturé son formulaire d'admission au séjour !

D'autres préfectures comme celles de **Toulouse**, de **Lyon** et de **Versailles** ont également compris l'intérêt de cet élargissement de la notion de fraude.

Pourtant, le Conseil d'État[68] a considéré qu'une fausse indication, si elle pouvait être un indice de fraude, n'était pas suffisante pour refuser le séjour, le préfet devant prendre en compte l'ensemble des circonstances (information du requérant, volonté ou non d'induire en erreur).

67. Circulaire du 17 juin 2011 n° IOCK1110771C.
68. Conseil d'État, 4 octobre 2011, n°352992.

E. LES MODALITÉS DE LA PROCÉDURE « PRIORITAIRE »

>> UNE ABSENCE DE REFUS AU SÉJOUR EXPLICITE

Parce que l'administration est tenue de motiver ses décisions et que le droit d'asile constitue une liberté fondamentale, on pourrait penser que les refus de séjour sont notifiés en bonne et due forme. C'est le cas à **Paris**, à **Metz**, à **Nanterre** ou à **Rennes**.
D'autres préfectures, comme celle d'**Angers**, de **Bobigny**, de **Bordeaux** ou de **Rouen** délivrent le formulaire pour l'OFPRA et une convocation pour le rapporter en préfecture, notifiant seulement le refus de séjour lorsque le demandeur, qui n'a pas immédiatement déduit qu'il n'est pas en situation «normale», revient au rendez-vous avec son formulaire OFPRA rempli. En **Guyane**, le demandeur rapporte à la préfecture le dossier OFPRA qui lui a été remis lors du rendez-vous et, selon la remise ou non d'une APS, doit ensuite en déduire s'il est en situation normale ou «prioritaire». Les intéressés sont mis en difficulté pour comprendre ce qui motive leur placement en procédure «prioritaire» et ne peuvent alors contester efficacement la décision.

>> LE DOSSIER OFPRA

La remise du dossier de demande d'asile pour l'OFPRA fait également l'objet de pratiques diverses.
Certains préfets ajoutent une difficulté supplémentaire. Ainsi, les préfectures de **Grenoble** et de **Lyon** envoient le formulaire de demande pour l'OFPRA par lettre recommandée avec accusé de réception au lieu de le délivrer au guichet lors de la venue du demandeur. La préfecture de **Nantes** a la même pratique pour les personnes ayant fait l'objet d'un refus de séjour pour demande abusive ou frauduleuse. Or la plupart de ces demandeurs ne peuvent en général pas retirer un courrier recommandé car ils n'ont souvent pas de pièce d'identité. Il est alors nécessaire que les associations interviennent pour débloquer la situation.

Depuis la parution du décret de mars 2007 sur le dépôt et la transmission du dossier OFPRA, la procédure s'est normalisée et la grande majorité des préfectures respecte le délai de quinze jours pour que le demandeur en situation prioritaire complète le formulaire et le remette au préfet. Des exceptions sur les délais demeurent à **Toulouse** et à **Lille** (8 jours), à **Bobigny** (15 à 45 jours) et à **Paris** (15 à 30 jours).

Autre liberté prise avec la loi : certaines préfectures vérifient parfois ou systématiquement le contenu du dossier OFPRA. C'est le cas à **Versailles**, à **Nanterre**, à **Cergy**, à **Bordeaux** ou à **Angers**. Certaines pièces sont parfois copiées pour le dossier administratif de l'étranger. Le CESEDA précise pourtant que la transmission se fait sous pli fermé, les éléments d'information d'une demande étant confidentiels[69] et le ministère ayant rappelé que la préfecture n'a pas à vérifier si le dossier est complet. À **Cayenne**, la préfecture regarde systématiquement le contenu de la demande afin de décider de l'admission au séjour.

69. Conseil Constitutionnel, 22 avril 1997, n°97-239 DC.

>> Comment le préfet du Haut-Rhin dispose de la loi.

La préfecture du **Haut-Rhin** est particulièrement « attentive » au sort des demandes « prioritaires ». Se distinguant par un taux élevé de refus de séjour, elle ne délivre pas le dossier OFPRA au demandeur mais seulement le refus de séjour et une convocation à quinzaine.

Les agents précisent au demandeur qu'il doit faire un récit en français des raisons de sa demande et lui indiquent, dans le refus de séjour, les pièces à présenter obligatoirement, sans mentionner que le formulaire doit lui être remis sous pli fermé. Les demandeurs se rendent à la plateforme associative en charge de l'aide au récit pour mettre par écrit les raisons de leur demande sur une copie de dossier OFPRA.

Le jour du rendez-vous, le formulaire est délivré et doit être rempli sur place, sans interprète. Les agents le glissent avec les pièces dans l'enveloppe pour transmission à l'OFPRA. La préfecture regarde l'ensemble du dossier lors de cette opération.

Cette pratique est manifestement illégale[70] et pose la question des personnes non accompagnées dans leurs démarches pouvant se retrouver à faire leur récit et à compléter la partie administrative le jour de la convocation, dans les locaux de la préfecture. **>>**

>> LE SÉJOUR

Une autre difficulté majeure se pose pour les personnes placées en procédure « prioritaire ». Si la loi prévoit le maintien sur le territoire pendant le temps de la procédure devant l'OFPRA, rien n'est prévu dans le CESEDA pour le concrétiser, contrairement à ce que prévoit la directive « accueil » de janvier 2003.

Quelques préfectures remettent des attestations de dépôt, comme **Grenoble** ou **Cergy**. La préfecture de l'**Oise** prolonge la convocation remise lors de la première présentation jusqu'à la décision de l'OFPRA. Pour les autres, seul le refus de séjour est remis, précisant parfois le droit de se maintenir tout en mentionnant que le séjour n'est pas régulier. Les demandeurs vivent donc dans des limbes juridiques, confrontés à un accès aux droits sociaux, notamment à l'hébergement, difficile voire impossible dans certaines régions.

>> L'ABSENCE DE RECOURS SUSPENSIF À LA CNDA

Lorsque l'OFPRA rejette la demande d'asile examinée en procédure « prioritaire », la loi permet au préfet de ne pas attendre la décision de la CNDA, si elle est saisie par le demandeur, pour prononcer et mettre en œuvre une mesure d'éloignement.

À ce jour, la **quasi-totalité des préfectures** observées prononce une mesure d'éloignement après la décision négative de l'OFPRA dans des délais variables (dans le mois qui suit ou quelques mois plus tard).

70. Cf. Conseil d'État, 28 septembre 2007, n°299732.

S'il existe un recours contre le refus de séjour, ce dernier n'est pas suspensif de plein droit et la procédure dure plusieurs mois voire plusieurs années : l'administration a alors le temps d'exécuter une mesure d'éloignement dans l'intervalle. Si pendant une dizaine d'années, il était possible de contester ces décisions en référé (liberté ou suspension), le Conseil d'État a réduit considérablement cette possibilité en février 2012 en supprimant la présomption d'urgence[71], l'une des conditions du référé, dans ce cas.

Pourtant, la Cour européenne des droits de l'homme[72] a condamné la France pour l'absence de recours effectif pour le demandeur d'asile en rétention. Cet arrêt souligne le manque de garanties procédurales dont disposent les demandeurs d'asile dans pareille situation. Le nouveau gouvernement n'a pas encore tiré les conséquences de cet arrêt et argue qu'il ne concerne que le demandeur d'asile en rétention.

La CNDA refusant de statuer pour les demandeurs qui ont été éloignés, le juge de la reconduite à la frontière devient donc le seul et unique espoir de ces demandeurs.

71. Conseil d'État, 20 février 2012, n°353150 et 26 mars 2012, n°357669.
72. CourEDH, 2 février 2012, IM c/ France, 9152/09.

>> Le feuilleton des empreintes inexploitables.

Lors de sa démarche d'asile à la préfecture, tout demandeur doit se soumettre au relevé des empreintes sur la borne EURODAC pour comparaison avec celles enregistrées sur le fichier. Ces dernières années, le nombre de relevés défectueux n'a cessé d'augmenter passant, selon le ministère de l'intérieur, de 10,5% en 2009 à 12,4% en 2011 (de janvier à octobre).

Le 2 novembre 2009[73], le Conseil d'État a considéré que l'impossibilité de relever les empreintes d'un demandeur lors de plusieurs convocations successives permettait de considérer que ce demandeur ne se conformait pas à l'obligation de se soumettre à cette identification.

Par une circulaire du 2 avril 2010[74], le ministre demandait aux préfets, en cas d'empreintes inexploitables, de convoquer le demandeur au moins à trois reprises, à intervalles d'un mois, afin de permettre leur reconstitution, partant du principe que l'altération était de nature volontaire. La CFDA conteste cette logique coercitive concernant les empreintes vues sous le seul angle de l'altération volontaire[75].

La loi du 16 juin 2011 visait ce phénomène et introduisait le nouveau cas de refus de séjour. Ainsi, tous les demandeurs, quelle que soit la raison du relevé défectueux, se voient refuser le séjour.

L'OFPRA, qui jusque là convoquait et accordait le cas échéant une protection, a alors décidé de changer radicalement de point de vue. Par une note du 3 novembre 2011[76], le directeur général indiquait à ses chefs de division qu'ils devront impérativement rejeter les demandes de ce type sans tarder et sans entretien.

Partout en France à **Calais**, à **Angers**, à **Nantes**, à **Dijon**, à **Montpellier** ou à **Paris**, des refus de séjour ont été notifiés sur cette base puis l'OFPRA a rejeté ces demandes sans audition. La plupart des demandeurs vivaient sans bénéficier des conditions matérielles d'accueil prévues, dans divers squats. Les préfets ont pris des centaines d'obligations de quitter le territoire à leur encontre, voire les ont placés en rétention.

Après une bataille juridique acharnée devant le tribunal administratif de Melun puis devant le Conseil d'État, la Haute juridiction a suspendu la note de l'OFPRA par une ordonnance du 11 janvier 2012[77] considérant que l'OFPRA, en ne procédant pas à un examen individuel ni à une audition, a méconnu les dispositions de la loi. Le Conseil d'État a par la suite annulé la note elle-même, le 3 octobre 2012[78].

Dans l'intervalle, la CNDA, en section réunies[79], avait annulé la décision de l'OFPRA rejetant l'un des premiers demandeurs ainsi traités et renvoyé l'examen de la demande devant l'office.

73. Conseil d'État, 2 novembre 2009, n°332887.
74. Circulaire n° NORIMIA1000106C, validée par la Conseil d'État, 19 juillet 2011, n°339877.
75. Note de la CFDA de juin 2012.
76. Note de l'OFPRA du 3 novembre 2011.
77. Conseil d'État, 11 janvier 2012, n°354907.
78. Conseil d'État, 3 octobre 2012, n°354995.
79. CNDA, section réunies, 21 février 2012, n°11032252.

Pourtant les conséquences pour les demandeurs ont perduré : certains, en situation « prioritaire » devant l'OFPRA après un premier rejet expéditif pour empreintes illisibles, ont dû saisir le tribunal administratif, comme à **Montpellier**, puis le Conseil d'État afin de bénéficier d'un hébergement[80].

Malgré ces décisions, le « feuilleton des empreintes inexploitables » n'est pas terminé. Après la suspension de la note du 3 novembre 2011 par le Conseil d'État, l'OFPRA a révisé sa position : le directeur général a abrogé la note. Les demandeurs sont désormais convoqués pour une audition, en premier lieu concernant le motif d'illisibilité de leurs empreintes, puis leur histoire. L'entretien est souvent bref et la décision est presque systématiquement un rejet. Si la décision peut être motivée à la fois sur le fond de la demande et sur l'impossibilité de vérifier l'identité et la provenance du demandeur, il est de plus en plus fréquent que des demandes soient rejetées sur le seul motif des empreintes inexploitables alors même que l'office juge les craintes établies au sens de la Convention de Genève : il suppose qu'une protection a pu être accordée dans un autre pays mais que l'illisibilité des empreintes ne permet pas de l'établir ; ainsi est démontrée l'une des contradictions du règlement « Dublin ». >>

80. Conseil d'État, 28 juin 2012, n°360381.

2.4. L'EXAMEN DE LA DEMANDE D'ASILE

Une fois l'étape de l'admission au séjour et ses obstacles franchis, le demandeur d'asile, admis au séjour ou placé en procédure « prioritaire », doit remplir le formulaire de l'OFPRA remis par le préfet. En cas de rejet de sa demande par l'office, il peut introduire un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et y solliciter l'assistance d'un avocat.

Si, en apparence, les démarches sont simples, il existe en pratique de nombreux obstacles pour que la procédure soit équitable. Les demandeurs, pour espérer une aide, doivent souvent se tourner vers les associations, puis vers les avocats.

A. LA PROCÉDURE DEVANT L'OFPRA

>> LE RAPPEL RÉGLEMENTAIRE

Afin que sa demande soit enregistrée par l'OFPRA, le demandeur d'asile doit se conformer à certaines exigences[81]. Ainsi, il doit obligatoirement renseigner en français le formulaire de l'OFPRA en exposant ses craintes en cas de retour dans son pays d'origine ou de résidence. Il dispose pour cela d'un délai court de 21 jours s'il est admis au séjour et de 15 jours uniquement s'il est placé en procédure « prioritaire » (5 jours s'il est placé en rétention).

Le formulaire commence par une partie administrative (questions 1 à 14) relative à l'état civil, aux membres de la famille, à l'itinéraire emprunté ainsi qu'à des renseignements personnels (langue, religion, niveau d'études, profession). Deux points méritent une attention particulière : la langue parlée par le demandeur (l'entretien se fera dans l'une des langues mentionnées) et les membres de famille (il est difficile de les signaler par la suite). La question 15 concerne les motifs de la demande.

Une fois la demande parvenue à l'OFPRA, la mission d'accueil, d'enregistrement et de numérisation (MAEN) de l'office vérifie si elle est complète (et signée) puis délivre une lettre d'enregistrement.

Si le formulaire n'est pas complet, l'OFPRA demande de le compléter en précisant la date limite d'envoi. Si le formulaire ou le complément n'est pas adressé dans le délai, l'OFPRA le retourne à l'intéressé avec une lettre de refus d'enregistrement : le demandeur est alors invité à se présenter de nouveau à la préfecture s'il veut redéposer sa demande. La préfecture peut lui délivrer une nouvelle APS d'un mois (et dans ce cas le délai de 21 jours court de nouveau) ou juger qu'il s'agit d'un abus et placer l'intéressé en procédure « prioritaire ». Les refus d'enregistrement de l'OFPRA ont été censurés par le tribunal administratif de Melun en raison de l'absence d'information sur leurs droits et obligations dans la procédure dans une langue comprise par les demandeurs[82].

81. Article R.723-1 du CESEDA.
82. Tribunal administratif de Melun, 28 février 2011, n°1101030 et n°1101031.

Une fois la demande enregistrée, l'office convoque ensuite le demandeur pour un entretien puis rend sa décision dans un délai variable. La décision doit être explicite et motivée en cas de rejet.

>> LE RÉCIT, PIÈCE MAÎTRESSE DE LA DEMANDE D'ASILE

Toujours considérée comme devant être obligatoirement complétée pour l'enregistrement de la demande d'asile, la question 15 du formulaire sur les motifs de la demande pose souvent un réel problème et est le signe du paradoxe de la procédure française. La personne doit y expliquer par exemple les menaces, les privations de liberté, les discriminations, les tortures et les mauvais traitements, en étant le plus précis possible sur les lieux, les dates et les circonstances de ces évènements. La difficulté de ce travail de mémoire sur des périodes traumatisantes, exercice complexe en soi, est accentuée par l'exigence réglementaire de la rédaction, même succincte, en français. Les demandeurs n'ayant pas la maîtrise de la langue française doivent donc recourir à des intermédiaires.

La directive «procédure» prévoit que l'État fournit au demandeur un interprète pour présenter ses arguments devant l'autorité de détermination[83]. Le Conseil d'État a néanmoins considéré que la France n'avait pas l'obligation de fournir d'interprète, estimant que ce service était fourni lors de l'audition[84]. Une demande d'asile peut donc ne pas être enregistrée pour ce motif de langue alors que les officiers de protection lisent de moins en moins ces éléments et que les possibilités de traduction sont souvent limitées.

>> LE RÔLE (TRÈS) LIMITÉ DES PLATEFORMES

L'aide à la rédaction ou à la traduction des demandes d'asile est l'une des tâches des plateformes d'accueil. Or cette mission s'est considérablement restreinte pour deux raisons: la régionalisation de l'accueil[85], réduisant de fait le nombre de points d'accès aux dispositifs d'aide et une définition très minimale de cette mission.

Le cahier des charges de l'OFII prévoit une prestation d'accompagnement aux démarches devant l'OFPRA mais qui se limite à l'aide pour la partie administrative du formulaire et à une «transcription» du récit en français. Cette prestation prend différentes formes selon les plateformes quand elle est assurée. Certaines plateformes (**Rennes**, **Lille**, **Bordeaux**) proposent une traduction «sèche», sans aide à la rédaction, du récit de la langue d'origine vers le français et peuvent limiter le nombre de pages à traduire comme à **Nantes** (4 pages et un document) et à **Grenoble** (3 pages et refus catégorique de traduire les pages restantes, renvoyant les personnes vers les associations). La qualité des traductions est variable et elles ne sont pas systématiquement réalisées par des interprètes professionnels. D'autres plateformes aident les demandeurs dans le cadre d'un entretien individuel, via le truchement d'un interprète par téléphone ou physiquement présent. C'est le cas à **Saint-**

83. Article 10-1 (b) de la directive du 1er décembre 2005 n° 2005/85/CE précitée.
84. Conseil d'État, 10 décembre 2010, n°326704.
85. Cf. partie 1 sous partie 1 sur le dispositif de premier accueil.

Étienne, à Colmar, à Angers ou à la plateforme pour les familles de Paris. À Lyon, la plateforme accorde deux heures d'interprétariat par adulte mais n'est pas en capacité de recevoir tous les demandeurs.

À Marseille, la plateforme a délégué cette activité à la Croix Rouge Française et à la Cimade qui sont débordées par la demande et la plateforme reçoit une partie des demandeurs. Les plateformes de Metz et de Strasbourg ont elles aussi délégué en partie cette activité aux associations locales : au CASAM à Metz et au CASAS à Strasbourg.

En revanche, certaines plateformes, gérées par des associations, proposent seulement une aide pour remplir la partie administrative. Ainsi, rien n'est prévu pour la traduction du récit écrit à Rouen, à Dijon, à Bobigny et à Créteil. À Paris, la plateforme pour les personnes isolées assiste seulement les francophones (ce qui représente environ 850 personnes sur les 6 000 nouveaux domiciliés annuellement).

La situation est pire dans les régions où l'OFII est en gestion directe de la plateforme : aucune aide n'est proposée ni à Cayenne, ni à Orléans, à Versailles, à Cergy, à Évry ou à Nanterre. Seules les directions territoriales de la Haute-Garonne et du Puy-de-Dôme reçoivent quelques demandeurs pour le récit mais de façon très marginale, de l'ordre de quelques personnes. Selon son service de l'asile, l'OFII aurait lancé un appel d'offres concernant la traduction du récit pour mettre en œuvre ses propres règles, depuis la rentrée de septembre 2012.

Enfin, les demandeurs domiciliés dans les départements autres que ceux où les plateformes régionales sont présentes, ne bénéficient d'aucune aide, ces mêmes plateformes ne les recevant souvent même pas.

>> LE RECOURS AUX ASSOCIATIONS ET AUX TIERS

Dans la totalité des départements observés, à l'exception des Yvelines et de l'Essonne où ce type d'accompagnement est proposé par une association locale, les demandeurs d'asile se tournent vers les associations, soit dès le début de la rédaction de leur récit, soit ultérieurement pour le compléter. Par ailleurs, les plateformes elles-mêmes orientent souvent les personnes vers les acteurs associatifs quand elles n'assurent pas cette mission ou ne peuvent toutes les recevoir. Les associations ont effectivement mis en place des permanences gratuites de soutien juridique. Si certaines ont des salariés, la majorité fonctionne sans subvention et seulement avec des bénévoles. A cela s'ajoute le délai pour envoyer le formulaire, qui rend parfois très difficile l'intervention associative, comme à Montauban par exemple où seule La Cimade intervient.

Certains demandeurs sollicitent l'appui d'amis ou de compatriotes qui ne sont pas toujours bons conseillers, provoquant souvent des incohérences dans le récit qui se révèlent lors de l'audition. D'autres sollicitent des écrivains publics parfois spécialisés ou des bureaux de traduction mais cela a un coût important, alors que les demandeurs ne disposent pas de ressources à ce stade de la procédure.

>> La situation en Côte-d'Or.

La plateforme d'accueil de **Dijon** n'apporte aux demandeurs d'asile aucune aide au récit. Aussi, ce sont les associations présentes qui assistent les demandeurs afin qu'ils puissent mettre sur papier leurs craintes en français.

Trois associations (Secours Catholique, La Cimade et SOS Refoulement) ont organisé des permanences afin de répondre à la demande, le nombre de demandeurs sur le département ayant augmenté de 64% entre 2010 et 2011. En outre, la moitié d'entre eux ont été placés en procédure «prioritaire», ce qui laisse encore moins de temps aux demandeurs pour remplir leur dossier.

Les trois associations ont dû ajuster le nombre de permanences à la très forte sollicitation et se constituer un réseau d'interprètes suffisant car les demandeurs, pour la plupart, ne sont pas francophones. Ainsi, La Cimade a fait près de 300 récits en une année, mobilisant une vingtaine de bénévoles et le Secours Catholique a aidé 241 personnes en 2011 (contre 23 en 2007 et 119 en 2009) avec six bénévoles et un réseau de quinze interprètes.

Ces associations «bénévoles» fonctionnent donc comme une structure salariée pour remplir cette mission, pourtant du ressort de l'OFII et que cet office a déléguée à une autre association en charge du premier accueil. >>

>> LA PRÉPARATION À L'ENTRETIEN, UNE ÉTAPE-CLÉ EXCLUE DE L'ACCOMPAGNEMENT

Une fois la demande enregistrée par l'OFPRA, le demandeur doit attendre une convocation pour un entretien. La convocation concerne 95% des demandeurs: elle est quasi-systématique pour les premières demandes, la part des personnes non convoquées correspondant essentiellement aux procédures de réexamen[86]. La loi a prévu une audition pour tous avec des cas de dispense[87]. Il s'agit d'un moment-clé dans l'instruction car l'OFPRA considère désormais que ce sont les déclarations orales qui prédominent. Une préparation est cruciale, tant sur les conditions de l'entretien et sur les attentes de l'officier de protection que sur les éléments de la demande.

