

La demande d'asile et les conditions matérielles d'accueil (CMA)

LA
DES
DES

AVOCATS POUR
DÉFENSE
DROITS
ETRANGERS

groupe
d'information
et de soutien
des immigré-es

Table des matières	2
I. L'ouverture des droits aux conditions matérielles d'accueil	3
A. Le passage au guichet unique pour demandeur d'asile (Guda)	3
B. Signature de l'offre de prise en charge avec ou sans proposition d'hébergement	5
C. Le droit au séjour	6
D. L'évaluation des besoins: la question de la vulnérabilité	7
II. Une offre d'hébergement directive et contraignante	9
A. Une orientation directive	10
B. Les différentes structures d'hébergement et leurs missions	11
C. Les fins de prise en charge	18
D. L'articulation de l'hébergement de droit commun avec le DNA	21
III. L'allocation pour demandeur d'asile (ADA)	23
A. Ouverture des droits à l'ADA	23
B. Conditions d'admission et fin de l'ADA	23
C. Montant de l'ADA	26
D. Montant additionnel de l'ADA pour les personnes vivant à la rue	26
E. Fonctionnement de la carte ADA	28
IV. La domiciliation	30
A. Le droit à la domiciliation	30
B. La fin de la domiciliation	31
V. Les décisions de l'Ofii limitant le bénéfice des conditions matérielles d'accueil	33
A. Les motifs de refus, de retrait ou de suspension des CMA	33
B. Le pré-contentieux des décisions de retrait, refus et suspension des CMA	37
C. Le contentieux des décisions de refus, retrait et suspension des CMA	38
VI. Les décisions de refus de rétablissement des conditions matérielles d'accueil	46
A. La demande de rétablissement des conditions matérielles d'accueil	46
B. Le contentieux du rétablissement des CMA	47
Annexes	50
1. Une offre de prise en charge	50
2. Une décision de refus	51
3. Une décision de retrait	52
4. Une intention de suspension des CMA	53
5. Une suspension de CMA (avec départ immédiat du lieu d'hébergement)	54
6. Lettre type : demande de rétablissement des CMA (post Dublin)	55
7. Lettre type : demande de majoration de l'ADA en cas de non-hébergement	58
8. Lettre type : demande de dérogation à l'Ofii pour le versement de l'ADA sur un livret A	59
9. Sigles et abréviations	60

La demande d'asile et les conditions matérielles d'accueil (CMA)

En principe, les conditions matérielles d'accueil (CMA) permettent aux personnes demandant l'asile d'obtenir un hébergement et une allocation pour demandeur d'asile (ADA) durant toute la procédure d'examen de leur dossier.

La notion de « conditions matérielles d'accueil » est issue de la directive européenne « Accueil » 2013/33/UE du 26 juin 2013. Cette notion recouvre « *les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'une allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière* » (art. 2). Les CMA sont prévues par les articles 17 à 20 de la directive « Accueil ». Cette directive fait partie du « paquet asile » ou « régime d'asile européen commun ». Ces règles qui visent à uniformiser le droit d'asile dans l'Union européenne (UE) ont dû être transposées dans leur législation par tous les États membres. La France s'est mise en conformité avec ces textes en adoptant la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015. L'article L. 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [Ceseda] (modifié par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018) ne donne aucune définition de la notion de CMA et mentionne : « *Les conditions matérielles d'accueil, au sens de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 [...] sont proposées à chaque demandeur d'asile.* »

En France, c'est l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofi), organisme sous tutelle du ministre de l'intérieur, qui met en œuvre l'accès aux CMA.

La directive « Accueil » précise que les CMA « *visent à garantir un niveau de vie digne* » (§11) et « *assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* » (art. 17 §2).

En pratique, les dispositions mises en place par la France ne garantissent pas ce niveau de vie. En effet, une personne sur deux n'est toujours pas hébergée dans le dispositif asile. Quant à l'ADA (6,80 € par jour), son montant est beaucoup trop bas pour permettre aux personnes en demande d'asile d'avoir « *un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* ». D'autant plus que le principe d'une allocation a été décidé en 1991 pour pallier l'interdiction de travailler pendant toute la durée de la procédure que le législateur imposait dans le même temps, alors que les associations demandaient au contraire que le droit au travail soit réel, immédiat et sans opposabilité de la situation de l'emploi.

L'article 20 de la directive « Accueil » ne prévoit, pour les États, que la possibilité de limiter ou de retirer les CMA. Ces cas sont énumérés dans cette Note et sont limités.

En pratique, l'Ofi utilise régulièrement des motifs fantaisistes ou applique les motifs prévus par la loi de façon abusive pour restreindre le droit aux CMA des personnes demandant l'asile.

→ Pour aller plus loin

- *Demander l'asile en France*, Gisti, coll. Les Notes pratiques, 2018.
- *Demander l'asile en France*, Gisti, fiches traduites en anglais, arabe, dari, pachto, en ligne : www.gisti.org/asile-en-france
- *L'accompagnement des demandeurs et demandeuses d'asile en procédure « Dublin »*, Gisti, coll. Les Notes pratiques, 2019.
- *Recueil de jurisprudence relative aux recours contre la déclaration « en fuite » des personnes placées en procédure « Dublin »*, Gisti, en ligne : www.gisti.org/spip.php?article5785
- *La procédure d'asile en France*, Gisti, coll. Les Cahiers juridiques, mai 2020.

I. L'ouverture des droits aux conditions matérielles d'accueil

A. Le passage au guichet unique pour demandeur d'asile (Guda)

Après être passée par la structure de premier accueil (Spada)⁽¹⁾, la personne demandant l'asile se voit remettre une convocation pour le Guda, guichet unique qui regroupe les services de la préfecture et de l'Ofi. Il existe 33 guichets uniques⁽²⁾ en France métropolitaine et 5 dans les départements d'outre-mer.

La préfecture dispose légalement d'un délai de 3 jours, ou de 10 jours en cas de circonstances particulières, pour convoquer les personnes. En pratique, ce délai est beaucoup plus long. Pourtant, le Conseil d'État a décidé qu'en la matière, l'État avait une obligation de résultat et devait respecter ce délai (CE, 28 décembre 2018, n° 410347 et CE, 31 juillet 2019, n° 410347).

La plate-forme téléphonique en Île-de-France (IDF)

Depuis mai 2018, pour enregistrer sa demande d'asile en IDF, il faut passer par une plate-forme téléphonique gérée par l'Ofii. À de nombreuses reprises, des associations et collectifs ont dénoncé ce système permettant à l'administration d'invisibiliser les personnes en demande d'asile en attente d'un rendez-vous. De plus, l'accès à l'asile en IDF est toujours entravé par la saturation de la plate-forme. En effet, celle-ci distribue les rendez-vous non pas en fonction du volume de la demande, mais en fonction d'un nombre fixé à l'avance par les préfectures d'IDF, alors que le nombre de personnes attendant l'enregistrement de leur demande d'asile est bien supérieur. Cette organisation par quotas est pourtant contraire à la loi, qui prescrit à l'administration d'enregistrer les demandes d'asile des personnes dans les 3 jours.

Non seulement le numéro de la plate-forme est saturé, mais il est payant. Pour un appel de 45 minutes, le montant facturé par les principaux opérateurs utilisés par les exilé-es est équivalent à 6,75 €. Or, en règle générale, l'attente dure 45 minutes, au bout desquelles la communication est systématiquement interrompue. Il faut alors tout recommencer.

Un premier référé-liberté avait été déposé en février 2019 par 10 associations et 10 personnes demandant l'asile devant le tribunal administratif (TA) de Paris*. Celui-ci a enjoint au directeur général de l'Ofi « de renforcer, à compter du 28 février 2019, d'au moins deux agents à temps complet le dispositif d'accueil de sa plate-forme

(1) www.gisti.org/asile-en-france

(2) Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement, NOR: INTV1909588A.

téléphonique, le nombre d'agents devant être adapté en fonction des volumes d'appels entrants non honorés ». Ces mesures n'ayant produit aucun effet, comme on pouvait s'y attendre, un second référé-liberté a donc été déposé par une vingtaine d'exilé-es et 13 associations, pour tenter de sortir ces personnes de l'impasse**.

Cette fois, par une ordonnance rendue le 25 novembre 2019***, le TA est allé plus loin en reconnaissant une atteinte grave et manifestement illégale au droit de demander l'asile, ce qui a de surcroît pour effet de priver de CMA les personnes concernées. Le TA enjoint donc :

- au préfet de police : d'enregistrer les demandes d'asile des requérants individuels dans un délai de 10 jours ;
- au préfet de police : d'augmenter à titre provisoire le nombre de rendez-vous fixés au Guda, de 81 (à la date de l'ordonnance) à 100 rendez-vous ;
- à l'Ofii : de reprendre la négociation avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) dans un délai de 3 jours afin de mettre en place une gratuité effective des appels vers sa plate-forme téléphonique.

