





ZOOM SUR...

Le droit des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil décentes

La notion de « conditions matérielles d'accueil » a été introduite par la directive européenne « Accueil » du 27 janvier 2003 qui impose aux Etats membres des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. Elles comprennent « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière ». Elles doivent être accessibles à tous les demandeurs d'asile durant toute la procédure d'examen de leur demande d'asile.

Cette obligation communautaire revêt une importance particulière depuis l'ordonnance du Conseil d'Etat du 23 mars 2009. Cette décision consacre « le droit des demandeurs d'asile à bénéficier, pendant la durée d'examen de leur demande, de conditions matérielles leur assurant une vie décente » et l'érige au rang de « corollaire du droit constitutionnel d'asile ». Sa privation est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, sanctionnable par le juge. Ainsi, les demandeurs d'asile privés d'hébergement peuvent introduire un référé-liberté auprès du tribunal administratif qui doit rendre une décision sous 48 heures et peut enjoindre au Préfet de proposer une solution d'hébergement.

Le juge administratif limite toutefois son appréciation à l'application des dispositions prévues par la loi¹ sans vérifier leur adéquation aux objectifs de la directive, ce qui a pu faire craindre que la notion soit, dès le départ, vidée de sa substance. Toutefois, face à la multiplication des décisions prises par les tribunaux administratifs en faveur des demandeurs d'asile, le Conseil d'Etat a rendu plusieurs ordonnances importantes, dessinant les contours d'un droit qui prend chaque jour un peu plus d'épaisseur.

Dans une ordonnance du 17 septembre 2009, le Conseil d'Etat rappelle que le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes s'applique dès la première présentation en préfecture dans le but de déposer une demande d'asile et non au moment de la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour (APS). Or, certaines préfectures diffèrent la délivrance de l'APS de plusieurs semaines, voir plusieurs mois, au lieu des 15 jours réglementaires², privant ainsi les intéressés des principales mesures d'aide sociale. Par ailleurs, si le Conseil admet qu'il est possible de recourir « à des modalités différentes de celles qui sont normalement prévues par la loi », c'est seulement « pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, et en couvrant les besoins fondamentaux du demandeur d'asile». Ainsi, tout demandeur d'asile privé d'hébergement de manière constante est susceptible d'obtenir gain de cause devant le tribunal administratif.

Dans une ordonnance du 20 octobre 2009, le Conseil précise que ce droit s'applique aussi aux demandeurs d'asile placés sous convocation « Dublin », actuellement exclus du bénéfice d'une prise en charge CADA et de l'ATA. Il souligne en effet qu'aucune disposition de la directive « Accueil » ne prévoit d'exception à leur égard. Si l'on suivait la même logique, les demandeurs d'asile placés sous procédure prioritaire seraient également concernés.

A noter également le développement d'une jurisprudence intéressante concernant les personnes « vulnérables ». Dans deux décisions du 19 octobre 2009, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a considéré que si le requérant avait pu bénéficier de conditions d'accueil décentes, la multiplicité des lieux d'hébergement proposés et leur relatif éloigne-

ment d'un établissement hospitalier étaient susceptibles de constituer à l'avenir, au vu de ses problèmes de santé, une privation du droit à des conditions matérielles d'accueil décentes.

Toute cette jurisprudence rappelle à l'Etat français la réalité de ses obligations internationales en matière d'accueil des demandeurs d'asile, notamment en matière d'hébergement. L'obligation minimale de couverture des besoins fondamentaux, qui s'applique à tous les demandeurs d'asile sans exception, questionne fortement la politique actuelle de gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile dont les capacités sont encore largement insuffisantes. En particulier en lle-de-France où les capacités d'accueil ne couvraient que 22,5 % des besoins en 2008 alors que la région concentre 45,8 % de la demande nationale³.