Pourtant, le cahier des charges des plateformes d'accueil a exclu cette préparation. **Six plateformes** continuent néanmoins de la faire, tandis que **cinq autres** expliquent, *a minima*, les conditions du déroulement de l'entretien. Ce sont donc les associations qui effectuent ce travail important mais elles ne sont pas partout en capacité de pallier les carences de l'État. À **Clermont-Ferrand**, à **Lyon**, à **Lille** ou à **Metz**, les associations sont dépassées par le nombre de demandeurs et ne peuvent souvent que prodiguer des conseils. À **Saint-Étienne**, à **Rouen**, à **Rennes**, à **Évry** et à **Versailles**, aucune aide n'est proposée tant par les plateformes que par le tissu associatif local.

L'OFPRA étant situé à Fontenay-sous-Bois dans le Val-de-Marne (avec une antenne en Guadeloupe), le demandeur doit y aller pour l'entretien et payer son transport, parfois coûteux. Si le cahier des charges prévoit une aide pour les personnes sans ressources (celles

86. Rapport d'activité de l'OFPRA 2011, page 42.
87. Article L.723-3 du CESEDA.

mises en procédure « prioritaire » sont convoquées dans les quinze jours suivant l'enregistrement et n'ont donc pu encore percevoir leur allocation), il en exclut les demandeurs ayant des droits ouverts à l'ATA. Pourtant, cette allocation (11,01 €/jour en 2012 pour les seuls adultes) a été jugée à plusieurs reprises insuffisante par le Conseil d'État. Il est assez évident qu'un aller/retour depuis **Marseille** ou depuis **Toulouse**, par exemple, peut grever de manière importante le peu de ressources du demandeur. Dans les faits, **15 plateformes** au moins dont celles de **Lyon**, de **Bordeaux**, de **Rennes** et de **Clermont-Ferrand** ne proposent pas de prise en charge du transport, même pour les demandeurs sans ressources. **Dix autres plateformes** régionales prennent en charge les frais mais souvent pour les seuls demandeurs du département car le système est compliqué par la remise en main propre du billet de train. Si des associations financent le voyage grâce des subventions de collectivités territoriales ou sur leurs fonds propres, tel n'est pas le cas à **Toulouse** et à **Rouen** où les associations n'ont pas les ressources nécessaires. Les demandeurs prennent donc le train sans payer au risque d'être verbalisés et de manquer leur entretien.

En cas de retard à l'entretien, une note de l'OFPRA du 10 septembre 2012[88] énonce les règles pour gérer la présence des interprètes et donc la possibilité de se faire entendre dans sa langue. Ainsi, si le demandeur prévient l'office de son retard, la consigne est de l'attendre quels que soient le motif et la durée du retard. Si le demandeur ne prévient pas, la consigne est de l'attendre une heure s'il vient d'**Île-de-France** et une heure et demie s'il vient de province. En cas d'absence, la demande est le plus souvent rejetée.

L'entretien à l'OFPRA joue donc un rôle central dans l'instruction de la demande d'asile et explique en partie le rejet par l'OFPRA de près de 90% des demandes d'asile en 2011. Les conditions de la rédaction du dossier et la préparation de l'entretien sont des aides primordiales. En cas de rejet, tout demandeur a le droit de déposer un recours à la CNDA mais là aussi il existe des dysfonctionnements.

B. L'AIDE JURIDICTIONNELLE

>> LE RAPPEL RÉGLEMENTAIRE

Depuis le 1er décembre 2008, la loi prévoit une aide juridictionnelle (AJ) pour présenter un recours devant la CNDA en cas de rejet de la demande d'asile par l'OFPRA. Les conditions de régularité d'entrée et de séjour, imposées depuis 1991, ont été supprimées afin de transposer des dispositions du droit communautaire[89]. La demande d'aide juridictionnelle[90] peut être formulée à différents moments, dans le délai d'un mois après la notification de la décision de rejet de l'OFPRA :

– préalablement, le demandeur peut attendre la décision du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) pour formuler le recours ; un nouveau délai d'un mois court à compter de la décision lui accordant ou lui refusant le bénéfice de l'AJ ;

88. Note AFO/CSH/DIR n°2588/2012.
89. Article 3 de la loi n°91-647 du 18 juillet 1991 relative à l'aide juridique.
90. Formulaire uniforme.

– en même temps que son recours ;
– une fois son recours enregistré ; depuis la loi de finances pour 2011, les demandes formulées après le recours doivent nécessairement être déposées dans le mois qui suit la réception du reçu du recours.

Ont été exclus de cette aide les personnes qui formulent un réexamen, qui ont été entendues par l'OFPRA et qui ont déjà bénéficié de cette aide juridictionnelle antérieurement[91]. Le bénéfice de l'aide juridictionnelle est soumis à un plafond de ressources[92] et peut être refusé s'il n'existe aucun élément sérieux pour contester la décision de l'OFPRA. Le refus d'accorder l'aide peut faire l'objet d'un recours devant le président de la CNDA dans un délai de huit jours. Si l'aide juridictionnelle est accordée, la décision précise le nom de l'avocat désigné par le BAJ sur une liste de volontaires ou proposé par le demandeur, qui l'assistera.

>> L'ACCOMPAGNEMENT POUR LA DEMANDE D'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le cahier des charges des plateformes d'accueil prévoit un accompagnement pour aider la personne à formuler la demande d'aide juridictionnelle. Cependant, le référentiel exclut du bénéfice de cet accompagnement les personnes placées en procédure prioritaire (d'une manière générale, ces demandeurs ne peuvent plus prétendre au service de la plateforme quel que soit le type d'aide)[93]. Pourtant, l'accès à l'aide juridique contribue à la mise en œuvre du droit au recours effectif comme le Conseil d'État l'a rappelé dans sa décision du 8 février 2012[94]. Dans les faits et à l'instar de l'aide prévue pour compléter le formulaire de l'OFPRA, l'aide est très disparate selon les plateformes. Ainsi, **dix** des plateformes gérées par des associations en délégation de l'OFII aident les demandeurs pour cette démarche, **deux** le font de manière partielle, orientant les demandeurs qui ne peuvent être reçus vers les associations non conventionnées, et **cinq** ne proposent aucune aide ou seulement de manière exceptionnelle. S'agissant des plateformes en gestion directe par l'OFII, **une seule** propose une aide, **huit autres** n'aidant pas les demandeurs. Les plateformes qui accompagnent les personnes dans leur demande d'aide juridictionnelle ne font pas de distinction entre les personnes admises au séjour et celles placées en procédure « prioritaire », malgré les indications du référentiel.

C. LA PROCÉDURE DEVANT LA CNDA

>> LE RAPPEL RÉGLEMENTAIRE

La loi précise que le recours doit être enregistré dans le délai d'un mois après la notification de la décision de l'OFPRA. Pour le dépôt du recours, contrairement à la procédure devant l'OFPRA, il n'y a pas de distinction entre les personnes admises au séjour et celles placées

91. Ces dispositions ne sont pas conformes avec la directive « procédure » de 2005 (articles 15-3, 39-1 –c et 32). Sur courrier argumenté, le BAJ accorde l'aide juridictionnelle même pour les demandeurs exclus par la loi du 16 juin.
92. Notice d'information.
93. Cf. partie 1 sur l'accès à la procédure d'asile.
94. Conseil d'État, décision n°355884 précitée.

en procédure «prioritaire». En revanche, ces dernières ne bénéficient plus du droit de se maintenir sur le territoire après un rejet de l'OFPRA et peuvent être éloignées avant l'examen complet et définitif de leur recours devant la CNDA.

Le recours doit être écrit en français et signé, accompagné d'une copie de la décision de rejet de l'OFPRA. Le recours doit répondre prioritairement à l'argumentation du rejet de l'OFPRA et apporter des précisions sur les craintes de persécutions. Il ne suffit pas de raconter de nouveau les faits. Les décisions antérieures disponibles de la Cour peuvent être utilisées[95].

Pour la présentation de son recours, le demandeur peut être assisté d'un avocat, désigné au titre de l'aide juridictionnelle ou choisi et rémunéré directement.

Le recours doit être envoyé par lettre recommandée avec accusé de réception, ou déposé à la Cour dans une boîte aux lettres équipée d'un horodateur ou encore adressé par télécopie[96] (sous réserve de régularisation). Depuis novembre 2011, c'est la date d'enregistrement du recours par le greffe et non la date d'envoi qui compte[97]. Un rapporteur, qui est un agent administratif de la Cour et non un juge, est alors désigné.

La loi prévoit une procédure de rejet par ordonnance[98], sans audience, pour les recours ne présentant aucun moyen susceptible de remettre en cause la décision de l'OFPRA. Ce sont les ordonnances dites «nouvelles». Mais le dossier doit obligatoirement être examiné par le rapporteur chargé d'instruire le recours[99] qui propose ce type de rejet à un président de section. Pour le respect du contradictoire, la Cour doit informer le demandeur de son droit d'obtenir la communication des pièces au vu desquelles elle s'apprête à prendre une telle décision[100]. En 2011, la Cour a rendu 13,6% de ses décisions par de telles ordonnances.

Une ordonnance de rejet peut également être prise si le recours est déposé tardivement («forclusion»). Dans ce cas de figure, la jurisprudence du Conseil d'état est plutôt sévère, considérant par exemple qu'était sans incidence[101] la fermeture d'un centre de domiciliation ayant empêché une personne d'introduire son recours à temps.

Dans les autres cas, le demandeur est convoqué à une audience publique où il est entendu et questionné par les membres de la formation de jugement (un huis clos peut être sollicité). Il est assisté par un interprète s'il le demande dans son recours et, le cas échéant, par l'avocat.

Trois semaines après la tenue de l'audience, la décision est notifiée par lettre recommandée et affichée dans les locaux de la CNDA. Il n'existe pas d'appel contre cette décision qui est revêtue de l'autorité de la chose jugée. Seul un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État est possible mais il ne porte pas sur le fond de la décision.

La Cour est actuellement en cours de réforme en ce qui concerne la procédure contentieuse et des propositions de modifications réglementaires sont à l'étude[102].

95. Jurisprudence de la CNDA jusqu'en 2010.
96. Coordonnées de la CNDA.
97. Note n°ALX/PR-N-2011-10 du 18 juillet 2011.
98. Article L.733-2.
99. Article R.733-16.
100. Conseil d'État, 10 décembre 2008, n°284159.
101. Conseil d'État, 6 juin 2012, n°350798.
102. Rapport du 14 décembre 2011 sur la réforme de la procédure contentieuse de la CNDA.

>> UNE FIN DE PRISE EN CHARGE DES POUVOIRS PUBLICS

Aucune aide n'est prévue par l'OFII pour la rédaction du recours, ni pour les demandeurs placés en procédure «prioritaire», ni pour ceux admis au séjour. La seule prestation prévue est l'aide pour demander l'aide juridictionnelle et seulement pour les personnes en procédure normale.

Quatre plateformes associatives assistent encore les demandeurs pour la rédaction de leur recours. Cependant, cette aide ne peut être proposée à tous. Ces plateformes préparent à l'audience les demandeurs pour lesquels un recours a été rédigé, même si cette prestation ne relève pas de leurs missions.

Ce sont donc vers les associations que les demandeurs sont orientés par la quasi-totalité des plateformes, soit pour solliciter l'aide juridictionnelle afin d'interrompre le délai de recours, soit pour former le recours. Si ces orientations se font généralement de manière non concertée, certaines plateformes ont mis en place un fonctionnement particulier, une sorte de partenariat avec certaines associations présentes. C'est le cas à **Saint-Étienne** où la plateforme oriente vers le Secours Catholique et forme les bénévoles pour établir les recours. À **Lyon**, la plateforme travaille avec la Croix Rouge Française et le Secours Catholique vers qui elle oriente respectivement les familles et les personnes isolées. À **Paris**, la plateforme accueillant les familles ne fait pas les recours mais a un partenariat avec une association qui tient une permanence destinée à leur rédaction deux fois par semaine. Certaines plateformes remettent par ailleurs des listes d'avocats (non gratuits), principalement ceux faisant partie du réseau ELENA (réseau européen pour le droit d'asile) ou bien ceux avec qui des contacts ont été créés.

Cette situation n'est malheureusement pas nouvelle pour la grande majorité des associations, la plupart des plateformes n'accomplissant pas déjà cette tâche prévue pourtant dans le précédent cahier des charges de 2010. Cependant, le travail des acteurs associatifs est lourdement impacté par l'augmentation de la demande d'asile couplée à l'exclusion de certains demandeurs des dispositifs financés et à la complexification croissante des procédures.

Les plateformes sont actuellement pensées pour une période de premier accueil puisque la majorité des demandeurs devraient théoriquement être hébergés en CADA, susceptibles de les aider pour exercer leur droit au recours. Mais en 2011, seuls 24% des demandeurs d'asile ont eu accès à un CADA. Beaucoup de demandeurs finissent par faire leur recours seuls avec le risque de ne pas répondre suffisamment bien aux attentes de la cour et de se voir notifier un rejet par ordonnance.

En limitant la mission des plateformes d'accueil, le référentiel crée donc une situation d'inégalité significative entre les demandeurs disposant de ressources suffisantes pour prendre un avocat et ceux qui parviennent à être malgré tout aidés par les associations et tous les autres.

>> Saturation dans le Nord.

La Cimade exerce une activité soutenue auprès des demandeurs d'asile du département à travers plusieurs permanences de soutien juridique animées par des bénévoles et une salariée. Le service de domiciliation des demandeurs d'asile à Lille, Aida, géré par l'association Emmaüs, propose également une aide juridique.

Les deux associations, principales interlocutrices des demandeurs en recherche d'une assistance juridique, sont confrontées depuis quelques années à une sollicitation de plus en plus forte, notamment pour des recours à la CNDA.

Ainsi, La Cimade a reçu 167 personnes en 2011 pour les aider dans leur recours, outre les demandes d'aide juridictionnelle (AJ), alors qu'elle n'en avait accompagné que 75 en 2009. Le constat est identique chez Emmaüs qui a reçu 109 personnes pour la constitution d'un recours et fait 105 demandes d'aide juridictionnelle en 2011, contre 65 aides de ce type en 2009. La plateforme d'accueil s'est totalement déchargée de la mission d'accès à l'aide juridique, pourtant clairement dans ses attributions.

La possibilité de bénéficier d'un avocat désigné au titre de l'AJ n'apporte pas de solution suffisante, les deux associations constatant que la grande majorité de ces avocats refusent de faire le recours et n'acceptent que de plaider lors de l'audience.

Les deux associations sont totalement essoufflées par cette activité qui nécessite un travail lourd et de longue haleine. Les carences des dispositifs d'accueil (plateformes et CADA) ne peuvent être palliées par les seules associations, contraintes de devoir refuser de plus en plus de demandeurs alors que leur vocation première est d'accueillir. >>

>> LA PLACE DE L'AVOCAT DANS LA PROCÉDURE

Bien qu'elle ne soit pas obligatoire devant la CNDA, l'assistance d'un avocat pour la rédaction du recours et durant l'audience est un atout certain pour permettre au demandeur d'asile de répondre au mieux aux attentes de la cour. L'avocat apporte ses compétences tant juridiques que géopolitiques. Jusqu'en 2008, année de la suppression de la condition d'entrée régulière pour bénéficier de l'aide juridictionnelle (AJ), la très grande majorité des demandeurs souhaitant se faire assister par un avocat devaient le payer. Beaucoup d'entre eux ne le pouvaient pas. Aussi la généralisation de l'AJ est-elle une avancée certaine, les demandeurs d'asile peuvent ainsi être défendus par un avocat[103].

Dans les faits, on constate plusieurs dysfonctionnements tant au niveau du bureau d'AJ de la CNDA que de celui des avocats désignés ou acceptant l'aide. La loi prévoit que l'AJ comprend *« tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, à l'exception des droits de plaidoirie »*[104]. En d'autres termes, la mission d'assistance implique que l'avocat désigné rédige le recours si celui-ci n'a pas déjà été formulé.

103. 82 % des demandeurs de présentent à l'audience avec un avocat.
104. Article 40 de la loi n°91-647 précitée.

Or, les associations comme les demandeurs d'asile sont confrontés à des refus de rédiger les recours par certains avocats désignés, sous prétexte que leur rôle se limite à la plaidoirie lors de l'audience. Pendant plusieurs mois, le bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ) lui-même ainsi que le greffe de la CNDA donnaient cette information erronée aux demandeurs et aux avocats volontaires pour être désignés, avant que la Cour rectifie ce discours suite à une intervention associative. Le bâtonnier du barreau de la **Seine-Saint-Denis** écrivit lui-même à une requérante pour se plaindre de l'absence d'assistance de l'avocat lui ayant été désigné. Ainsi, **18 départements** font remonter des difficultés systématiques à ce sujet. Certains avocats orientent leurs clients vers les associations afin qu'elles se chargent de la rédaction du recours (observé à **Lille**). D'autres acceptent d'assister le demandeur au titre de l'AJ mais conviennent avec les associations qu'elles fassent le recours elles-mêmes (observé au **Havre**). Une telle situation est très difficile pour le demandeur pressé d'introduire son recours dans un délai d'un mois et qui se retrouve avec un avocat qui ne l'y aide pas.

La faible rémunération de l'avocat désigné au titre de l'AJ (182 euros par dossier, montant qui sera doublé en 2013) peut certes expliquer le manque d'empressement au regard de l'ampleur du travail à accomplir sans interprète pris en charge, mais une telle situation peut hypothéquer les chances de succès du demandeur. Certes, bien des avocats remplissent pleinement leur mission (**Île-de-France**), certains se déplaçant également en province (observé à **Grenoble**).

Il a été observé d'autres dysfonctionnements du BAJ: les coordonnées de plusieurs avocats ne sont pas mises à jour (observé à **Marseille** et à **Bobigny**), certains sont désignés pour assister les demandeurs alors qu'ils ne le souhaitent plus (observé à **Toulouse**).

Si l'assistance d'avocats «spécialisés en matière d'asile» dont les honoraires sont payés par le demandeur devrait être synonyme d'une prise en charge de la procédure tant écrite qu'orale, cela n'est pas toujours le cas. Il arrive parfois que certains n'acceptent de défendre leur client qu'une fois le recours enregistré et introduit par la personne (observé dans **plusieurs départements**). D'autres proposent une solution alternative, à savoir un tarif incluant la rédaction du recours et un autre tarif sans cette partie.

Les associations sont très sollicitées durant toute la procédure et servent de lien entre le demandeur et son avocat. Régulièrement, le demandeur reçoit des questionnaires «types» auxquels il devra répondre, avec l'aide d'une association. Il est par ailleurs assez rare que les avocats, qui exercent principalement en région parisienne, se déplacent pour rencontrer leurs clients de province. Pourtant la rédaction d'un recours nécessite que le demandeur puisse rencontrer son avocat et travailler en étroite relation avec lui afin de contester efficacement la décision de rejet. S'il souhaite une entrevue, il doit souvent financer un trajet. Nos observations font ressortir que ce travail «de proximité» n'est pas effectif pour tous les demandeurs malgré des honoraires parfois élevés. Il est également certain que le montant de l'AJ est insuffisant (voir plus haut) alors que le travail est complexe. Cette situation aboutit parfois à des tensions entre les associations et des avocats.

Certains demandeurs, pour des raisons financières et aussi par souci de voir leur recours travaillé effectivement et sérieusement, finissent par ne plus prendre d'avocat pour les défendre, préférant se faire assister à l'audience par une association «bénévole», ce qui n'est guère apprécié par les juges de la CNDA.

.03.

LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET DE VIE DURANT L'ATTENTE DE LA DÉCISION

>>

Pendant la durée de leur procédure, les demandeurs d'asile ont droit au bénéfice de conditions matérielles d'accueil indiquées par la directive européenne «accueil» du 27 janvier 2003 qui prévoit plusieurs modalités complémentaires (ressources financières, hébergement et accès aux soins) pour les rendre effectives. Ces conditions sont sans distinction selon la procédure appliquée mais, dans les faits, l'accès est loin d'être effectif même si, pour le Conseil d'État, ces conditions sont un corollaire au droit d'asile.

Les demandeurs sont souvent obligés de se battre pour faire valoir leur droit, voire de trouver des alternatives pour survivre avec l'assistance des associations. La situation est encore plus grave en ce qui concerne l'accueil des mineurs isolés étrangers (MIE).

3.1. LES MOYENS D'EXISTENCE DES DEMANDEURS D'ASILE: L'ATA

Afin de satisfaire aux obligations en matière de conditions matérielles découlant de la directive «accueil», la loi a prévu le versement d'une allocation financière pour les demandeurs d'asile qui ne peuvent avoir accès à une place en CADA. L'accès dans un centre reste la modalité principale d'accueil, l'allocation temporaire d'attente (ATA) étant présentée comme un dispositif temporaire ou subsidiaire. En réalité, l'ATA est la première et souvent la seule modalité d'accueil pour les demandeurs.

Les dispositions législatives qui envisageaient de réserver cette allocation aux seuls demandeurs admis au séjour ont été jugées non conformes à la directive par le Conseil d'État et par la Cour de justice de l'Union européenne. En dépit de ces avancées juridiques, il est toujours difficile pour tous les demandeurs de faire valoir leurs droits.

A. LE RAPPEL RÉGLEMENTAIRE SUR LE BÉNÉFICE DE L'ATA

Les détails de ce rappel peuvent sembler superflus: en fait, chacun d'entre eux a des applications très concrètes pour les demandeurs d'asile et l'enquête montre les difficultés induites globalement ainsi que la disparité des pratiques qui s'en suivent (lire ci-après).

La directive «accueil» prévoit plusieurs modalités d'accueil pour les demandeurs, dont le bénéfice d'une allocation journalière[1]. Pour la transposer en France et remplacer l'allocation d'insertion, la loi de finances de 2006 a créé une allocation temporaire d'attente (ATA)[2] qui est versée aux demandeurs de plus de 18 ans, munis d'un récépissé et ayant déposé une demande. Le bénéfice de l'ATA est conservé tout au long de la procédure jusqu'à une éventuelle proposition concrète d'entrée en CADA.

À sa création, le législateur a limité le versement de l'ATA aux seuls demandeurs admis au séjour, excluant de droit les personnes en procédures «prioritaire» ou «Dublin». Par ailleurs,

1. Article 2j de la directive européenne «accueil» précitée.
2. Articles L.5423-8 et suivants du code du travail.

a été ajoutée à ce dispositif l'obligation faite pour bénéficier de l'ATA[3], d'accepter une offre de prise en charge en CADA dans l'attente d'y accéder.