* www.gisti.org/spip.php?article6089

** www.gisti.org/spip.php?article6261

*** www.gisti.org/spip.php?article6275

La préfecture décide de la procédure à mettre en œuvre : normale, accélérée ou Dublin, et du droit au séjour subséquent. Une première attestation de demande d'asile (ATDA) est remise à la personne.

Dans un second temps, la personne doit se rendre dans les bureaux de l'Ofii, qui doit immédiatement ouvrir les droits aux CMA, sauf si l'Ofii vise un cas de refus des CMA (voir p. 34) ou si la personne n'obtient pas d'ATDA (voir p. 6), notamment si elle fait une seconde demande de réexamen⁽³⁾.

L'Ofii oriente alors vers une Spada ou, plus rarement, vers un hébergement du Dispositif national d'accueil (DNA).

L'article 17 de la directive « Accueil » précise que « *les États membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale* ». Selon l'article L. 744-1 du Cesda, les CMA sont proposées par l'Ofii à chaque personne après enregistrement de sa demande d'asile par l'autorité administrative compétente.

En effet, depuis plusieurs années, et notamment à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), les CMA doivent être octroyées à l'ensemble des personnes demandant l'asile, y compris aux personnes en procédure Dublin (CJUE, 27 septembre 2012, *Cimade Gisti*, aff. C179/11).

Les personnes visées par les différentes procédures ont donc les mêmes droits, si l'on excepte celles en procédure Dublin qui n'ont pas droit à une place en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada).

(3) www.gisti.org/spip.php?article5155

De plus, la CJUE a rendu une autre décision en 2014, dans laquelle elle précise que l'ADA doit être fournie dès l'introduction de la demande d'asile (CJUE, 27 février 2014, *Saciri et al.*, aff. C-79/13).

Remarque : dans de nombreuses régions, les délais pour accéder à l'asile dépassent largement l'obligation d'enregistrer les demandes d'asile dans les 3 ou 10 jours (*Ceseda*, art. L. 741-1). Pourtant, le Conseil d'État a décidé qu'une personne demandant l'asile ne peut se prévaloir du droit aux CMA qu'après avoir fait enregistrer sa demande d'asile auprès du guichet unique (CE, réf., 12 mars 2019, n° 428031).

Le passage par un centre d'accueil et d'examen des situations (CAES)

L'article L. 744-3 du *Ceseda* prévoit qu'une personne qui a l'intention de demander l'asile – mais qui n'a pas pu encore faire enregistrer sa demande – peut être admise dans un CAES, c'est-à-dire être d'abord mise à l'abri avant le passage au Guda où elle la fera enregistrer dans un second temps (voir p. 11).

B. Signature de l'offre de prise en charge avec ou sans proposition d'hébergement

L'« offre de prise en charge »⁽⁴⁾ est présentée par l'Ofii ; la personne peut l'accepter ou la refuser. En cas de refus, la personne n'a droit ni à l'hébergement ni à l'allocation.

Préalablement à sa signature, l'offre doit être traduite dans une langue comprise par la personne, de même que les explications sur les conséquences de son refus (exemple d'annulation : TA Montreuil, 31 octobre 2019, n° 1911415).

Remarque : la loi prescrit d'utiliser une langue dont « il est raisonnable de penser qu'il [le demandeur] la comprend ». Cette disposition est un frein à la bonne compréhension de ce document et de nombreuses personnes n'appréhendent pas les conséquences d'un refus de l'offre de prise en charge. Depuis la loi de septembre 2018, le choix de cette langue est opposable tout au long de la procédure d'asile. En cas d'erreur dans le choix de la langue, il faudra indiquer, dans le dossier d'asile remis à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), les difficultés rencontrées à la préfecture et, éventuellement, faire part du problème dans un courrier recommandé à l'Ofpra. Actuellement, l'Ofpra accepte de modifier la langue choisie lors de l'entretien. En cas de problème persistant, il faudra, dans un second temps, contester la langue choisie à tort par l'administration devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) (*Ceseda*, art. L. 741-2-1).

Remarque : lorsqu'une personne est hébergée par des connaissances ou un membre de sa famille, mieux vaut éviter de donner cette information car l'Ofii pourrait considérer que la personne refuse l'offre de prise en charge, laquelle doit être acceptée dans sa globalité (y compris l'hébergement, même si elle n'en a pas réellement besoin sur le moment).

(4) Voir annexe 1.

Le nombre de places d'hébergement du DNA étant nettement insuffisant, l'Ofii ne propose pas d'hébergement à toutes les personnes demandant l'asile, même si c'est une obligation légale (voir p. 9).

Les personnes ne se voyant pas proposer d'hébergement sont réorientées vers la Spada qui doit notamment⁽⁵⁾ :

- domicilier (donner une adresse stable) ;
- accorder des aides exceptionnelles (bons d'achat, colis alimentaires) ;
- orienter la personne au sein du DNA vers une solution alternative d'hébergement ;
- aider à la constitution du dossier Ofpra (expliquer le contenu du dossier, aider à remplir la partie administrative du formulaire, transcrire en français les motifs de la demande d'asile et informer l'Ofpra d'une éventuelle situation de vulnérabilité) ;
- accompagner la personne dans les démarches administratives et sociales (aider à la scolarisation des enfants, à l'affiliation à une protection maladie, à l'ouverture d'un compte en banque).

Depuis la loi de 2018, outre un accompagnement social et administratif des personnes pendant la période d'instruction de leur demande, la Spada doit assurer leur accompagnement juridique (Ceseda, art. L. 744-1).

Si la personne n'a d'autre choix que l'hébergement d'urgence, elle sera souvent malheureusement réorientée vers le dispositif de droit commun géré par le 115 de son département.

Attention ! Certaines personnes n'auront pas d'offre de prise en charge à proprement parler car elles font l'objet d'un refus immédiat de CMA de la part de l'Ofii. Il s'agit des personnes qui déclarent être entrées en France depuis plus de 90 jours, des personnes en réexamen de leur demande d'asile, des personnes qui ont déjà demandé l'asile en France sous un autre nom et, enfin, des personnes en procédure Dublin revenues en France après leur transfert dans un autre État membre. Elles n'auront ni ADA, ni hébergement, ni même un accompagnement en Spada.

Dans ce cas, il faut prendre conseil auprès d'un-e avocat-e ou d'une association pour savoir si le refus peut être attaqué au TA (voir p.).

C. Le droit au séjour

Les personnes qui demandent l'asile ont droit à une attestation de demande d'asile (ATDA) valant droit au séjour. Cependant, dans de nombreux cas, le droit au maintien en France s'arrête et l'attestation peut être refusée, retirée ou non renouvelée :

- si l'Ofpra prend une décision d'irrecevabilité de la demande « *sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies* », si la personne bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un autre État membre de l'UE ou si la personne bénéficie du

(5) Annexe 3 de la circulaire du 25 janvier 2016 relative aux schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile, NOR: INTV1523797C.

statut de réfugié et d'une protection effective dans un État tiers et y est effectivement réadmissible, ou enfin si la personne fait une demande de réexamen considérée sans fondement (Ceseda, art. L. 723-11) ;

– si la personne retire sa demande d'asile (Ceseda, art. L. 743-2, 2°) ;

– si l'Ofpra prend une décision de clôture de la demande (Ceseda, art. L. 743-2, 3°) ;

– si une demande de réexamen est rejetée par l'Ofpra après un examen préliminaire car considérée comme étant déposée uniquement « *en vue de faire échec à une mesure d'éloignement* » (Ceseda, art. L. 743-2, 4°) ;

– en cas de deuxième demande de réexamen (Ceseda, art. L. 743-2, 5°) ;

– si une personne fait l'objet d'une décision définitive d'extradition vers un État autre que son pays d'origine ou d'une décision de remise sur le fondement d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande de remise par une cour pénale internationale (Ceseda, art. L. 743-2, 6°) ;

– si l'Ofpra rejette une demande de réexamen après entretien, ou si l'Ofpra rejette la demande d'une personne provenant d'un pays considéré comme « pays d'origine sûr » ou dont la présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État (Ceseda, art. L. 743-2, 7°) ;

– si l'Ofpra a pris une décision de rejet ou d'irrecevabilité de la demande d'asile car la personne était sous le coup d'une mesure d'expulsion (autre qu'une OQTF), d'une peine d'interdiction du territoire ou d'une interdiction administrative du territoire (Ceseda, art. L. 743-2, 8°).

