

NOTE SUR L'ACCES AUX PROCEDURES D'ASILE
ET LE SEJOUR DES DEMANDEURS D'ASILE

Septembre 2002

I - état des lieux

Depuis plusieurs années, l'augmentation constante du nombre de demandeurs d'asile (48.000 demandes OFPRA et 31.000 demandes d'asile territorial en 2001) se traduit par une incapacité croissante des dispositifs administratifs et sociaux à répondre aux besoins et une dérive réelle des administrations chargées de la gestion des demandes d'asile.

La question de la durée des procédures d'asile a fait l'objet de deux déclarations en mois de juillet 2002. Le Premier Ministre Jean Pierre Raffarin a annoncé dans son discours de politique générale le 3 juillet, qu'une réforme du droit d'asile allait être programmée et que les procédures seraient accélérées. Dans son discours du 14 juillet 2002, le Président de la République a estimé que le droit d'asile devra être réformé de telle sorte que les réponses se fassent en moins d'un mois.

Cette orientation a été réaffirmée dans la communication au Conseil des Ministres du 25 septembre concernant la réforme des procédures d'asile. Le ministre des affaires étrangères a affirmé que le but de cette réforme était de réduire les délais d'instruction de 18 mois à deux puis un mois.

Cette orientation et ces données statistiques ne prennent pas compte un dysfonctionnement majeur qu'est l'admission au séjour, qui place les demandeurs d'asile dans une précarité juridique et sociale de plus en plus importante.. Les dérives atteignent aujourd'hui un stade critique. Dans les centres préfectoraux de réception des étrangers, de nombreux cas où les règles législatives et les conventions internationales ratifiées par la France garantissant la protection des demandeurs d'asile sont bafouées, sont observés. Ce document se veut un constat de ces dysfonctionnements et irrégularités constatés depuis plusieurs années par les associations.

I) Problèmes rencontrés pour l'accès à la procédure

a) la domiciliation

Pour demander l'asile, l'étranger doit se présenter à la préfecture pour faire enregistrer sa demande d'admission au séjour au titre de l'asile (article 10 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée et article 14 du décret du 30 juin 1946 modifié). Cet article s'applique également pour les demandes d'asile territorial (article 1^{er} du décret 98-503 du 23 juin 1998)

Il doit présenter les pièces justificatives suivantes :

1. des indications relatives à son état civil et le cas échéant sur son conjoint et ses enfants à charge
2. Les documents mentionnés à l'article premier du présent décret [...] ou, à défaut, toute indication portant sur ces conditions de son entrée en France et ses itinéraires de voyage
3. Quatre photographies
4. L'indication de l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance.

L'adresse mentionnée au 4^e point peut naturellement lui être fournie par un particulier, un avocat mais également une adresse associative communément appelée et par abus de langage domiciliation (circulaire du 20 oct. 1994). Pour cette dernière, il n'existe pas d'agrément prévu comme pour l'élection de domicile en vue d'obtenir le bénéfice du RMI ou de la CMU.

Problème des " agréments " Préfecture

Un certain nombre de préfectures n'acceptent pas une domiciliation associative pour enregistrer les demandes d'asile comme l'Aube, l'Oise ou l'Ain. Des demandeurs d'asile territorial se voient demander la production des attestations d'accueil, normalement destinées à l'obtention de visas (à Toulouse, Marseille). Des associations reconnues pour leur travail auprès des sans domicile fixe et par ailleurs agréées par les DDASS pour l'élection de domicile CMU, AME, RMI, se voient refuser

leurs attestations de domiciliation par les services des étrangers.

L'exemple de la préfecture de Police de Paris permet d'illustrer ce phénomène. Historiquement, et depuis l'instauration de l'obligation de présentation en préfecture pour la délivrance du dossier OFPRA en 1993, la Préfecture de Police de Paris par son centre d'accueil de la rue d'Aubervilliers représente un lieu majeur en matière d'admission au séjour au titre de l'asile. Face à la hausse du nombre de demandes d'asile et malgré l'augmentation du personnel d'accueil, elle est confrontée à de graves difficultés de gestion des admissions au séjour et des renouvellements de récépissés. Pour expliquer cette saturation, elle estime, notamment, que de nombreuses personnes ne relèvent pas de sa compétence parce qu'elles vivent dans un autre département et qu'elles ne formulent leur demande que par la grâce des domiciliations associatives.

Afin de limiter le nombre de personnes, la préfecture de Police a ainsi mis en place à partir de juin 2000, une procédure d'agrément des associations domiciliant les demandeurs d'asile, qui ne repose sur aucune base légale. En octobre 2001, la préfecture de Police a établi une liste d'associations dites "agrées". Les attestations émanant d'autres associations ne sont pas reconnues par la préfecture.

En outre, certains services préfectoraux (comme ceux de l'Essonne) par une lecture particulière des textes réglementaires, estiment que la domiciliation associative ne peut être utilisée que pour l'admission au séjour (article 14 et 15 du décret du 30 juin 1946 modifié) et non pour la délivrance puis le renouvellement des récépissés constatant le dépôt d'une demande de statut de réfugié (article 16 et 17 du décret).