Par une première décision[4] de juin 2008, le Conseil d'État a annulé plusieurs dispositions du décret d'application de cette nouvelle réforme de l'aide sociale aux demandeurs d'asile. Alors que l'allocation devait être versée aux seuls demandeurs munis d'un titre de séjour, le Conseil d'État a considéré que ces dispositions étaient incompatibles avec les objectifs de la directive « accueil »[5], cette dernière précisant de façon claire que les demandeurs d'asile ont droit, dès le dépôt de leur demande et aussi longtemps qu'ils sont admis à se maintenir sur le territoire, à bénéficier de conditions matérielles d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement ainsi qu'une allocation journalière, quelle que soit la procédure d'examen de leur demande. Le CESEDA mentionne expressément que les personnes placées en procédure « prioritaire » ont le droit de se maintenir sur le territoire pendant l'examen de leur demande par l'OFPRA[6]. Si la décision du Conseil d'État ne mentionne que des ressortissants des pays d'origine « sûrs », le raisonnement s'applique à tous les cas de procédures « prioritaires » (sauf en rétention). La décision a également annulé la disposition qui prévoyait que l'ATA ne pouvait être versée qu'une seule fois pour le même motif, le Conseil d'État estimant que le demandeur qui sollicite le réexamen de sa demande devait percevoir l'allocation dès lors que l'OFPRA déclarait cette demande recevable.

Si la loi de finances de 2009 a supprimé les dispositions excluant les pays d'origine « sûrs », elle n'a pas pour autant retiré l'exigence d'être muni d'une autorisation provisoire de séjour. Concernant les personnes en réexamen, le législateur[7] les avait exclus du bénéfice de l'ATA, même s'ils sont admis au séjour, à l'exception de cas humanitaires signalés par l'OFPRA. Une circulaire du 3 novembre 2009[8] a donc été transmise aux administrations concernées.

Sur recours de La Cimade et du Gisti contre cette circulaire, le Conseil d'État a considéré, par une seconde décision[9] d'avril 2011, que les dispositions n'avaient pas pour objet d'exiger un titre de séjour pour les demandeurs placés en procédure « prioritaire ». Il a également considéré qu'à défaut de décret pris pour préciser la procédure à suivre, la disposition concernant l'exclusion des demandeurs en réexamen ne pouvait s'appliquer.

Ainsi, à ce jour, tous les demandeurs d'asile, admis ou non au séjour, en première demande ou en réexamen, peuvent prétendre au bénéfice de l'ATA dans la mesure où ils peuvent se maintenir en France. En procédure normale, l'ATA est versée jusqu'à la décision de la CNDA ; en procédure « prioritaire », le versement s'interrompt dès la décision de rejet de l'OFPRA. L'allocation est versée pendant un an, renouvelable sur réinscription du demandeur. Un contrôle du récépissé a lieu à chaque renouvellement ainsi qu'une vérification des revenus tous les six mois, l'allocation étant soumise à un plafond de ressources. Son montant, de 11,01 € par jour en 2012 sera porté à 11,17 € en 2013.

3. Cf. partie 1 sous partie 3 sur les conditions d'accueil en préfecture et partie 3 sous partie 2 sur l'hébergement.
4. Conseil d'État, 16 juin 2008 n°300636.
5. Article 2 et 3 de la directive.
6. Article L.742-6 du CESEDA.
7. Article 16-1 de la directive « accueil » précitée interprétant la notion de demande multiple prévue par cette directive.
8. Circulaire n°NORIMMIM0900085C du 3 novembre 2009 relative à l'allocation temporaire d'attente.
9. Conseil d'État, 7 avril 2011 n°335924.

>> Conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs sous règlement « Dublin ».

Dans sa décision du 7 avril 2011, le Conseil d'État n'a pas tranché la question du bénéfice de l'ATA, et plus largement de l'application de la directive « accueil », pour les personnes faisant l'objet du mécanisme de détermination de l'État responsable « Dublin ». La Haute juridiction a transmis une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne[10] pour savoir si ces personnes pouvaient bénéficier des garanties prévues par la directive et, si oui, jusqu'à quel stade de la procédure. Le juge des référés du Conseil d'État avait déjà estimé que la directive s'appliquait jusqu'au transfert effectif mais l'accès à l'ATA était toujours impossible et seul le bénéfice d'un hébergement (d'urgence) était parfois accordé.

Le 27 septembre 2012, la Cour de justice a rendu son arrêt en considérant que la directive « accueil » s'applique à tous les demandeurs, qu'ils soient placés sous règlement « Dublin » ou non. La Cour indique également que le bénéfice des garanties prévues s'interrompt au transfert effectif, sous réserve que les personnes ne soient pas susceptibles d'entrer dans les cas de retrait ou de limitation prévus par la directive. Cette décision consacre le droit aux conditions d'accueil de tous les demandeurs,

La Cour précise aussi le point de départ du droit aux conditions matérielles, à savoir en France le dépôt en préfecture, et non celui de l'enregistrement par l'OFPRA. La réglementation française devra donc être revue comme le montant alloué chaque année à ce dispositif[11]. >>

B . DES MODALITÉS D'ACCÈS À L'ATA MULTIPLES

C'est Pôle emploi qui est chargé de gérer l'ouverture des droits et le versement de l'ATA pour les demandeurs d'asile. L'ATA est donc une allocation de chômage et les demandeurs doivent s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi, bien qu'il leur soit interdit d'en chercher un. L'ATA est une allocation journalière. Les droits sont ouverts à la date d'inscription du demandeur mais l'allocation est versée à terme échu, c'est-à-dire au début du mois suivant cette inscription.

Différentes modalités d'inscription existent selon les départements, les liens créés entre les plateformes d'accueil, voire les associations, avec les agences dont elles dépendent. Le référentiel de missions imposé aux plateformes depuis janvier 2012 encourage fortement leurs gestionnaires à mettre en place un partenariat spécifique avec les agences de Pôle emploi en vue d'inscrire les demandeurs d'asile. Encore faut-il que le demandeur soit suivi régulièrement dans une agence de Pôle emploi dans le cadre de sa procédure. Pour ceux qui ne le sont pas, le dispositif est celui de droit commun : le suivi a lieu par téléphone ou par internet, ce qui est particulièrement compliqué pour les non-francophones.

10. Article 267 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne qui permet à une juridiction nationale de poser une question quand elle a un doute sur l'interprétation d'une directive.
11. La loi de finances de 2011 avait prévu un budget de 54 millions d'euros alors que 157 millions ont été dépensés sur l'année.

Le cahier des charges pour les plateformes d'accueil réduit l'accompagnement pour l'accès à l'ATA à la seule possibilité de prise de rendez-vous : il exclut toute autre forme d'accompagnement comme compléter le dossier de demande et aider aux démarches. La plateforme peut organiser éventuellement des permanences de Pôle emploi dans ses locaux.

Plusieurs plateformes ont mis en place des partenariats divers avec Pôle emploi :

– pour l'inscription :

Dans le Bas-Rhin, la Loire ou en Ille-et-Vilaine, Pôle emploi est présent au sein de la plateforme pour l'inscription une fois par semaine. L'avantage est que les demandeurs d'asile peuvent également solliciter les agents présents en cas de difficultés.

Dans le Maine-et-Loire, la Seine-Maritime ou les Bouches-du-Rhône, la plateforme et Pôle emploi ont mis en place un planning partagé pour la prise de rendez vous. Dans la plupart des plateformes, la prise de rendez-vous se fait par téléphone comme en Moselle, dans le Nord, en Loire-Atlantique, en Gironde, dans le Loiret ou encore en Isère.

Enfin à Paris, dans l'Oise ou en Guyane, les demandeurs d'asile s'inscrivent en se présentant directement à Pôle emploi.

– pour le dossier :

La grande majorité des plateformes, y compris celles de l'OFII, aide à compléter le dossier de demande d'ATA, quand Pôle emploi ne le fait pas au cours de l'entretien pour l'inscription, bien que cela ne soit pas prévu par le cahier des charges.

Des exceptions demeurent dans l'Essonne, les Yvelines, le Val-d'Oise ou les Hauts-de-Seine où la plateforme tenue par l'OFII ne propose aucune aide pour la prise de rendez-vous et encore moins pour le suivi de la demande d'asile. Ce sont les associations de domiciliation gérées par des bénévoles qui remplissent cette tâche. Certaines antennes de l'OFII ont également pu refuser de remplir cette mission pour les personnes en procédure « prioritaire », ne recevant que celles admises au séjour, comme dans le Puy-de-Dôme (sur intervention des associations, la direction territoriale a récemment accepté de prendre en charge ces demandeurs). La difficulté se pose pour les demandeurs d'asile domiciliés dans un département sans plateforme, livrés à eux-mêmes ou dépendant des associations pour les accompagner.

>> L'INTÉRÊT OU LES LIMITES DU PARTENARIAT

S'il est incontestable que le demandeur doit avoir la possibilité d'être accompagné, ne serait-ce que pour l'inscription à Pôle emploi à cause de la barrière de langue, paradoxalement, les partenariats souhaités par l'OFII et mis en place par certaines plateformes peuvent avoir des inconvénients s'ils sont trop exclusifs.

Ainsi en Côte-d'Or, la plateforme gérée par l'OFII a des plages dédiées avec Pôle emploi. Mais ces dernières sont insuffisantes pour couvrir l'ensemble de la demande et les demandeurs doivent attendre jusqu'à deux ou trois mois pour avoir un rendez-vous et bénéficier effectivement de leur droit, restant dans l'intervalle sans ressources. La situation dans le Val-de-Marne illustrait bien les dérives d'un partenariat trop exclusif : la plateforme n'était

plus en capacité de proposer ses propres rendez-vous pour s'y inscrire à brève échéance et les services de Pôle emploi refusaient l'inscription par téléphone des demandeurs d'asile en raison du partenariat établi avec la plateforme. Ces derniers ne pouvaient donc pas s'inscrire et perdaient ainsi leurs droits sur cette période. La présence de Pôle emploi à la plate-forme une seule fois par semaine s'est aussi avérée insuffisante pour que tous les demandeurs soient reçus, ce qui peut repousser l'ouverture des droits et donc l'accès à l'allocation selon les pratiques locales.
Un autre inconvénient de ces partenariats est de ne concerner que les demandeurs suivis dans les plateformes, excluant ceux domiciliés chez un tiers ou dans une autre association. Les domiciliés de la plateforme du Rhône, au sein de laquelle se tient une permanence de Pôle emploi, ne peuvent s'adresser directement à l'antenne locale pour leurs démarches et sont systématiquement réorientés vers la plateforme.

C. UNE GESTION ANARCHIQUE DE L'ALLOCATION

En dépit des notes internes de Pôle emploi concernant l'ATA, les observations associatives révèlent une grande disparité dans l'inscription, l'attribution et le versement de l'allocation. Les fréquentes évolutions juridiques autour du droit à l'ATA ne facilitent pas le travail des agents de Pôle emploi, les ministères de tutelle étant eux-mêmes peu réactifs.

À titre d'exemple, la décision du Conseil d'État de juin 2008 portant sur un décret de décembre 2006 a fait l'objet d'une circulaire interministérielle en novembre 2009 qui elle-même a été transposée par une note interne de Pôle emploi en mai 2010[12]. L'annulation de la circulaire par le Conseil d'État en avril 2011 n'a toujours pas fait l'objet d'instructions officielles au niveau national. On n'ose à peine parler des conséquences de l'arrêt récent de la Cour de justice de l'Union européenne en ce qui concerne les demandeurs sous « Dublin ».

Cette situation engendre des inégalités importantes :

– pour l'accès à l'allocation :

En Guyane, en Moselle et dans le Loiret, les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire, quel que soit le motif, n'ont toujours pas un accès effectif à l'ATA. Parmi ces demandeurs, seuls les ressortissants des pays d'origine « sûrs » y ont accès en Seine-Maritime, dans le Haut-Rhin, en Savoie, en Loire-Atlantique et en Haute-Garonne. Dans le Val-d'Oise et l'Essonne, si le demandeur ne présente pas de courrier exposant sa situation, il ne peut être inscrit. La préfecture de l'Isère a longtemps donné instruction à Pôle emploi de ne pas leur verser l'ATA : ceci était mentionné explicitement sur le document délivré pour attester du dépôt du dossier OFPRA. S'agissant des personnes en procédure de réexamen, les droits à l'ATA leur sont ouverts en Gironde, à Paris, dans le Val-de-Marne, dans les Hauts-de-Seine et en Ille-et-Vilaine mais la situation est plus aléatoire en Seine-Saint-Denis, dans le Maine-et-Loire et dans les Yvelines. Enfin, contrairement aux consignes internes, des refus d'ouvrir à nouveau les droits pour les personnes qui font une nouvelle première demande d'asile (après être retournées dans leur pays d'origine) sont observés mais uniquement dans le Rhône et le Haut-Rhin. À la date de la rédaction, une agence de

12. Instruction PE n°2010-87 du 28 mai 2010 (BOPE n°2010-40).

Pôle emploi ouvrait des droits pour les demandeurs d'asile sous « Dublin » bien qu'aucune décision ne l'y contraigne.

– pour la date d'ouverture des droits à cette allocation :

Certaines agences de Pôle emploi prennent en compte la date d'enregistrement de la demande par l'OFPRA (Rennes, Nantes, Lyon) mais d'autres prennent la date du premier récépissé délivré par la préfecture (Créteil et Strasbourg). Les autres agences prennent en compte la date d'inscription avec les spécificités propres aux partenariats mis en place ; à savoir la date d'appel téléphonique à Pôle emploi, la date d'inscription par la plateforme sur le planning partagé, la date d'envoi d'un mail d'inscription, le jour de présentation en direct ou bien parfois la date de rendez-vous malgré une inscription préalable via la plateforme comme à Colmar.

– pour la fin des droits à cette allocation :

Alors que les règles sont précises pour la fin de versement de l'ATA (jusqu'à la fin du mois suivant la notification de la décision de l'OFPRA pour les procédures prioritaires et jusqu'à l'entrée en CADA ou la fin du mois suivant la notification de la réponse de la CNDA pour les procédures normales)[13], là encore les pratiques sont hétérogènes. Ainsi, si les départements d'Île-de-France sont plutôt bons élèves en raison d'un travail intense des associations pour faire respecter la date de fin de prise en charge, ce n'est pas le cas de Nantes, de Dijon, de Colmar, de Rennes et de Grenoble. Dans ces villes, Pôle emploi interrompt le versement de l'allocation à la fin du mois de la notification de la décision de rejet. Cela peut faire varier la date d'arrêt de versement de quelques jours à un ou deux mois. Si un demandeur d'asile reçoit une décision négative le 20 juillet, notifiée le 1er aout : à Paris, il recevra l'allocation jusqu'au 30 septembre (soit la fin du mois suivant la notification) alors qu'à Nantes, il ne la recevra que jusqu'au 31 juillet (la fin du mois de la notification), soit une différence de 680 euros !

Il est urgent que les règles et les pratiques s'harmonisent réellement pour un accès équivalent et effectif à l'allocation.

D. L'ACCÈS AU COMPTE BANCAIRE, UN OBSTACLE SUPPLÉMENTAIRE

Pour percevoir l'allocation, les personnes doivent aujourd'hui fournir les coordonnées d'un compte bancaire afin que Pôle emploi procède à son versement. Rares sont les agences qui proposent d'emblée une solution. Cette démarche est particulièrement compliquée pour les demandeurs d'asile qui sont bien souvent dépourvus des pièces exigées pour l'ouverture d'un tel compte. Si quelques agences ont gardé le système de versement de l'allocation par le biais de la lettre-chèque afin de proposer une alternative, comme dans le Pas-de-Calais, l'absence de compte bancaire personnel bloque le versement.

13. Articles L.5423-8 et 5423-11 du code du travail.

>> Rappel réglementaire

Pour ouvrir un compte auprès d'une banque (compte de dépôt ou livret), il faut attester de son identité par un justificatif officiel, en cours de validité, portant sa photographie[14].

La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 dispose que *« toute personne physique résidant en France, dépourvue de compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un compte dans l'établissement de crédit de son choix »*. Lorsqu'une personne se voit refuser l'ouverture d'un compte, elle peut bénéficier de la procédure dite du « droit au compte »[15]. Elle peut alors saisir la Banque de France afin que lui soit désigné un établissement bancaire qui aura l'obligation de lui ouvrir un compte de dépôt comportant douze services bancaires dits « de base »[16].

La difficulté réside dans le fait qu'aucune disposition n'énumère les documents valant pièce justificative d'identité. Chaque autorité administrative est donc libre de fixer les documents qu'elle admet dans le cadre de l'accomplissement des procédures relevant de sa compétence. De même, les acteurs privés (banques) apprécient librement les titres qu'ils acceptent pour vérifier l'identité d'une personne.

En revanche, aucun texte n'exige la régularité du séjour pour la mise en œuvre de ce « droit au compte », condition rappelée en novembre 2006 par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)[17]. >>

S'il est, à ce jour, possible pour les demandeurs d'ouvrir un compte sur livret A car certains établissements ont assoupli leurs règles (essentiellement la Banque Postale), il leur est quasiment impossible sans pièce d'identité « officielle » d'ouvrir un compte classique : ce document est donc malheureusement réduit à n'aborder ici que l'accès au Livret A qui est une solution bien insatisfaisante.

Aucune difficulté n'est signalée pour accéder au Livret A pour les demandeurs d'asile dépourvus de documents de leur pays s'ils sont munis d'une autorisation provisoire de séjour ou d'un récépissé, ces pièces étant acceptées facilement par les banques.

Ce sont les personnes en procédure « prioritaire » ou « Dublin » qui souffrent d'exclusions. La Banque Postale a changé ses règles afin de s'adapter à la situation : elle accepte la convocation « Dublin » et le refus de séjour si une photo figure sur le document du ressortissant d'un pays « sûr »[18]. La Banque Postale et les associations étudient la possibilité d'étendre cette possibilité à tout demandeur placé en procédure « prioritaire ».

Malgré ces directives, dans **la moitié des départements** observés, les ressortissants d'un pays « sûr » n'ont pas accès au Livret A à la Banque Postale : dans cette enquête, seuls six (**Gironde**, **Ille-et-Vilaine**, **Nord**, **Rhône**, **Puy-de-Dôme** et **Isère**) acceptent ces demandeurs. Pour les demandeurs en possession d'une pièce d'identité valide, des refus au motif, pour-

14. Article R.563-1, II du code monétaire et financier (CMF).
15. Article 137 de la loi codifié à l'article L.312-1 du CMF.
16. Procédure à suivre.
17. Halde, 6 novembre 2006, délibération n°2006-245.
18. Note interne MC.NPDT.10-258 du 21 octobre 2010 page 5.

tant illégal, d'absence de titre de séjour régulier persistent comme dans le Haut-Rhin, dans le Loiret ou en Haute-Garonne. Concernant les personnes sous procédure « Dublin II », les ouvertures ne sont possibles qu'en Gironde, en Loire-Atlantique et en Isère.

L'absence de compte bancaire est donc un réel obstacle à un accès effectif aux garanties minimales prévues par le droit communautaire en matière de conditions matérielles.

Un des éléments de solution est prévu pourtant dans la directive « accueil »[19] : la remise au demandeur d'asile d'un document à son nom et renouvelable. Ce document pourrait servir de justificatif d'identité s'il était remis et rédigé en bonne et due forme par l'administration[20].

E. LES BESOINS URGENTS ET LES AIDES DIVERSES

Avant son absorption dans l'OMI pour constituer l'ANAEM, ancêtre de l'OFII (lire encadré page 11), le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) accordait aux demandeurs d'asile qui venaient d'arriver une aide financière dénommée à l'époque « allocation d'attente » pour faire face pendant les délais inhérents aux procédures diverses. Cette allocation a disparu au motif que les demandeurs partaient très vite en CADA ou bénéficiaient immédiatement de l'allocation d'insertion, ancêtre de l'ATA.

Avant de percevoir une aide financière légale, les demandeurs peuvent donc aujourd'hui rester plusieurs mois sans ressources, aidés dans leur survie par les collectivités territoriales éventuellement et surtout par des associations caritatives pour se nourrir, se vêtir et assurer leurs besoins primordiaux. Il est utile de rappeler que les plateformes pour le premier accueil des demandeurs d'asile ont été instituées pour ce… « premier accueil ».

Le cahier des charges des plateformes prévoit des aides de première urgence pour les demandeurs, habituellement réservées à ceux qui ne perçoivent pas l'ATA, mais le budget alloué aux aides ne doit pas dépasser 5 à 10% de la dotation globale de la structure. En outre, le référentiel OFII exclut ses aides financières aux personnes percevant l'ATA. Pourtant, à de multiples reprises, le Conseil d'État a jugé son montant insuffisant[21]. En outre, seuls les majeurs peuvent percevoir cette allocation, sans prise en compte des enfants les accompagnant.

Très peu de plateformes proposent ce type d'aide. Celles de Bordeaux et de Paris (pour les familles) fournissent des produits de première nécessité (produits d'hygiène et couches) ainsi que des chèques restaurants. Celle de Bobigny fournit un kit d'hygiène après évaluation par un travailleur social et la plateforme de Nantes n'intervient qu'en cas d'urgence absolue. Selon nos observations, les autres plateformes ne proposent aucune aide directe. L'ensemble des plateformes oriente les demandeurs vers les associations caritatives de leur secteur, ce qui est d'ailleurs la consigne écrite dans leur référentiel. Certaines comme à Lyon et à Paris ont signé des conventions avec des organisations locales. Mais les associations sollicitées ne sont pas en mesure de subvenir aux besoins de tous les demandeurs, les bénéficiaires « traditionnels » étant déjà très nombreux.

19. Article 6 de la directive « accueil » précitée.
20. Ce qui est loin d'être le cas, Cf. partie 2, sous partie 2 et 3.
21. Conseil d'État, 13 août 2010, n°342330.

Parallèlement à l'intervention des associations, certaines collectivités territoriales peuvent intervenir quand des demandeurs sont sans ressources, mais surtout s'il y a des enfants. C'est le cas de conseils généraux au titre de la protection de l'enfance ou de centres communaux d'action sociale (CCAS) dans leur action d'aide aux défavorisés. Mais devant l'augmentation de leurs budgets d'aides, les collectivités territoriales rappellent de plus en plus fréquemment que l'asile est du ressort de l'État.