- ¹ Prise en charge en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), dispositif d'accueil d'urgence pour demandeurs d'asile, dispositif général de veille sociale, allocation temporaire d'attente (ATA).
- R.742-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
 OFII, Rapport annuel, 2008.

Les chiffres parlent

Au 31 décembre 2008, 33,7 % des personnes présentes en CADA étaient originaires de Serbie ou d'Arménie, soit près de 7 000 personnes. Depuis le récent placement de ces pays sur la liste des pays d'origine « sûrs » par l'Ofpra, leurs ressortissants sont exclus de l'accès à une prise en charge en CADA.

1 923 : c'est le nombre de personnes en provenance des pays nouvellement placés sur la liste des pays d'origine « sûrs » qui ont obtenu une protection internationale en 2008 (les taux de reconnaissance de ces nationalités en 2008 allaient de 26,7 % à 33 %).

L'ACTUALITÉ JURIDIQUE EN BREF

Le Conseil d'Etat en référé annule en quasi-totalité la suspension de l'exécution de l'appel d'offre sur l'information et l'aide aux étrangers retenus en centre de rétention administrative. Par une décision du 16/11/09, le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'existait pas de doute sérieux sur la légalité des marchés passés avec les associations Forum réfugiés, l'Ordre de Malte France, l'ASSFAM et France terre d'asile. En revanche, il a maintenu la suspension du marché passé avec l'association Collectif respect au motif que l'exécution du marché ne permettrait pas de garantir l'effectivité des droits des étrangers placés dans les centres du lot n° 5 (outre-mer). Au fond, les requêtes de la CIMADE et des associations ADDE, Elena France et du GISTI ont été examinées le 08/12/09. La décision est attendue sous 1 mois.

Le Conseil d'administration de l'Ofpra modifie la liste des pays d'origine « sûrs ». L'Arménie, la Serbie, la Turquie sont désormais considérées comme veillant « au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Dorénavant, les ressortissants de ces trois pays peuvent se voir refuser l'admission au séjour au titre de l'asile et traiter leur demande en procédure prioritaire : délai réduit pour le dépôt et l'examen de la demande d'asile, accès inexistant ou réduit aux droits sociaux. A l'inverse, la Géorgie qui avait été inscrite sur la liste en 2005 a été retirée de la nouvelle liste.

Modifications des conditions d'octroi de la carte de séjour temporaire mention «salarié» délivrée via la procédure d'admission exceptionnelle au séjour prévue par l'article L. 313-14 du CESEDA. Par une circulaire du 24/11/09, le ministère tire les conséquences de l'annulation, par la décision du Conseil d'Etat du 23/10/09, de la circulaire de 2008 au motif qu'elle exigeait de l'étranger qu'il présente, à l'appui de sa demande, une promesse d'embauche dans un des métiers sous tension et inscrit dans la liste fixée par le ministère dans son arrêté du 18/01/08¹. Dorénavant, l'exercice d'une activité professionnelle dans le cadre d'un métier non inscrit sur cette liste n'est pas en lui-même un motif d'irrecevabilité de la demande. Cependant, le fait que le métier occupé soit sur la liste des métiers sous tension exprime automatiquement une difficulté de recrutement et rend inopposable la situation de l'emploi.

¹ NOR IMID0800328A relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

Représentation de l'Etat dans les départements : une circulaire du 3 décembre en reprécise les modalités. A compter du 1^{er} janvier 2010, la réorganisation de l'administration départementale d'Etat sera effective, ce qui n'est pas sans conséquence sur le secteur de l'accueil des demandeurs d'asile. Selon la logique rappelée par le

décret n° 2009-1484 du 03/12/09, le nouvel interlocuteur institutionnel des CADA et des plates-formes d'accueil sera: la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population pour les départements de moins de 400 000 habitants, la direction départementale de la cohésion sociale pour les départements de plus de 400 000 habitants et le service de l'immigration et de l'intégration, directement rattaché à la préfecture, pour les départements frontaliers ou chef-lieu de région. L'organisation en Ile-de-France répond à un schéma particulier.