Certains services préfectoraux, pour ne pas prendre en charge socialement les demandeurs d'asile, refusent les domiciliations et renvoient vers un autre département ou région, parfois en finançant le transport des personnes concernées (exemple de Nice, Ain). Enfin la préfecture de l'Aude a considéré que toutes les demandes formulées par des personnes domiciliées à la Cimade devaient faire l'objet d'un traitement par procédure prioritaire.

La conséquence de ces phénomènes est que de nombreux demandeurs d'asile ont des difficultés pour trouver une domiciliation acceptée par les préfectures pour entamer leurs démarches d'admission au séjour au titre de l'asile.

b) Les délais d'attente

La loi du 25 juillet 1952 et le décret du 30 juin 1946 n'indiquent pas explicitement un délai pour enregistrer une demande d'admission au séjour au titre de l'asile. Cependant au regard d'une bonne pratique administrative, les préfectures sont censées délivrer une autorisation de séjour et le formulaire OFPRA le plus rapidement possible¹. Dans une grande majorité de départements, cette admission est faite le jour même. (Exemples : Orne, Loir et Cher, etc...). Un certain nombre de services préfectoraux, confrontés à un nombre plus important de demandes d'admission, ont développé la pratique d'admission différée avec la délivrance d'une convocation ou de simples documents administratifs comme une notice de renseignements indiquant une date plus ou moins lointaine. Les délais d'attente atteignent aujourd'hui des proportions inacceptables. Ils sont illustrés par le tableau établi par nos associations.

(v. tableau page suivante)

¹ cela a été confirmé par le secrétaire général du Gouvernement dans sa réponse du 13 mars 2002 à l'avis sur l'asile de la CNCDDH du 6 juillet 2001.

DELAIS D'ACCES A L'ADMISSION AU SEJOUR AU TITRE DE L'ASILE AU 1^{ER} OCTOBRE 2002

Préfectures	Demande de statut de réfugié	Documents délivrés	% de l'admission
Paris 75	10 mois Cependant un nombre indéterminé de personnes sont admis auparavant après avoir dormi sur place plusieurs nuits. Les familles hébergées dans le dispositif CAFDA ont priorité mais avec numerus clausus	Notice asile Depuis le mois de septembre, ces notices portent une photographie et n°AGDREF	29,25
Yvelines 78 (Versailles)	7 personnes sont reçues tous les matins (il faut y passer la nuit). Renvoi vers Paris pour les autres	APS	2,02
Essonne 91 (Evry)	10 mois les personnes se voient remettre un formulaire à renvoyer par courrier puis reçoivent une convocation	Formulaire puis convocation	2,64
Hauts de Seine 92 (Nanterre)	4 mois 5 personnes sont reçues, les autres sont renvoyés à une date ultérieure	Convocation ou indication orale	2,71
Seine St Denis 93 (Bobigny)	3 mois procédure par courrier, les personnes renvoient un formulaire et la préfecture leur adresse une convocation Plusieurs refus de délivrance du formulaire constatés.	Formulaire puis convocation	10,37
Val de Marne 94	6 mois	Convocation	3,40
Val d'Oise 95 (Cergy)	6 mois	Convocation	5,28
Seine et Marne 77 (Melun)	2 mois	Convocation	2,35
Bouches du Rhône 13 Marseille	7 mois	Convocation	3,35
Alpes Maritimes 06 (Nice)	2 mois Refus d'enregistrement constaté	Convocation	1,94
Haute Garonne 31 (Toulouse)	1 mois	Convocation	1,57
Hérault 34 (Montpellier)	2 mois	Convocation	0,64
Calvados 14 (Caen)	2 mois	Convocation	0,66
Orne 61 (Alençon)	immédiat	APS	0,12
Loiret 45 (Orléans)	1 à 3 mois	Bristol	1,38
Bas Rhin 67 (Strasbourg)	1 mois	Convocation	1,76
Puy de Dôme 63 (Clermont)	6 mois	Convocation	0,21
Rhône 69 (Lyon)	2 mois	Convocation	3,92
Isère 38 (Grenoble)	1 semaine	Convocation	0,83
Nord 59 (Lille)	5 à 6 mois (Les personnes se présentent le lundi, elles reçoivent une convocation dans un délai d'un mois. Un examen de la demande d'asile est effectué puis est délivré une deuxième convocation pour 4 à 5 mois)	Convocation	1,33
Pas de Calais 62 (Arras)	Immédiat	APS	0,91

Pendant cette période, les étrangers n'ont pas accès à la procédure OFPRA ou d'asile territorial et n'ont donc officiellement pas enregistré de demande d'asile. Ils sont dans une situation juridique incertaine comme le montre l'exemple parisien.

c) A Paris les " notices asile "

Le document dit "notice asile" remis aux étrangers s'étant rendus dans le centre de réception des étrangers de la rue d'Aubervilliers afin d'y présenter une demande d'asile correspond à la notice des renseignements demandés à l'article 14 du décret du 30 juin 1946. L'étranger remplit les différentes rubriques puis les services préfectoraux apposent un tampon de couleur rouge demandant de revenir plusieurs mois plus tard (en septembre 2002, les rendez-vous sont fixés en juillet 2003). Ce document fragile, à la fois matériellement et juridiquement, est la seule preuve que la personne a déposé une demande d'admission au titre de l'asile.