La directive «accueil» prévoit l'accès aux conditions d'accueil dès le dépôt de la demande, Pourtant la majeure partie des demandeurs vit dans une précarité extrême à son arrivée, situation qui se prolonge avant de bénéficier de l'ATA. Pour les demandeurs mis sous règlement «Dublin», cette précarité continue pendant toute cette procédure. Une allocation versée dès l'introduction de la demande auprès de l'autorité compétente devrait être la règle.

>> L'aide sociale à l'enfance, utilisée mais très méconnue.

Parmi les prestations de l'aide sociale à l'enfance (ASE), l'une est prévue pour les personnes ayant un enfant à charge lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent. Cette prestation peut être financière lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes. Elle est aussi accordée aux femmes enceintes confrontées à des difficultés médicales ou sociales et financières, lorsque leur santé ou celle de l'enfant l'exige. L'aide peut être délivrée sous forme d'un secours financier ou d'une allocation mensuelle, remboursable ou à titre définitif[22]. La situation au regard du séjour n'est pas opposable à la demande ni la durée de présence en France[23].

L'aide sociale à l'enfance constitue une des modalités de la mise en œuvre du «droit à une vie décente», lequel est « un principe de valeur constitutionnelle»[24] et de liberté fondamentale[25]. Il ne s'agit donc pas d'une simple possibilité pour l'ASE mais d'un véritable droit invocable par les personnes dès lors qu'elles remplissent les conditions pour en bénéficier. En cas de refus, la décision est susceptible d'un recours gracieux ou devant le tribunal administratif (ce recours au TA est rare car en général le conseil général réexamine le dossier, conscient d'une condamnation prévisible par le juge).

Le montant de cette aide financière est fixé par chaque conseil général dans son règlement intérieur annuel selon un quotient familial. Les conseils généraux n'aiment guère communiquer sur ce sujet lorsqu'il s'agit d'aides à des familles étrangères dont certaines peuvent être décrites comme «sans-papiers».

Cette question revêt une actualité particulière: lors de cette enquête dans la **Loire,** le conseil général demande à ses travailleurs sociaux de «*suspendre l'instruction des demandes d'aide financière de type "aide vitale" aux familles sans ressources*», évoquant l'hypothèse «*d'éventuelles filières d'immigration et de trafic d'enfants. [...] Il appartiendra aux professionnels d'apprécier chaque situation humaine afin de proposer de façon dérogatoire une aide visant à la protection efficace des enfants*»[26]. **>>**

22. Article L.222-2 et L.222-3 du CASF.
23. Article L.111-2 du CASF.
24. Conseil Constitutionnel, 23 janvier 1987, n°86-225 DC.
25. Tribunal administratif de Marseille, 4 octobre 2002, n°024716/0.
26. Note interne du 10 juillet 2012.

Dans les départements de la Gironde, du Maine-et-Loire, de l'Ille-et-Vilaine et du Nord, il est possible de bénéficier d'aides financières de la part des services de l'aide sociale à l'enfance. Dans le Loiret, l'aide reste exceptionnelle et en Savoie, cela dépend du lieu où la demande est faite dans le département. Les aides se font de plus en plus rares au regard des charges financières des départements.

De la même manière, certains CCAS fournissent des aides en nature comme des réductions pour les transports (Gironde et Puy-de-Dôme) ou des aides financières (Maine-et-Loire et Isère). Divers conseils régionaux élargissent aux demandeurs d'asile les mesures octroyées pour le transport régional (TER), conformément aux possibilités qu'octroie la loi.

F. LE DROIT AU TRAVAIL

La dernière possibilité pour le demandeur d'asile de subvenir à ses besoins est l'accès au travail.

La dérogation accordée aux demandeurs d'asile pour l'accès au travail a été retirée par une circulaire du 26 septembre 1991[27] car, à l'époque, *« une demande d'asile reçoit désormais une réponse sous deux mois en moyenne et, en cas de recours, le délai total de traitement du dossier ne dépasse pas six mois »* et les demandeurs d'asile percevaient des aides : l'allocation d'attente à leur arrivée puis l'allocation d'insertion d'alors pendant un an. Les rares demandeurs qui viennent en France avec un visa «asile» bénéficient de cette dérogation pour l'accès au travail.

Depuis août 2005, si un demandeur d'asile est toujours en attente d'une réponse de l'OFPRA au bout d'un an (la refonte de la directive européenne en 2012 réduirait ce délai à 9 mois) ou s'il a fait un recours auprès de la CNDA (sans condition de temps), il peut demander une autorisation provisoire de travail. Dans les deux situations, il est soumis aux règles de droit commun et la situation de l'emploi lui est opposable[28]. Les demandes se font à la DIRECCTE[29]. La personne concernée doit produire une promesse d'embauche ou un contrat de travail d'une durée supérieure à quatre mois, son récépissé, les justificatifs du domicile figurant sur ce dernier et la lettre d'enregistrement de l'OFPRA ou le reçu de recours délivré par la CNDA. Une fois l'autorisation obtenue, le demandeur peut aller faire modifier son récépissé à la préfecture afin qu'il comporte la mention l'autorisant à travailler.

Dans les faits, peu de demandeurs d'asile sont autorisés à travailler, même en réunissant les conditions pour l'obtenir, sauf dans l'Essonne, la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine et très récemment à Paris et dans le Puy-de-Dôme (ainsi qu'à Mayotte dans divers cas de figure, l'ATA n'existant pas dans cette île). Un accès effectif au travail aurait pourtant plusieurs avantages, au nombre desquels l'autonomie et un début d'intégration.

27. Circulaire n° NOR PRMC9100057C du 26 septembre 1991 relative au droit au travail des demandeurs d'asile.
28. Article R.742-2 et R.742-3 du CESEDA.
29. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

3.2. L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ont été créés il y a une vingtaine d'années pour accueillir les demandeurs pendant la durée de la procédure.
En 2000, seules 5000 places de CADA existaient et ce dispositif était loin d'héberger l'ensemble des personnes qui en avaient besoin. Comme la France devait transposer la directive «accueil», il fut décidé de créer 15 000 places supplémentaires. Ces créations s'accompagnèrent d'une réforme du dispositif: les demandeurs devaient accepter une offre de prise en charge en CADA s'ils voulaient recevoir des conditions d'accueil. À terme, tous les demandeurs d'asile admis au séjour devaient y accéder. En 2012, le dispositif est dans une crise grave, seuls un tiers y sont entrés. Malgré la création de mille places supplémentaires en 2010 et celle programmée de mille autres en 2013, les délais d'admission dans les centres s'allongent et les exclusions, de droit et de fait, sont multiples.

Ce sont donc les dispositifs d'urgence, dédiés aux demandeurs d'asile ou bien de droit commun, comblant cette carence, de façon précaire et insuffisante, qui sont devenus le dispositif principal d'hébergement des demandeurs d'asile.

A. LE RAPPEL RÉGLEMENTAIRE

La directive «accueil» du 27 janvier 2003 prévoit que les demandeurs d'asile, quelle que soit la procédure qui leur est appliquée, puissent bénéficier d'un logement à compter du dépôt de leur demande d'asile auprès des autorités compétentes, à savoir la préfecture et ce pendant le temps où ils sont autorisés à se maintenir sur le territoire comme demandeur d'asile[30].

Les CADA correspondent clairement aux modalités d'accueil prévues par la directive. Ce dispositif, prévu par la loi[31], permet aux demandeurs d'avoir accès à un hébergement, à une allocation «mensuelle de subsistance» et à un accompagnement social et juridique jusqu'à la décision définitive sur leur demande. Pour y être accueillis, ils doivent être admis au séjour au titre de l'asile, avoir accepté l'offre de prise en charge faite par le préfet[32] et leur demande doit être en cours d'examen auprès de l'OFPRA ou de la CNDA. De ce fait, les CADA n'accueillent pas les demandeurs sous procédure «Dublin» ou «prioritaire». L'exclusion de ces demandeurs est contestable au regard de la directive elle-même et des décisions, tant du Conseil d'État[33] que de la Cour de justice de l'Union européenne[34].
L'accès à une place CADA n'est possible qu'une fois un titre de séjour provisoire délivré, donc parfois des mois après leur première démarche. La décision d'admission est prise par le responsable du centre conjointement avec le préfet. En réalité, c'est le préfet de région ou le ministère de l'intérieur qui oriente les personnes par le biais du logiciel DN@, géré par l'OFII. Les plateformes d'accueil sont chargées d'informer le demandeur qu'une place lui est attribuée. Le cahier des charges des missions des CADA est précisé par voie de circulaire[35].

30. Article 14 de la directive précitée.
31. Articles L.348-1 et suivants du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).
32. Cf. partie 1 sous partie 3 sur les conditions d'accueil en préfecture.
33. Conseil d'État, 7 avril 2011 précitée et 10 octobre 2012, n°363110.
34. Décision de la CJUE du 27 septembre 2012 précitée.
35. Circulaire n°NORIOCL1114301C du 19 août 2011 relative aux missions des CADA et aux modalités de pilotage du DNA.

>> Le logiciel DN@.

La loi de 2006 a prévu que l'OFII *« gère un traitement automatisé des personnes demandant leur admission ou accueillis dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile »*. Le traitement a été officiellement créé par une décision de l'OFII du 29 mai 2009 mais il avait été mis en place beaucoup plus tôt.

Ce logiciel est rempli par l'OFII et les plateformes d'accueil pour les demandes d'admission en CADA. C'est un portail extranet à accès sécurisé. Chaque cellule familiale fait l'objet d'une fiche individuelle avec des onglets thématiques, créée lors de la saisine par la plateforme puis modifiée selon l'évolution de sa demande d'asile ou son admission en CADA.

Informations recueillies dans le logiciel DN@ selon la décision de l'OFII.

- état civil : nom, prénom, date de naissance, sexe, nationalité, situation matrimoniale, lieu de naissance, pays de naissance ;
- date d'entrée en France du demandeur et de sa famille ;
- langues parlées ;
- situation relative au séjour : numéro AGDREF[36], type et durée de validité du titre de séjour ;
- situation relative à la procédure de demande d'asile : numéro de dossier de demande d'asile déposé auprès de l'OFPRA et / ou de la CNDA, date et sens des décisions OFPRA et CNDA ;
- situation relative à l'hébergement : domiciliation du demandeur en attente d'entrée en CADA, lieu d'hébergement du demandeur pris en charge en CADA (adresse réelle), date d'entrée en CADA, date et modalité de sortie du centre ;
- situation professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés : niveau scolaire, contrat d'accueil et d'intégration, formation linguistique, formation professionnelle, emploi ;
- état de l'ouverture des droits : allocation mensuelle de subsistance, couverture maladie universelle, allocation temporaire d'attente, revenu minimum d'insertion, demande de logement.

L'ensemble des renseignements permet automatiquement de créer des tableaux de bord, avec listes d'entrées (qui peut être distribuée par composition familiale ou par nationalité), de sorties (avec distribution des modalités de sortie), des présents (avec nationalité, étape de la procédure et durée de séjour) et des indicateurs de gestion (taux d'occupation, taux de présence de réfugiés ou de déboutés, durée de séjour pour réfugiés ou pour déboutés).

Un critère très important a été intégré dans le traitement, sans être annoncé, la priorité de la demande qui est déclinée en trois niveaux. Concrètement, seuls ceux inscrits dans la catégorie la plus élevée peuvent espérer être admis en CADA.

En outre depuis 2012, le logiciel gère également les admissions dans les centres d'hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile. >>

36. Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

À titre subsidiaire, la directive prévoit également que des modalités différentes peuvent être mises en place si les possibilités d'accès à un tel centre sont épuisées. Ces dispositifs doivent être utilisés pendant une période raisonnable, aussi courte que possible. Aussi, face au manque de places en CADA et, dans l'obligation de fournir un hébergement aux demandeurs qui ne sont pas admis au séjour, l'État a développé des dispositifs d'urgence dans tous les départements. Ils prennent la forme de places en hôtel, d'accueils d'urgence collectifs ou d'appartements. Ce système est piloté par le préfet de région. Les publics accueillis et les modalités de prise en charge sont également précisés par voie de circulaire[37]. Si elle ouvre une possibilité d'héberger les demandeurs non admis au séjour, la circulaire en limite la durée. Ainsi, en procédure «prioritaire», les personnes peuvent être prises en charge seulement jusqu'à un mois après la décision de l'OFPRA et, sous procédure «Dublin», jusqu'à un mois après la décision de réadmission vers l'État responsable[38]. La circulaire ne prévoit qu'un hébergement *stricto sensu*.

Enfin, même si les demandeurs bénéficient de garanties particulières, ils peuvent toujours avoir accès, en dernier ressort et par défaut, au dispositif de veille sociale, «le 115»[39]. Ce dispositif concerne particulièrement les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire, dont la demande a été rejetée par l'OFPRA, ces derniers n'étant plus considérés comme «demandeurs d'asile» par l'État.

B . L'ACCÈS AU CADA

Après avoir accepté l'offre de prise en charge faite par le préfet compétent, le demandeur d'asile doit attendre une proposition concrète d'hébergement. Depuis 2007 et suite à la régionalisation de l'admission au séjour, le préfet de région a un rôle prépondérant dans la gestion des places en CADA. Il gère l'attribution des places disponibles au sein de la région en définissant les quotas de places par départements, puis au niveau régional en fonction des besoins. Pour autant, l'État a souhaité conserver un pourcentage de places géré par l'administration centrale et l'OFII. Ce mécanisme de «péréquation» nationale concerne en théorie 30% des places vacantes. Cette règle ne s'applique pas pour les régions **Île-de-France** et **Rhône-Alpes** qui disposent de l'ensemble de leurs places vacantes. Ce système n'est pas respecté partout: dans le **Haut-Rhin**, le préfet ne déclare pas les places disponibles, quitte à en laisser certaines vacantes ou à imposer au CADA de reconfigurer leurs locaux, créant ainsi de la sur-occupation et de la promiscuité au sein des lieux de vie.

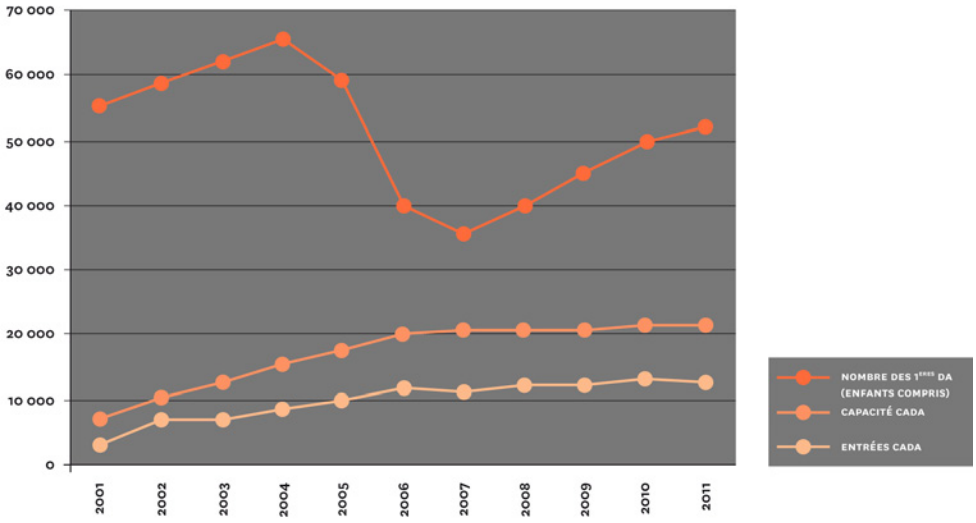
37. Circulaire n°IOCL1113932C du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'urgence pour demandeur d'asile.
38. Ces dispositions entrent en contradiction avec le droit européen interprété par la Cour de justice en ce qui concerne les demandeurs sous règlement Dublin. La circulaire a été contestée par la Cimade en juin 2011.
39. Article L.345-2-2 du CASF.

>> Quelques chiffres[40].

Le dispositif des CADA compte 21 410 places réparties sur toute la France, à l'exception de la Corse et des DROM où pourtant les demandeurs sont nombreux. Avec un dispositif qui a peu évolué depuis 2006 (création de 1 000 places) et l'augmentation continue de la demande depuis quatre années, le pourcentage de demandeurs effectivement hébergés est loin de l'objectif de 90% fixé en 2005. Ainsi, pour l'année 2011, ce sont 12 808 personnes qui sont entrées en CADA soit 24,7% de l'ensemble des demandeurs ; le pourcentage d'entrants a chuté de plus de 11% par rapport à 2008. Si l'on calcule sur les seuls 33 000 « admis au séjour » dans l'attente d'une place, ce taux monte à 38%[41]. Les célibataires perdent du terrain avec 2 241 personnes admises (soit 17,4% des entrées) contre 10 623 qui sont en famille.

Malgré l'injonction de réserver 30% des places au « national », seules 908 personnes (8% donc loin de l'objectif de 30%) ont été ainsi admises en CADA, en baisse constante depuis quatre ans (2 065 personnes en 2008). >>

>> Évolution des demandes d'asile (en métropole) et des places en CADA 2001-2011.



L'allongement constant du séjour en CADA (587 jours en 2011) explique aussi ce faible taux d'entrée. La demande aux préfets de recourir plus massivement aux procédures d'exception et la baisse du temps d'instruction des demandes à la CNDA (de 15 à 9 mois entre 2010 et 2011) n'ont pas suffi à désengorger le système. Malgré la décision de créer 1000 places de CADA supplémentaires pour 2013, la situation est toujours critique alors que l'arrêt de la Cour de justice ouvre la possibilité d'un accueil de tous les demandeurs. >>

40. Source rapport d'activité de l'OFII pour 2011.
41. Pour le premier semestre 2012, le dispositif CADA hébergeait, selon le ministère, 31,54% du nombre total des personnes en cours de procédure (hors enfants) et admissible dans un tel centre.

>> LES COMMISSIONS D'ADMISSION

Alors que leur disparition était annoncée par le ministère en 2008 avec la mise en place du logiciel DN@, les commissions d'admission locales ou régionales, pilotées par les préfets et l'OFII et rassemblant les responsables des centres continuent d'exister. Ainsi, de telles commissions existent encore en Seine-Saint-Denis où la direction territoriale de l'OFII, les responsables des CADA et la plateforme d'accueil se réunissent chaque mois pour décider des nouvelles admissions. Dans la Loire, la plateforme et la DDCS (ex DDASS) décident seules des entrées. La plateforme de Rouen fait des propositions à la Préfecture pour les demandeurs domiciliés en Seine-Maritime et à la DDCS de l'Eure pour ceux de ce département. Dans le Rhône, la préfecture rencontre de façon hebdomadaire la plateforme d'accueil, les responsables de CADA ainsi que certaines associations pour déterminer les nouvelles admissions. En Côte d'Or ou dans le Bas-Rhin, les plateformes sont impliquées également pour savoir qui est orienté en CADA. En revanche, si la plateforme régionale est en régie directe ou partielle par l'OFII, la procédure peut être plus administrative comme dans la région Midi-Pyrénées ou en Aquitaine.

Le maintien des commissions locales ou régionales d'admission montre également que les préfets souhaitent réserver les places disponibles à des demandeurs d'asile «locaux» plutôt que de les proposer au niveau national par le biais du logiciel DN@. Cela explique le faible taux d'admission en CADA du «mécanisme de péréquation nationale».

>> LES CRITÈRES D'ADMISSION : DES PRIORITÉS DIFFÉRENTES

Les critères d'admission sont divers selon les régions et départements, aucune circulaire ne fixant de priorités[42]. Pour nombre d'entre eux, l'admission se fonde essentiellement sur des critères sociaux, familiaux et de vulnérabilité comme en Savoie, dans le Rhône, dans le Bas-Rhin, dans la Loire, en Seine-Maritime, dans les Hauts-de-Seine et le Puy-de-Dôme. Dans d'autres départements, les personnes prises en charge dans le dispositif d'urgence pour demandeurs d'asile sont prioritaires comme à Paris, en Loire-Atlantique, dans le Val-de-Marne, dans l'Essonne, en Seine-Saint-Denis, dans le Nord et dans le Val-d'Oise. Dans les départements de la Côte-d'Or, du Haut-Rhin, de la Moselle et de l'Oise, le critère qui semble être principal est l'ancienneté de la demande de place en CADA. La composition familiale et la nationalité sont également prises en compte pour décider des futures admissions, souvent pour s'adapter à la configuration des places disponibles et aux nationalités déjà présentes. C'est le cas en Gironde, dans le Maine-et-Loire, dans les Yvelines et en Isère. Ces derniers critères peuvent donner le sentiment que certains responsables de CADA font «leur marché».

L'avancée de la procédure peut être un critère déterminant, mais surtout excluant, comme dans le Rhône, à Paris, dans le Val-de-Marne et dans le Val-d'Oise. Les demandeurs en recours devant la CNDA ne sont plus «prioritaires» en CADA, ce qui en exclut un nombre

42. La circulaire du 3 mai 2007 relative aux missions des CADA précisant certaines priorités a été abrogée de fait car elle n'a pas été publiée.

important. Ce critère ajouté à celui de la priorité donnée aux personnes déjà hébergées dans le dispositif d'urgence, conduit à une exclusion complète de tout dispositif d'hébergement[43] des demandeurs en recours qui n'ont pas été hébergés antérieurement.

>> LES DÉLAIS D'ADMISSION OBSERVÉS

Au vu de ces éléments, le délai d'admission dans un CADA est très variable comme le montre le tableau suivant :

DÉPARTEMENTS	DÉLAI D'ADMISSION POUR FAMILLES	DÉLAI D'ADMISSION POUR ISOLÉS
CÔTE-D'OR	En moyenne 7 mois	
ESSONNE	Rapide	
GIRONDE	2 à 5 mois	Plus de 5 mois
ILLE-ET-VILAINE	Plusieurs mois	
NORD	2 mois	Entre 6 et 8 mois
PARIS		Minimum 6 mois voire jamais
SAVOIE	Entre 3 et 6 mois	
SEINE-MARITIME	En moyenne 4 mois	
SEINE-SAINT-DENIS	6 mois	Minimum 6 mois voire jamais
VAL-D'OISE		Plusieurs mois voire jamais

On observe également des refus de places en CADA par des demandeurs eux-mêmes dans différents départements, principalement en raison de l'éloignement du centre proposé. Les délais pour accéder au CADA accentuent ce phénomène, les demandeurs ayant eu le temps de se constituer un réseau d'aide ou d'amis ou de commencer un suivi médical dans la ville où ils sont arrivés, voire de trouver une solution d'hébergement et ne souhaitant plus partir ; de plus, les enfants ont pu commencer l'école. Pour des personnes qui ont fui leur pays, le départ dans un CADA à l'autre bout de la France est alors vécu comme un nouveau déracinement.

