



Monsieur le Ministre
Ministère de l'intérieur, des collectivités
locales,
de l'outre-mer et de l'immigration
8 Place Beauvau
75800 Paris

Paris, le 24 janvier 2012

Objet : demande d'abrogation du référentiel des missions des plateformes d'accueil

Monsieur le ministre,

Par une note en date du 22 décembre 2011, vous avez transmis aux préfets le référentiel des missions des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile.

La coordination française pour le droit d'asile (CFDA) vous a transmis par courrier du 3 octobre 2011, ses observations concernant le projet de référentiel qui insistaient sur le fait que la grande majorité des demandeurs d'asile n'était pas admise dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. En conséquence, il fallait assurer, pour elle, un accompagnement social et juridique le plus complet possible et similaire à celui effectué dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Nous ne pouvons que constater, que ces observations n'ont, hélas, pas été prises en compte. Le référentiel adopté réduit singulièrement les missions des plateformes et ne permet pas d'assurer pour tous les demandeurs d'asile, des conditions d'accueil conformes aux objectifs de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, tels qu'ils ont été interprétés par le Conseil d'Etat.

Or, les autorités nationales ne peuvent légalement, après l'expiration des délais impartis, ni laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs définis par les directives européennes, ni édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires à ces objectifs (cf. CE, 3 février 1989, *Alitalia*).

C'est pourquoi la Coordination française pour le droit d'asile vous demande de bien vouloir abroger le référentiel pour les points précisés en annexe.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de notre considération.

Pour le secrétariat de la CFDA

Gérard Sadik

La Coordination française pour le droit d'asile rassemble les organisations suivantes :

ACAT-France (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), **Act-Up Paris**, **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 & transsexuelles à l'immigration et au séjour) **Association Primo Levi** (soins et soutien aux personnes victimes de la torture et de la violence politique), **CAAR** (Comité d'Aide aux Réfugiés), **CAEIR** (Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés), **CASP** (Centre d'action sociale protestant), **La Cimade** (Service oecuménique 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 travailleurs immigrés), **France Libertés**, **GAS** (Groupe accueil solidarité), **GISTI** (Groupe d'information et de soutien des immigrés), **JRS** (Jesuit refugee service France), **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 associées aux travaux de la CFDA

ANNEXE :

POINTS DE LA CIRCULAIRE QUI APPARAISSENT CONTESTABLES AU REGARD DU DROIT EUROPÉEN ET INTERNE.

1 Sur la durée des prestations en fonction des bénéficiaires

Le référentiel entend limiter l'accueil des personnes demanderesse d'asile à la seule durée de leur demande d'asile.

En particulier, le référentiel indique que les prestations doivent être assurées

- « Pour les demandeurs d'asile en procédure normale jusqu'à la date d'entrée en CADA ou 1 mois après la notification de la décision définitive de l'OFPRA ou de la CNDA.
- Pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire : jusqu'à 1 mois après la date de notification de la décision de l'OFPRA.
- Pour les demandeurs d'asile sous convocation «Dublin» jusqu'à 1 mois après la date de notification de la décision de réadmission dans le pays responsable. »

Cette limitation ne repose sur aucun fondement légal.

Il ressort clairement des dispositions des articles 2, 3, 13 et 14 de la directive 2003/9 du Conseil du 27 janvier 2003 que les demandeurs d'asile bénéficient des conditions matérielles d'accueil comprenant le logement, la nourriture, l'habillement et une allocation journalière aussi longtemps qu'ils sont admis à se maintenir sur le territoire.

En premier lieu, pour les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure de détermination selon le règlement 343/2003/CE (sous convocation Dublin-) ,la jurisprudence du juge des référés du Conseil d'Etat indique que le bénéfice des conditions matérielles d'accueil doit être fourni par le préfet jusqu'à la reprise en charge effective de l'Etat responsable (CE, référés, 20 octobre 2009, Epx Mirzoian et CE, référés, 11 octobre 2011, N°353002)

En outre, une question préjudicielle a été transmise par le Conseil d'Etat à la cour de Justice de l'Union européenne (affaire la Cimade et Gisti, C-179/11) sur la question de savoir si la directive 2003/9/CE s'appliquait et dans quelles limites qui fera l'objet d'une audience le 8 mars 2012.

En décrétant qu'il serait mis fin au bénéfice des conditions matérielles d'accueil un mois après la notification de réadmission, le référentiel va à l'encontre de la jurisprudence et ignore les questions qui ont été posées à la Cour de Luxembourg.