Ce système est aberrant non seulement pour les étrangers, placés dans une situation juridique et sociale insécurisée mais également pour les services de la préfecture puisque de l'aveu même de la préfecture de Police, ils ne connaissent pas les personnes et délivrent un nombre important de notices asile qui ne correspondent pas, plusieurs mois plus tard à une délivrance d'autorisation provisoire de séjour. La préfecture estime qu'il s'agit d'un usage frauduleux mais un certain nombre de personnes, qui sont des demandeurs *bona fide* préfèrent déposer une demande dans une autre préfecture ou se rendent plusieurs fois à la préfecture et se voient délivrer plusieurs notices à des dates différentes. Le dysfonctionnement est manifeste au regard des chiffres de délivrance d'APS pour l'année 2001 puisque dans un contexte général d'augmentation de la demande OFPRA de 20%, les services de la préfecture de Police de Paris ont procédé à l'admission au séjour de 13 648 personnes en 2001, soit une baisse de 11% par rapport à 2000. Le poids relatif de Paris est passé de 50% en 1999 à 28% en 2001.

En septembre 2002, la Préfecture de Police a adopté un nouveau dispositif. Lorsque le demandeur se présente, il lui est remis une notice asile qui fait l'objet d'un enregistrement (Nom, adresse, nationalité et attribution d'un numéro AGDREF). Néanmoins cette notice renvoie toujours la personne à dix mois pour la délivrance de l'APS et du dossier OFPRA.

Le cas de Paris est le plus flagrant mais dans certaines autres préfectures, des systèmes plus sophistiqués ont été mis en place comme la procédure par écrit en Seine St Denis (mais un certain nombre de personnes se sont vues exiger de passeport pour retirer un formulaire à renvoyer par courrier) ou celle de Lille (un jour d'accueil par semaine puis une convocation pour apprécier à partir de la fiche de renseignements, le caractère "réel" de la demande d'asile (ce qui n'est pas de la compétence du préfet).

d) Conséquences des délais d'attente pour l'admission au séjour

1) un accès tardif aux procédures d'asile

Quel que soit le type de document délivré à l'étranger (convocation, notice, bristol, information orale), les personnes doivent attendre de longs mois sans pouvoir déposer une demande d'asile (à l'OFPRA pour le statut de réfugié, auprès du ministère de l'intérieur, pour l'asile territorial) et ainsi voir examinées les raisons de leur demande de protection. Cela peut également avoir des conséquences importantes étant donné les délais d'instruction des demandes à l'OFPRA et la CRR² (573 jours en moyenne) ou auprès du ministère de l'intérieur (un an et demi). En effet, entre le moment où la personne arrive en France et le moment où une décision définitive est prise à son sujet, près de deux années en moyenne se sont écoulées.

2) La " migration " de demandeurs d'asile

Constatant que pour accéder à la procédure, ils seront contraints à une longue attente, un certain nombre de demandeurs vont se déplacer à la recherche d'une préfecture où l'admission au séjour est moins longue. Ainsi une hausse inédite de demandes d'asile a vu le jour dans des départements limitrophes des grandes agglomérations. Autour de Paris, c'est le cas des départements comme l'Oise, la Somme, la Marne, l'Aube, le Loiret ou la Seine Maritime. Dans certains départements, ces migrations sont organisées par les services de l'Etat eux-mêmes (un billet de train étant payé aux demandeurs pour rejoindre Paris ou une métropole régionale)

² Commission des recours des réfugiés

3) Une exclusion sociale totale

Les délais d'attente pour l'admission au séjour au titre de l'asile ont des conséquences également au niveau social.. En effet, les demandeurs d'asile ne peuvent bénéficier des allocations d'attente et d'insertion ou d'une prise en charge CADA que lorsqu'une demande de statut de réfugié a été déposée. Les pré-demandeurs ne peuvent bénéficier que d'aides ponctuelles par les associations ou services sociaux et d'hébergement dans les dispositifs d'urgence (115, centres d'urgence), qui sont parfois spécifiquement mis en place (comme le dispositif d'hébergement en hôtel des familles dans plusieurs villes Lyon, Strasbourg, Marseille et surtout Paris avec près de 3000 personnes logées) et rapidement saturés.

Cette précarité sociale, qui dure de longs mois, obère de l'insertion des demandeurs, déjà fragilisés par la situation dans leur pays ou les conditions de voyage vers la France.

4) Une insécurité de séjour.

L'admission différée des demandeurs d'asile a également de conséquences concernant la sécurité du séjour. Les conséquences des stipulations des articles 31 et 33 de la convention de Genève et des dispositions de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution ont permis d'établir un principe général de droit : tout demandeur d'asile doit être admis au séjour sauf s'il entre dans les exceptions prévues par la loi et ne peut de toute façon faire l'objet d'une mesure effective de reconduite à la frontière tant que sa demande n'a pas été examinée (principe de non-refoulement).