C. L'URGENCE, PRINCIPAL DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

Selon l'OFII, au 31 décembre 2011, 10 410 demandeurs d'asile étaient en attente d'une place en CADA. Selon le service de l'asile du ministère de l'intérieur, plus de 20 000 places ont été payées en 2011 au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et la loi de finances en prévoit exactement 20 760 pour 2013. Il convient d'ajouter à ce chiffre le dispositif d'ADOMA qui compte 2 160 places gérées par l'OFII au niveau national. Ainsi,

43. Sauf si le demandeur saisit le juge des référés : cf. Conseil d'État, 22 novembre 2010, n°344373.

près de 23 000 places d'urgence seront financées pour 2013. L'État a donc mis en place un dispositif à deux vitesses et les demandeurs d'asile ayant accès à un CADA ne sont plus majoritaires : l'hébergement d'urgence s'avère la principale modalité d'hébergement.

>> UN DISPOSITIF DIVERS ET DÉSÉQUILIBRÉ

Le dispositif d'hébergement d'urgence, financé sur des crédits déconcentrés de l'État, prend différentes formes. La principale différence avec le dispositif CADA est le prix de journée, largement inférieur (15 euros par jour pour les places d'urgence contre 24 euros en CADA) ce qui a pour conséquences un hébergement d'une autre nature et, dans la grande majorité des situations, une absence de suivi social, autre que celui minimal proposé par la plateforme d'accueil.

Les plateformes sont souvent elles-mêmes gestionnaires de places d'urgence[44]. Ainsi, dans le Val-de-Marne, à Paris (concernant la plateforme pour les isolés), en Loire-Atlantique et en Côte-d'Or, les plateformes associatives gèrent des places en hôtel. Si, pour les deux premières un suivi plus personnalisé est prévu, ce n'est pas le cas des deux autres où les demandeurs d'asile dépendent des services de la plateforme. Dans le Rhône, en Isère, en Seine-Saint-Denis, dans la Loire ou le Bas-Rhin, les plateformes gèrent des places d'hôtels mais aussi des hébergements collectifs avec un accompagnement social spécifique prévu. Ailleurs, ce sont d'autres associations qui gèrent les places d'hébergement d'urgence. En Gironde, le CAIO (Centre d'accueil, d'information et d'orientation) gère les places d'urgence (sans accompagnement social) tout comme l'ARCA (Association régionale coordination asile) dans les Bouches-du-Rhône. Dans le Tarn-et-Garonne, dans le Nord, dans l'Essonne ou dans les Hauts-de-Seine, des associations gèrent des dispositifs d'hébergements collectifs avec un accompagnement social.

Le dispositif d'urgence est donc très inégalitaire selon les régions où les demandeurs d'asile déposent leur demande. La prise en charge à l'hôtel est la moins adaptée. Les hôtels sont parfois vétustes, sur occupés et peuvent être très éloignés de la plateforme d'accueil comme en Île-de-France : il est courant que des familles domiciliées à Paris soient hébergées dans un département périphérique avec des problèmes dans le cas de demandes d'aides aux collectivités territoriales locales. Les personnes sont alors laissées dans une situation d'abandon social et généralement sans ressources en début de procédure.

Le dispositif d'urgence, à l'instar des CADA, est également saturé. La régionalisation de l'accueil des demandeurs d'asile a eu des effets pervers en concentrant la demande sur un territoire sans mettre de moyens supplémentaires suffisants. En Ille-et-Vilaine, le dispositif est totalement saturé. À Paris, il faut au minimum 7 à 8 mois pour y accéder pour une personne seule (les familles y accèdent en général relativement rapidement, la plateforme en charge de leur accueil ayant une convention avec le Samu social pour une prise charge quasi-immédiate). En Haute-Garonne, l'enveloppe consacrée à l'urgence est généralement vide au printemps de chaque année. En Côte-d'Or, il n'y avait plus de prise en charge possible à l'hébergement en septembre 2012. Quand on regarde de plus près la répartition des

44. Pourtant, le référentiel de mission des plateformes établi par l'OFII exclut cette activité de gestion de places.

places à l'échelle nationale, des déséquilibres apparaissent dans certains départements. Dans le Tarn-et-Garonne il y a 35 places d'hébergements d'urgence pour 381 premières demandes en 2011 et dans le Val-d'Oise 6 places d'hébergement d'urgence pour plus de 1 400 demandes. En Seine-et-Marne, malgré 600 demandes annuelles, aucun dispositif d'urgence n'est dédié pour les demandeurs d'asile.

>> DES CRITÈRES D'ENTRÉE DIFFÉRENTS SELON LES RÉGIONS

À chaque dispositif correspondent des règles et des décideurs. Pourtant, bien que la circulaire du 24 mai 2011 pose des modalités claires de prise en charge, incluant autant les demandeurs d'asile admis au séjour que ceux non admis au séjour, chacun (association gestionnaire et/ou décideur institutionnel dans les départements et régions) fixe ses propres règles.

À Paris, la plateforme pour personnes isolées décide des entrées et accueille uniquement les demandeurs admis au séjour[45] tout comme celle du Val-de-Marne, en donnant priorité aux familles et aux femmes seules. Dans le Val-d'Oise et l'Essonne, l'OFII gère les admissions en hébergement d'urgence dédié à l'asile et n'oriente également que les admis au séjour. En Loire-Atlantique, en Gironde et dans le Maine-et-Loire, l'admission est possible dès le dépôt de la demande et quelle que soit la procédure. En Seine-Saint-Denis, les règles sont fixées par la plateforme, en lien avec l'OFII, et sont très strictes : seuls les personnes admises au séjour et n'ayant pas encore été convoquées à un entretien OFPRA sont intégrées dans le dispositif. Dans le Bas-Rhin, les discussions ont lieu avec la préfecture dans le cadre de la commission locale d'admission des places en CADA. Dans le Loiret, la prise en charge n'est possible que pour sept jours et les admissions ou renouvellements de l'hébergement sont décidés en commission locale avec les services de la préfecture et les responsables associatifs.

Concernant l'accès au dispositif pour les demandeurs placés en procédures « prioritaire » ou « Dublin », le constat est encore plus flagrant : obtenir une place est quasi-impossible quelle que soit la composition familiale. C'est le cas à Calais, à Évry, à Créteil, à Rennes, à Bobigny, à Cergy, à Nanterre, à Orléans, à Clermont-Ferrand et à Versailles. Ailleurs, le dispositif est seulement accessible pour les familles comme à Paris, à Dijon, à Nantes, à Lyon, à Strasbourg, à Marseille, à Bordeaux et à Colmar. Les personnes isolées doivent se retourner vers le 115 pour une hypothétique solution à renouveler sans cesse. À Beauvais, seules les personnes placées sous règlement « Dublin » sont hébergées mais pas celles en procédure « prioritaire ». C'est la même situation à Rouen mais il n'existe que quelques places « réservées » pour eux sur le dispositif. En revanche, si une place est disponible à Angers, à Saint-Étienne et à Grenoble, les demandeurs peuvent tous y accéder. La moitié des associations hébergeant les demandeurs non admis au séjour respecte à la lettre les prescriptions de la circulaire du 24 mai 2011, à savoir une fin de prise en charge un mois après la réponse de l'OFPRA ou à la décision de réadmission vers l'État responsable.

45. De nombreux référés ont été déposés à Paris par des demandeurs d'asile sous règlement « Dublin ». Les injonctions du juge des référés de les héberger sont honorées en fonction des places disponibles.

L'accès au dispositif d'urgence, à défaut d'une place en CADA, reste donc très aléatoire et ne permet pas non plus de répondre aux besoins, même de manière provisoire, des personnes, qu'elles soient admises au séjour ou sous procédure d'exception. En outre, les plateformes d'accueil ne doivent pas rechercher des places d'hébergement pour les demandeurs: cette activité est exclue de leur champ de compétence par l'OFII. Les salariés doivent orienter vers le dispositif spécifique aux demandeurs ou bien, de façon subsidiaire, vers le dispositif de droit commun, piloté par les préfectures au sein du nouvel outil de gestion des places, le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)[46].

D. LES ASSOCIATIONS FACE À LA CRISE DE L'HÉBERGEMENT

Face à la saturation qui concerne tous les dispositifs d'hébergement, incluant le 115, les associations observent une augmentation dramatique du nombre de demandeurs d'asile à la rue. Cela concerne principalement les personnes isolées mais aussi et de plus en plus fréquemment des familles avec des enfants parfois en bas âge. En septembre 2012, les associations de **Strasbourg** comptaient 150 personnes en famille à la rue et à peu près autant de personnes isolées. À **Saint-Étienne** ou à **Lyon**, ce sont environ 200 personnes qui étaient à la rue ou dans une précarité extrême.

Pour tenter de répondre au dénuement des personnes les associations, de plus en plus sollicitées, ont mis en œuvre des types d'aide en fonction de leurs moyens humains et matériels.

>> LE DÉVELOPPEMENT DU CONTENTIEUX DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL

Le contentieux des conditions matérielles d'accueil est né en mars 2009. Par une série d'ordonnances, le Conseil d'État a dégagé de la directive «accueil» et de la loi un nouveau corollaire au droit d'asile, qui permet de contester efficacement les pratiques des préfectures et de priver les demandeurs d'asile d'hébergement. Il ressort des décisions du Conseil d'État[47] que l'État doit admettre les demandeurs au séjour le plus rapidement possible, afin de leur permettre l'accès aux conditions matérielles d'accueil et, dans l'attente, le préfet doit assurer les besoins fondamentaux, à savoir l'habillement, la nourriture et surtout l'hébergement et ce, quelle que soit la procédure. La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé ces raisonnements dans sa décision du 27 septembre 2012. En outre, le Conseil d'État a précisé que le préfet devait tout mettre en œuvre pour rechercher une place d'hébergement, au niveau local, régional mais aussi national, et a admis que le montant de l'ATA était insuffisant[48].

Fortes de ces ordonnances, de nombreuses associations, avec l'aide d'avocats, ont fait valoir les droits des personnes en utilisant le biais du référé-liberté. C'est le cas à **Saint-Étienne** où le Secours Catholique a depuis plusieurs mois porté de nombreux contentieux devant

46. Articulation prévue par la circulaire du 31 janvier 2011 non publiée (donc non opposable aux administrés)
47. Conseil d'État, 23 mars 2009, n°325884, 17 septembre 2009 n°331950 et 20 octobre 2009, n°332631.
48. Conseil d'État, 25 janvier 2011, n°345800 et 21 juillet 2011, n°350760.

la juridiction administrative et obtenu presque autant de condamnations. La Cimade et l'ADA (Accueil Demandeurs d'Asile) à Grenoble ont également déposé plus de 200 contentieux avec un tiers de succès en 2011 et 2012. Les associations de Nantes, de Toulouse et de Lille déposent de nombreux contentieux. Dom'Asile en Seine-Saint-Denis a fait condamner la préfecture ou contraint cette dernière à respecter ses obligations sur 99 dossiers. À Paris, ce sont 400 condamnations qui ont été obtenues depuis fin 2010, par le GISTI (Groupe d'information et de soutien aux immigrés), le MRAP (Mouvement contre racisme et pour l'amitié entre les peuples) et la FASTI (Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés). Les associations de Seine-Maritime commencent à utiliser également ce droit.

Cependant, ce contentieux «de masse» a semblé irriter le Conseil d'État qui a cherché à le circonscrire. Ainsi, par une ordonnance du 19 novembre 2010, le juge des référés a considéré qu'il n'y avait d'atteinte grave que dans certaines conditions : celui-ci doit tenir compte des moyens dont dispose le préfet, des diligences effectuées pour rechercher un hébergement et de la situation de vulnérabilité du demandeur en raison de son âge, de sa situation de famille ou de sa santé[49]. Ainsi, pour le juge des référés, il y avait atteinte au droit d'asile pour un malade non hébergé depuis dix-huit mois[50] mais non pour une famille pour laquelle le préfet avait sollicité tous les dispositifs[51]. En conséquence, certains juges des référés ont une approche très restrictive et rejettent tous les référés par ordonnance comme à Toulouse. Même en cas d'injonction du juge des référés, certains préfets ne respectent pas les ordonnances des juges. Il est souvent nécessaire que les personnes demandent des sanctions financières à défaut d'être hébergées. Ce déni de droit peut coûter cher à l'État, comme cela a été le cas en Guyane où l'État a dû verser plus de 80 000 euros pour ne pas avoir respecté ses obligations envers 22 demandeurs[52].

>> LES RÉSEAUX DE SOLIDARITÉ

Une autre piste afin de tenter de proposer des solutions et pallier les carences graves de l'État s'est développée à travers la solidarité citoyenne. Ce soutien prend diverses formes : trois exemples parmi bien d'autres.

À Saint-Étienne, l'association Anticyclone a mis des matelas par terre dans une salle de réunion attenante à l'église dans laquelle œuvrent les bénévoles. 52 personnes s'y entassent, femmes, hommes et enfants, sans aucun confort ni possibilité de prendre des douches. Cette réponse pragmatique est insatisfaisante et lourde de conséquences, tant pour les demandeurs que pour l'association qui l'assume financièrement à grand peine avec la paroisse.

À Nîmes, un réseau s'est constitué en 2009 avec l'arrivée au centre de rétention d'une cinquantaine d'Afghans «évacués» des Jungles du Calaisis. Après leur sortie de rétention, les préfets de Nîmes et de Montpellier ont refusé d'enregistrer leur demande d'asile et de les héberger. Un réseau d'hospitalité s'est constitué autour de La Cimade et de l'Église pro-

49. Conseil d'État, 19 novembre 2010, n°344286.
50. Conseil d'État, 22 novembre 2010, n°344373.
51. Conseil d'État, 12 avril 2011, n°348240.
52. Conseil d'État, 5 septembre 2011, n°351710.

testante pour les héberger et les soutenir, avec notamment l'implication d'un village des Cévennes. Ce réseau accueille toujours tous les exclus du dispositif[53].

Une autre forme d'accueil solidaire s'est développée à l'initiative du Jesuit Refugee Service (JRS) à travers son projet «Welcome»[54]. L'idée est d'accueillir pour une durée définie, un mois souvent, un demandeur d'asile chez plusieurs citoyens successivement, dans l'attente de trouver une solution pérenne. Un tuteur est chargé par ailleurs de l'accompagner dans ses démarches. Cette initiative a pris de l'ampleur et des demandeurs sont ainsi accueillis à **Paris**, à **Nantes**, à **Lille** (via le Réseau d'accueil des immigrés à Lille), à **Chambéry** ou encore au **Mans**.

Une difficulté commune est observée dans tous les lieux où ce type d'aide est apporté: les autorités considèrent qu'elles n'ont plus à héberger les demandeurs alors que cette solution n'est que provisoire et précisément en réaction à l'absence de places.

>> LE RECOURS AUX RÉQUISITIONS DE LIEUX

Quand le «droit» ne marche pas ou plus et que la solidarité atteint ses limites, la dernière option est celle de l'ouverture de squats. Si le phénomène a existé de tout temps, la crise de l'accueil a poussé des demandeurs d'asile, avec ou sans l'aide d'associations, à envisager ce type de solution plus couramment depuis quelques années et particulièrement depuis 2010[55].

À **Dijon**, un des plus gros squats de France a été ouvert en novembre 2011 à l'initiative d'un collectif d'associations (Coordination réfugiés de Dijon) pour répondre au manquement de l'État à loger des centaines de demandeurs laissés à la rue. Plus de 300 personnes se trouvaient dans une ancienne école de greffes en plein centre-ville jusqu'à son évacuation en juillet 2012 par la préfecture et la Mairie de Dijon. Si la plupart des demandeurs admis au séjour ont été dispersés dans des centres situés dans toute la région Bourgogne et au-delà, ceux placés en procédure «prioritaire» avec un recours pendant devant la CNDA ont été remis à la rue sans solution. Pourtant en situation de détresse, ils auraient pu prétendre, a minima, au dispositif de droit commun. Avec l'assistance des associations, ils ont réquisitionné un nouveau lieu, jusqu'à la prochaine expulsion[56].

En **Bretagne**, les effets de la régionalisation, couplés à ceux de la départementalisation de la domiciliation[57], ont engendré des mouvements citoyens à travers toute la région. À **Rennes**, près de 400 personnes sont présentes dans 9 lieux différents dont le principal regroupe 250 personnes (avec 70 enfants). Le tribunal de grande instance a donné quatre mois aux personnes pour en partir, conscient de la situation difficile et des manquements de l'État les concernant. Le paradoxe est que ce lieu doit être transformé en CADA. À **Lorient**, face à l'absence de réponse des pouvoirs publics, 28 organisations organisées en collectif «Un Toit Pour Tous» ont réquisitionné des lieux. À ce jour, 7 familles sont hébergées dans une

53. Voir le web reportage sur le site de la Cimade.
54. Cf. site de JRS, projet «Welcome» France.
55. Cf. article dans l'Humanité du 18 juillet 2012 sur les squats en France des demandeurs d'asile.
56. Cf. article sur le site de la Cimade.
57. Demande d'admission à Rennes mais domiciliation dans toute la Bretagne sans moyen d'accueil prévu (Cf. partie 1 sous partie 1 sur le dispositif de premier accueil).

maison et une ancienne halte-garderie. À **Brest**, de nombreuses occupations ont vu le jour (occupation de Brest Métropole Habitat, gymnase, Conseil Général). L'antenne de la plate-forme d'accueil rennaise accepte régulièrement des familles dans les couloirs de ses locaux en attendant une prise en charge éventuelle. Les crédits pour l'urgence ont été épuisés fin mai 2012 et beaucoup de demandeurs se sont retrouvés à la rue, ce qui a conduit à une mobilisation associative. Des solutions ont alors pu être proposées aux familles, en hôtel ou dans des campings éloignés des villes (même en cas de météorologie mauvaise) pour des périodes courtes. La situation est similaire à **Saint-Brieuc**.

D'autres actions de ce type ont lieu dans d'autres régions comme celles de **Nice**, de **Montpellier**, de **Grenoble** ou d'**Angers**. Elles ont toutes en commun un environnement de stress intense pour les personnes qui ne savent pas de quoi leur lendemain sera fait, mais aussi pour les associations qui doivent gérer des aspects logistiques, humains et juridiques, parfois sur de longues périodes.

Ces solutions, temporaires et insatisfaisantes, sont les conséquences du non-respect par l'État de ses obligations.

3.3. L'ACCÈS AUX SOINS ET À LA COUVERTURE MALADIE

Les conditions d'accès aux soins dans les pays d'origine, les parcours empruntés pour rechercher une protection, toujours plus longs et plus risqués, ainsi que la nature même des persécutions subies font de la santé une composante importante dans l'accueil des demandeurs d'asile. Si la loi prévoit pour toute personne résidante, incluant les demandeurs d'asile, le droit de recevoir des soins appropriés et la possibilité, pour ceux qui n'ont pas les ressources nécessaires, de bénéficier d'une protection maladie, dans les faits, l'accès devient de plus en plus difficile. De nombreux obstacles sont mis en place et l'accès aux soins et aux droits est rarement effectif.

La complexité du système, pour des étrangers récemment arrivés et souvent non francophones, rend nécessaire un accompagnement pour les orienter correctement. Pourtant, le cahier des charges des plateformes d'accueil de l'OFII n'intègre plus en 2012 cette composante et se contente d'orienter les demandeurs vers le droit commun sans prendre en compte leur spécificité.

Étrangement et en parallèle, une tendance critiquable se dégage à mettre au centre des procédures d'asile le «médical» comme élément déterminant des procédures applicables aux personnes.

A. LE RAPPEL RÉGLEMENTAIRE

À l'instar des conditions matérielles d'accueil, l'accès aux soins et le droit à une assistance médicale sont également prévus par la directive «accueil» comme faisant partie des garanties minimales devant être fournies aux demandeurs d'asile[58]. En France, il existe globalement deux types de protection maladie :

L'assurance maladie (la «sécurité sociale») est le dispositif auquel sont généralement éligibles les demandeurs d'asile. Les dispositions sont prévues par le code de la sécurité sociale (CSS) et précisées par voie de circulaires[59].

Ils y ont droit dès le passage de la frontière, sans délai d'ancienneté de présence en France de 3 mois[60], par dérogation avec les autres catégories d'étrangers nouvellement arrivés en France. Cependant, il faut avoir fait dûment enregistrer la demande d'asile auprès de la préfecture. Les accès à l'assurance maladie et à la complémentaire-CMU (CMU/C) sont conditionnés par la preuve du séjour régulier du demandeur d'asile. Il faut que la demande ait donc donné lieu à la délivrance d'un document de police valant autorisation de séjour (sauf-conduit, convocation en préfecture, APS et récépissé). Le bénéfice de la CMU/C est soumis à un plafond de ressources et impose de déclarer une adresse. L'affiliation à

58. Article 15 de la directive précitée.
59. Circulaire n°DSS/2A/99/701 du 17 décembre 1999 et n°DSS/2A/DAS/DPM/2000/239 du 3 mai 2000.
60. Article R.380-1 du CSS.

l'assurance maladie doit être sans délai pour la personne sans couverture maladie[61]. Lors que l'état de santé l'exige, un système « d'admission immédiate » permet de demander une instruction très rapide du dossier par la caisse primaire d'assurance maladie[62]. Les droits sont ouverts tant que la personne remplit les conditions de régularité et stabilité lors de son inscription et sont maintenus pendant un an dès que ces conditions ne sont plus effectives. La complémentaire est valable une année de façon incompressible.

L'aide médicale d'État (AME) est un dispositif réservé aux étrangers ne remplissant pas la condition de régularité du séjour. C'est une prestation d'aide sociale et ses dispositions sont prévues dans le code de l'action sociale et de la famille (CASF). Plusieurs autres textes en précisent les règles[63]. Pour avoir accès à l'AME, une condition d'ancienneté de présence en France de trois mois est exigée. Les enfants mineurs, isolés ou en famille sont dispensés de cette condition. Un justificatif d'identité et la déclaration d'une adresse sont requis. Enfin un plafond de ressources maximum s'applique également pour bénéficier de l'AME. Une possibilité d'instruction prioritaire est possible si l'état de santé l'exige et sur présentation d'un certificat médical[64]. Les droits sont ouverts pour une année. Le panier de soins et les taux de couverture sont inférieurs à ceux du dispositif CMU/C.

