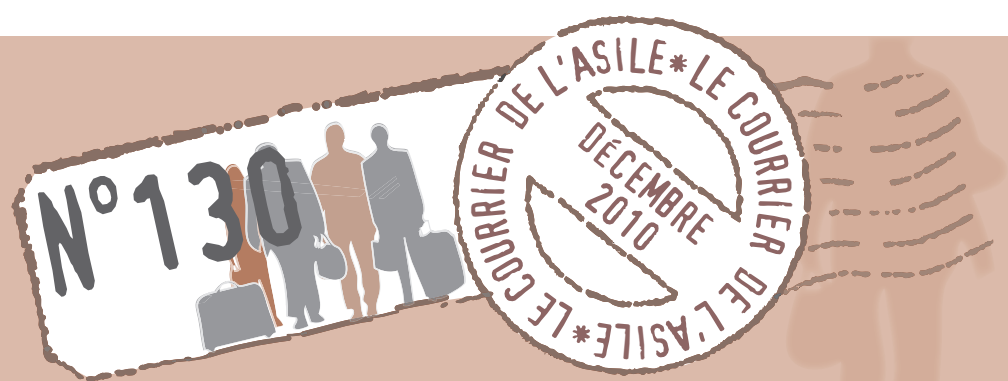




Le courrier de l'asile - bimestriel

ZOOM SUR...

Quelle définition du droit à des conditions d'accueil décentes ?

Par une ordonnance du 23 mars 2009¹, le Conseil d'Etat avait dégagé de la directive du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile (dite Accueil) un nouveau corollaire au droit d'asile : le droit pour tous les demandeurs d'asile à bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes comprenant « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière ». Certes il y apporta, dès l'origine, une limite importante refusant de se prononcer sur le caractère insuffisant du seul versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA) pour les demandeurs d'asile sans hébergement. Mais, il développa progressivement une jurisprudence favorable aux demandeurs d'asile lorsqu'ils se trouvaient dans des situations manifestement illégales². En enjoignant le préfet d'indiquer un lieu d'hébergement pour des centaines de demandeurs d'asile dormant dans la rue, il a rendu ce droit effectif. Cela avait le mérite de rappeler à l'administration ses obligations dans une période de crise généralisée et continue de l'accueil des demandeurs d'asile.

Alors que la situation ne s'est en rien améliorée, le contentieux des conditions matérielles d'accueil connaît depuis l'été 2010 des évolutions allant dans le sens d'une restriction croissante de ce droit. Restriction telle qu'on peut sérieusement se demander s'il n'est pas progressivement vidé de sa substance ?

D'une solide obligation de résultat à une simple obligation de moyens

L'ordonnance du 19 juillet 2010³ commençait pourtant par ouvrir des perspectives intéressantes aux demandeurs d'asile en attente d'une place CADA, en considérant, pour la première fois, que le versement de l'ATA n'était pas en soi suffisant pour couvrir l'ensemble des conditions matérielles d'accueil. Néanmoins, cette ouverture est fortement limitée par l'évolution opérée par le juge dans l'appréciation de l'obligation qui pèse sur les autorités. Alors qu'il avait tiré

de la directive « Accueil » une obligation de résultat, le juge administratif n'exige plus des autorités préfectorales qu'une simple obligation de moyens. En tenant compte de « l'ensemble des diligences accomplies en l'espèce par l'administration au regard des moyens dont elle dispose », il considère qu'il n'y a pas d'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, et ce, malgré l'absence d'hébergement. En pratique, les préfets pourront aisément invoquer la saturation des dispositifs d'accueil et d'hébergement pour justifier l'absence d'accès à un hébergement puisque, comme chacun sait, le dispositif d'accueil est saturé de manière généralisée et continue.

La prise en compte de la vulnérabilité opère, en pratique, un nivellement par le bas

Parallèlement, l'ordonnance du 13 août 2010 consacre la prise en compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile, « compte tenu de son âge, de son état de santé et de sa situation de famille⁴ ». D'après la directive Accueil, cette prise en compte doit servir à offrir aux personnes vulnérables des conditions plus adaptées à leurs besoins. Or, force est de constater, qu'au lieu de mieux protéger les plus fragiles, le critère de vulnérabilité a plutôt tendance à être utilisé pour limiter l'accès des autres demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil. Combiné à l'obligation de moyens, il résulte que seules les personnes se trouvant dans les situations les plus critiques peuvent se voir reconnaître une atteinte à leur droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil. En pratique, cela revient à exclure les individus de sexe masculin, jeunes, apparemment en bonne santé et sans enfant : on est loin d'un droit dont bénéficient tous les demandeurs d'asile conformément à la directive Accueil.