Nouvelle circulaire sur l'allocation temporaire d'attente (ATA). Une circulaire du 03/11/09 modifie les modalités de gestion de l'ATA mais surtout confirme les nouvelles catégories de bénéficiaires de cette allocation : les demandeurs d'asile des pays d'origine «sûrs », sur simple présentation de la lettre d'enregistrement de l'Ofpra et les demandeurs d'asile âgés de plus de 65 ans. En revanche, pour les demandeurs d'asile en réexamen et contrairement à ce que préconisait l'arrêt du Conseil d'Etat du 16/06/2008, ce sont toujours les seuls cas humanitaires signalés par l'Ofpra qui peuvent prétendre au bénéfice de l'ATA.





LA PAROLE À...

Simone Troller,

chercheuse, Human Rights Watch

Human Rights Watch vient de publier un rapport sur le traitement des mineurs isolés étrangers à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle¹. Quels sont les principaux problèmes que vous avez identifiés sur la situation de ces mineurs en zone d'attente?

En France, nous avons constaté qu'il existe de fortes disparités d'accès à une protection selon que le mineur étranger non accompagné entre par la voie terrestre ou par la voie aérienne. Lorsqu'il se trouve sur le territoire français, il obtient une protection des autorités locales. En revanche, s'il arrive par la voie aérienne, les autorités françaises mettent en avant une fiction juridique selon laquelle la zone d'attente ne se trouverait pas sur le territoire national. Le mineur non accompagné y est d'abord vu comme un étranger en situation irrégulière avant d'être un enfant en danger. En cas de dépôt d'une demande d'asile à la frontière, le mineur est placé dans une procédure accélérée. De même, les autorités n'hésitent pas à renvoyer les mineurs dans leur pays d'origine mais également dans le pays dans lequel ils ont transité avant d'arriver en France sans s'assurer des conditions d'accueil à l'arrivée. Ces situations rappellent l'affaire Tabitha, une fillette de cinq ans renvoyée en République démocratique du Congo, qui a donné lieu à une condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme.

Quelle est la situation des mineurs isolés étrangers aux frontières de l'Union européenne?

Human Rights Watch s'engage depuis trois ans sur la question des mineurs non accompagnés en Europe. Outre la France, nous avons publié des rapports sur l'Espagne et la Grèce. Nous constatons une grande diversité de traitement entre les Etats membres de l'Union européenne. En Grèce, les mineurs sont immédiatement placés en détention. L'accès à la procédure d'asile est très difficile, notamment en raison de l'absence de représentation légale et d'interprète. Les autorités grecques n'hésitent pas à éloigner les mineurs vers la

Turquie dans des conditions opaques pendant la nuit. Des cas de mauvais traitements sont également avérés.

Quant à l'Espagne, elle dispose d'une législation très protectrice pour les enfants. Tout mineur étranger non accompagné est considéré comme un mineur en danger et, est donc directement orienté vers les services sociaux. De même, la détention des mineurs non accompagnés est interdite en Espagne. Cependant, en pratique, nous avons observé des situations de détention aux lles Canaries. Le rapatriement des mineurs non accompagnés est prévu par la loi espagnole. Celui-ci ne peut normalement s'effectuer que dans le pays d'origine et en s'assurant que l'enfant sera pris en charge par sa famille ou des services sociaux. Mais pendant longtemps, l'Espagne a renvoyé des mineurs au Maroc où ils ont subi des mauvais traitements par la police marocaine et ont été placés en détention. A la suite de décisions des tribunaux espagnols en 2008, les rapatriements ont été suspendus.

Quel rôle peut avoir l'Union européenne pour la protection des mineurs isolés étrangers ?

Les propositions de la Commission européenne visant à modifier les directives sur l'asile comprennent plusieurs dispositions concernant les mineurs isolés. Elles proposent, par exemple, de ne plus appliquer de procédures d'asile accélérées aux mineurs.