Ce sont les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) qui instruisent les dossiers d'AME et de CMU/C. Ces deux dispositifs sont normalement le préalable d'une prise en charge des soins. Toutefois les étrangers ne remplissant pas la condition d'ancienneté de présence, qui sont non bénéficiaires de l'AME et dont l'état de santé justifie des « soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital,[...] » peuvent voir leurs soins pris en charge ponctuellement par **le fonds pour les soins urgents et vitaux** (FSUV)[65]. Il dépend également du CASF et deux circulaires en précisent son application[66].

À la lecture des directives européennes en matière d'asile, il a été précédemment vu que tous les demandeurs d'asile, quelle que soit la procédure appliquée, sont autorisés à se maintenir sur le territoire pendant le temps de l'examen de leur demande ou de la détermination de l'État responsable (« Dublin »). Ces dispositions devraient permettre à tous les demandeurs d'être affiliés au régime général de l'assurance maladie et donc de bénéficier de la CMU/C et de la complémentaire, car ils sont présumés remplir la condition de résidence régulière. En pratique, la situation est tout autre, puisque les demandeurs sans document de séjour sont orientés vers l'AME mais la demande d'AME exige trois mois de présence sur le territoire : cela compromet l'accès rapide et effectif à une protection maladie normale (le FSUV n'étant qu'un dispositif pour les urgences) et donc éventuellement la continuité des soins.

61. Article L.161-2-1 du CSS.
62. Article L.861-5 4° du CSS.
63. Décret n°2005-859 du 28 juillet 2005, circulaire DGAS/DSS/DHOS n°2005-407 du 27 septembre 2005 et DSS/2A n°2011-351 du 8 septembre 2011.
64. Point 1.4 de la circulaire du 27 septembre 2005.
65. Article L.254-1 du CASF.
66. Circulaires DHOS/DSS/DGAS n°2005-141 du 16 mars 2005 et DSS/2A/DGAS/DHOS n°2008-04 du 7 janvier 2008.

B • LA DISPARITÉ D'ACCÈS À LA PROTECTION MALADIE

Pour bénéficier d'une protection maladie, il est nécessaire de remplir plusieurs formulaires, en français, et de joindre les justificatifs exigés : sinon le dossier est retourné plusieurs semaines après. Faire ces démarches, même pour des personnes maîtrisant le français n'est déjà pas chose aisée au regard des exigences légales ou illégales des CPAM pour constituer des dossiers[67]. Autant dire qu'il est indispensable que les demandeurs soient accompagnés lors de la constitution et le suivi des dossiers de demande, faute de pouvoir obtenir rapidement une couverture et un accès aux soins effectif.

Si, jusqu'en décembre 2011 les plateformes d'accueil avaient pour mission d'aider les personnes à compléter les dossiers et leur indiquer les pièces à joindre, le nouveau référentiel de mission applicable en 2012 a exclu cette activité pourtant essentielle. L'OFII réduit l'accompagnement à une simple information et une orientation vers la CPAM, tout en encourageant les plateformes à mettre en place des partenariats avec la CPAM.

Pour autant, il n'apparaît pas si simple de mettre en place des partenariats et peu de plateformes ont pu effectivement les développer. Celles de Lyon, de Rouen et de Metz proposent une permanence par semaine sans rendez-vous avec la présence dans ses locaux d'agents de la CPAM qui aident les demandeurs à constituer les dossiers de CMU/C ou d'AME. À la plateforme pour les familles de Paris et à celle de Créteil, les agents sont présents quatre fois par semaine. Ces partenariats permettent, en principe, une aide à la constitution des dossiers de première demande et de renouvellements par les agents de la CPAM eux-mêmes. Cependant, les salariés de la CPAM peuvent méconnaître les spécificités des demandeurs d'asile quant aux exigences légales des pièces nécessaires et le partenariat peut s'avérer, au final, contre-productif pour le demandeur. En outre, les salariés des plateformes, qui ne sont pas tous informés de la législation applicable, peuvent également avoir tendance à suivre les pratiques contestables des agents de la CPAM. La plateforme pour personnes isolées de Paris a un planning partagé avec les antennes de la CPAM de la capitale : mais d'après les associations, les demandeurs doivent attendre leur rendez vous pendant plusieurs mois pour finir par se voir remettre un formulaire vierge, sans aide pour le remplir. Au final, ce sont les associations qui aident les demandeurs à compléter le formulaire.

Les plateformes des autres régions n'ont pas de partenariats avec la CPAM et la majorité, y compris celles en gestion directe par la direction territoriale de l'OFII, aide les demandeurs à compléter les dossiers de premières demandes et de renouvellements : comme à Strasbourg, à Angers, à Marseille, à Saint-Étienne ou à Bordeaux. Cependant, dans certaines plateformes, essentiellement celles en gestion par l'OFII, seuls les demandeurs en procédure normale sont reçus et aidés pour leur dossier de CMU/C, les autres ne recevant aucune aide : c'est le cas à Grenoble, à Clermont-Ferrand, à Orléans ou à Colmar ; ce sont alors les associations de bénévoles qui doivent les accompagner, quand elles sont en capacité de remplir le dossier.

67. Cf. rapport d'activité du Comede page 30 sur l'Île-de-France.

Enfin, quelques plateformes ne proposent aucune aide pour compléter les formulaires de demande. L'antenne de l'OFII dont dépend **Versailles** a même parfois dispensé de mauvaises informations sur «quand et comment ouvrir les droits», avant d'orienter vers la CPAM. Les plateformes de **Cergy**, d'**Évry**, de **Rennes**, de **Lille** ou de **Nantes** orientent simplement vers la CPAM, laissant le demandeur seul face à l'administration. Dans la majorité des situations, les demandeurs doivent se tourner vers les associations ou organisations non gouvernementales pour espérer une aide rapide.

En cas de nécessité de soins, les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) assurent également un accès à la protection maladie et aux soins (consultations), exception faite de celle d'**Angers** qui refuse de faire l'ouverture des droits, contrevenant ainsi à sa mission[68].

C. QUEL DROIT POUR QUEL STATUT EN PRATIQUE ?

Si tous les demandeurs d'asile doivent se voir affiliés au régime général de l'assurance maladie et bénéficier de la CMU/C, dans les faits, le type de protection accordée diffère selon les départements et les agents de la CPAM qui traitent les dossiers. Ces différences s'expliquent en partie par une méconnaissance des textes mais aussi par l'interprétation des CPAM de nouvelles instructions du ministère de l'intérieur, excluant ainsi du champ de l'assurance maladie certains demandeurs. À cela s'ajoute une mauvaise application par les préfectures des règles en matière de séjour des demandeurs d'asile concernant les procédures d'exception. La circulaire du 3 mai 2000[69], reprise par celle du 8 septembre 2011[70], précise que les demandeurs d'asile remplissent la condition de «régularité», exigée pour bénéficier de l'assurance maladie, en présentant une simple convocation en préfecture. Dans ce cas, quelle que soit l'issue de la procédure d'admission, les personnes bénéficient de l'assurance maladie pour une année. Les droits sont ainsi ouverts à **Angers**, à **Cergy**, à **Rennes**, à **Évry** et à **Créteil**. Mais dans la plupart des villes observées, l'ouverture ne peut se faire qu'avec l'APS (**Strasbourg**, **Dijon**, **Colmar**, **Versailles**, **Grenoble** ou **Saint-Étienne**) voire seulement avec le récépissé de trois mois comme à **Paris**, à **Bobigny**, à **Nanterre** et à **Beauvais**.

Concernant les demandeurs placés sous procédure «prioritaire», la CPAM ne les considère pas comme remplissant la condition de régularité. Bien qu'autorisés à se maintenir le temps de la procédure devant l'OFPRA[71], ils n'ont en leur possession que le refus de séjour qui leur a été notifié. Ils doivent attendre trois mois de présence en France pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'AME. C'est le cas dans **tous les départements** observés, et même dans ceux où la préfecture remet une attestation de dépôt mentionnant le droit au maintien de façon distincte du refus de séjour (**Beauvais** et **Nanterre**).

Enfin, les demandeurs sous «Dublin», bien qu'en possession d'un document les autorisant à se maintenir sur le territoire (la convocation remise le temps de la détermination de l'État responsable[72]), ne sont pas considérés par l'administration comme des deman-

68. Circulaire DH/AF1/DGS/SP2 n°736 du 17 décembre 1998 relative à la mis en place des PASS.
69. Point B, paragraphe 3 de la circulaire.
70. Point II, 2-1, A paragraphe 2 de la circulaire.
71. Cf. partie 2, sous partie 3 sur la procédure «prioritaire».
72. Cf. partie 2, sous partie 2 sur la procédure «Dublin».

deurs d'asile en France. La circulaire du 8 septembre 2011 rappelle cette position[73], et les a exclus de l'assurance maladie et basculés vers l'AME – une position intenable depuis l'arrêt de la CJUE du 27 septembre 2012. Si **la majorité des villes** observées appliquait déjà cela avant la publication de la circulaire, les CPAM de **Bordeaux** et de **Bobigny** ont changé leur pratique avec les nouvelles instructions, et basculent à présent les demandeurs sur l'AME. Les demandeurs sous convocation «Dublin» sont encore admis à la CMU/C à **Angers**, à **Versailles**, à **Cergy** et à **Évry**.

Le Comede, association membre de la CFDA, a, dans son guide sur la prise en charge médico-psycho-sociale des étrangers, résumé en détails les aspects théoriques et pratiques de l'accès à une protection médicale pour les demandeurs d'asile[74].

D. DES OBSTACLES DE PLUS EN PLUS NOMBREUX

Quand les demandeurs d'asile arrivent à bénéficier d'une aide pour compléter leur dossier de demande, les obstacles ne sont pas finis.

La méconnaissance tant des textes en vigueur concernant l'accès au droit à une protection maladie que des pratiques préfectorales en matière de séjour des demandeurs, constitue l'obstacle majeur au bénéfice d'une couverture. Les CPAM pourraient tirer avantage des partenariats avec les plateformes d'accueil mais la volonté de les développer n'est pas toujours présente (**Strasbourg**) ou ils se révèlent difficiles à mettre en place comme à **Bobigny**.

La barrière de la langue constitue également un sérieux handicap lorsqu'il s'agit de déposer sa demande dans les centres de sécurité sociale comme à **Paris** ou à **Nantes** où les demandeurs d'asile, comme les autres étrangers, se font refouler des guichets si personne ne les accompagne. Même munis de leur dossier complété et d'un courrier explicatif élaboré par une association, les demandeurs sont souvent priés de revenir avec un interprète.

Lors de la constitution du dossier par les agents de la CPAM ou une fois ce dernier déposé dans leur service, de multiples pièces sont encore exigées, pour l'assurance maladie (avec CMU/C) ou pour l'AME, dont plusieurs d'entre elles sont illégales. Ainsi, le relevé d'identité bancaire (RIB) est exigé à **Lyon** ou à **Nanterre**, alors que cette pièce n'est pas obligatoire, le bénéfice de la CMU/C ou de l'AME impliquant la dispense d'avance des frais, ce qui a pour effet de ne pas entraîner de remboursements[75] ni d'éventuelles indemnités journalières pour maladie.

La CPAM de **Bobigny**, dont dépend la plateforme d'accueil, continue d'exiger une présence de trois mois aux demandeurs pour ouvrir les droits à la CMU/C, alors qu'ils en sont dispensés (cf. supra). Ce même centre exige également le versement de l'ATA pour l'affiliation à l'assurance maladie et pour l'examen de la CMU/C, ce qui n'est pas conforme aux textes règlementaires. Cela retarde d'autant l'entrée dans le droit, l'ATA étant versée effectivement après l'enregistrement de la demande par l'OFPRA.

73. Point II, 2-1, B de la circulaire.
74. Guide du Comede, actualisé et en ligne début janvier 2013 sur le site de l'association.
75. Disposition rappelée dans la circulaire du 8 septembre 2011 concernant l'AME mais dont le principe est valable aussi pour la CMU/C.

Le dernier obstacle significatif, s'agissant de la CMU/C, concerne les délais de traitement des dossiers par les CPAM. Ainsi, à **Cayenne**, une réponse peut se faire attendre entre six mois et un an, à **Metz**, cinq mois et à **Chambéry**, entre trois et cinq mois. Le délai légal d'instruction de la demande est normalement d'un maximum de deux mois. Ce délai «visible» est aggravé par les refus de prendre en compte les convocations en préfecture afin d'ouvrir les droits. Ainsi à **Dijon**, les délais étant de six à sept semaines pour se voir remettre l'APS, auxquelles il faut ajouter deux mois de délais de traitement du dossier par la CPAM, le demandeur recevra sa réponse, *a minima*, après trois mois et demi. Le plus mauvais exemple reste **Paris** où, actuellement, il faut trois à cinq mois pour se voir délivrer l'APS. La CPAM traitant les dossiers dans un délai de trois à quatre mois, le délai minimal pour avoir une réponse pour la couverture maladie est de 6 à 9 mois.

>> L'obsession de l'immatriculation et de la fraude à l'identité.
Lorsqu'un demandeur est affilié au régime général de l'assurance maladie pour la première fois, les caisses de sécurité sociale lui créent une immatriculation individuelle : le numéro d'immatriculation au répertoire (NIR). Cette opération nécessite la production d'une pièce d'état civil mentionnant nom, prénom, genre et filiation afin d'éviter tout problème d'homonymie. L'extrait d'acte de naissance reste la pièce la plus probante pour ce faire et doit être traduit en français.
Si la création d'un numéro d'immatriculation est une étape indispensable à l'affiliation, le défaut de pièce probante ne doit pas faire obstacle pour autant à la mise en œuvre de la présomption de droit avec un accès immédiat pour celui qui en remplit les conditions. Dans ce cas, les caisses ont la possibilité de créer un numéro national provisoire (NNP) dans l'attente d'un document accepté pour le rendre définitif. Les caisses ne délivrent alors pas de carte vitale mais seulement une attestation papier.
Aussi, les caisses insistent fortement pour que les demandeurs produisent une pièce probante pour l'ouverture des droits. Cette exigence n'est pas légale si elle bloque l'ouverture des droits, ce qui peut être le cas à **Nanterre**, à **Paris** ou à **Nantes**.
En janvier 2012, le ministère de la santé a actualisé un nouveau guide de l'immatriculation avec l'objectif de sécuriser les numéros et donc de limiter les immatriculations provisoires. Ainsi, il peut être demandé non seulement un extrait d'acte de naissance, mais aussi une pièce d'identité officielle. Il est exigé que la pièce d'état civil soit légalisée par l'ambassade ou le consulat, ce qui, dans le cas des demandeurs d'asile, pose problème puisqu'ils ne peuvent se mettre en lien avec les autorités de leur pays.
La difficulté concerne également le rattachement des enfants pour lesquels il est demandé une pièce d'état civil et une pièce d'identité. Ces exigences ne doivent pas faire obstacle au rattachement, une déclaration sur l'honneur de filiation doit suffire pour réaliser l'opération. >>

De la même manière, dans le cadre d'une demande d'AME à **Paris**, les demandeurs doivent prouver qu'ils sont en situation d'irrégularité au regard du séjour en produisant une

mesure d'éloignement ou les décisions négatives de l'OFPRA et/ou de la CNDA. Cette exigence illégale est particulièrement cynique pour les procédures d'exception n'ayant aucun de ces documents, leur procédure étant en cours.

À Lille ou à Lyon, la difficulté concerne la pièce d'identité nécessaire pour la demande d'AME : la CPAM exige une pièce d'identité officielle comme le passeport alors que l'identité peut être attestée par tout autre document[76].

À Angers, un système particulièrement bloquant a été mis en place depuis le printemps 2012 par la CPAM concernant les demandes d'AME. Les demandeurs doivent prendre rendez-vous par téléphone, ce qui est un obstacle majeur pour les personnes non-francophones et non accompagnées. Face à de nombreux rendez-vous non honorés, la caisse a considéré qu'il s'agissait d'une absence de besoin de la part de nombreux demandeurs et a décidé, durant l'été, de conditionner le rendez-vous à la production d'un certificat médical démontrant la nécessité des soins. Cette pratique, totalement illégale, est contraire au principe même de la couverture maladie. Rappelons que la préfecture a le taux de procédure « prioritaire » le plus haut de France[77], donc autant de personnes n'ayant accès qu'à l'AME.

E . L'ACCÈS AUX SOINS

Si la continuité des soins dépend entièrement de la difficile obtention d'une protection maladie, en revanche, les dispositifs gratuits qui dispensent les actes de première nécessité, tant préventifs que curatifs, semblent relativement accessibles.

>> **Les dispositifs de santé** assurent des services gratuits de prévention et de dépistage pour l'ensemble de la population. Certains d'entre eux doivent également délivrer les médicaments nécessaires (antituberculeux dans les CLAT, psychotropes dans les CMP, etc.).
Les dispositifs de soins de droit commun (cabinets médicaux, centres de santé, hôpitaux publics et de service public) sont payants et ne sont accessibles aux personnes démunies qu'avec une protection maladie. À défaut, il est parfois possible de bénéficier d'une consultation médicale (actes gratuits en médecine ambulatoire) ou sans paiement préalable (urgences hospitalières, avec réception consécutive de la facture à domicile ultérieurement).
Les dispositifs de « soins gratuits » permettent théoriquement de pallier les périodes d'exclusion de droits pour les personnes démunies. Les centres gérés par les organisations non gouvernementales peuvent généralement délivrer des médicaments et effectuer des examens simples. Mais l'accès aux consultations, actes et traitements spécialisés n'est possible que dans les dispositifs de droit commun en cas de dispense d'avance des frais (protection base et complémentaire préalable) ; et à défaut dans les PASS de l'hôpital public, dont certaines génèrent toutefois des factures. >>

Extrait du Guide du Comede 2008

76. Article 4 du décret du 28 juillet 2005, précisée par le point 2.2 de la circulaire du 27 septembre 2005.
77. Cf. carte page 57.

Dans la plupart des départements observés, il n'a pas été relevé de difficulté significative pour accéder au service de la PASS. En revanche, les associations constatent une saturation des services à Cergy, à Paris, à Nantes et à Toulouse. À Clermont-Ferrand, il n'existe pas de PASS, aussi les demandeurs d'asile nécessitant des premiers soins se rendent à une permanence «santé» mise en place pour les migrants par la CPAM.

Dans une grande majorité des villes, des organisations non gouvernementales ou certaines associations prennent le relais en cas de dysfonctionnements des services publics ou interviennent en complément. Médecins du Monde (MDM), notamment, est présent dans de nombreuses villes et propose des consultations gratuites pour ceux qui n'ont pas de couverture maladie. D'autres associations interviennent également comme à Versailles (Médecins de Rue), à Metz (CASAM), à Paris (Médecins sans Frontières) ou en Île-de-France (Comede).

Enfin, si la «santé» ne fait pas partie des missions des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile, certaines proposent malgré tout quelques services sur place comme à la plateforme pour les familles de Paris où des médecins praticiens bénévoles sont présents. Celle de Marseille propose également les services d'un médecin. Celles de Beauvais et d'Angers ont mis en place des permanences avec un psychologue.

La barrière de la langue semble être l'obstacle majeur dans l'accès à tous ces dispositifs «gratuits», peu de services de PASS, par exemple, ayant à disposition des interprètes professionnels ou un budget suffisant pour une sollicitation par téléphone. Il apparaît donc que les demandeurs d'asile ne rencontrent pas tant un problème d'accès aux soins eux-mêmes, mais bien à une couverture maladie. Lorsque la couverture maladie est obtenue, l'absence de carte vitale, qui facilite le remboursement des professionnels de santé, génère régulièrement des refus de prise en charge. Pourtant l'attestation de droits «papier» comporte les informations nécessaires.

>> Les soins « psychologiques ».

Les demandeurs d'asile ont fui leur pays d'origine et ont parfois subi des traumatismes psychologiques graves. Les parcours empruntés pour arriver jusqu'en France sont très souvent accompagnés de nouvelles violences d'arrestations, de mauvais traitements ou de tortures. Aussi, les personnes peuvent arriver avec une très grande souffrance physique et psychologique que la situation de précarité administrative et sociale contribue à raviver ou à accentuer.

Si les demandes de prise en charge et de suivi médico-psychologique sont nombreuses, peu de structures réellement adaptées sont présentes sur le territoire. Ainsi, même si les observations relèvent quelques possibilités d'accès à un tel suivi, beaucoup font ressortir l'impossibilité d'accéder à une prise en charge adaptée. Cependant l'absence de recours à l'interprétariat professionnel, la situation de pénurie de certains secteurs de la psychiatrie et la méconnaissance des spécificités de ce public rendent l'accès à une prise en charge de qualité très complexe.

L'association Primo Levi a établi un livre blanc[78] nommé « Soigner les victimes de tortures exilées en France » afin de montrer les disparités et les difficultés dans l'accès aux soins de santé mentale de ces personnes. Des changements seront nécessaires pour proposer un accès effectif à ce type de prise en charge, d'autant que la refonte de la directive « accueil », prévue pour 2013, inclut dans son périmètre la prise en compte de la dimension[79] de la souffrance et des troubles psychiques. **>>**

F. LA (MAUVAISE) SANTÉ, DERNIER RECOURS POUR UN ACCÈS À LA PROCÉDURE NORMALE

Ces dernières années, la santé est devenue une variable déterminante dans le devenir social et administratif des demandeurs d'asile. La demande de certification médicale croît de manière importante, afin de pallier les restrictions de plus en plus fortes des préfectures à admettre au séjour et à respecter les garanties accordées aux demandeurs d'asile. Il en est de même dans le cadre de l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA et par la CNDA.

Ainsi, de plus en plus de demandeurs sollicitent les praticiens professionnels afin d'obtenir des certificats médicaux pour justifier de leur situation médicale et tenter de se voir admettre au séjour en annulant une procédure « Dublin » pour motif humanitaire ou bien pour pouvoir faire leur demande d'asile en procédure normale. D'autres en demandent pour obtenir un hébergement plus rapidement directement auprès des associations en charge ou devant les juridictions administratives. Si la situation médicale est bien réelle et le besoin fondé, ce développement de la certification médicale peut constituer une dérive mal contrôlée.

78. Livre Blanc, juin 2012.
79. Refonte votée par le Conseil de l'Europe en octobre 2012 de la directive « accueil » incluant explicitement la santé mentale.

Le principal danger est la « course au certificat » au détriment de la nécessité de soins, le demandeur se focalisant sur l'obtention du document, sésame devenu indispensable à sa survie administrative. Le second danger est la création de catégories « encore plus en souffrance » avec un abaissement du seuil de tolérance sur le dénuement social et administratif qui concerne tous les demandeurs. Les décisions des juridictions administratives contribuent à cette dérive en excluant régulièrement le demandeur en bonne santé ou qui ne peut attester de problèmes de santé.