Dans une série d'ordonnances en date du 19 novembre 2010⁵, le Conseil d'Etat ne se contente pas de confirmer cette jurisprudence. En considérant qu'en cas d'épuisement temporaire des capacités d'hébergement, le préfet « peut

recourir à des modalités d'accueil sous forme de tentes ou autres installations comparables », il franchit un palier supplémentaire dans l'exonération de la responsabilité de l'administration. Cette surprenante position suscite l'indignation, chère à Stéphane Hessel⁶, et appelle plusieurs questions. Peut-on parler d'épuisement temporaire des capacités d'hébergement lorsque l'on constate que la saturation du dispositif national d'accueil est continue et généralisée ? L'« accueil sous tente » assure-t-il le plein respect de la dignité humaine, objectif fixé par la directive Accueil ? Peut-on décemment penser qu'il permet de couvrir les besoins fondamentaux alors que nous traversons l'un des hivers les plus froids depuis vingt ans ? De manière générale, le Conseil d'Etat n'érige-t-il pas là une « exception au principe » en « principe d'exception » ?

Le moins que l'on puisse dire est que l'infléchissement effectué par le Conseil d'Etat depuis l'été 2010 n'est pas de nature à inciter l'administration à accomplir ses obligations en matière d'hébergement des demandeurs d'asile. Cette position, si elle venait à se confirmer, aurait pour les demandeurs d'asile des conséquences dramatiques de nature à justifier la saisine des instances européennes.

¹ CE, 23/03/2010, N° 325884.

² CE, 17/09/2009, N° 331950 et CE, 20/10/2010, N° 332631, voir « Le Courrier de l'asile » N° 124, décembre 2009.

³ CE, 19/07/2010, N° 341289.

⁴ CE, 13/08/2010, N° 342330.

⁵ CE, 19/11/2010, N° 344286

⁶ HESSEL S., « *Indignez-vous !* », Indigène Editions, 2010.

Les chiffres parlent

5 349 c'est le nombre de demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin en France durant l'année 2009, ce qui correspond à 13,7% de l'ensemble des premières demandes d'asile. Par ailleurs, 1 010 demandeurs d'asile auraient été réadmis vers un Etat membre, soit une hausse de 29% par rapport à 2008. Néanmoins, le taux de transferts exécutés par rapport au nombre de saisines est de 18,6%.

L'ACTUALITÉ JURIDIQUE EN BREF

Dans une décision du 10 décembre 2010, le Conseil d'Etat considère que les autorités françaises n'ont pas procédé à une transposition complète des dispositions de la directive « procédure » du 1^{er} décembre 2005. La Haute juridiction administrative estime notamment que la traduction du guide du demandeur d'asile en seulement six langues est insuffisante pour informer tous les demandeurs d'asile dans une langue qu'ils comprennent. Le pouvoir réglementaire doit prendre les mesures nécessaires pour délivrer une information complète aux demandeurs d'asile sur leurs droits et obligations, « dans une langue dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend », et doit prévoir cette information à d'autres étapes de la procédure que l'asile à la frontière et l'admission au séjour. Le Conseil d'Etat ajoute que les autorités doivent communiquer à l'étranger le rapport d'audition de l'étranger devant l'Ofpra dans le cadre d'une procédure prioritaire en zone d'attente.

Par une circulaire du 6 décembre 2010 adressée aux préfets, le Premier ministre a notamment rappelé qu'en période de grand froid aucune demande de mise à l'abri ne devait être refusée par manque de place. Ce principe, déjà rappelé par la circulaire du 15 octobre 2010, se base sur l'article L. 345-2 de Code de l'action sociale et des familles qui prévoit un accueil et un hébergement inconditionnel « quelle que soit la situation administrative » et dont devraient bénéficier tous les demandeurs d'asile.