Toutefois, dans ces situations, l'Ofi n'est pas en droit de mettre automatiquement fin aux CMA (voir p. 33).

Dans plusieurs de ces cas, l'administration peut émettre une obligation de quitter le territoire (OQTF) qu'il est important de contester car cette mesure d'éloignement peut, à tout moment, être mise en œuvre par l'administration⁽⁶⁾. En outre, déposer un recours contre l'OQTF devant un TA permet, d'une part, de tenter de la faire annuler et, d'autre part, de retarder le retrait des CMA.

D. L'évaluation des besoins : la question de la vulnérabilité

L'article L. 744-6 du Ceseda prévoit que l'Ofi doit procéder à un entretien d'évaluation de la vulnérabilité pour déterminer les besoins particuliers en matière d'accueil. Cette évaluation doit se faire dans un délai raisonnable.

Prévu lui aussi par la directive « Accueil », cet entretien devrait être un moyen d'adapter la procédure pour un meilleur accueil. Il vise à détecter les personnes en situation de handicap, les personnes âgées ou enceintes, les victimes de violences physiques,

(6) Que faire après une obligation de quitter le territoire français ou une interdiction d'y revenir ?, Gisti, coll. *Les Notes pratiques*, 2019, 3^e édition.

psychologiques ou sexuelles et de viol, les victimes de traite des êtres humains, les personnes mineures, isolées ou non, les personnes atteintes de troubles mentaux, de maladie grave, ainsi que celles ayant subi des tortures.

En pratique, même si le Ceseda précise que les agents de l'Ofii doivent recevoir une formation spécifique (Ceseda, art. R. 744-14), cet entretien est rapide et peu fouillé. Il n'est jamais mené de manière individuelle dans le cas d'une famille ou d'un couple, ce qui ne permet absolument pas de faire émerger la parole, de respecter la confidentialité, de créer les conditions minimales de confiance que nécessite la transmission d'informations concernant des agressions sexuelles, des viols ou des violences conjugales (exemple d'annulation : TA Paris, 9 octobre 2019, n° 1905070/1-3).

Remarque : *il est possible d'apporter des certificats médicaux le jour de l'entretien ou de les transmettre par courrier, sous pli confidentiel, au médecin de l'Ofii qui émettra un avis sur la vulnérabilité.*

Dans certains cas, rares en pratique, l'évaluation peut amener l'Ofii à demander lui-même l'avis du « médecin coordonnateur de zone Ofii » afin d'adapter l'hébergement.

L'entretien n'est réalisé que par le biais d'un questionnaire pré-rempli pour identifier ces vulnérabilités, où ne sont pointées que les plus visibles : problèmes médicaux très graves, handicaps, etc. Une infime proportion des demandeurs et demandeuses d'asile reçoit un avis favorable pour bénéficier d'un hébergement adéquat, familles avec enfants en bas âge comprises.

La notion de vulnérabilité, qui devait être un outil pour adapter l'accueil, n'est au final utilisée que pour gérer la pénurie chronique de places d'hébergement.

Les informations recueillies lors de l'entretien sont ensuite transmises à l'Ofpra. La personne demandant l'asile doit cependant donner son accord. L'Ofii a une interprétation stricte de la notion de vulnérabilité.

La circulaire du 27 décembre 2019 demande aux préfet-es d'améliorer l'évaluation de cette vulnérabilité et l'orientation, dès le Guda, des publics dits vulnérables au sein du DNA. Malheureusement, seules 300 places d'hébergement ont été spécifiquement créées pour les femmes victimes de violence et les victimes de traite, ce qui est tout à fait insuffisant.

II. Une offre d'hébergement directive et contraignante

L'article L. 744-3 du Ceseda prévoit qu'« un étranger qui ne dispose pas d'un hébergement stable et qui manifeste le souhait de déposer une demande d'asile peut être admis dans un des lieux d'hébergement mentionnés au 2° avant l'enregistrement de sa demande d'asile ».

Un hébergement, pour toute personne en cours de demande d'asile, consiste en une place dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) ou dans « toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration ».

Remarque : c'est le programme 303 « Immigration et asile » qui finance les mesures garantissant l'exercice du droit d'asile, notamment l'ADA et l'hébergement des personnes demandant l'asile. Or, ce programme est sous-budgétisé chaque année⁽⁷⁾ lors du vote de la loi de finances, ce qui pose ensuite de nombreux problèmes de fonctionnement. En outre, l'Ofii, pour justifier des coupures arbitraires de droits, ne cesse de mettre en avant le manque de financement.

L'ensemble de ces structures constitue le dispositif national d'accueil (DNA). Le dispositif est fixé en application du schéma national d'accueil, le dernier datant de 2015 (pour les années 2016 et 2017). Ce schéma national se décline en schémas régionaux, régulièrement mis à jour et facilement accessibles sur internet⁽⁸⁾.

Le DNA est régi par l'Ofii via un logiciel, le Dn@. L'Ofii décide qui entre et qui sort du dispositif.

Si le schéma national d'accueil n'a pas été actualisé depuis plusieurs années, de nombreux documents sont venus le compléter. Le dernier en date, la circulaire du 27 décembre 2019⁽⁹⁾, fixe les grandes orientations pour l'année à venir.

Les objectifs affichés sont d'augmenter la capacité d'hébergement et d'accroître la fluidité, notamment par le relogement des personnes réfugiées, mais aussi par le retour dans le pays d'origine des personnes déboutées. Il est également question d'une meilleure structuration du parc d'hébergement pour plus de lisibilité, et de l'amélioration des conditions de prise en charge, particulièrement pour les plus vulnérables.

En ce sens, alors que depuis quelques années se développaient différents types de dispositifs, la tendance est à l'harmonisation. Cohabitaient les centres d'hébergement d'urgence pour migrants (Chum), les centres d'accueil et d'orientation (CAO), les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda), les Cada, les accueils temporaires-service de l'asile (At-sa), les programmes d'accueil et d'hébergement

(7) Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr/sites/default/files/201805/NEB-2017-Immigration-asile-integration.pdf

(8) À titre d'exemple, le schéma régional pour les Hauts-de-France : www.prefectures-regions.gouv.fr/hauts-de-france/Actualites/Le-prefet-actualise-le-schema-regional-des-demandeurs-d-asile-et-des-refugies

(9) Information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale : www.gisti.org/spip.php?article6300

des demandeurs d'asile (Pradha), les CAES, les centres provisoires d'hébergement (CPH)... Fin 2020, le DNA ne comptera plus, pour les personnes réfugiées, que des Cada, Huda, Pradha, CAES et les CPH.

Fin 2019, le DNA comptait 107 274 places d'hébergement (51 826 en Huda, 43 602 en Cada, 3 136 en CAES et 8 170 en CPH).

Malgré l'augmentation de la capacité du DNA, le nombre de places disponibles reste très insuffisant pour que chaque personne demandant l'asile accède à un hébergement. En effet, de 2017 à 2018, le nombre de demandes d'asile enregistrées à l'Ofpra a augmenté de 20%. En 2019, 132 700 demandes ont été déposées.

Sur l'ensemble de ces places d'hébergement, en 2018, 300 ont été créées pour les publics particulièrement vulnérables (femmes victimes de violences et victimes de traite). Le prix de journée y est supérieur aux autres dispositifs, soit 13 € par jour et par personne, et les publics orientés doivent y bénéficier d'un accompagnement adapté.

Nombre de personnes en demande d'asile (environ la moitié) resteront sans solution tout au long de leur demande. Elles pourront solliciter les structures d'accueil d'urgence de droit commun ou bénéficier de nuitées hôtelières financées sur les mêmes lignes budgétaires que les hébergements classiques du DNA. Alors qu'en 2019 ces nuitées n'étaient pas enregistrées sur le Dn@, elles le seront toutes en 2020 et leur nombre sera plafonné. Les règles de fin de prise en charge d'un Huda classique s'y appliqueront et l'hébergement d'urgence continu sera « à proscrire » (circulaire du 27 décembre 2019).

En cas de non-proposition d'hébergement, la personne est renvoyée vers la Spada de son département pour y être domiciliée et pour être accompagnée dans l'ouverture de ses droits (voir p. 6).

A. Une orientation directive

En signant l'offre de prise en charge (voir p. 5), la personne qui demande l'asile s'engage à respecter un certain nombre d'obligations ; le bénéfice des CMA est subordonné à « l'acceptation par le demandeur de la proposition d'hébergement » (Ceseda, art. 744-7, 1°).