Le programme de Stockholm, qui définit la nouvelle stratégie européenne pour les cinq prochaines années, contient certaines dispositions protectrices pour les mineurs non accompagnés qui permettent d'espérer une harmonisation sur le long terme. Néanmoins, le programme de Stockholm met surtout l'accent sur le retour. Le retour assisté des mineurs isolés peut être une solution s'il est consécutif à un examen individuel et s'accompagne d'un suivi et de garanties. Cependant, nous craignons que le retour soit une priorité pour plusieurs Etats membres sans qu'ils prennent suffisamment en compte l'intérêt supérieur de l'enfant et les conditions dans les pays d'origine.

¹ HUMAN RIGHTS WATCH, Perdus en zone d'attente, protection insuffisante des mineurs étrangers isolés à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, octobre 2009, 70 p.

ACTUALITÉS ASSOCIATIVES

Suite à la décision du Conseil d'Etat du 16 novembre 2009, quatre nouvelles associations devraient commencer leur mission d'information et d'aide à l'exercice des droits auprès des étrangers placés en centre de rétention administrative. A partir du 1er janvier 2010, France terre d'asile devrait intervenir dans les centres de rétention de Palaiseau (91), Plaisir (78), Coquelles (62) et Oissel (76) afin d'apporter aux personnes retenues une assistance juridique leur permettant de faire valoir leurs droits.

Le 1er mars 2010, le Collectif « la journée sans immigrés » organise l'action « 24 heures sans nous ». Les immigrés, leurs descendants et les citoyens solidaires sont invités à ne pas prendre part à l'activité économique. Cette action a pour objectif de dénoncer la stigmatisation des populations issues de l'immigration, et de montrer l'importance de la contribution des immigrés à la richesse française, tant au niveau économique, que social, politique ou culturel. La date du 1er mars n'a pas été choisie au hasard : il s'agira de «fêter» les cinq ans de l'entrée en vigueur du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

http://www.lajourneesansimmigres.org

Pour la 7^{ème} année, les lycées et les associations de la ville de Coutances dans la Manche, organisent une série de rencontres sur le thème de la solidarité internationale. Du 15 au 31 mars 2010, les acteurs locaux et nationaux viendront à la rencontre des élèves (forums, débats, ateliers...). Le partenariat entre France terre d'asile, le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) autour de l'outil pédagogique « Audelà des chiffres» permettra un échange avec les collégiens, lycéens et enseignants au cours des ateliers et du forum les 30 et 31 mars. Pour plus d'informations sur cette manifestation, contactez Sophie Bilong (sbilong@france-terre-asile.org).

12 associations spécialisées, dont France terre d'asile, représentant 11 Etats européens (Espagne, Italie, Pologne, Hongrie, Irlande, Roumanie, Autriche, Belgique, Danemark, Suisse), se sont engagées dans un projet visant à une meilleure information et un meilleur suivi des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. Porté par Forum Réfugiés, le projet vise à créer un réseau d'associations européennes spécialisées et des outils d'information et de suivi, afin de garantir une continuité dans l'accompagnement et le suivi juridique, social et médical des demandeurs d'asile transférés au titre du règlement Dublin.

L'EUROPE DE L'ASILE

De La Haye à Stockholm : un nouveau programme peu protecteur

Le Conseil européen a adopté, les 10 et 11 décembre, le programme de Stockholm, qui fixe, pour la période 2010-2014, les priorités de l'Union européenne en matière de liberté, de sécurité et de justice. Ce programme, qui concerne autant les questions de droits fondamentaux, de justice et de criminalité, propose également les grandes orientations de la future politique européenne d'asile et d'immigration.