Le régime juridique incertain de l'admission différée a des conséquences importantes. En effet, les documents fournis par les préfectures ne permettent pas d'identifier si la personne est effectivement demandeur d'asile. De plus, comme aucune demande d'asile n'est enregistrée, les services de police interpellant une personne munie de ces documents peuvent estimer que la personne est simplement en situation irrégulière et qu'il peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

Les préfectures assurent que des consignes précises ont été diffusées. Cependant, ces derniers mois, un certain nombre de situations ont montré la limite de ces consignes. Comme en témoigne l'exemple parisien.

5) Les personnes titulaires d'une notice asile placées en rétention

Depuis l'année 2000, plusieurs dizaines de personnes étrangères interpellées en possession de cette " notice asile " ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et ont été placées en rétention administrative.

Malgré ce document attestant qu'elles avaient manifesté le souhait de demander l'asile avant leur interpellation, elles ont fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière et d'un placement en rétention administrative en vue de leur éloignement du territoire et se sont vues appliquer un refus d'admission au séjour, leur demande étant considérée comme " dilatoire et visant à faire obstacle à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente ". Les Préfectures dénoncent l'utilisation abusive voire frauduleuse de ces " notices asile ", par des étrangers se contentant de se faire renouveler ces documents sans présenter de demande d'asile afin de se maintenir en " situation régulière ". Ces situations étant des recours abusifs aux procédures d'asile, les étrangers pouvaient faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

Il semble pourtant que ces pratiques se soient étendues à d'autres demandeurs d'asile, qui dépourvus de moyen de subsistance, ont été en infraction dans les transports, ont vendu à la sauvette ou commis des petits larcins. Mais cette notion peut encore être élargie (état d'ébriété, mendicité agressive, racolage passif ou actif au termes du projet de loi sur la sécurité intérieure) d'autant plus que l'appréciation de la situation régulière de l'intéressé lors d'un contrôle d'identité est laissée à la discrétion des services de police. Le service de défense des étrangers reconduits de la Cimade a par exemple été surpris de rencontrer en rétention un demandeur d'asile sortant de zone d'attente qui s'était rendu au centre de réception des étrangers et était muni d'une notice asile. Il avait pourtant été l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière.

De plus en plus, les préfectures estiment que la seule délivrance de notice asile et le risque qui en découle pour le demandeur d'être placé en centre de rétention ne portent pas atteinte au droit du demandeur d'asile à déposer une demande de statut de réfugié, puisqu'il peut formuler celle-ci en rétention par le biais de la procédure prioritaire prévue à l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952. Elles considèrent donc la procédure prioritaire comme une procédure normale. A tel point qu'une préfecture (l'Aude) l'a appliqué systématiquement à tout demandeur d'asile possédant une domiciliation associative.

Nous estimons que cet argument est erroné car il ignore la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêts du 13 décembre 1991 n°120560, Préfet de l'Hérault/Dakoury et n°119996, Nkodia) en matière d'admission au séjour des demandeurs d'asile mais également méconnaît les conditions particulières d'examen dans le cadre de cette procédure. (Rédaction dans de mauvaises conditions de la demande d'asile, recours non suspensif en cas de rejet.)

e) des pratiques censurées par les juridictions administratives.

L'ensemble des difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile ont créé un contentieux qui a été soumis aux tribunaux administratifs et au Conseil d'Etat. En janvier 2001, le Conseil d'Etat par son arrêt Hyacinthe, a estimé que refuser l'enregistrement d'une demande de statut de réfugié sous prétexte de l'absence d'un passeport constituait une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale :

« *« Considérant d'une part que la notion de liberté fondamentale au sens où l'a entendue le législateur, englobe, s'agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France, et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux, de la liberté d'entrée sur le territoire, le droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers. »*

Considérant d'autre part que selon le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952, l'admission au titre de l'asile ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 194, que le septième alinéa (4°) de l'article 10 énonce que l'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée si la demande « n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement » de telles dispositions ne pouvaient justifier légalement le refus opposé à Mme Hyacinthe le 26 et le 29 décembre 2000 en raison de l'antériorité de la présentation de la demande de statut de réfugié du compagnon[...]

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que dans l'exercice de ses pouvoirs, l'autorité administrative a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. »

En matière de refus d'enregistrement pour cause de domiciliation, le TA de Versailles a censuré une pratique de la préfecture des Yvelines : (TA Versailles, 22 février 2002, Souhouna C/ Préfet des Yvelines, req.02575)

« Considérant que l'autorité administrative, dans l'exercice du pouvoir qui lui appartient de mettre en œuvre les modalités d'application du principe selon lequel l'étranger qui demande l'asile est autorisé à séjourner provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande, ne peut ajouter, dès lors que l'étranger lui présente les indications et documents mentionnés par l'article 14, une condition qui n'est pas prévue par ce texte en restreignant le candidat à l'asile dans son choix de l'adresse postale qu'il communique à l'administration. »

En ce qui concerne les délais d'attente, le TA d'Orléans a estimé que :

Considérant que le préfet ne soutient pas que le requérant était dans l'un des cas visés à l'article 10 de la loi susvisée du 25 juillet 1952 lui permettant de refuser l'admission en France d'un demandeur d'asile ; qu'en remettant le 28 mars 2002 une convocation au requérant l'invitant à déposer sa demande d'asile politique auprès du bureau des nationalités le 24 juillet 2002, soit dans un délai de quatre mois, sans lui délivrer de récépissé de sa demande d'admission à l'asile valant autorisation de séjourner provisoirement en France jusqu'à ce qu'il se prononce sur cette demande, le préfet du Loiret a porté dans l'exercice de son pouvoir, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;(Ta Orléans, Samba c/Préfecture du Loiret, req.n° N° 02-1142, 17 mai 2002)