Une personne demandant l'asile en Île-de-France, par exemple, peut se voir proposer une place dans un Cada ou dans un Huda dans une autre région. En cas de refus, l'ADA sera suspendue (ou refusée si elle n'a pas encore été attribuée) et plus aucune proposition d'hébergement ne lui sera faite.

Remarque : *il est à noter que cela n'est pas applicable aux places d'hébergement d'urgence de droit commun. Le refus d'une place hôtelière proposée par le 115 ne peut pas entraîner de suspension des CMA.*

Ce principe d'orientation directive est essentiellement mis en œuvre pour les personnes déposant leur demande d'asile en Île-de-France, lesquelles sont orientées vers le reste de la France.

La loi du 10 septembre 2018 apporte une autre modification importante. Si l'Ofii ne dispose pas d'un hébergement pour le demandeur ou la demandeuse, il peut lui imposer de se rendre dans une région désignée (Ceseda, art. L. 744-2). La personne doit accepter de s'y rendre, sinon l'offre de prise en charge sera refusée.

Actuellement, cette mesure n'est pas encore mise en œuvre. Pour autant, il est à craindre que les personnes refusent d'aller dans une région qu'elles ne connaissent pas, où elles n'ont aucune attache, et où l'Ofii ne leur propose aucune solution d'hébergement.

Le législateur a expliqué cette mesure par l'objectif d'éviter une trop grande concentration de demandeurs d'asile en Île-de-France. Le risque est que des campements de personnes ainsi orientées et laissées sans hébergement se créent dans les régions désignées par l'Ofii.

Enfin, il ne sera pas possible de quitter cette région « de résidence », sauf en cas de « motifs impérieux ou de convocation par les autorités ou les tribunaux », et il faudra, pour cela, obtenir une autorisation de l'Ofii. En cas de déplacement non autorisé, les CMA seront retirées.

La proposition doit tenir compte des besoins et de la situation personnelle et familiale, établis lors de l'entretien de vulnérabilité (voir p. 7). La directive « Accueil », dans son article 18, prévoit notamment que la proposition de l'Ofii doit tenir compte des « aspects liés au genre, à l'âge et à la situation de vulnérabilité » et « prévenir les actes de violence fondés sur le genre ».

B. Les différentes structures d'hébergement et leurs missions

1. Conditions d'éligibilité et d'accompagnement dans les différents dispositifs d'hébergement

Type de dispositif	Textes de référence	Orientations	Personnes hébergées	Durée de l'hébergement	Encadrement*	Coût de la journée**
CAES	Ceseda, art. L. 744-3 convention annuelle	Ofii, à la suite d'évacuations de campements, de maraudes ou d'une orientation depuis le SIAO*** ou la Spada	Personne souhaitant déposer une demande d'asile ou ayant déjà déposé sa demande	1 mois en régions – 8 jours en IDF – jusqu'à une orientation adaptée par l'Ofii vers le DNA		25 €

Type de dispositif	Textes de référence	Orienteation	Personnes hébergées	Durée de l'hébergement	Encadrement*	Coût de la journée**
CAO	Ceseda, art. L. 744-3 convention annuelle	Ofii, à la suite d'évacuations de campe-ments, de maraudes ou d'une orientation depuis le SIAO*** ou la Spada	Personne souhaitant déposer une demande d'asile ou ayant déjà déposé sa demande	Jusqu'à une orientation adaptée par l'Ofii vers le DNA		25 €
Huda	Ceseda, art. L. 744-3 convention annuelle	Ofii	Public déjà passé par le Guda – toutes procédures	Durée de l'instruction de la demande d'asile ou en attente du transfert vers le pays responsable (ou jusqu'à la suspension des CMA à la suite du placement en « fuite »)	1 ETP pour 20 à 25 pers.	entre 16 € et 17 € (18 € en IDF)
Pradha	Ceseda, art. L. 744-3 – marché public de 5 ans					16,50 €
Cada	Ceseda, art. L. 744-3 et Casf, art. L. 312-1 et L. 348-1 – convention pluriannuelle de 5 ans		Personne en procédure normale ou personne vulnérable en procédure accélérée	Durée de l'instruction de la demande d'asile, ou en attendant le retour effectif dans le pays d'origine en cas de demande d'aide au retour volontaire (ARV), ou dans les 15 jours suivant la décision de rejet de la CNDA	1 ETP pour 15 à 20 pers. ****	19,50 €

Type de dispositif	Textes de référence	Orientation	Personnes hébergées	Durée de l'hébergement	Encadrement*	Coût de la journée**
CPH	Casf, art. L. 349-1 et L. 349-4 – convention pluriannuelle de 5 ans	Ofii	Bénéficiaires d'une protection ou parents les plus vulnérables d'enfants réfugiés	9 mois renouvelables par période de 3 mois	1 ETP pour 10 pers.	25 €

*Nombre d'équivalents temps plein (et pas uniquement de travailleurs sociaux).

** Ce sont des coûts cibles par jour et par personne, il peut y avoir des variations selon les centres, notamment pour ceux préexistant à la réforme de 2018.

*** Le Service intégré d'accueil et d'orientation « centralise les demandes d'hébergement et/ou de logement accompagné dans le cadre d'une politique d'orientation prioritaire vers le logement » (voir p. 21).

**** À ce sujet, voir le communiqué : <https://blogs.mediapart.fr/sudls/blog/080419/adoma-se-rejouit-que-letat-reduise-le-nombre-de-travailleurs-sociaux>

Même si l'Ofii est chargé de la gestion des entrées et sorties des dispositifs décrits ci-dessus (Ceseda, art. L. 744-3), les CAES et les CAO sont les seuls centres à pouvoir accueillir des personnes n'étant pas encore passées par le Guda. Les sorties sont censées se faire vers d'autres dispositifs du DNA. En pratique, les personnes en provenance d'un « pays d'origine sûr », les personnes en procédure Dublin déclarées « en fuite », les personnes déboutées, voire même les personnes réfugiées, sont souvent expulsées de leur hébergement et donc remises à la rue. De même, alors que le séjour en CAO est censé être une simple transition vers les dispositifs d'hébergement du DNA, il arrive fréquemment que les personnes y séjournent tout au long de la procédure de leur demande d'asile.

Lorsque les personnes hébergées en CAES sont transférées vers un hébergement plus « durable », elles sont convoquées une nouvelle fois auprès des agents de l'Ofii. En effet, dans certaines régions, les droits aux CMA, notamment à l'ADA, ne s'ouvrent concrètement qu'à partir de ce second passage à l'Ofii. Dans ce cas, il est possible de faire une demande de rétroactivité auprès de l'Ofii en introduisant une action en paiement dans un délai de 2 ans à compter de la date d'ouverture de ses droits (Ceseda, art. L. 744-8). En pratique, faute de recul, il est difficile de savoir si cette disposition est réellement mise en œuvre.

Dans les Cada, Huda, Pradha, lorsqu'une fin de prise en charge est décidée par l'Ofii, un délai de sortie est accordé à la personne concernée :

- les personnes déboutées disposent, si elles le souhaitent, d'un délai de 1 mois pour quitter la structure à compter de l'affichage de la décision de la CNDA. Si elles sollicitent l'aide au retour volontaire (ARV) dans les 15 jours, elles pourront rester dans le dispositif jusqu'à leur retour effectif dans leur pays d'origine ;
- les personnes réfugiées disposent de 3 mois, renouvelables une fois, pour quitter le dispositif. Si, entre-temps, une proposition de sortie adaptée leur est faite, un refus de leur part entraîne la fin de la prise en charge.

Par exception, depuis peu, seules les personnes en procédure Dublin placées « en fuite » ne se voient plus accorder de délai de sortie à compter de la suspension des CMA consécutives au placement « en fuite ».

Par ailleurs, une personne transférée dans le cadre de cette procédure ne pourra théoriquement pas réintégrer son hébergement en cas de retour. Dans la pratique, les centres ne sont pas toujours informés des éventuels transferts, et si la personne arrive à revenir rapidement, elle devrait pouvoir encore accéder à sa chambre.

Les personnes réfugiées hébergées en CPH peuvent y demeurer pendant 9 mois. Si, au bout des 9 mois, aucune proposition de relogement n'a été faite, le contrat de séjour peut être renouvelé pour 3 mois supplémentaires. En cas de refus d'une proposition de relogement, la personne se verra notifier une fin de prise en charge.