Cinq ans après le programme de La Haye, de nombreux espoirs reposaient sur ce nouveau programme élaboré sous l'égide de la présidence suédoise prête à promouvoir une approche plus équilibrée et libérale des questions d'asile et d'immigration. Sur ce point, le texte adopté à Bruxelles déçoit. En dépit d'un titre mettant en avant la protection, cette dernière est davantage abordée sous l'angle de la sécurité des ressortissants européens que de celui de la protection internationale des personnes persécutées ou menacées sur laquelle les Etats membres éprouvent des difficultés à s'engager.

Pas de valeur ajoutée pour la protection des réfugiés

L'établissement d'un régime d'asile européen commun, fondé sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les bénéficiaires d'une protection internationale, demeure un objectif de l'Union européenne. En d'autres termes, le programme de Stockholm n'apporte aucun changement par rapport à Tampere et La Haye. Le Conseil reconnaît que ces objectifs ne seront pas atteints avant 2012. Il s'agit d'un report de deux ans par rapport au programme de La Haye, déjà acté par le Pacte sur l'asile et l'immigration, et qui semble, d'ailleurs, déjà peu réaliste au regard de l'accueil réservé par les Etats membres aux dernières propositions de la Commission européenne.

Le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) a exprimé sa déception en soulignant « le langage ambigu sur l'harmonisation de la législation de l'asile qui reflète le manque de volonté des Etats membres d'établir des standards de protection plus élevés ».

Les nombreuses propositions avancées par la Commission européenne en juin dernier¹ finalement écartées par les Etats membres, illustrent cette déclaration. Plus particulièrement, la Commission, soutenue par la Suède, souhaitait la mise en place de mécanismes d'évaluation périodique des systèmes d'asile et de supervision de la qualité des décisions de détermination et que l'on ne retrouve pas dans la version finale.

Au final, le programme de Stockholm brille surtout par le manque d'engagement concret des Etats membres que ce soit sur les conditions d'exercice du droit d'asile que sur la solidarité européenne. L'annonce de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de Genève de 1951, soumise néanmoins à un rapport de la Commission sur ses conséquences juridiques et pratiques, n'atténue pas ce sentiment dans la mesure où celle-ci aurait davantage une portée symbolique.

L'accès à l'Europe, au centre des préoccupations

Le droit de demander l'asile n'aurait aucun sens si les personnes ayant des besoins de protection ne pouvaient accéder au territoire européen. Le programme de Stockholm reconnaît ce problème et déclare que le renforcement des frontières ne doit pas empêcher les réfugiés d'accéder à l'Europe. Ainsi, les Etats membres demandent à la Commission d'établir des règles claires lors des opérations en mer prenant en compte les besoins de protection et invitent le bureau d'appui à développer des méthodes d'identification des réfugiés dans le cadre de flux mixtes.

Il s'agit de quelques avancées, qui restent à concrétiser, dans un texte qui met l'accent sur le retour et la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration. Le programme de Stockholm appelle à l'intensification des retours, y compris par le biais de vols conjoints et pour les mineurs isolés. Les partenariats avec les pays tiers sont également encouragés, particulièrement la conclusion d'accords de réadmission avec la Turquie et les pays d'Afrique du Nord, notamment la Libye. Au détour, l'idée de la mise en place de procédures d'examen des demandes d'asile à l'extérieur de l'Union resurgit. Déjà présente dans le programme de La Haye, elle illustre finalement les faibles progrès proposés par l'Union en matière d'asile.

Le Courrier de l'asile

Directeur de publication :

Jacques Ribs

Rédacteur en chef : Pierre Henry

Rédacteur en chef adjoint et secrétaire de rédaction :

Véronique Lay

Comité de rédaction :

Sophie Bilong, Juliette Drame Guerrand, Christophe Harrison, Aude Lecouturier, Matthieu Tardis

Maquette: Roland Riou

Impression : Marnat Impressions

Commission paritaire n°65091 France terre d'asile : 01.53.04.39.99 www.france-terre-asile.org

¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens*, Communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2009)262