Dans le même sens, le Tribunal administratif de Melun (Mme BILELE Martine Amélie c / préfet du Val-de-Marne et sous-préfet de Nogent-sur-Marne, N° 022647/2) a estimé que

« Considérant, en deuxième lieu, que si la pratique administrative admet la convocation pour entretien et dépôt de pièces à la préfecture comme justificatif provisoire du séjour d'un étranger demandeur d'asile non encore admis à présenter sa demande à l'OFPRA, cette tolérance ne repose pas sur des bases réglementaires ou législatives et laisse, en tout état de cause, le demandeur dans une situation de très grande précarité, tant vis à vis de la liberté d'aller et de venir qu'en ce qui concerne l'hébergement et les ressources ; que dans ces conditions, la condition d'urgence est satisfaite ;

Considérant, en troisième lieu, que si l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952 dispose que

l'examen de la demande d'admission à l'asile relève du préfet territorialement compétent, et si les pièces à fournir à l'appui de la demande sont mentionnées dans le décret modifié du 30 juin 1946, aucune disposition opposable ne régit les vérifications effectuées par le préfet qui peuvent le conduire, en application de l'article 10 de la loi modifiée du 25 juillet 1952, à refuser l'admission en France d'un demandeur d'asile ni ne précise le délai imparti au préfet pour procéder aux dites vérifications ; que, dès lors, il appartenait au préfet, soit de statuer immédiatement et délivrer à l'intéressé l'autorisation provisoire de séjour portant la mention "en vue de démarches auprès de l'OFPPRA" prévue par l'article 15 du décret n°46-448 du 30 juin 1946 soit, s'il estimait nécessaire de procéder à une instruction de cette demande avant de délivrer à l'intéressée ladite autorisation provisoire de séjour, de lui remettre un récépissé de demande valant autorisation de séjourner provisoirement en France ; que la convocation remise à l'intéressée le 5 mars 2002 ne saurait tenir lieu de cette autorisation.

considérant que le préfet ne soutient pas que la requérante était dans l'un des cas visés à l'article 10 de la loi susvisée du 25 juillet 1952 lui permettant de refuser l'admission en France d'un demandeur d'asile ; qu'en remettant le 5 mars 2002 une convocation à la requérante l'invitant à déposer sa demande d'asile politique le 22 octobre 2002, soit dans un délai de huit mois, sans lui délivrer de récépissé de sa demande d'admission à l'asile valant autorisation de séjourner provisoirement en France jusqu'à ce qu'il se prononce sur cette demande, le préfet du Val-de-Marne a porté dans l'exercice de ce pouvoir, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;

.En dépit de ces décisions, le ministre de l'Intérieur et les Préfectures n'ont pas pour l'instant pris de mesures pour réduire les délais d'admission.

Une décision du Conseil d'Etat ambiguë

En dépit des décisions négatives pour les préfetures, le Ministère de l'Intérieur n'a pas souhaité faire appel de ces décisions. Le 6 septembre 2002, en revanche, le Conseil d'Etat saisi d'un pourvoi en cassation d'un demandeur d'asile qui s'était vu rejeter sa requête a rendu une décision ambiguë : (CE, LOUBAYI, 6 septembre 2002)

Considérant, d'une part, que l'enregistrement de la demande de M. LOUBAYI et la faculté de présenter la convocation qui lui avait été remise pour le 30 octobre 2002

permettaient à l'intéressé de justifier d'une situation régulière sur le territoire français, faisant obstacle à ce qu'il soit l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière ; que la circonstance qu'il ne s'est pas vu remettre immédiatement le document provisoire de séjour lui permettant de saisir l'office français de protection des réfugiés et apatrides et de bénéficier de prestations sociales n'est pas, par elle-même, de nature à caractériser une situation d'urgence permettant au juge des référés, de prendre les mesures prévues par l'article L. 521-2 précité du code de justice administrative ; que, par suite, M. LOUBAYI n'est pas fondé à soutenir qu'en exigeant qu'il justifie de circonstances particulières de nature à caractériser l'urgence le juge des référés du tribunal administratif de Versailles aurait entaché son ordonnance d'une erreur de droit ;

En statuant ainsi sur le caractère d'urgence et en estimant que la convocation vaut justificatif de séjour régulier, faisant obstacle à ce qu'il fasse l'objet d'une mesure de reconduite (ce qui est loin d'être le cas voir supra chapitre d) 5) , le Conseil d'Etat a souhaité sans doute limiter un contentieux naissant. En revanche, le Conseil d'Etat se garde bien de se prononcer sur la légalité de ce régime et sur l'atteinte à une liberté fondamentale.

II) Les refus de séjour sur la base de l'alinéa 2 de l'article 10.