Enfin, le coût à la journée ne traduit en rien les disparités dans les conditions d'accueil de ces centres. Si pour les Huda et les Cada, les règles de fonctionnement et les contrats de séjour sont uniformisés, leurs applications diffèrent largement d'un centre à l'autre, notamment concernant les conditions de sortie, le nombre réel de travailleurs sociaux, d'aides matérielles, etc. (voir p. 11).

Remarque : *les Huda sont en passe de devenir le dispositif d'hébergement de référence. Ce n'est pas anodin puisque le taux d'encadrement y est moindre qu'en Cada, que le coût journalier y est inférieur et l'encadrement législatif allégé. Les Huda ne sont pas des établissements sociaux régis par le code de l'action sociale et des familles (CASF). Concrètement, les normes d'accompagnement et la réglementation à appliquer sont moins contraignantes.*

La circulaire du 27 décembre 2019 envisage d'étendre aux Huda les conventions pluriannuelles et les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Ainsi, comme le suggère la circulaire, l'un des objectifs qui pourrait être contractualisé avec les opérateurs serait l'amélioration de la « fluidité » du dispositif. Ainsi, ces conventions pluriannuelles pourraient-elles prévoir des sanctions financières en cas de non-respect de cet objectif (voir ci-dessous).

Les Pradha

C'est un dispositif de type nouveau, créé en 2017, dans le cadre d'un marché public. Il vise à assurer l'hébergement et l'accompagnement des personnes demandant l'asile.

La principale particularité de ces centres est qu'ils sont tous gérés par Adoma, et qu'il s'agit du premier dispositif à faire l'objet de contrat « à impact social ». Le taux d'encadrement y est identique à celui des Huda classiques, mais le coût de journée est inférieur d'1 €.

Ils illustrent parfaitement les nouvelles modalités d'hébergement puisqu'on y voit se développer, avec le concours d'Adoma, de nouvelles pratiques. Dans ces centres, Adoma transmet à l'intéressé-e les convocations de la préfecture, alors qu'il ne s'agit en aucun cas d'une mission attribuable à un travailleur social.

De plus, dans la plupart des Pradha, sont installés des locaux dédiés à la police pour « faciliter » le pointage des personnes assignées à résidence. Dans plusieurs Pradha, des arrestations ont été constatées.

2. Leurs missions d'accompagnement

Les missions des dispositifs Huda⁽¹⁰⁾ et Cada⁽¹¹⁾ sont définies par des cahiers des charges actualisés au cours de l'année 2019. Pour les Pradha, on doit se référer à l'appel d'offre publié le 26 septembre 2016⁽¹²⁾.

Type de dispositif	Missions d'accompagnement dans la procédure d'asile	Missions sociales et sanitaires
CAES	<ul style="list-style-type: none"> – Prise de rendez-vous au Guda et transport vers le Guda – Information sur la procédure d'asile, le droit au séjour des étrangers, l'ARV et l'aide à l'intégration – Aide à la constitution du dossier de demande d'asile 	<ul style="list-style-type: none"> – Évaluation de la situation administrative – Évaluation des vulnérabilités – Ouverture des droits sociaux et accès aux soins – Restauration
CAO	<ul style="list-style-type: none"> – Information sur la procédure d'asile, le droit au séjour des étrangers, l'ARV et l'aide à l'intégration – Aide à la constitution du dossier de demande d'asile – Domiciliation 	<ul style="list-style-type: none"> – Ouverture des droits sociaux et accès aux soins – Évaluation des vulnérabilités – Scolarisation des mineur-es
Huda et Pradha	<ul style="list-style-type: none"> – Information sur la procédure d'asile, le droit au séjour des étrangers, l'ARV et l'aide à l'intégration – Information relative à la procédure Dublin – Accompagnement juridique et administratif dans la demande d'asile – Domiciliation 	<ul style="list-style-type: none"> – Ouverture des droits sociaux et accès aux soins – Évaluation des vulnérabilités – Scolarisation des mineur-es

(10) Arrêté du 19 juin 2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile : www.gisti.org/spip.php?article6180

(11) Arrêté du 19 juin 2019 relatif au contrat de séjour entre le gestionnaire du centre d'accueil pour demandeurs d'asile et le demandeur d'asile accueilli au règlement de fonctionnement des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile : www.gisti.org/spip.php?article6179

(12) Marché public relatif à l'hébergement d'urgence avec accompagnement social : www.gisti.org/spip.php?article5554

Type de dispositif	Missions d'accompagnement dans la procédure d'asile	Missions sociales et sanitaires
Cada	<ul style="list-style-type: none"> – Information sur la procédure d'asile, le droit au séjour des étrangers, l'ARV et l'aide à l'intégration – Accompagnement juridique et administratif renforcé dans la demande d'asile – Domiciliation 	<ul style="list-style-type: none"> – Ouverture des droits sociaux et accès aux soins – Évaluation des vulnérabilités – Scolarisation des mineur-es
CPH	<ul style="list-style-type: none"> – Accompagnement à la réunification familiale 	<ul style="list-style-type: none"> – Ouverture des droits sociaux liés au statut de bénéficiaire d'une protection – Accès aux soins – Accompagnement et soutien à la parentalité – Scolarisation des mineur-es – Accompagnement vers l'insertion, l'emploi, la formation professionnelle et le logement

Le cahier des charges des Huda est assez clair quant au rôle des centres d'hébergement dans la procédure Dublin. L'idée est d'accompagner au « transfert » plutôt que d'accompagner dans l'accès au droit (recours, etc.). Le centre doit informer sur les implications et sur le déroulé de la procédure de transfert, sur la possibilité de bénéficier d'un « transfert volontaire », sur la nécessité de coopérer avec les autorités, sur les droits dont la personne bénéficiera dans l'État de transfert et sur les conséquences auxquelles elle s'expose en cas de non-coopération avec les autorités.

Si l'on compare les missions des divers dispositifs, on s'aperçoit qu'à taux d'encadrement inférieur, les Huda n'ont pas moins de missions que les Cada. De fait, c'est l'accompagnement social et administratif qui s'en trouve dégradé, alors même que, pour les personnes sous procédure Dublin ou sous procédure accélérée, leur situation nécessiterait un accompagnement administratif et juridique renforcé.

Au fil du temps, dans leur rédaction, les cahiers des charges restreignent les missions d'accompagnement. Alors qu'en 2015, la préparation à l'entretien Ofpra y était incluse, elle a disparu en 2019. Alors qu'ils prévoyaient l'accompagnement au recours à la CNDA, ils font désormais référence à « *l'orientation vers les professionnel·les du droit* » et aux modalités de dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle (AJ).

On note que les Cada et les Huda n'ont pas de mission d'« insertion » alors que certain-es réfugié-es seront amené-es à y rester pendant 6 mois, en attendant qu'une place dans un dispositif adapté soit trouvée.

3. L'hébergement comme outil de contrôle

Il ressort des instructions du 31 décembre 2018⁽¹³⁾ et du 27 décembre 2019 que l'hébergement des personnes en demande d'asile a une finalité. Il doit en gérer le « flux » en « accompagnant » les personnes déboutées vers le retour, les personnes en procédure Dublin vers le transfert et les bénéficiaires d'une protection vers le logement.

De ce fait, un certain nombre de dispositions permettent aux préfetures de se servir de l'hébergement comme « *facilitateur d'expulsion* ». L'assignation à résidence en est l'outil principal (Ceseda, art. L. 561-2)

Le cahier des charges des Huda prévoit le cas où la personne qui demande l'asile est assignée à résidence. Cette assignation peut parfois se faire au sein même du centre, où la présence de la police est ponctuelle ou permanente. Cela fonctionne de la même façon pour les Pradha.

Le rôle du centre est alors d'informer la personne sur ses obligations de présentation aux convocations. Avec l'accord du gestionnaire du centre, la police peut intervenir dans les parties collectives. Si elle souhaite entrer dans les parties privatives, elle doit recevoir l'accord de la personne concernée. Les personnes déboutées peuvent également faire l'objet d'assignation à résidence au sein des centres, en attendant que soit procédé à leur éloignement.

Certains gestionnaires donnent systématiquement leur accord à la police pour qu'elle vienne procéder à des arrestations dans les centres, souvent dans des conditions contraires à la loi.

Une fois sorties du DNA, les personnes déboutées et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement peuvent être de nouveau hébergées dans des dispositifs de préparation au retour (DPAR), à condition qu'elles s'engagent dans une démarche de « retour volontaire ».