En deuxième lieu, pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire, en limitant l'accès à la plateforme d'accueil et notamment l'accès à une domiciliation, le référentiel porte atteinte au droit au recours effectif, prévu tant par la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, la convention européenne des droits de l'Homme que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Même si le recours à la Cour nationale du droit d'asile n'a pas encore de caractère suspensif¹; les demandeurs d'asile en procédure prioritaire doivent indiquer une adresse dans leur demande d'aide juridictionnelle ou leur recours auprès de la Cour pour qu'elle leur adresse un accusé de réception et un avis d'audience. La limitation envisagée aurait pour conséquence de rendre vain leur recours.

En troisième lieu, pour les demandeurs d'asile admis au séjour, la limitation des prestations à une période allant un mois après la décision définitive, ne prend pas en compte les obligations qui découlent de la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 pour les personnes ayant obtenu une protection internationale.

Enfin, le référentiel exclut les personnes présentant une demande de réexamen. Or, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que les demandeurs présentant de faits nouveaux intervenus après la décision définitive ont le droit d'être admis au séjour et de bénéficier des conditions d'accueil. (cf. CE,

¹ L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme concernant le dossier IM c/France qui doit intervenir le 2 février 2012, pourrait changer la donne.

12 octobre 2005, Gisti et autres ; CE, 16 juin 2008, La Cimade et CE, 7 avril 2011, La Cimade et Gisti)

2 Sur la domiciliation

La domiciliation des demandeurs d'asile est régie par les dispositions suivantes :

- a) lors de la procédure de la demande d'admission au séjour au titre de l'asile, les dispositions du 4° de l'article R.741-2 du CESEDA qui prévoient que « *L'indication de l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant la durée de validité de l'autorisation provisoire de séjour délivrée sur le fondement de l'article R. 742-1. Si le choix d'une adresse se porte sur celle d'une association, celle-ci doit être agréée par arrêté préfectoral. L'agrément est accordé pour une durée de trois ans renouvelable aux associations régulièrement déclarées depuis au moins trois années dont l'objet est en rapport avec l'aide ou l'assistance aux étrangers, et justifiant d'une expérience dans les domaines de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que de leur aptitude à assurer effectivement la mission de réception et de transmission des courriers adressés aux demandeurs d'asile.* »
- b) lorsqu'il est admis à séjourner, les dispositions du chapitre IV du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles.

2.1 Sur la limitation de la durée de domiciliation

Le référentiel prescrit que la domiciliation sera interrompue, un mois après la notification de la décision de rejet de l'OFPPRA pour les procédures dites « prioritaires » et un mois après la notification de la décision de réadmission pour les personnes faisant l'objet d'une procédure de transfert, prévue par le règlement Dublin II.

Or, ce faisant, le référentiel prive les intéressés du droit au recours effectif. Même si le recours à la Cour nationale du droit d'asile n'a pas encore de caractère suspensif; les demandeurs d'asile en procédure prioritaire doivent indiquer une adresse dans leur demande d'aide juridictionnelle ou leur recours auprès de la Cour pour qu'elle leur adresse un accusé de réception et un avis d'audience. La limitation envisagée aurait pour conséquence de rendre vain leur recours. Il en est de même, en cas de notification de décision d'obligation de quitter le territoire français.

2.2 Sur l'orientation vers une autre structure décidée par l'autorité administrative

Le point 2.2 du référentiel indique que l'organisme doit « *Orienter le demandeur vers un autre service de domiciliation de la zone de compétence de la plateforme, selon une organisation prédéfinie par les services de l'Etat.* »

Or il ressort clairement des dispositions précitées que l'autorité administrative n'a pas compétence pour décider de fixer un lieu d'élection de domicile pour un demandeur d'asile. Les dispositions réglementaires indiquent clairement que le demandeur a le choix de l'adresse, à condition que l'association soit agréée par l'autorité administrative. Les dispositions de l'article 7 de la directive 2003/9/CE qui prévoient que les Etats membres peuvent fixer un lieu de résidence aux demandeurs d'asile, facultatives et non transposées, ne peuvent être invoquées.

2.3 sur le retrait des lettres recommandées avec accusé de réception (point 2.5 du référentiel)

Le référentiel indique que les plates-formes d'accueil doivent « *Faire signer aux demandeurs d'asile le retrait de leur courrier en recommandé avec accusé de réception* »

Il ressort du manuel de l'Union postale Universelle et des dispositions du code de la poste et des télécommunications, étant donné les conséquences juridiques de l'envoi, qu'il appartient aux agents du service postal et non aux salariés des plates-formes, d'assurer cette tâche.

3 Sur l'aide a la constitution d'une demande d'admission au séjour (point 3)

Le référentiel prescrit que la plateforme doit -« *prendre rendez-vous à la Préfecture pour le demandeur d'asile dans le cadre d'une organisation arrêtée localement* »

Ce faisant, le référentiel va à l'encontre des dispositions de l'article R.741-2 du CESEDA qui prévoit que l'étranger doit se présenter auprès du préfet pour faire enregistrer sa demande d'admission au séjour. Le préfet, si elle est complète, doit statuer sur celle-ci dans un délai de quinze jours (cf. CE, référés, 17 septembre 2009, Min. immigration, N°331950).