Si le principe général de droit est l'admission au séjour des demandeurs d'asile, la loi prévoit quatre exceptions rigoureusement limitées par la loi et par la jurisprudence de la justice administrative. Si une des dispositions est rarement employée (atteinte grave à l'ordre public prévue à l'article 10-3°), en revanche les trois autres dispositions sont utilisées régulièrement par les services préfectoraux :

1) La mise en œuvre de la procédure Dublin. Cette procédure est mise en œuvre lorsque les services préfectoraux constatent que la personne a transité dans un pays partie à la convention de Dublin relative à la responsabilité de l'examen des demandes d'asile ou surtout lorsque la personne est munie d'un passeport revêtu d'un visa délivré par un pays partie à cette convention. La personne n'est pas munie d'une autorisation de séjour et n'a pas accès à la procédure OFPRA. On lui délivre un document baptisé « convocation Dublin » sur lequel sont apposés des tampons de rendez-vous dans des cases correspondant aux différentes étapes de la procédure (détermination, saisine et transfert). Cette convocation n'est pas un titre de séjour et ne lui permet pas d'accéder aux dispositifs sociaux spécifiques.

La convention prévoit des délais maximaux pour procéder aux différentes étapes. Les associations constatent que les préfetures considèrent ces délais comme seulement indicatifs et peuvent procéder à une saisine de l'Etat responsable au-delà des six mois prévus par la convention. Le demandeur d'asile ayant déjà patienté plusieurs mois pour l'examen de sa demande d'admission se trouve alors placé dans une nouvelle situation de précarité juridique et sociale pour une longue période.

En outre les préfetures en initiant des procédures Dublin ne tiennent pas compte de la présence éventuelle de membres de familles, demandeurs d'asile sur le territoire contrevenant ainsi à la décision du conseil européen du 18 octobre 2000.

Un certain nombre de procédures Dublin ne sont pas menées à leur terme, du fait du refus de l'intéressé ou de l'absence de l'organisation du transfert. Les intéressés ne se voient pas notifier leur transfert et sont laissés en situation irrégulière sans pouvoir voir examiner leur demande de statut de réfugié par un état partie à la convention de Dublin.

2) Les ressortissants de pays pour lesquels l'OFPRA a fait jouer la clause de cessation³ se voient refuser l'admission au séjour selon les dispositions de l'article 10-2° mais également l'accès à la demande OFPRA qui est pourtant prévu par le biais de la procédure prioritaire. Un certain nombre de préfetures affirment oralement que la demande de statut de réfugié est interdite pour ces ressortissants. Certaines préfetures appliquent cette disposition pour des nationalités autres (Moldavie mais également Angola)

3) Les étrangers qui se sont maintenus irrégulièrement sur le territoire avant le dépôt d'une demande d'admission, qui ont fait l'objet d'un refus de séjour (pour une demande de titre migrant mais également pour des refusés de l'asile territorial) ou qui ont fait l'objet d'un arrêté de reconduite (cf. supra) sont quasi-systématiquement l'objet d'un refus d'admission au titre de l'asile sur la base de l'article 10-4° (recours abusif aux procédures d'asile). Alors que le législateur et le conseil d'Etat ont circonscrit l'application de cette disposition aux cas flagrants de demande dilatoire, de nombreuses personnes, dont les motifs de demande ne sont pas dénués de fondement, se voient appliquer cette disposition par une interprétation erronée de la réglementation. Placés dans une situation d'attente pour l'examen de leur demande d'admission, les intéressés se voient finalement maintenus dans une situation juridique et sociale précaire parfois pendant de longs mois (l'OFPRA pouvant instruire la demande dans les mêmes délais qu'une procédure normale).

III) problèmes rencontrés après l'admission au séjour

a) Les problèmes de renouvellement de récépissés (article 16 et 17 du décret)

Lorsque l'étranger est admis à séjourner au titre de l'asile, il lui est délivré une autorisation provisoire de séjour d'un mois et un formulaire OFPRA. Pour l'obtention d'un premier récépissé constatant le dépôt d'une demande de statut de réfugié, prévue à l'article 16 du décret, il doit produire à l'expiration de l'autorisation de séjour, en plus des pièces prévues par l'article 14, le certificat de dépôt délivré par l'OFPRA. Au vu de ces documents, le récépissé lui sera renouvelé tant qu'une décision de l'OFPRA ne lui a pas été

³ Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Chili, Argentine, Uruguay, Cap Vert, Bénin. Il est question de mettre en œuvre cette disposition pour d'autres pays comme les Pays Baltes, la Slovénie, l'Afrique du Sud mais aussi le Mali (3000 demandes) ou le Bangladesh (800 demandes)

notifiée. En cas de rejet, le demandeur peut faire renouveler le récépissé s'il a saisi un recours auprès de la commission des recours des réfugiés, constaté par les services préfectoraux par le reçu délivré par la Commission ou l'accusé de réception adressé et ce jusqu'à ce qu'une décision définitive lui soit notifiée.

Les associations constatent que des demandeurs d'asile ont des difficultés pour la délivrance ou le renouvellement de ce récépissé. Tout d'abord, un certain nombre de préfetures refusent de délivrer le récépissé au vu d'une adresse postale d'une association et exigent une résidence réelle. De plus, certaines domiciliations sont délivrées pour une durée limitée d'une année et des demandeurs ne peuvent plus fournir d'attestation de domiciliation pour le renouvellement de leur récépissé. Les préfetures les placent alors sous le régime de convocation ou leur refusent le renouvellement.