La circulaire du 20 novembre 2017⁽¹⁴⁾ demandait déjà aux préfet-es de créer ces dispositifs dans chaque région. La circulaire du 31 décembre 2018 leur rappelle la possibilité qui leur est donnée d'orienter les personnes déboutées dans ces centres DPAR. Ils sont gérés par un opérateur qui doit assurer « *un suivi administratif individualisé et un accès à toutes les informations utiles sur les conditions du retour aidé proposé par l'Ofi* ». Pendant le séjour, les résident-es perçoivent une allocation de 4€ par jour et par personne, et sont systématiquement assigné-es à résidence dans le centre.

Si le processus « volontaire » est mis en échec, l'éloignement doit être effectué de « manière contrainte ». Dans les faits, les familles qui ne « veulent » pas rester à la rue sont contraintes d'accepter une telle orientation.

(13) Information ministérielle du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale : www.gisti.org/spip.php?article6074

(14) Instruction du 20 novembre 2017 relative aux objectifs et priorités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière : www.gisti.org/spip.php?article5767

Le fait de refuser une orientation dans l'un de ces centres sera un motif justifiant la non-proposition d'une autre solution d'hébergement (CE, réf., 10 octobre 2019, n° 434950).

Au 31 décembre 2019, 15 DPAR étaient fonctionnels, 4 en Île-de-France et 11 dans le reste de la France, pour un total de 956 places.

C. Les fins de prise en charge

1. Les dispositions générales

L'article L. 744-5 du Ceseda précise que « *les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 accueillent les demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre État européen. Cette mission prend fin au terme du mois au cours duquel le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire français dans les conditions prévues aux articles L. 743-1 et L. 743-2 a pris fin ou à la date du transfert effectif vers un autre État, si sa demande relève de la compétence de cet État* ».

Les décisions de fin de prise en charge et les décisions de sortie sont prises par l'Ofii et notifiées à la personne par une remise en main propre ou un courrier recommandé (Ceseda, art. L. 744-3).

Pour les personnes réfugiées ou déboutées, cette décision de sortie, qu'elle soit notifiée ou non, n'impacte pas le délai de sortie puisque la fin de prise en charge est « automatique ». Depuis la loi de septembre 2018, le délai de fin de prise en charge court à compter de l'affichage de la décision dans les locaux de la CNDA.

L'arrêté du 19 juin 2019 relatif au contrat de séjour et aux règlements de fonctionnement des Huda, tout comme celui des Cada, dispose dans son article 4 que, lorsque la personne provient d'un « pays d'origine sûr », que sa demande de réexamen a été déclarée irrecevable par l'Ofpra ou que sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public, elle peut « *faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français [OQTF]. Si cette obligation n'a pas été contestée devant le tribunal administratif dans les délais prévus ou si le tribunal administratif rejette le recours formé contre elle, l'obligation de quitter le territoire français peut être exécutée d'office. Dans ce cas, vous [la personne concernée] devez quitter l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile au terme du mois au cours duquel cette obligation devient exécutoire, et ce, sans délai de maintien supplémentaire.* »

Concrètement, pour les personnes originaires de pays d'origine sûr, si la préfecture de police ne décide pas d'OQTF à leur rencontre après le rejet de leur demande par l'Ofpra, l'Ofii n'est pas en mesure de leur demander de quitter l'hébergement. De même, si un recours est déposé contre l'OQTF, l'Ofii doit attendre que le TA statue.

Remarque : *la situation est plus complexe pour les personnes en procédure Dublin puisque la fin de l'hébergement dépend de la date de suspension des CMA ou de la date du transfert effectif vers l'État responsable de la demande d'asile. Comme on l'a vu ci-dessus, l'Ofii notifie par courrier recommandé la décision de suspension des*

CMA indiquant à la personne qu'elle doit quitter son hébergement le jour même, sans délai de sortie.

2. Le maintien dans l'hébergement

Alors que le nombre de personnes qui demandent l'asile a tendance à augmenter en France, le nombre de places d'hébergement reste à l'évidence insuffisant. Les pouvoirs publics ont donc fait de la « fluidité des dispositifs d'accueil » un objectif primordial. Selon la circulaire du 31 décembre 2018, à cette date, 17 400 places d'hébergement étaient occupées de manière « indue ».

Pour atteindre cet objectif, les cahiers des charges prévoient un taux de « présence indue tolérée ». Les centres ne doivent pas dépasser, dans leur effectif, 4 % de personnes en présence « indue » (personnes en procédure Dublin en « fuite » ou personnes déboutées) et 3 % de personnes reconnues réfugiées. Sur l'ensemble du DNA, le taux de bénéficiaires de la protection internationale en « présence indue » en 2019 était de 6,4 % et celui des débouté-es de 11,3 % (voir la circulaire du 27 décembre 2019).

Si ces taux sont durablement dépassés, l'Ofi a la possibilité de pénaliser financièrement la structure qui gère le centre d'hébergement. Cette menace est souvent utilisée par les directeurs et directrices de centre pour faire pression sur les travailleurs sociaux afin qu'ils « sortent » les personnes coûte que coûte. Souvent, les personnes n'osent pas demeurer dans les centres par crainte de la police, à la suite de menaces ou de chantages de la part des personnes travaillant dans le centre.

L'annexe 3 de la circulaire du 27 décembre 2019 est explicite sur le sujet. Il s'agit d'un modèle de convention pluriannuelle entre l'État et un gestionnaire d'Huda. L'article 10 (« sanctions ») décrit les pénalités envisageables en cas de présence « indue » trop importante. Ainsi, si le taux de personnes déboutées en présence « indue » dépasse 10 % des effectifs, une pénalité de 2 % pourra être retenue sur le solde de la subvention reçue par le gestionnaire le semestre suivant. Si le taux de personnes réfugiées en présence « indue » dépasse 8 %, une pénalité de 2 % pourra également être appliquée. Cette pénalité augmente progressivement et proportionnellement au taux de présence « indue ».

Indépendamment des objectifs affichés et des menaces, il existe en réalité des règles claires sur la procédure à suivre en cas de maintien dans l'hébergement. Ces règles varient en fonction de la situation administrative des personnes et ne relèvent pas, en grande partie, des opérateurs en charge de l'hébergement : pour les personnes déboutées de leur demande d'asile, ou celles ayant eu un comportement violent ou ayant commis des manquements graves au règlement de fonctionnement, le gestionnaire a la possibilité de solliciter la préfecture pour qu'elle les mette en demeure de quitter les lieux.

Remarque : la CJUE a décidé, le 12 novembre 2019 (arrêt Haqbin, C-233/18), qu'on ne pouvait pas mettre à la rue une personne sur le fondement d'un manquement grave au règlement du centre d'hébergement ou d'un comportement particulièrement violent. En conséquence de cet arrêt, la circulaire du 27 décembre 2019 évoque pour ces personnes une « réorientation rapide », sans préciser la nature de celle-ci.

Si la personne est toujours présente après un certain temps (très variable d'une région à l'autre), l'autorité préfectorale a la possibilité de saisir le TA d'un référé « mesures utiles » (Ceseda, art. L. 744-5 et code de justice administrative [CJA], art. L. 521-3). L'information du 6 mai 2016⁽¹⁵⁾ et la circulaire du 31 décembre 2018 établissent que c'est aux préfet-es de saisir le TA, bien que les cahiers des charges prévoient que les opérateurs puissent également le faire.

Outre ces deux cas particuliers, pour toutes les autres procédures d'expulsion, c'est le tribunal judiciaire (TJ, ex-tribunal d'instance) qui est compétent, dans le cadre d'une procédure d'expulsion de droit commun (code des procédures civiles d'exécution, art. L. 411-1). Il est donc important de noter que les personnes en procédure Dublin qui se sont vu notifier une suspension des CMA par l'Ofi entrent dans ce cadre, et non dans celui du référé « mesures utiles ». Seuls les gestionnaires peuvent engager cette démarche auprès du tribunal judiciaire. Dès lors, les moyens légaux à disposition des gestionnaires et des préfet-es pour expulser les personnes concernées sont assez limités.