Dans deux ordonnances rendues le 19 novembre 2010 et le 14 décembre 2010, le Conseil d'Etat estime que le fait

de se présenter sans ses enfants aux convocations de la préfecture, dans le cadre d'une procédure de transfert, caractérise la fuite au sens du règlement « Dublin II ». Le Conseil d'Etat considère en effet que les requérants se sont « soustraits de manière intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative, dans le but de faire obstacle à la mesure d'éloignement ». Le juge ajoute que le préfet ne commet pas d'illégalité en portant le délai de réadmission à dix-huit mois et en mettant fin à l'hébergement des requérants.

Par ailleurs, dans une ordonnance du 3 décembre 2010, le Conseil d'Etat a considéré comme étant « en fuite » au sens du règlement, un demandeur d'asile qui n'avait pas pu retirer, auprès de service postaux, son courrier de convocation à la préfecture. Ayant présenté sa « convocation Dublin », le juge lui reproche de ne pas avoir présenté d'autres documents aux services postaux... quand bien même cette convocation est l'unique document administratif remis aux demandeurs d'asile sous procédure Dublin.

Par une ordonnance rendue le 18 novembre 2010, le tribunal administratif de Versailles a rappelé que l'introduction d'une demande d'aide juridictionnelle (AJ) interrompait le délai de recours de 30 jours devant la CNDA. Aussi, les refus de renouvellement de récépissé prononcés sous prétexte que les demandeurs d'asile ne sont pas en mesure de présenter un reçu de recours dans le délai d'un mois, alors même qu'ils ont déposé une demande d'AJ, sont irréguliers : l'accusé de réception de la demande d'AJ suffit.

La Cour de justice de l'Union européenne clarifie, dans une décision du 9 novembre 2010, les modalités d'application de la directive « qualification » en cas de demande d'asile d'un membre d'une organisation figurant sur la liste des organisations considérées comme terroristes par le Conseil européen, dans la position commune adoptée le 17 juin 2002. La Cour précise que l'appartenance à un tel groupe ne permet pas d'exclure automatiquement un demandeur d'asile de la reconnaissance du statut de réfugié. Un examen au cas par cas doit préalablement être réalisé comprenant notamment une appréciation précise des actes commis par l'organisation et de la responsabilité individuelle du demandeur d'asile. Par ailleurs, le danger qu'il représente sur le territoire du pays d'accueil est sans influence sur l'application de la clause d'exclusion.

Par une décision rendue le 4 novembre 2010 en sections réunies, la CNDA restreint sa jurisprudence sur le principe d'unité de famille qui bénéficiaient jusqu'à présent aux enfants d'un parent reconnu réfugié à la seule condition qu'ils soient entrés en France avant leur majorité. La cour exclut de ce principe les enfants de réfugiés étant entrés en France avant leur majorité mais qui ont « quitté le domicile familial pour former leur propre famille ». En l'espèce, le fait que la requérante s'est depuis séparée de son concubin et qu'elle vit désormais chez ses parents est sans incidence.

LA PAROLE À...

Emmanuel CUFFINI,

Chef du service accueil des publics de la Bibliothèque publique d'information (Bpi), Centre Pompidou à Paris.

1. Un partenariat a été mis en place le 1^{er} juillet dernier entre la Bibliothèque publique d'information (Bpi) et France terre d'asile. Dans quel contexte celui-ci a-t-il été instauré et en quoi consiste-t-il ?

Depuis l'été 2009, le personnel de la Bpi constate la présence quotidienne dans ses locaux d'une centaine de jeunes originaires d'Afghanistan. Ces jeunes, visiblement en grande précarité, arrivent en groupe à la bibliothèque, y restent pendant une grande partie de la journée et utilisent quasi exclusivement le service gratuit d'accès à Internet. Après une phase d'inquiétude et d'incompréhension face à ce nouveau public, le personnel a souhaité réfléchir à la mise en place d'un réel dispositif d'accueil mieux adapté aux besoins de ce public et valorisant d'autres services potentiels de la bibliothèque, notamment le laboratoire de langues (autoformation). La question de la barrière culturelle étant posée et sachant que les bibliothécaires n'ont pas de compétences particulières dans le domaine de la médiation sociale, la bibliothèque s'est tournée vers l'association France terre d'asile. Il a été convenu de la mise en place d'un dispositif de médiation sociale spécifique et expérimental, au bénéfice de ces migrants.

L'objectif principal de ce partenariat est d'améliorer l'accueil du public de jeunes originaires d'Afghanistan et des régions limitrophes, utilisateurs réguliers des services de la Bpi, en mettant en place un dispositif de médiation sociale.