En prévoyant ainsi que la plateforme serait chargée de prendre les rendez-vous pour les préfectures, le référentiel va à l'encontre des dispositions réglementaires.

4 sur l'orientation vers le dispositif d'hébergement d'urgence (point 4)

Le référentiel indique que les plateformes doivent « 4.1- *Evaluer la situation du demandeur d'asile et de sa famille présente en France au regard de l'hébergement. /4.2- En cas de besoin urgent de mise à l'abri, signaler sa situation aux acteurs concernés SIAO, instance de régulation du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.* » et dans le même temps exclut qu'elles puissent « *Rechercher des places d'hébergement d'urgence* » ce qui est contradictoire.

Il ressort de la jurisprudence que les plateformes d'accueil ont pour mission d'orienter les demandeurs d'asile vers un hébergement d'urgence (cf. CE, référés, 13 août 2010, N°343230, CE, référés, 19 novembre 2010, N°344286, CE, référés, 25 janvier 2011, N°345800 plus récemment CE, référés, 13 décembre 2011, N°354025).

Ne prévoir qu'une orientation vers un SIAO ou une instance de régulation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et exclure la recherche d'hébergement d'urgence, n'est pas conforme aux obligations prévues tant par la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 que par la jurisprudence.

5 Sur l'aide matérielle d'urgence (point 5)

Le référentiel indique que « • *Les bénéficiaires de l'ATA ne sont, normalement, pas éligibles aux aides d'urgence de la plateforme.* » En outre il indique que « *ces aides sont possibles avant l'obtention de l'ATA, ou jusqu'à l'entrée dans le DNA si la situation l'exige (appréciation de la plateforme en cas de dénuement et d'isolement du demandeur d'asile) et que la plateforme peut consacrer 5 % à 10 % de son budget aux aides de première urgence financières ou en nature* ».

De telles limitations ne sont pas compatibles avec les objectifs de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003, tels qu'ils ont été interprétés par le Conseil d'Etat (cf. CE, référés, 13 août 2010, N°343230, CE, référés, 19 novembre 2010, N°344286, CE, référés, 25 janvier 2011, N°345800 plus récemment CE, référés, 13 décembre 2011, N°354025).

En effet, il ressort des articles 2, 3 et 13 de la directive que les Etats-membres doivent fournir aux demandeurs d'asile des conditions d'accueil assurant le logement, la nourriture et l'habillement ainsi qu'une allocation journalière.

Le Conseil d'Etat a considéré que l'allocation temporaire d'attente est d'un montant insuffisant pour assurer ces conditions et qu'il était donc nécessaire de compléter cette allocation par des colis alimentaires ou par l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence.

En excluant que les personnes bénéficiant de l'allocation temporaire d'attente des aides matérielles d'urgence et en limitant le bénéfice de ces aides aux seules situations de dénuement et d'isolement du demandeur d'asile et pour 5 à 10% du budget de la plate-forme, le référentiel est donc non conforme aux objectifs de la directive.

6 Sur les conséquences d'un refus d'offre de prise en charge (point 6)

Le référentiel demande aux plateformes d'accueil de :

« 6.2- Informer la Préfecture de la décision d'acceptation ou de refus de la proposition de prise en charge. / 6.5- Informer la Préfecture lorsque les demandeurs d'asile ne se présentent pas aux rendez-vous fixés par la plateforme. »

Ces dispositions ne sont pas conformes aux dispositions législatives et réglementaires.

Il ressort des dispositions de l'article R.348-1 du code de l'action sociale et des familles que l'autorité compétente pour formuler une offre de prise en charge est le préfet chargé de l'admission au séjour et à Paris, le préfet de Région île de France. C'est auprès de cette autorité que le demandeur doit indiquer s'il accepte ou non cette offre.