Procédure	À l'encontre de qui ?	Qui peut saisir	But de la saisine	Juridiction
Référé « mesures utiles » – CJA, art. L. 521-3 – Ceseda, art. L. 744-5 et R. 744-12	– Personnes déboutées – Comportements violents – Manquements graves au règlement ET hébergés dans le cadre du DNA	– Préfet-e – Gestionnaire de centre	Expulsion du lieu d'hébergement	TA – juge administratif
Procédure civile d'expulsion code des procédures civiles d'exécution, art. L. 411-1 et s.	– Personnes hébergées sans droit ni titre – présences « indues » – Personnes hébergées dans un lieu géré ou appartenant à une personne de droit privé	Gestionnaire de centre	Expulsion du lieu d'hébergement	TJ – juge de l'exécution
Visites domiciliaires Ceseda, art. L. 561-2	Personnes déboutées ou en fin de droit au maintien sur le territoire, sous OQTF et assignées à résidence	Préfet-e	Exécution du transfert vers le pays de l'UE responsable (ou vers le pays d'origine)	TJ – JLD

Dans les faits, la principale difficulté pour les personnes sans solution alternative d'hébergement est de résister aux pressions des opérateurs pour qu'elles quittent les

(15) Information du 6 mai 2016 relative à la procédure d'expulsion des étrangers hébergés dans les lieux prévus à l'article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, NOR : INT/V/16/12115/JJ : www.gisti.org/spip.php?article5360

lieux, hors de tout cadre légal. Il peut être utile de rappeler que l'article L. 226-4-2 du code pénal dispose que « *le fait de forcer un tiers à quitter le lieu qu'il habite sans avoir obtenu le concours de l'État dans les conditions prévues [par la loi] à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende* ».

Dans tous les cas, il est préférable de se maintenir dans un hébergement car il est quasiment impossible d'obtenir une nouvelle place ou même d'être « réintégré » en cas de reprise des CMA.

Le recours au référé « mesures utiles » est très variable selon les régions. En Loire-Atlantique ou en Isère, les préfet-es l'utilisent fréquemment. En cas de référé, l'assistance d'un-e avocat-e est primordiale afin qu'il ou elle puisse mettre en avant les éventuelles vulnérabilités des personnes concernées. Les juges administratifs ne donnent pas toujours raison aux préfet-es.

D. L'articulation de l'hébergement de droit commun avec le DNA

1. La circulaire du 4 décembre 2018

La loi de septembre 2018 dispose que le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), qui gère l'hébergement d'urgence de droit commun, doit transmettre tous les mois la liste des personnes en demande d'asile ou réfugiées (Ceseda, art. L. 744-6). L'Ofii peut ainsi suspendre le versement du montant additionnel de l'ADA aux personnes qui y sont accueillies, alors que les centres gérés par le SIAO n'offrent pas les mêmes prestations que les CMA, notamment en termes d'accompagnement administratif, social et juridique (voir p. 15). De plus, un hébergement proposé par le biais du SIAO (numéro d'urgence 115) n'est pas pérenne et peut être d'une durée extrêmement courte. La précarité qui en découle pour les personnes hébergées est évidemment préjudiciable à la qualité du travail à accomplir pour l'élaboration du dossier de demande d'asile et son suivi.

Cette mesure de surveillance a ensuite été précisée dans une instruction ministérielle du 4 juillet 2019⁽¹⁶⁾ « *relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale* ». Trente associations⁽¹⁷⁾, dont le Gisti, ont saisi le Conseil d'État d'une requête aux motifs que cette mesure remettait en cause l'inconditionnalité de l'hébergement et qu'elle violait les règles de protection des données personnelles inscrites dans la loi « informatique et libertés » de 1978 et dans le règlement général sur la protection des données (RGPD) qui lui a succédé.

(16) *Instruction interministérielle DGCS/SD1A/DGEF/2019/143 du 4 juillet 2019* : www.gisti.org/spip.php?article6198

(17) www.gisti.org/spip.php?article6231

Le Conseil d'État (CE, 6 novembre 2019, n^{os} 434376 et 434377) a rejeté la demande des associations, mais il donne cependant une interprétation du texte qui, si elle guide la pratique des services concernés, est de nature à atténuer les inquiétudes suscitées :

– les informations sur les personnes hébergées communiquées par les SIAO (115) à l'Ofii ne peuvent pas être utilisées pour remettre en cause leur accueil dans l'hébergement d'urgence généraliste. En effet, « *l'instruction ne peut [...] interdire l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence aux demandeurs d'asile ou BPI [bénéficiaires de la protection internationale] ou les en exclure* » ;

– le principe d'inviolabilité du domicile devant prévaloir, l'intervention des équipes mobiles de l'Ofii, de la préfecture ou de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) au sein des centres d'hébergement en vue de l'examen du droit au séjour des personnes étrangères accueillies ne peut pas être imposée, ni aux personnes ni aux gestionnaires de ces centres. Ainsi, « *les personnes interrogées peuvent librement refuser de répondre aux questions posées et doivent être informées de l'absence de conséquences d'un défaut de réponse* ». Et « *le demandeur d'asile ou bénéficiaire d'une protection doit pouvoir demeurer au sein d'un hébergement d'urgence jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée* » ;

– les données personnelles des personnes demandant l'asile ne peuvent être utilisées que pour assurer une orientation adaptée vers le DNA et pour le calcul du montant additionnel de l'ADA, et non pour retirer les CMA.

2. Que faire en cas de non-proposition d'hébergement ?

Alors qu'en 2019, plus de 132 000 demandes d'asile ont été déposées, le nombre de places d'hébergement disponibles dans le DNA reste très insuffisant pour l'ensemble des personnes en attente de protection.

En Île-de-France, les familles en demande d'asile peuvent, pour certaines, bénéficier de nuitées hôtelières, financées sur le même budget que les places du DNA. Cela ne concerne pas les hommes isolés, ou de manière très exceptionnelle. Dans les autres régions, le recours aux nuitées hôtelières est très limité.

Si une non-proposition d'hébergement devrait pouvoir, en toute logique, constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, la réalité est tout autre (CE, 6 juin 2019, n° 431065 ; 29 mai 2019, n° 430890 ; 17 avril 2019, 2^e et 7^e ch. réunies, n° 429231). Mettant en avant les moyens limités de l'autorité administrative et le montant additionnel à l'ADA versée, le Conseil d'État ne considère pas que l'atteinte est caractérisée.

Pour pallier ces « défaillances systémiques » de l'État français, de nombreuses initiatives solidaires ont vu le jour en France. Le rapport *Exilé-e-s : quels accueils face à la crise des politiques publiques* publié par la CFDA⁽¹⁸⁾ en mai 2019 y consacre une partie.

(18) www.gisti.org/spip.php?article6159

III. L'allocation pour demandeur d'asile (ADA)

Depuis la loi du 29 juillet 2015, l'ADA remplace l'allocation temporaire d'attente (ATA).

L'article 17 de la directive « Accueil » précise que « lorsque les États membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants ». L'ADA doit par conséquent assurer un niveau de vie digne à ces personnes. En principe.

A. Ouverture des droits à l'ADA

Lors du passage au Guda, une carte de paiement et le code d'utilisation sont délivrés par l'Ofii pour le versement de l'ADA aux personnes demandant l'asile en France.

Remarque : *la délivrance de la carte par l'Ofii ne signifie pas que l'ADA va être effectivement attribuée. Il faut encore remplir les conditions ci-dessous énumérées.*

Selon les textes européens, l'octroi des CMA, et donc de l'ADA, prend effet à partir du moment où une personne demande l'asile. Or, en France, l'allocation ne sera octroyée qu'à partir du passage au Guda, soit plusieurs semaines, voire plusieurs mois après l'arrivée en France et les premières démarches effectuées par la personne. Le versement est ensuite retardé d'environ 45 jours, correspondant, selon l'Ofii, à un temps de traitement administratif.

En pratique, l'ADA est versée à terme échu. Or, ce n'est, au minimum, que 2 mois après le passage au Guda que la somme sera effectivement versée pour la première fois.

Remarque : *l'ADA ne peut ni être cédée à quelqu'un, ni être saisie, en cas de dette par exemple. Si l'Ofii constate le versement d'une somme qui n'aurait pas dû être octroyée, elle peut introduire une action pour récupérer cet argent. C'est notamment le cas d'une personne qui « a dissimulé ses ressources financières, a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes » (Ceseda, art. D. 744-38). Le délai dont dispose l'Ofii pour agir est de 2 ans, sauf en cas de fraude et de fausse déclaration pour lesquelles aucun délai n'est défini.*

B. Conditions d'admission et fin de l'ADA

1. Obtenir l'ADA

Pour obtenir l'ADA, il faut :

– avoir plus de 18 ans ;

Attention ! Le juge des référés du Conseil d'État (CE, 20 décembre 2019, n° 436700) a rejeté l'appel de l'Ofii concernant le bénéfice des CMA pour les mineur-es : « Lorsque l'enfant est titulaire d'une attestation de demande d'asile et que ses parents ont accepté les conditions matérielles d'accueil, l'Office français de l'immigration et de l'intégration est tenu, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette demande, d'héberger l'enfant avec ses parents ainsi que ses éventuels frères et sœurs mineurs, et de lui verser, par l'intermédiaire des parents, l'allocation pour demandeur d'asile. » Depuis, plusieurs TA ont validé ce principe (TA Strasbourg, 27 décembre 2019, n° 1909532).