2. Après six mois d'expérimentation, quels sont les premiers résultats de cette action ? La médiation proposée répond-elle aux attentes du public de lecteurs de la Bpi ?

Le bilan de l'action sera fait au début de l'année 2011. Pour autant, un certain nombre de constats peut déjà être fait : une réelle amélioration de la prise en charge de ce public, reconnu comme public légitime de la bibliothèque, une plus grande diversité dans les pratiques de ce public notamment par un usage nettement plus significatif des espaces musique et autoformation (laboratoire de langues). En outre, au-delà de l'accueil des Afghans, on constate un dynamisme nouveau de la part des bibliothécaires pour proposer de nouvelles actions de médiation mieux adaptées aux divers publics de la Bibliothèque. En ce sens, le partenariat avec France terre d'asile a des effets collatéraux positifs et redonne confiance aux bibliothécaires dans leur fonction de médiateur culturel.

3. En quoi ce type de projet, facilitant notamment l'accès aux droits pour les lecteurs, répond-il aux missions d'une bibliothèque de service public ?

La Bpi est historiquement une bibliothèque au cœur de la cité, en phase avec les questions de société. Simplement, il ne suffit plus d'avoir les meilleures collections sur tous les sujets, y compris dans les domaines de l'accès aux droits, si nous n'avons pas la capacité d'effectuer la médiation, la transmission entre ces collections, ces savoirs et les besoins des usagers. La force de la Bpi est d'être ouverte à tous, de ne pas être un ghetto, un lieu de relégation. Ce partenariat avec France terre d'asile renforce la dimension démocratique de la bibliothèque en nous permettant de mieux accueillir tout le public.

ACTUALITÉS ASSOCIATIVES

En 2011, **France terre d'asile fête ses 40 ans**, mais aussi les 60 ans de la Convention de Genève. L'année sera rythmée par de nombreuses manifestations, dans toutes les villes d'implantation des structures et services de France terre d'asile, soit plus de 25 départements. Rendez-vous sur le site Internet pour connaître le détail des manifestations et participer aux rencontres, débats et expositions qui seront proposées. www.france-terre-asile.org

La plateforme d'accueil et d'orientation des demandeurs d'asile et réfugiés en Guyane a interpellé la Présidente de la Cour nationale du droit d'asile, dans une lettre ouverte en date du 15 décembre 2010, sur le traitement réservé aux demandeurs d'asile de ce département français très éloigné de la métropole. Des audiences foraines ont été organisées en 2009, mais leur organisation annuelle n'a pas été mise en place. Ainsi, les demandeurs d'asile de ce département sont maintenus très longtemps dans une situation d'attente, sans hébergement possible dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile puisqu'il n'en existe pas en Guyane. La mise en place de visioconférence, comme pour certains entretiens avec l'Ofpra et prévue dans le projet de loi sur l'immigration, ne satisfait pas non plus le collectif qui s'inquiète du fait que le demandeur d'asile en outre-mer ne pourrait avoir d'entretien de vive voix avec aucun des organes de détermination de l'asile. Une preuve de plus de l'inégalité de traitement des demandeurs d'asile.

Dans la mer il y a des crocodiles, c'est le récit d'un jeune afghan, Enaiatollah Akbari, arrivé en Italie, après un long périple de cinq années à travers l'Iran, la Turquie et la Grèce. Ce très jeune garçon hazara est envoyé au Pakistan par sa mère, pour fuir les persécutions dont sont victimes les membres de son ethnie. Il n'est alors « pas plus haut qu'une chèvre ». « Louer ses services contre un bol de soupe, passer les frontières dissimulé dans le double-fond d'un camion, braver la mer en canot pneumatique », voilà son quotidien, qu'il raconte sans amertume, avec une tranquille objectivité. Récit recueilli par Fabio Geda, éducateur et journaliste. Traduction de l'italien, à paraître en France le 5 janvier 2011, aux éditions Liana Levi.

Alors que 86 % des migrations en Afrique de l'Ouest sont intra-régionales et n'ont pas pour but le départ pour l'Europe, l'Union européenne met en place des politiques migratoires répressives qui ont de graves conséquences sur les droits des migrants : criminalisés, réduits au statut de clandestins, ils sont arrêtés, détenus, et refoulés de frontière en frontière. C'est le thème du rapport **Prisonniers du désert. Enquête sur les conséquences des politiques migratoires européennes à la frontière Mali-Mauritanie** paru le 18 décembre 2010. Établi sur des observations de différentes associations (l'Association malienne des expulsés, l'Association mauritanienne des droits de l'homme, l'Association nigérienne Alternatives Espace Citoyens et la Cimade), il propose une observation fine de l'impact de la politique migratoire européenne sur les pays dits de départ et de transit.