Lorsqu'une décision de rejet est prise par l'OFPPRA, il est fréquent que les dates de la décision et de notification par lettre recommandée diffèrent de plusieurs jours ou semaines. Les préfetures ayant connaissance par liaison télématique avec l'OFPPRA des décisions de rejet peuvent considérer que le demandeur qui ne peut produire un reçu de recours dans le délai d'un mois après la décision de rejet, voit son éventuel recours frappé de forclusion et qu'elles peuvent considérer sa demande d'asile comme définitivement rejetée. Elles lui notifient alors une invitation à quitter la France puis éventuellement un arrêté de reconduite à la frontière quand bien même le requérant a déposé un recours dont la recevabilité relève de la compétence exclusive de la commission des recours des réfugiés. En conséquence, des demandeurs d'asile en cours d'instruction sont souvent privés d'autorisation de séjour et des prestations sociales spécifiques liées à ce titre.

Depuis avril 2002, confronté à une augmentation du nombre de recours, la commission des Recours a connu des délais importants pour l'enregistrement des recours formulés. Au mois d'octobre 2002, le délai d'enregistrement était de deux mois. Les préfetures, constatant que les personnes ont été rejetées sans qu'un recours ne soit enregistré, considèrent qu'elles peuvent dès lors notifier des refus de séjour avec invitation à quitter le territoire, voire ultérieurement des arrêtés de reconduite à la frontière.

Pourtant les dispositions réglementaires (article 17 du décret) qui précisent que le récépissé est renouvelé si la personne a saisi la Commission des Recours (un accusé de réception de lettre

recommandée est suffisant pour montrer cette saisine) ainsi que le principe de non-exécution des mesures d'éloignement, énoncé à l'article 12 de la loi du 25 juillet 1952, sauraient remédier à ces difficultés.

b) les problèmes de délivrance de récépissés constatant l'admission au bénéfice de l'asile (article 18 du décret)

Les personnes qui se voient reconnaître la qualité de réfugié par l'OFPPRA ou la commission de Recours des réfugiés ne sont pas immédiatement en mesure de souscrire à une demande de carte de résident en application de l'article 15-10 de l'ordonnance. En effet, la décision d'accord est notifiée par un courrier simple pour l'OFPPRA et recommandé pour la Commission des recours des réfugiés. L'OFPPRA demande alors au réfugié de compléter une fiche familiale de référence afin de procéder à l'établissement d'un certificat de réfugié et des documents d'état civil de substitution. Cette procédure peut durer plusieurs semaines.

Cependant, le décret dans son article 18 prévoit que le réfugié reconnu récemment peut se voir délivrer un récépissé constatant son admission au bénéfice de l'asile d'une validité de six mois et l'autorisant à exercer un emploi.

On constate que la délivrance de ce récépissé est souvent l'objet d'obstacles administratifs. En premier lieu, les préfetures exigent pour la délivrance de ce récépissé une résidence réelle alors que la personne est souvent dans une situation sociale extrêmement précaire. Des réfugiés statutaires qui se voyaient renouveler leur récépissé au vu d'une domiciliation associative lorsqu'ils étaient demandeurs d'asile, sont dès lors privés d'autorisation de séjour et voient leur situation juridique et administrative se dégrader.

De plus, certains services préfectoraux exigent le certificat de réfugié pour la délivrance du récépissé. Dans la période intermédiaire entre la décision d'accord et la réception du certificat, le réfugié se voit privé de titre de séjour ou se voit renouvelé le récépissé demandeur d'asile (ce qui le prive de l'accès au marché du travail et aux prestations sociales comme le RMI).

IV) Problèmes spécifiques à la procédure d'asile territorial

La procédure d'asile territorial définie par le décret du 23 juin 1998 est marquée par les mêmes difficultés que la demande de statut de réfugié en ce qui concerne l'accès à la procédure (refus d'enregistrement par exigence de passeport ou de résidence réelle par méconnaissance de l'article 1^{er} du décret). S'ajoutent des délais d'attente pour l'admission au séjour qui sont supérieurs en raison de la procédure elle-même.

1. Les délais d'admission

En effet, le demandeur d'asile territorial doit se présenter en préfecture pour manifester son intention de solliciter cette forme d'asile. En raison du débordement des services d'accueil, il lui est souvent fixé un premier rendez-vous pour l'enregistrement de sa demande. Puis est fixé un deuxième rendez-vous pour l'entretien prévu par l'article 1^{er} du décret. Ce n'est qu'à l'issue de ce premier entretien et si la préfecture ne met pas en œuvre les dispositions de l'article 9 du décret (procédure d'urgence) que le demandeur d'asile territorial se voit délivrer une autorisation provisoire de séjour. En conséquence, les délais d'admission au séjour sont encore plus longs que pour les demandes de statut de réfugié. A Paris, ils avoisinent un an et demi pour les Algériens qui représentent 80 % des demandes sur ce département. A Lyon, les délais sont de six mois. A Marseille, de plus d'une année. Compte tenu que l'instruction par le ministère de l'Intérieur des demandes d'asile territorial est en moyenne d'un an et demi, le demandeur d'asile territorial peut patienter pendant deux ans et demi, sans qu'un dispositif social spécifique ne soit prévu.