En outre, les dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 23 mars 2007 modifié prévoient que *« La liste nominative des demandeurs d'asile ayant refusé dans le mois une offre de prise en charge dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, transmise chaque mois par le ministère chargé de l'asile aux institutions gestionnaires chargées du service de l'allocation en application de l'article R. 351-6 du code du travail, »*

En conséquence, la plate-forme d'accueil n'a pas de compétence pour faire la proposition d'offre de prise en charge ni pour signaler à une autorité incompétente, les éventuels refus.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat a déjà jugé dans sa décision du 7 avril 2011, N°335924, la Cimade et Gisti, que *« la circulaire qui prescrit que le demandeur d'asile à qui une plate-forme d'accueil habilitée a fixé un rendez-vous est, s'il ne se présente pas à ce rendez-vous, réputé avoir refusé tout hébergement ; qu'en édictant une telle présomption de refus, sans prévoir au demeurant la prise en compte de circonstances particulières, les auteurs de la circulaire ont excédé leurs pouvoirs »*

7 Sur l'accompagnement administratif (points 7 et 8)

Le référentiel prescrit que *« les plateformes assureront l'aide à la rédaction du dossier OFPRA, retranscriront en français la question n°15 et informeront les demandeurs d'asile pour accéder à l'aide juridictionnelle devant la Cour nationale du droit d'asile »*. Il exclut que les plateformes assistent le demandeur dans la « préparation de l'entretien » et l'aide à saisir la CNDA d'un recours dans le délai d'un mois.

Il ressort de l'article L.348-2 du code de l'action sociale et des familles que les centres d'accueil pour demandeurs d'asile assurent l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile. La circulaire du 19 août 2011 précise cette mission en indiquant au point I.2 que *« L'équipe du CADA apporte au demandeur d'asile toutes informations utiles sur la procédure de demande d'asile en France. Elle l'assiste en tant que de besoin pour l'élaboration de son dossier de demande d'asile auprès de l'OFPRA, ou de recours auprès de la CNDA, ou pour l'accomplissement des démarches relatives à son droit au séjour en tant que demandeur d'asile. Une préparation individualisée peut être réalisée avant l'entretien à l'OFPRA ou l'audience devant la CNDA. Un soutien peut être également apporté pour la recherche d'un avocat et la demande d'aide juridictionnelle. »*

En 2011, seuls 27% des demandeurs d'asile enregistrés auprès de l'OFPRA (sans prendre en compte ceux qui font l'objet d'une procédure dite « Dublin II ») ont eu accès à un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Le délai moyen d'admission est supérieur à quatorze mois, si bien que pour la plupart des demandeurs, le dépôt d'une demande d'asile ou d'un recours à la CNDA est effectué à l'extérieur d'un centre d'accueil.

En limitant ainsi la mission des plateformes d'accueil, le référentiel crée donc une situation d'inégalité entre les demandeurs d'asile, qui ont la chance ou non, d'être admis rapidement dans un tel centre.

En deuxième lieu, le référentiel exclut que l'information sur l'aide juridictionnelle soit faite aux demandeurs d'asile en procédure prioritaire.

Or, si le recours n'est pas encore de plein droit suspensif, les demandeurs d'asile qui ont fait l'objet d'une telle procédure ont le droit de formuler un recours devant la Cour nationale du droit d'asile et un recours contre la mesure de refus de séjour devant le juge administratif, éventuellement assorti d'une requête sur le fondement des articles L.521-1 et L.521-2 du code de justice administrative. L'exclusion d'une information sur les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle qui est désormais inscrit dans un délai précis est donc contraire au droit au recours effectif. En troisième lieu, aucun accompagnement juridique ne serait fourni aux demandeurs d'asile qui font l'objet d'une procédure dite Dublin II alors même que l'application du règlement est des sujets les plus complexes du droit d'asile et que les intéressés, pour bénéficier d'un recours effectif, doivent pouvoir saisir le juge administratif d'un recours éventuellement assorti d'une requête sur le fondement des articles L.521-1 et L.521-2 du code de justice administrative (cf. CE, référés, 21 mars 2011, ABOUBAKOROVA, N°347232 et CE, 21 mars 2011, Amin, N°346164)

8 Sur l'accompagnement social des demandeurs d'asile

Le référentiel se borne à indiquer que les plateformes assurent une information et une orientation en ce qui concerne l'accès à l'allocation temporaire d'attente, à une couverture maladie, à la scolarisation des enfants, l'accès à un compte bancaire ou la prise en charge des mineurs non accompagnés

Là encore, le contraste est saisissant avec les prescriptions de la circulaire du 19 août 2011 relatives aux missions des CADA alors même que du fait de l'instabilité de l'hébergement et la précarité de leur situation sociale, les demandeurs d'asile non hébergés dans un centre d'accueil ont des besoins plus grands.

En conclusion, ce référentiel décline des modalités d'accueil qui sont très en deçà des normes prévues par la loi pour assurer des conditions d'accueil aux demandeurs d'asile, créant ainsi un système à deux vitesses : pour un petit nombre de demandeurs, l'accueil dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile et pour la majorité et notamment les demandeurs en procédure Dublin II et prioritaire, un accueil au rabais qui ne satisfait pas aux exigences tant de la directive 2003/9/CE et de la convention des droits de l'Homme que de la loi.

Pour tous ces motifs, il est demandé l'abrogation du référentiel