Le Courrier de l'asile

Directeur de publication :

Jacques Ribs

Rédacteur en chef : Pierre Henry

Rédacteur en chef adjoint
et secrétaire de rédaction :

Radoslaw J. Ficek

Comité de rédaction :

Sophie Bilong, Laurent Delbos,
Christophe Harrison, Nadia Sebtou

Maquette : Julien Riou

Impression : Marnat Impressions

Commission paritaire n° 65091

France terre d'asile : 01.53.04.39.99

www.france-terre-asile.org

L'EUROPE DE L'ASILE

Mineurs non accompagnés : vers quelle protection européenne ?

En septembre 2009, France terre d'asile a été retenue par la Commission européenne pour coordonner une étude comparée sur la situation des mineurs isolés étrangers dans huit pays de l'Union européenne (Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Italie, Roumanie, Suède). Les résultats de ce projet, diffusés lors de deux colloques à Strasbourg (octobre 2010) et à Rome (décembre 2010), font apparaître d'importantes disparités entre les pays étudiés.

Une connaissance approximative du phénomène

L'expérience de terrain des organisations non gouvernementales et les quelques données disponibles auprès des institutions locales ou nationales permettent de dégager quelques tendances concernant le profil des mineurs non accompagnés présents dans les huit pays étudiés : une très large majorité (entre 80 et 95 %) des jeunes repérés sont de sexe masculin et ont entre 15 et 17 ans. Cependant, la dispersion des sources et des interlocuteurs au sein même de chaque pays et *a fortiori* à l'échelle européenne rend impossible tout recueil statistique précis.

Une application des politiques migratoires au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant

Alors que plusieurs normes supranationales s'imposant à tous les Etats membres posent comme obligation la prise en compte primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant, les mineurs non accompagnés sont souvent traités avant tout comme des migrants et soumis à ce titre aux politiques migratoires des Etats. Ce constat ressort particulièrement dans les domaines de l'accès au territoire (les mineurs étant souvent refoulés aux frontières avec les adultes), du droit au séjour (les mineurs pouvant se trouver en situation irrégulière dans certains pays), et de l'éloignement du territoire (les éloignements forcés étant généralement autorisés pour les mineurs).

Une mise en œuvre disparate du droit d'asile malgré l'harmonisation européenne

Malgré les exigences posées par plusieurs directives européennes, on constate une grande diversité concernant

le rôle, les attributions et les compétences des représentants légaux désignés pour accompagner le mineur dans sa demande d'asile. Lors du traitement de la demande, il ressort de l'étude que les législations et pratiques ne prennent jamais en compte l'ensemble des besoins spécifiques aux mineurs non accompagnés.

Une détermination de l'âge souvent fondée sur un examen médical imprécis

Dans la plupart des pays étudiés, la détermination de l'âge se fonde principalement sur une expertise médicale dont l'imprécision et le caractère inadapté ont été soulevés par de nombreuses institutions nationales et internationales. Seules la Grande-Bretagne et la Suède prennent également en compte le récit du jeune et sa situation.

Une protection sociale conditionnelle

Si la prise en charge par des services de protection de l'enfance et l'accès à l'éducation sont globalement satisfaisants, il existe dans tous les pays étudiés des obstacles importants pour les mineurs proches de la majorité. En outre, l'accès aux soins n'est généralement effectif que pour les mineurs dont le statut est consolidé.

A travers 27 recommandations, cette recherche met ainsi en évidence la nécessité pour l'Union européenne d'adopter un cadre normatif commun fondé sur un standard de protection élevé. La publication d'un Plan d'action sur ce thème en mai 2010¹ constitue un premier pas en ce sens. Cette orientation générale doit maintenant être concrétisée par des normes contraignantes, pour donner corps à l'objectif annoncé d'une « protection accrue » pour ces enfants.

Pour télécharger l'étude (FR, EN, IT, GR) : <http://www.france-terre-asile.org/childrenstudies>

¹ (voir Le courrier de l'asile n° 127)