2. Les attestations de dépôt de demande d'asile territorial

Le décret du 23 juin 1998 prévoit deux procédures pour une demande d'asile territorial : une procédure dite normale qui prévoit la délivrance d'une autorisation de séjour d'un mois (article 2 du décret) et une procédure d'urgence, pour les demandes frauduleuses et dilatoires qui ne donne pas de droit au séjour (article 9 du décret). Sans compter le fait que la procédure d'urgence soit mise en œuvre de façon systématique pour les personnes déboutées de leur demande de statut de réfugié, des préfectures ont développé une pratique de ne pas délivrer une autorisation de séjour mais des attestations de dépôt de demande

d'asile territorial même lorsque la personne est en procédure normale. Cette attestation porte la mention "ce document n'est pas un titre de séjour" et ne correspond pas à un titre de séjour défini par le décret du 30 juin 1946. Ces attestations sont renouvelées sur une base trimestrielle tant que la demande est pendante au ministère de l'intérieur

Conclusion

L'admission au séjour au titre de l'asile est une prérogative exclusive du ministère de l'intérieur par le biais des préfectures. L'augmentation du nombre de demandes d'asile en France depuis 4 années a sans doute conduit à une saturation des dispositifs d'accueil prévus dans les préfectures et la nécessité de reporter des admissions. Cependant, il semble que par les exigences illégales en matière de document de voyage ou de domiciliation, et par l'allongement dissuasif des délais d'admission au séjour, les préfectures ont développé, de façon autonome, une politique de découragement des demandes d'asile.

Les dysfonctionnements préfectoraux perdurent pendant que les étrangers sont en procédure. Les mêmes phénomènes d'exigences non réglementaires et de pratiques irrégulières conduisent à une précarisation des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Dans sa communication du 25 septembre 2002 sur la réforme des procédures d'asile, le ministre des affaires étrangères a estimé que les délais d'instruction d'une demande d'asile devaient être réduits progressivement à un ou deux mois. Dans l'attente de la mise en œuvre complète en 2004, il a annoncé que des moyens matériels et humains seraient développés pour assainir la situation. Pour la CFDA, l'ensemble des dysfonctionnements de l'admission au séjour et du séjour des demandeurs d'asile est un chantier prioritaire.

II – recommandations de la CDA

En ce qui concerne la Domiciliation

- Une adresse est une exigence fixée par la réglementation pour l'exercice effectif du droit d'asile. Pour assurer l'égalité des demandeurs, **il est nécessaire que les services de l'Etat et des collectivités territoriales contribuent à cette tâche en particulier les centres communaux d'action sociale, les espaces solidarité insertion en application de la loi contre l'exclusion.** Pour assurer la solidarité nationale, il est nécessaire de prévoir un dispositif de domiciliation suffisant dans chaque département ; les associations pouvant dès lors s'y insérer à titre complémentaire.
- La CFDA estime que les dispositions réglementaires actuelles **doivent être maintenues et rappelées aux préfets** : Il n'existe pas d'agrément d'adresse prévu par la législation pour l'admission au séjour au titre de l'asile (article 14 et 15 du décret) ou le renouvellement des récépissés pendant la procédure (article 16 et 17 du décret). De plus, elle recommande qu'une simple adresse postale puisse être fournie pour la délivrance du récépissé prévu à l'article 18 pour les personnes reconnues réfugiées récemment
- - En ce qui concerne les domiciliations pour accéder aux prestations sociales, la CDA demande un engagement plus important des services sociaux de l'Etat, des départements et des communes. Les procédures d'agrément des associations doivent être simplifiées et rapides. Une fusion des différents types d'agrément " sociaux " (CMU/AME/RMI, ...) doit être envisagée, selon la méthode instaurée par la DASS de Paris.

En ce qui concerne les délais d'attente

- Qu'il s'agisse de l'admission au séjour pour la demande de statut de réfugié (article 10 de la loi du 25 juillet 1952 et article 15 du décret du 30 juin 1946 modifié) ou de la demande d'asile territorial (article 1^{er} du décret du 23 juin 1998), **la CDA demande que l'admission au séjour des demandeurs d'asile soit effectuée dès la première présentation en préfecture.**
- Des moyens supplémentaires en personnel d'accueil mais également en locaux sont nécessaires sur l'ensemble des préfectures afin d'assurer l'égalité des demandeurs d'asile quels que soient le département, leur nationalité, leur situation sociale et familiale.
- En ce qui concerne les personnes qui font l'objet de procédure Dublin, il est nécessaire de modifier la loi afin qu'une autorisation provisoire de séjour soit délivrée dans l'attente d'une réponse de l'Etat saisi.
- , En ce qui concerne l'asile territorial, dans l'attente de l'unification des procédures il est nécessaire de modifier le décret afin que les personnes se voient délivrer une autorisation de séjour dans l'attente de l'entretien prévu à l'article 1^{er} du décret. Après cet entretien, l'autorisation de séjour prévue par la réglementation doit être systématiquement délivrée (suppression de l'attestation de dépôt d'asile territorial).