Cette dérive du certificat médical est particulièrement prégnante dans l'examen de la demande d'asile : le Comede, fort de son expertise en la matière, constate un accroissement du recours à la certification ainsi que, en parallèle, un abaissement du taux d'obtention du statut de réfugié[80]. S'il est nécessaire de prendre en compte la santé des demandeurs dans l'examen de leur demande, tant au niveau de la préfecture que devant les instances en charge de délivrer le statut de réfugié, il faut être vigilant à ne pas « surmédicaliser » les procédures au risque d'entériner un système du « plus souffrant ».

80. Comede, *Maux d'exil* n°34.

3.4. L'ACCUEIL DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

Si l'accueil des demandeurs d'asile majeurs, isolés ou en famille, est très difficile, on pourrait s'attendre à ce que l'accueil des «mineurs isolés étrangers» (MIE) soit facilité, du fait de leur situation de vulnérabilité. En réalité, ils sont encore plus laissés à l'abandon. La CFDA a déjà dénoncé cette situation en 2009[81].

La protection des mineurs en danger relève des conseils généraux des départements. Plusieurs d'entre eux estiment que le coût de la prise en charge des MIE ne saurait leur incomber car ils sont étrangers. Dès lors, des départements utilisent tous les moyens pour s'exonérer de cette responsabilité (examens médicaux imprécis et critiquables de détermination de l'âge, contestation de l'authenticité des documents d'identité et d'état civil, etc.). De plus en plus de mineurs se trouvent laissés à la rue ou très rapidement abandonnés au terme d'une brève mise à l'abri et, s'ils souhaitent demander l'asile, de nombreuses difficultés d'accès à la procédure et à l'OFPRA les attendent.

A. LA DÉFINITION ET LE RAPPEL RÉGLEMENTAIRE

Il n'existe pas de définition précise en droit français des notions de «mineurs isolés étrangers» ou «mineurs étrangers non accompagnés».

Le Conseil de l'Union européenne[82] définit les mineurs étrangers non accompagnés comme: *«tous les nationaux de pays tiers de moins de 18 ans qui entrent dans le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux par effet de la loi ou de fait, et tant qu'ils ne soient pas effectivement à charge d'une telle personne [...] (tout comme) les mineurs nationaux de pays tiers qui furent laissés seuls après être entrés dans le territoire de l'État membre».*

La directive «accueil» utilise la terminologie de mineurs non accompagnés[83] comme étant *«des personnes âgées de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnées d'un adulte qui, de par la loi ou la coutume, en a la responsabilité et tant qu'elles ne sont pas effectivement prises en charge par un tel adulte; cette définition couvre également les mineurs qui cessent d'être accompagnés après leur entrée sur le territoire des États membres».*

Le sens et l'ordre des mots ont toute leur importance dans la perception que l'on peut avoir de ces jeunes «séparés»[84] de leur famille, au pays ou une fois arrivés en France. En effet, ils déterminent le statut du «jeune»: soit comme un étranger, au statut administratif précaire, soit comme un individu vulnérable qui doit être protégé. Ce sont avant tout des enfants arrivés sur le territoire national avec un parcours, une histoire propres et des

81. Note CFDA, RESF, ANAFE, Hors la Rue et DEI, septembre 2009.
82. Article 1 de la résolution du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers.
83. Article 2 (h) de la directive.
84. Terminologie utilisée par le HCR dans son programme à destination des mineurs séparés de leur famille.

raisons diverses expliquant le départ de leurs pays d'origine et pouvant les pousser à déposer une demande d'asile.

Les MIE doivent être protégés et pouvoir bénéficier pleinement du dispositif public de protection de l'enfance, mis en œuvre par le conseil général et de son outil spécialisé, le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE). La loi a prévu que ce dispositif ne soit subordonné qu'à la seule condition du besoin de l'enfant ou de sa famille. **La protection de ces jeunes se fonde donc sur celle de l'enfance en danger,** telle que prévue dans le dispositif juridique français de protection de l'enfance, **qui est applicable sans condition de nationalité et quelle que soit la raison de la venue en France.**

La notion de danger est définie par le code civil[85], en matière de protection judiciaire, et par le code de l'action sociale et des familles[86], en matière de protection administrative. Tous deux prévoient que des mesures de protection doivent être prises dès lors que *« la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises »*. S'agissant spécifiquement des mineurs isolés, le CASF précise que *« la protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge »*[87].

Ainsi, le mineur isolé, pour être pris en charge, a deux possibilités prévues par le droit commun pour signaler sa situation :

- la voie administrative en saisissant la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), service de l'ASE présent dans tous les départements et qui centralise les signalements ;
- la voie judiciaire, en saisissant le procureur de la République ou bien directement le juge des enfants.

Dans les deux cas, des mesures conservatoires peuvent être prises si la situation l'exige, notamment la mise à l'abri du mineur dans l'attente d'une enquête ou d'une instruction afin de déterminer des mesures plus pérennes. L'association InfoMIE, spécialisée sur la question, détaille ce dispositif de droit commun[88].

La directive «accueil» consacre un article spécifique aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile. Elle précise clairement qu'ils doivent être pris en charge dès le dépôt de leur requête pendant le temps de la procédure et jusqu'à ce qu'ils quittent l'État membre[89]. La Convention Internationale des Droits le l'Enfant (CIDE) mentionne particulièrement les mineurs demandeurs d'asile en précisant qu'ils doivent bénéficier de *« la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit »*[90]. Il ne peut donc s'agir que du droit commun.

85. Article 375 du code civil.
86. Article L.221-1 du CASF.
87. Article L.112-3 du CASF.
88. InfoMIE, schéma du dispositif de protection de l'enfance de droit commun.
89. Article 19-2 de la directive précitée.
90. Article 22-2 de la Convention de New York relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

B. UNE PRISE EN CHARGE DE PLUS EN PLUS DIFFICILE DANS LE DROIT COMMUN

Si la Convention internationale des droits de l'enfant consacre l'intérêt supérieur de l'enfant[91], en pratique, les mineurs ne sont pas toujours pris en charge dans le respect des règles, même dans une situation de danger évidente et potentiellement à la merci des réseaux de traite des être humains. Les exemples de réticences des services de l'ASE à accueillir et protéger ces jeunes se multiplient, au gré de dispositifs dérogatoires spécifiques à l'accueil des mineurs isolés étrangers et d'une suspicion qui se généralise visant de «faux mineurs». En matière de protection judiciaire, certains procureurs et juges des enfants font obstacle à ordonner des mesures d'assistance concernant des mineurs isolés de nationalité étrangère, dont la légitimité de la présence en France est remise en cause tout comme leurs documents d'identité.

>> DES MODALITÉS DE PRISE EN CHARGE DIFFÉRENTES

Une fois entré sur le territoire, le mineur isolé est confronté aux pratiques locales d'accueil des mineurs. Ces pratiques sont fortement déterminées par la perception du mineur par les services de l'aide sociale à l'enfance et par l'autorité judiciaire. Les plateformes pour demandeurs d'asile sont enclines à recevoir des mineurs isolés étrangers. Le cahier des charges de l'OFII prévoit cette possibilité et demande aux plateformes de signaler et d'orienter les jeunes vers les services de droit commun, l'ASE, ou vers les associations ayant passé une convention avec l'ASE. Cette mission est très réduite car elle exclut tout accompagnement social et administratif, alors que dans de nombreux départements il est nécessaire que le mineur soit accompagné pour faire valoir ses droits. Les salariés des plateformes ne peuvent pas aider le mineur à saisir le parquet ou le juge des enfants en cas d'absence de réponse de la part de l'ASE ou pour signaler des pratiques douteuses au regard de la situation de détresse du mineur. Ainsi, à **Bordeaux**, à **Dijon** et à **Nantes**, les mineurs sont orientés par la plateforme vers la brigade des mineurs et non vers l'ASE. Ce sont les policiers qui saisissent les services du conseil général ou le procureur de la République. À **Colmar**, à **Rouen**, à **Lille**, à **Créteil** et à **Marseille**, les mineurs sont directement orientés vers l'ASE qui les prend en charge pour une première évaluation. C'est le cas également à **Beauvais** mais l'ASE refuse de se déplacer pour venir chercher le mineur. À **Beauvais** toujours, si le mineur se présente directement à la préfecture et que les agents ont un doute sur l'âge, la police est appelée. La plateforme de **Metz** a mis en place un protocole avec l'ASE pour faciliter la prise en charge. À **Lyon**, la plateforme procède différemment selon que le mineur est en possession d'un document d'identité (signalement à l'ASE ou accompagnement au commissariat) ou en est dépourvu (signalement au procureur). Dans ce dernier cas de figure, le procureur, depuis 2011, envoie systématiquement le mineur à la police aux frontières (PAF). Le jeune est alors reçu par un officier de police judiciaire qui l'interroge sur son identité, son âge, sa nationalité et son parcours. On relève ses empreintes et on le prend en photo.

91. Article 3-1 de la Convention de New York précitée.

La plateforme de Rennes ne souhaite plus, quant à elle, recevoir les mineurs isolés et ne les oriente plus vers la permanence du conseil général mise en place en 2011 pour un accueil spécifique.

À Chambéry, le conseil général a mis en place une permanence d'accueil pour les mineurs. À Strasbourg et à Grenoble, les plateformes sont peu sollicitées, des associations spécialisées dans l'accueil des mineurs existant et étant bien identifiées. Ces dernières se mettent en relation avec l'ASE pour une prise en charge dans la durée. Dans le cas de Grenoble, l'ASE accompagne systématiquement le mineur au commissariat où celui-ci peut être interrogé par un officier sur ses conditions de venue en France ou encore sur les réseaux de passeurs… À Cergy, l'ASE refuse catégoriquement de recevoir les mineurs et les associations présentes doivent saisir directement le procureur. À Bordeaux, depuis le mois de juin 2012, le conseil général refuse en totale illégalité de prendre en charge les mineurs de plus de 15 ans. La plateforme d'Angers les signale à l'ASE mais le conseil général refuse presque toutes les prises en charge depuis quelques mois.

Enfin, une situation particulière demeure à Calais où le mineur doit être orienté vers la PAF pour obtenir une prise en charge par l'ASE. Ce dernier exemple démontre le climat de suspicion et la volonté de considérer le mineur tout d'abord comme un étranger plutôt que comme « non accompagné » et en demande de protection.

>> LA MULTIPLICATION DES DISPOSITIFS DÉROGATOIRES : LA POLITIQUE DU TRI

De nombreux départements ont mis en place des systèmes dérogatoires destinés à faire le « tri » entre les mineurs qu'ils prendront en charge et les autres. Pour ce faire, l'ASE délègue à une association sa mission d'accueil et d'évaluation de la situation du mineur isolé étranger avant de lui ouvrir le bénéfice du dispositif de droit commun. L'externalisation de la mission de « screening » lui permet de se dédouaner de ce tri entre les « vrais » et les « faux » mineurs, entre ceux qui doivent être protégés et les autres. Ces dispositifs ont également l'avantage pour les départements de bénéficier de fonds étatiques, une aubaine pour les conseils généraux qui se plaignent du poids financier de la prise en charge des mineurs. Pour autant, il est important de préciser que ces dispositifs ne sont pas censés exclure le dispositif de droit commun. Ils constituent un échelon supplémentaire dans le parcours de la prise en charge et peuvent se révéler être un obstacle.

L'exemple le plus parlant de cette volonté de se décharger de l'accueil des mineurs isolés est celui de Paris. Depuis 2003, l'État a consenti à financer une partie du dispositif, insuffisant, de mise à l'abri conservatoire des mineurs isolés étrangers (MIE) en attendant de savoir si l'ASE les prendra ou non en charge. Ce dispositif, appelé « Versini », est géré par des associations. Depuis septembre 2011, l'ASE a choisi également de confier le premier tri des « MIE », assuré jusque là par la cellule d'accueil des mineurs isolés étrangers (CAMIE), à une structure gérée par une association, dénommée plateforme d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (PAOMIE). Il s'agit pour elle d'évaluer la situation du mineur, son parcours mais surtout de déterminer son âge. Cette évaluation s'opère à partir d'outils spécifiques (long questionnaire) présentés comme plus fiables que les outils

classiques, et ne prêtant guère d'attention aux documents d'état civil, même originaux avec photo. Sont pris en compte l'aspect physique du mineur (pilosité, traits marqués, corpulence, signes de puberté) et la cohérence de son histoire lors d'un entretien unique, qui n'est pas toujours effectué en présence d'un interprète professionnel. Une fois l'évaluation terminée, le travailleur social décide ou non de transmettre la fiche d'évaluation à l'ASE pour une prise en charge. Selon les observations associatives, beaucoup de mineurs ne passent pas le cap de la PAOMIE. Si le jeune est déclaré mineur, il est mis à l'abri dans le cadre du dispositif «Versini» et dans l'attente d'une nouvelle évaluation. Cette mise à l'abri n'est pas forcément immédiate. S'en suit une série d'évaluations et de mises à l'abri précaires avant que le parquet soit saisi[92]. Les difficultés ne sont pas terminées car le parquet et l'ASE sollicitent de façon quasi systématique une expertise médico-légale (appelée «expertise osseuse») ou une expertise des documents produits. Selon le résultat, la prise en charge est prolongée ou interrompue.

>> Monsieur K., Malien,

est né le 5 mars 1995 à Bamako. Il a quitté son pays en 2010 et est arrivé en France en juillet 2011 par la Mauritanie puis l'Espagne. Il a en sa possession une carte d'identité originale et un extrait d'acte de naissance original qu'il s'est procuré via son consulat en Espagne. Il a vécu seul à son arrivée en France avant de trouver refuge dans un squat à Montreuil avec des dizaines de personnes.

Fin août 2011, M. K. s'est rendu au pôle d'évaluation des mineurs isolés étrangers géré par la Croix Rouge à Bobigny pour être pris en charge. Il a été reçu et un signalement a été envoyé à l'ASE. Sa situation a été transmise au parquet qui a demandé une expertise osseuse afin de déterminer son âge, malgré la production des documents d'identité originaux.

M. K. a dû se rendre au commissariat pour être accompagné par les agents de la brigade des mineurs au service de l'unité médico-judiciaire (UMJ) de l'hôpital. Au commissariat, ses empreintes ont été relevées : son nom est apparu avec une date de naissance lui donnant 21 ans ; en fait il s'était fait contrôler à la frontière espagnole et on lui avait attribué une date de naissance figurant sur des documents n'étant pas les siens. Les agents l'ont considéré comme majeur malgré ses pièces et ses explications et il a été remis à la rue. La Croix Rouge a refusé de le recevoir à nouveau, prétextant que le parquet ne se saisirait pas une seconde fois de la situation.

Début novembre 2011, M. K. s'est présenté à la permanence de la Cimade à Aulnay-Sous-Bois. Une bénévole l'a orienté vers la PAOMIE gérée par France Terre d'Asile (FTDA). Il s'est présenté le 19 novembre à FTDA avec un courrier à l'appui et ses documents d'identité. Il a été reçu par une intervenante sociale, un autre mineur servant d'interprète. Après plusieurs questions sur son parcours, l'entretien s'est terminé et l'intervenante lui a dit qu'il était majeur, selon elle. Il avait avec lui ses documents d'identité originaux. Il a été de nouveau remis à la rue.

92. InfoMIE, schéma du dispositif dérogatoire parisien.

> Début décembre 2011, avec l'aide de La Cimade, M. K. s'est présenté à l'ASE d'Aulnay-sous-Bois. Il n'a pas été reçu, le personnel orientant tous les mineurs vers la Croix Rouge. En janvier 2012, il s'est rendu de nouveau à la PAOMIE avec un bénévole de La Cimade pour solliciter sa prise en charge une seconde fois. Le personnel a refusé de le recevoir car il avait déjà été reçu. Il dormait à la rue depuis près de sept mois !
> En février 2012, M. K., avec l'aide du GISTI, a saisi le juge des enfants pour signaler sa situation. Une audience a été fixée pour fin avril 2012. Dans l'attente de l'audience, aucune prise en charge n'est prévue, même dans le bénéfice du doute. Il s'agit d'un nouveau protocole entre le tribunal de grande instance, le parquet et l'ASE. Le juge des enfants, suite à l'audience, a ordonné sa prise en charge au titre de la protection de l'enfance et au regard de ses documents d'identité… près de dix mois après son arrivée. >>

Ce type de dispositif existe également en **Seine-Saint-Denis** où l'ASE a délégué de la même manière son premier accueil au pôle d'évaluation pour mineurs isolés étrangers (PEMIE) de la Croix-Rouge française. L'association y reçoit tous les mineurs afin de déterminer la minorité avant de signaler la situation à l'ASE. Une mise à l'abri est possible mais pas systématique et il s'ensuit de nombreuses étapes dont l'expertise médico-légale[93]. Une particularité demeure en **Seine-Saint-Denis** où le conseil général a décidé, durant l'été 2011, de suspendre toute prise en charge en raison du nombre de jeunes reçus. Après négociation avec les autorités de l'État, il a été décidé que seuls 10% des mineurs déclarés tels seraient pris en charge par le département, les 90% restant seraient envoyés dans d'autres départements. Cette procédure n'est pas sans conséquence pour le mineur. En effet, beaucoup de ces départements finissent par refuser cet accueil imposé, les mineurs se retrouvant parfois à la rue sans solution alors qu'une mesure a été prise par l'autorité judiciaire. Ces deux dispositifs sont symptomatiques de la volonté très forte des départements de mettre tout en œuvre pour trier les mineurs, les décourager par la longueur des procédures et ce souvent avec le concours des autorités judiciaires, pourtant censées être garantes du droit.

C. LE RECOURS À L'EXPERTISE MÉDICALE COMME UN OUTIL D'EXCLUSION

De nombreux mineurs isolés sont exclus du dispositif de protection de l'enfance après avoir été soumis à un examen médical visant à déterminer leur âge, à la demande du parquet en lien avec les services de l'ASE ou de la police. Ceux qui produisent un document attestant de leur identité et de leur minorité subissent le même traitement et peuvent être exclus de toute prise en charge en dépit des dispositions du code civil[94] selon lesquelles les pièces d'état civil font foi, sauf si une autorité administrative ou judiciaire apporte la preuve de leur falsification. En aucun cas l'expertise «osseuse» ne devrait donc permettre de contester la validité d'un acte étranger.

93. InfoMIE, schéma du dispositif en Seine-Saint-Denis.
94. Article 47 du Code Civil.

>> Un test aux résultats douteux ?

Ces tests réalisés par l'institut médico-judiciaire territorialement compétent comportent :

– un entretien psychologique avec un médecin qui peut, le cas échéant, être assisté d'un interprète, l'entretien ayant pour but d'évaluer la maturité, le mode de vie et le niveau scolaire de l'adolescent ;

– un examen physique qui vise à estimer la corpulence et le développement des caractères sexuels secondaires ;

– un examen dentaire ;

– un examen de l'âge osseux.

Pour ces deux derniers examens, différentes mesures vont être établies telles que les mensurations, la dentition, le développement des caractères sexuels, la mesure la plus connue étant la radiographie de la main et du poignet. Ce sont généralement ces derniers tests qui sont pris en compte.

Ces radiographies sont ensuite comparées à l'atlas de référence de Greulich et Pyle établi en 1935 (à partir d'une population blanche née aux États-Unis d'origine européenne et de milieu familial relativement aisé). Cette expertise médicale ne peut fournir qu'une estimation très approximative de l'âge sous forme d'une fourchette. Il est notamment établi que les tables de références de maturation osseuse utilisées comportent une marge d'erreur de 18 mois.

La fiabilité de ces tests est remise en cause par de nombreuses instances comme le comité consultatif national d'éthique en 2005[95] et l'académie nationale de médecine en janvier 2007[96]. Le commissaire aux droits de l'homme[97] du Conseil de l'Europe a également fait part de ses doutes quant à leur utilisation prépondérante dans la prise en charge des mineurs. >>

L'expertise osseuse devient de plus en plus systématique pour les mineurs sollicitant l'ASE. À Nantes, à Lille, à Orléans, à Beauvais et à Créteil, les documents sont très souvent contestés et l'expertise médicale est le préalable à toute prise en charge. À Saint-Étienne, l'expertise osseuse est devenue la règle depuis févier 2012, même si le mineur a un document d'état civil. À Bordeaux, à Rennes et à Grenoble, bien que le jeune soit pris en charge par l'ASE, l'expertise osseuse est demandée par le parquet en lien avec l'ASE. Si le jeune est déclaré majeur, la prise en charge est interrompue par le parquet et il est remis à la rue. Le parquet de Bobigny demande également une expertise osseuse. Quand l'Unité médico-judiciaire (UMJ) compétente confirme la minorité au regard de l'ensemble de l'examen médical, il arrive fréquemment que le parquet ne prenne en compte que l'examen osseux (et la fourchette haute des résultats) déclarant le jeune finalement majeur. Les tests osseux sont pratiqués à Metz mais de manière systématique à Lyon, à Paris et à Dijon. L'OFII de Colmar, en lien avec le parquet, souhaite mettre en place le test osseux avant toute prise en charge. Certains conseils généraux ne l'utilisent pas comme à Strasbourg et à Marseille. C'est également le cas à Rouen et à Clermont-Ferrand, mais une authentification des documents d'état civil peut y être demandée à la PAF.

95. Avis n°88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des lois juridiques.
96. Rapport sur la fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires.
97. Avis du 9 aout 2011.

Cette pratique du test osseux n'est pas nouvelle mais elle s'est développée ces dernières années au fur et à mesure que certains conseils généraux rechignent à prendre en charge les mineurs. En 2005, à l'issue d'une enquête menée auprès des conseils généraux, une mission de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) arrivait aux conclusions que *« le recours à l'expertise d'âge, prescrite, pratiquée, utilisée de manière variable et contestée pour le caractère peu fiable de ses résultats, joue souvent un rôle de régulation pour les prises en charge »* des mineurs étrangers isolés. La mission de l'IGAS constatait que *« l'appel plus ou moins fréquent à une expertise osseuse demandée par le parquet »* constituait un des *« principaux signes de différenciation »* entre les départements voulant donner à ces jeunes *« les meilleures chances de protection et d'insertion »* et ceux qui ne *« les accueillent qu'à regret »*[98].

Le recours à l'expertise médicale, norme devenue supérieure au détriment du respect du droit à l'identité, devient un moyen pour réguler les arrivées, coûte que coûte, laissant nombre de mineurs dans des situations impossibles et insoutenables. Ces pratiques contreviennent à la convention internationale des droits de l'enfant qui prévoit pourtant le droit au respect de l'identité mais également que si *« un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible »*[99]. En cas de minorité infirmée, il arrive même, comme cela a pu se passer à **Beauvais**, que le mineur finisse en garde à vue, se voie délivrer une mesure d'éloignement et parfois soit mis en rétention.

D. LES ASSOCIATIONS, SEULES ISSUES POUR LES MIE

Face à ces obstacles mis en place par les conseils généraux, les préfectures et les autorités judiciaires, les mineurs, à l'instar des majeurs, doivent se tourner vers les associations afin d'espérer entrevoir un début de solution.

À **Lille**, suite aux désengagements des structures accompagnant les mineurs isolés étrangers et à la position du conseil général refusant que ses travailleurs sociaux saisissent le juge des enfants, La Cimade est devenue pendant un temps le seul organisme qui faisait les signalements. Cela impliquait d'accompagner les mineurs dans l'attente d'une décision de placement à l'ASE. Cela n'a pas été sans difficultés : de janvier à mai 2012, La Cimade a accompagné 70 mineurs. Dans l'attente d'un placement, les bénévoles ont dû les aider à trouver un hébergement, se nourrir, se laver. Après de nombreux échanges et pressions, le conseil général a fini par mandater début juin la Maison des Ados pour signaler au juge des enfants les jeunes déclarés majeurs par l'expertise osseuse mais disposant d'un acte d'état civil. À **Lille**, le juge des enfants fait systématiquement prévaloir les documents d'état civil sur l'examen osseux[100], n'étant pas lié par l'expertise médicale[101]. Saisi par fax, il répond dans la journée en fixant une audience trois mois plus tard et place en attendant le jeune à l'ASE.

98. Rapport de l'IGAS, mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs isolés étrangers en France, janvier 2005.
99. Article 8-2 de la Convention de New York précitée.
100. Voir en ce sens une décision de la cour d'appel de Paris, 13 novembre 2001, n°441.
101. Article 246 du Code de procédure civile.

À Paris, trois associations font le même travail : le GISTI, le MRAP et Hors la rue accompagnent les mineurs non pris en charge dans les dispositifs de droit commun comme dérogatoires, afin qu'ils fassent valoir leurs droits devant le juge des enfants. Le GISTI a démontré le système kafkaïen mis en place pour empêcher l'accès du mineur à ses droits. En effet, il est impossible, juridiquement parlant, qu'un mineur puisse contester le résultat d'une expertise osseuse qui lui est opposée. N'ayant pas la capacité juridique pour ester en justice, il doit demander au juge des affaires familiales, agissant en tant que juge des tutelles, de lui désigner un représentant légal. L'ASE aurait inévitablement été désignée alors que c'est cette institution même qui avait ordonné l'examen osseux en accord avec le Parquet. Si le Juge des enfants peut être saisi par le mineur, entre la saisine et le rendu de la décision, il peut se passer plusieurs mois, intervalle durant lequel il n'y a pas de prise en charge à Paris. La seule solution est donc de saisir le juge administratif pour contester efficacement la décision de refus de prise en charge. Le Conseil d'État[102] a tranché en confirmant que le mineur doit avoir un représentant légal pour ce faire, peu importent les conséquences. Le paradoxe de cette situation est que le mineur se voit opposer une fin de non recevoir parce qu'il a été déclaré majeur et que dans le même temps le Conseil d'État refuse le droit fondamental d'agir en justice en le considérant comme mineur. Face à cette dégradation vertigineuse de l'accueil des mineurs sur Paris et la région parisienne, quinze organisations ont saisi le défenseur des droits pour l'alerter sur les situations multiples de mineurs à la rue et des pratiques tant administratives que judiciaires[103].

E • L'ACCÈS À LA PROCÉDURE D'ASILE

La Convention de New York prévoit que «*les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié [...] bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties*»[104].

La directive «accueil» précise également que «*Les États membres prennent dès que possible les mesures nécessaires pour assurer la nécessaire représentation des mineurs non accompagnés par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs ou d'assurer leur bien-être, ou toute autre forme appropriée de représentation*»[105].

Aussi, il incombe pleinement à l'administration de permettre au mineur de faire valoir ses droits de manière effective. Des préfectures affirment aux mineurs qu'ils ne peuvent pas solliciter l'asile avant leur majorité. Pour parer à ce risque, l'accompagnement du mineur est recommandé. Les préfectures auxquelles des mineurs isolés s'adressent pour l'asile doivent obligatoirement, conformément à la loi[106], saisir le procureur de la République pour qu'il désigne un «administrateur *ad hoc*» (sa seule mission sera d'accompagner le jeune dans ses démarches relatives à l'asile), sauf si l'ASE s'est vue confier la tutelle du mineur par un

102. Conseil d'État, 30 décembre 2011, n°350458.
103. Saisine du Défenseur des droits, avril 2012.
104. Article 22-1 de la Convention de New York précitée.
105. Article 19-1 de la directive précitée.
106. Article L.751-1 du CESEDA.

juge des affaires familiales agissant en qualité de juge des tutelles[107]. Quand le jeune lui a simplement été confié par voie administrative ou judiciaire, l'ASE n'est pas son représentant légal, et le parquet doit lui désigner un administrateur *ad hoc*.

>> Des cas de « conflit d'intérêt » relatifs à l'asile entre mineurs et ASE.
Certaines ASE, qui ont obtenu la tutelle sur des mineurs demandeurs d'asile ou bien qui, n'ayant pas la tutelle, sont devenues leur administratrice *ad hoc* pour l'asile par désignation du parquet, peuvent entrer en conflit d'intérêt avec eux parce qu'elles ne souhaitent pas que ces jeunes sollicitent l'asile. Ce conflit peut être explicite mais peut aussi prendre des formes invisibles, par exemple quand une ASE, sans rien expliquer au mineur, ne l'informe pas de sa désignation comme administratrice *ad hoc*. Dans ce cas, la préfecture ne peut pas permettre au mineur d'entrer dans la procédure d'asile. On peut commencer à faire l'hypothèse de ce cas de figure quand, deux mois au moins après sa première visite en préfecture, le mineur n'a toujours pas été informé de la désignation de son administrateur *ad hoc* pour l'asile. Il faut alors interroger le parquet.
Qu'il y ait conflit d'intérêt manifeste ou muet entre l'ASE et le mineur, il existe un arbitre capable de sortir le mineur de cette impasse. C'est le juge des affaires familiales agissant en qualité de juge des tutelles. L'ASE a l'obligation de le saisir. Si elle ne le fait pas, le mineur peut le saisir lui-même de sa situation. Ce magistrat désignera alors un administrateur *ad hoc* alternatif pour l'asile en application du code civil[108] selon lequel : « *Quand ses intérêts* [ceux du tuteur ou de l'administrateur *ad hoc* désigné] *sont en opposition avec ceux du mineur, il* [ce tuteur ou ce premier administrateur *ad hoc* désigné] *doit faire nommer un administrateur* ad hoc *par le juge des tutelles. À défaut de diligence de l'administrateur légal, le juge peut procéder à cette nomination à la demande du ministère public, du mineur lui-même ou d'office* ».
Bien que rares, ces conflits entre ASE et mineurs existent, notamment quand une ASE n'envisage pas de prolonger sa prise en charge entre 18 et 21 ans par la signature d'un « contrat jeune majeur ». La motivation de l'ASE s'appuie alors sur deux circonstances : l'absence de qualification professionnelle ou d'engagement dans des études qui y conduisent ; et l'absence de perspective de titre de séjour à 18 ans. L'empêchement de la demande d'asile par l'ASE vise à créer les conditions d'une absence de perspective de titre de séjour. **>>**

Si, dans la majorité des préfectures observées, un administrateur *ad hoc* est nommé pour représenter le mineur dans ses démarches, des difficultés se posent dans certains départements. Ainsi, à **Beauvais**, le procureur désigne des associations qui ne remplissent plus cette mission et finit par classer la demande, aucune autre association n'exerçant cette fonction. À **Lille**, il n'y a pas d'administrateur *ad hoc* pour les demandeurs d'asile, le procureur ne voulant pas en désigner pour des raisons financières. À **Cergy**, la préfecture ne fait pas attention et souvent les mineurs se voient délivrer une APS alors qu'ils n'ont pas

107. Article L.213-3-1 du code de l'organisation judiciaire qui définit cette compétence.
108. Article 389-3 alinéa 2 du code civil.

d'administrateur *ad hoc*. Ces situations aboutissent à ce que le mineur ne dépose pas sa demande d'asile alors qu'il en a le droit.

En outre, il peut arriver que l'administrateur *ad hoc* ne soit pas formé pour accompagner le mineur dans ses démarches liées à l'asile. Les associations de **Chambéry**, œuvrant auprès des demandeurs d'asile, émettent par exemple des doutes sur l'organisme désigné, n'ayant jamais eu de relations directes avec lui[109].

Enfin, un problème majeur se pose quand le jeune a été déclaré majeur par les autorités judiciaires et administratives ou bien ne peut se voir attribuer un administrateur *ad hoc* comme évoqué ci-dessus. Le mineur dépose alors sa demande d'asile à la préfecture, comme un majeur. Il est fréquent que le séjour lui soit refusé pour recours frauduleux à l'asile, comme à **Beauvais** ou à **Strasbourg**. L'OFPRA peut, sur la base des déclarations du jeune sur son âge, refuser d'instruire la demande et solliciter la désignation d'un administrateur *ad hoc*. Cette situation est alors ubuesque car certains procureurs ne désignent pas pour autant un administrateur. D'autres peuvent avoir été eux-mêmes à l'origine de l'infirmation de la minorité ou bien désignent l'ASE, comme à **Paris**, qui a contesté la minorité. Cela aboutit à ce que la demande d'asile du mineur soit bloquée à l'OFPRA, sans prise en charge possible à quelque titre que ce soit, jusqu'à la majorité du jeune.

109. Si un recours n'a pas été formé devant la CNDA par la faute d'un administrateur *ad hoc*, le demandeur d'asile mineur ou devenu majeur peut former ce recours bien au delà du délai de 30 jours prévu par la loi et même plusieurs années après.

PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

AJ >>	Aide juridictionnelle.
AME >>	Aide médicale d'État.
APS >>	Autorisation provisoire de séjour.
ASE >>	Aide sociale à l'enfance.
ATA >>	Allocation temporaire d'attente.
BAJ >>	Bureau d'aide juridictionnelle.
CADA >>	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
CASF >>	Code de l'action sociale et des familles.
CEDH >>	Cour européenne des droits de l'homme.
CESEDA >>	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
CFDA >>	Coordination française pour le droit d'asile.
CPAM >>	Caisse primaire d'assurance maladie.
CJUE >>	Cour de justice de l'Union européenne.
CMU/C >>	Couverture médicale universelle et sa complémentaire.
CNDA >>	Cour nationale du droit d'asile.
CNIL >>	Commission nationale de l'informatique et des libertés.
CSS >>	Code de la sécurité sociale.
CRA >>	Centre de rétention administrative.
DALO >>	Droit au logement opposable.
DDASS >>	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.
DDCS >>	Direction départementale de la cohésion sociale.
DIRECCTE >>	Direction régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.
DNA >>	Dispositif national d'accueil.
DRIHL >>	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.
FER >>	Fonds européen pour les réfugiés.
HCR >>	Haut Commissariat pour les réfugiés.
OFII >>	Office français de l'immigration et l'intégration.
OFPRA >>	Office français de protection des refugiés et apatrides.
OMI >>	Office des migrations internationales.
OQTF >>	Obligation de quitter le territoire français.
PADA >>	Plateforme d'accueil pour les demandeurs d'asile.
PAF >>	Police aux frontières.
PASS >>	Permanence d'accès aux soins et de santé.
SIAO >>	Service intégré d'accueil et d'orientation.
TA >>	Tribunal administratif.
UMJ >>	Unité médico-judiciaire.

CONDITIONS MINIMALES POUR QUE L'ASILE SOIT UN DROIT RÉEL

En octobre 2001 puis en mai 2007, la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) a rendu publiques «dix conditions minimales pour un réel droit d'asile». Dans la dernière décennie, le droit d'asile en Europe et en France a été profondément remanié, tant au niveau des procédures que des conditions d'accueil. Les initiatives prises visent essentiellement à dissuader l'arrivée pour diminuer le nombre de demandes d'asile présentées.

En 2012, le délabrement et la désorganisation profonde du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en France sont manifestes. Aussi, les organisations, impliquées activement auprès des demandeurs d'asile et rassemblées au sein de la CFDA ont-elles décidé de réaliser un état des lieux complet de ce dispositif pour alerter les responsables politiques et leur demander d'engager sans tarder les réformes nécessaires. Réaffirmant, d'une part, leur attachement au droit d'asile comme droit fondamental et constitutionnel et, d'autre part, le caractère récognitif du statut de réfugié prévu par la Convention de Genève, la CFDA, insistant également sur le rôle spécifique de ses associations membres dans l'accueil des demandeurs d'asile, présente des recommandations réactualisées de réforme pour que l'asile reste un droit réel.

La protection des personnes menacées ou persécutées, mineures ou majeures, en métropole ou en outre-mer, doit être la priorité de toute politique d'asile.

GARANTIR AUX DEMANDEURS D'ASILE LA POSSIBILITÉ DE VOIR LEUR DEMANDE EXAMINÉE DANS LE PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE DE LEUR CHOIX.

01. **Le principe de non refoulement garanti par l'Article 33 de la Convention de Genève de 1951 doit être respecté pour toute personne en quête de protection.** La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne doit s'effectuer dans le plein respect des droits humains et du droit d'asile. Les demandeurs d'asile doivent être exclus explicitement de la mise en œuvre des accords de réadmission avec les pays d'origine.

02. **Les membres de l'Union européenne ne peuvent se dédouaner de leurs engagements internationaux en externalisant l'examen des demandes d'asile.** Les programmes de réinstallation et les mesures prétendant améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés dans un pays tiers ne doivent pas faire obstacle au dépôt d'une demande d'asile sur le territoire de l'Union; les garanties en matière de respect des droits de l'homme sont en effet souvent insuffisantes dans les pays de transit ou dans les zones proches des pays de départ. La notion de «pays tiers sûr» ne doit pas être introduite dans la législation française.

03. **Le libre choix du pays d'asile par le demandeur.** Le système de responsabilité d'un membre de l'Union européenne pour l'examen d'une demande d'asile qui découle du règlement « Dublin » doit être profondément revu : le principe doit être que la demande est examinée dans le pays du choix du demandeur. Par ailleurs, le mécanisme de solidarité devrait être renforcé et véritablement effectif pour venir en aide aux membres en fonction du nombre de demandeurs d'asile accueillis.

GARANTIR LES CONDITIONS POUR UN EXAMEN DE QUALITÉ DES DEMANDES DE PROTECTION

04. **Une application pleine et entière de la Convention de Genève du 28 Juillet 1951.** La France et l'Union Européenne doivent adopter une interprétation pleine et entière de la définition du réfugié de la Convention de Genève, notamment en ce qui concerne les violences faites aux femmes, l'orientation sexuelle, les victimes de la traite des êtres humains et, plus généralement, l'appartenance à un groupe social. La protection subsidiaire ne peut s'appliquer qu'aux demandes ne relevant pas du champ de la Convention de Genève et ne doit pas se substituer à sa protection.

05. **La fin de la régionalisation de l'accueil.** Les demandeurs d'asile doivent pouvoir déposer leur demande dans la préfecture de leur choix. Afin de répondre à la désorganisation constatée et à l'engorgement des préfectures de région, mais également dans le but de réduire délais et déplacements, il doit être mis un terme à la régionalisation pour rendre à chaque préfecture la responsabilité et la compétence en matière d'accueil et d'admission au séjour.

06. **Une procédure d'asile unique.** Tous les demandeurs d'asile doivent être admis à pénétrer et à séjourner sur le territoire et à déposer à tout moment leur demande. La procédure « prioritaire », en ce qu'elle permet au préfet de refuser le séjour, doit être supprimée. La notion de pays d'origine « sûr » doit être supprimée de la législation européenne et française. Aucun demandeur d'asile ne doit être privé de liberté du seul fait qu'il dépose une demande.

07. **Des garanties fortes pour les demandeurs.** Tous les demandeurs d'asile doivent recevoir immédiatement une information relative à leurs droits et obligations ainsi qu'un document de séjour valable durant toute la procédure leur permettant de bénéficier sans délai des conditions matérielles d'accueil. À chaque étape de la procédure d'asile, le demandeur doit être entendu et assisté d'un conseil et d'un interprète, que ce soit à la frontière ou sur le territoire ; il doit avoir un accès systématique à tous les éléments de procédure (comptes-rendus, observations, sources des informations utilisées pour l'instruction…) et bénéficier d'une défense effective. Les considérations de genre et de vulnérabilité doivent être prises en compte par les organes de détermination. Les frais de procédure doivent être pris en charge (traduction de documents, frais de transport, aide juridictionnelle revalorisée). Des moyens doivent être dégagés afin que les demandeurs puissent obtenir une réponse à leur demande dans un délai raisonnable.

08. **Une réelle indépendance des organes de détermination.** Les organes de détermination doivent pouvoir remplir leur mission en toute indépendance. S'agissant de l'OFPRA, un changement de tutelle et une réforme de son statut ainsi que de la composition de son conseil d'administration sont nécessaires afin de garantir son indépendance à l'égard du pouvoir politique.

09. **Le rôle renforcé de protection de l'OFPRA.** L'OFPRA doit disposer de moyens suffisants pour mener à bien sa mission de protection, quels que soient la demande (première demande ou réexamen) et son degré de complexité. Les éléments de la demande d'asile sont recueillis pendant un entretien systématique.

10. **Un recours effectif et suspensif pour toutes les demandes.** Tout demandeur d'asile doit bénéficier d'un recours suspensif de plein droit et d'une audience devant un juge à toutes les étapes de sa demande d'asile en cas de décision défavorable.

11. **La prise en compte des risques encourus par les déboutés du droit d'asile en cas de retour dans leur pays.** Certains demandeurs déboutés de l'asile se retrouvent dans une situation inextricable : ils craignent avec raison pour leur intégrité physique ou morale en cas de retour dans leur pays et l'administration française ne veut ou ne peut les éloigner du territoire en raison des risques encourus. Elle a donc l'obligation de les protéger en leur reconnaissant un statut légal. Leurs demandes doivent être réexaminées ou leurs situations régularisées, notamment au regard du respect de leurs droits fondamentaux.

GARANTIR LES DROITS DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES PERSONNES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION

12. **Des conditions de vie dignes dans le respect du choix des demandeurs d'asile.** Tous les demandeurs d'asile doivent bénéficier des conditions d'accueil dès l'enregistrement de leur demande d'asile en préfecture et pendant toute la procédure (Allocation temporaire d'attente – ATA –, centres d'accueil des demandeurs d'asile – CADA – et couverture maladie). Le demandeur d'asile doit pouvoir choisir le mode d'hébergement qui lui convient, sans conséquence sur le bénéfice des autres conditions d'accueil. Les CADA ne sauraient être des lieux obligatoires de résidence. Il est nécessaire de revaloriser l'allocation temporaire d'attente de manière à ce qu'elle permette aux personnes de vivre dignement. Elle devrait être au moins équivalente au minimum social national avec prise en compte de la composition familiale et du mode d'hébergement. Il est également impératif de créer des places de CADA en nombre suffisant pour couvrir les besoins, y compris en outre-mer. Les plateformes d'accueil retrouvent leur mission initiale d'accompagnement social et d'aide à l'exercice du droit des demandeurs d'asile qui ne sont pas accueillis dans des centres, en lien avec les associations dont le travail doit être reconnu.

13. **Un accès au marché du travail et à la formation facilité.** L'autonomie des personnes doit être garantie pendant la procédure : le droit au travail doit être réel sans opposabilité de la situation de l'emploi. Le demandeur d'asile doit avoir accès à l'enseignement, à la formation professionnelle et l'apprentissage de la langue doit être immédiat.

14. **Le renforcement des droits des personnes protégées.** Les bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent pouvoir jouir des mêmes droits que les réfugiés, en particulier en matière d'accès aux prestations sociales ou de rapprochement de famille. L'insertion des réfugiés statutaires et des bénéficiaires de la protection subsidiaire doit être soutenue par des mesures adaptées pour le logement et l'emploi (reconnaissance des diplômes et de l'acquis professionnel dans le pays d'origine).

15. **Une prise en charge effective des mineurs isolés étrangers.** Parce qu'ils sont placés dans une situation de grande vulnérabilité, les mineurs isolés nécessitent la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit. Pour apprécier l'âge et, donc, la minorité de l'enfant, le principe déclaratif doit prévaloir sur toute autre considération Tout mineur doit être mis en capacité de faire valoir ses droits, notamment celui de demander l'asile, devant des juges.

LES ORGANISATIONS SUIVANTES, MEMBRES DE LA COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE, SOUTIENNENT CES RECOMMANDATIONS :

ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), **Amnesty International France, APSR** (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), **ARDHIS** (Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et transsexuelles à l'Immigration et au Séjour), **CAAR** (Comité d'Aide aux Réfugiés), **Centre Primo Levi** (soins et soutien aux personnes victimes de la torture et de la violence politique), **La Cimade** (Service œcuménique d'entraide), **Comede** (Comité médical pour les exilés), **Dom'Asile, ELENA** (Réseau d'avocats pour le droit d'asile), **FASTI** (Fédération des associations de solidarité avec les travailleur-euse-s immigré-e-s), **GAS** (Groupe accueil solidarité), **GISTI** (Groupe d'information et de soutien des immigrés), **JRS-France** (Jesuit Refugee Service), **LDH** (Ligue des droits de l'Homme), **Médecins du Monde, MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), **Secours Catholique** (Caritas France), **SNPM** (Service National de la Pastorale des Migrants).

La Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) réunit une vingtaine d'associations autour de la défense du droit d'asile. Depuis plusieurs années, elle constate partout en France la dégradation continue des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de l'examen de leur demande de protection internationale. Avec l'aide des acteurs associatifs locaux, elle a conduit une enquête de juin à septembre 2012 dans 31 départements de 15 régions et dresse un état des lieux des textes et des conditions d'accueil et d'accès aux procédures.

Ce document pointe une situation de « dés-accueil » des demandeurs d'asile en France aujourd'hui et contient les recommandations des associations pour respecter les normes de droit international et européen en la matière.

ISBN : 978.2.918362.56.2

Cfda COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE

EAN : 9782918362562