- déclarer avoir des revenus inférieurs au revenu de solidarité active (RSA) : 564 € pour une personne sans enfant ; un formulaire de déclaration de revenus de l'Ofii est prévu à cet effet et doit être signé par l'intéressé-e. Si la personne a disposé de ressources sur les 12 derniers mois (par exemple dans le pays d'origine ou dans un pays de transit) mais que ce n'est plus le cas, elles ne doivent pas être prises en compte ;
- posséder une attestation de demande d'asile [ATDA] en cours de validité (Ceseda, art. D. 744-17) ;
- avoir accepté et signé l'offre de prise en charge lors de son passage au Guda (voir p. 5) ;
- avoir déposé son formulaire Ofpra dans les 21 jours suivant son passage au Guda (sauf pour les personnes en procédure Dublin⁽¹⁹⁾).

Il faut, en outre, respecter ses convocations en se présentant aux autorités (préfecture, Ofii, assignation à résidence, etc.), en fournissant les informations qu'elles demandent, et ne pas entrer dans l'un des cas de refus, retrait ou suspension prévus aux articles L. 744-7 et L. 744-8 du Ceseda (voir p. 33), comme, par exemple, quitter son hébergement.

Concrètement, l'ADA sera perçue au terme du mois au cours duquel la personne est autorisée à se maintenir sur le territoire (Ceseda, art. L. 744-9).

2. Fin de l'ADA

Le versement de l'ADA prend fin quand la personne perd son droit au séjour (voir p. 6). Il prend également fin :

- si l'on est protégé : au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision de protection ;
- si l'on est débouté : au terme du mois au cours duquel la personne a le droit de se maintenir sur le territoire français.

Remarque : en pratique, pour les personnes déboutées, le versement de l'ADA cesse 1 mois après la décision de la CNDA.

Pour les personnes en procédure Dublin, l'ADA doit théoriquement prendre fin après le transfert effectif de la personne dans l'État responsable de sa demande d'asile. En

(19) www.gisti.org/spip.php?article5153

pratique, l'ADA s'arrête souvent beaucoup plus tôt, car l'Ofi suspend le bénéfice des CMA si la personne ne se présente pas à une convocation des autorités en charge de l'asile, alors que la jurisprudence précise que la personne est déclarée « en fuite » après deux absences à des convocations à la préfecture⁽²⁰⁾.

La carte ADA cesse d'être utilisable dès que l'ADA n'est plus versée.

Attention ! Certaines catégories de personnes, même si elles n'ont plus d'ATDA, peuvent continuer de toucher l'ADA. Il s'agit des personnes qui font l'objet :

- d'un rejet par l'Ofpra d'une demande de réexamen ;
- d'un rejet par l'Ofpra de la demande d'asile de personnes provenant d'un POS ;
- d'un rejet par l'Ofpra car il a été considéré que la présence de la personne en France constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État ;
- d'une décision d'irrecevabilité d'une demande de réexamen considérée comme sans fondement par l'Ofpra.

Dans toutes ces situations, les droits prennent fin :

- si la personne n'a pas formé de recours contre l'OQTF au terme du mois au cours duquel a expiré le délai de recours (voir p. 18) ;
- si le juge administratif a rejeté le recours formé contre l'OQTF ou contre la demande de suspension d'exécution de la mesure d'éloignement, au terme du mois au cours duquel la décision du juge a été notifiée ;
- dans les autres cas, au terme du mois au cours duquel a expiré le délai de recours contre la décision de l'Ofpra ou, si un recours a été formé, au terme du mois au cours duquel la décision de la CNDA a été lue en audience publique ou notifiée par ordonnance.

Remarque : on note que pour les ressortissant-es de certains pays considérés comme pays d'origine sûr, la Géorgie par exemple, l'ADA est retirée dès le rejet de la demande par l'Ofpra, sans attendre la décision du TA sur l'OQTF.

Enfin, l'article L. 744-9-1 du Ceseda, introduit par la loi du 10 septembre 2018, prévoit que l'ADA peut être adaptée ou remplacée par des « aides matérielles » :

- lorsque le droit au maintien en France a pris fin après une décision d'irrecevabilité de l'Ofpra qui juge la demande de réexamen sans fondement ou après le rejet de l'Ofpra d'une demande déposée par une personne provenant d'un pays d'origine sûr ;
- lorsqu'une personne en procédure Dublin se voit notifier une décision de transfert.

Remarque : cette possibilité d'« aide matérielle » n'a pas encore été constatée.

(20) Pour plus de précisions : Recueil de jurisprudence relative aux recours contre la déclaration « en fuite » des personnes placées en procédure Dublin : www.gisti.org/spip.php?articles785

C. Montant de l'ADA

L'ADA est calculée en fonction de la composition familiale du foyer. C'est l'Ofi qui en définit le montant, mais c'est l'Agence de services et de paiements qui procède aux versements.

La personne qui demande l'asile est l'allocataire principale. Cependant, une autre personne peut être désignée comme « bénéficiaire unique ».

L'allocataire principal-e se voit octroyer un forfait de base de 6,80 € par jour, auquel s'ajoutent 3,40 € par personne supplémentaire dans le foyer. Les enfants non mariés sont inclus dans le foyer s'ils ou elles sont à la charge de l'allocataire principal-e.

Si des enfants rejoignent le foyer en cours de procédure, leur prise en compte dépend de leur âge : les enfants mineurs sont de droit pris en compte ; les enfants majeurs et non mariés seront pris en compte pour le calcul de l'ADA seulement si l'allocataire principal-e les a déjà mentionnés lors de son passage au Guda.

Attention ! Tout changement dans la composition familiale doit être signalé à l'Ofi par écrit, notamment en cas de naissance d'un enfant. En effet, la prise en compte de celui-ci par l'Ofi s'effectue uniquement à compter de la réception de l'extrait d'acte de naissance original. Par ailleurs, l'hospitalisation prolongée ou l'incarcération d'un membre du foyer peut entraîner la révision du montant de l'allocation.

Remarque : le montant dépend des revenus du bénéficiaire, mais aussi de ceux du ou de la conjointe ou partenaire (Pacs, concubinage). Certains revenus, comme les prestations familiales, ne sont pas pris en compte (Ceseda, art. D. 744-23).

Selon les textes européens, le montant de l'ADA doit être fixé « en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants ». De plus, la CJUE a rendu une décision en 2014 dans laquelle elle précise que « lorsqu'un État membre a opté pour la fourniture des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières, ces allocations doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location » (CJUE, 27 février 2014, *Saciri et al.*, aff. C-79/13).

Remarque : en France, le montant de l'ADA (environ 200 € par mois pour une personne isolée hébergée) ne permet à personne de vivre dignement.

D. Montant additionnel de l'ADA pour les personnes vivant à la rue

Pour les personnes non hébergées qui manifestent un besoin d'hébergement à l'Ofi, un « forfait hébergement » additionnel, calculé par adulte et par jour, s'ajoute au montant de base de l'ADA.

Le décret n° 2018-426 du 31 mai 2018 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile prévoit que « le montant additionnel n'est pas versé au demandeur qui n'a pas manifesté de besoin d'hébergement ou qui a accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit ». Il fixe ce montant additionnel de l'allocation à 7,40 € par jour, qui doit être versé « à chaque demandeur ayant accepté l'offre de prise en charge, qui a manifesté un besoin d'hébergement et n'a pas accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit ».

Remarque : ce montant de 7,40 €, qui reste extrêmement bas, a été réévalué à la suite de plusieurs contentieux menés par des associations.

Attention ! Si une personne est hébergée par un tiers pour une courte période ou dispose d'une solution temporaire d'hébergement, il vaut mieux ne pas communiquer cette information à l'Ofii, car celui-ci peut refuser d'attribuer le montant additionnel alors que cette solution d'hébergement est peut-être très précaire.

Le Conseil d'État considère que la personne qui a signé l'offre de prise en charge, et qui est en attente d'une place d'hébergement, ne peut se prévaloir de l'absence d'hébergement pour engager une action contre l'Ofii (CE, 28 juin 2019, n° 424368). Le Conseil d'État considère que le montant additionnel forfaitaire compense l'absence d'hébergement et que l'État est ainsi en quelque sorte exonéré de toute responsabilité en matière d'obligation d'hébergement des personnes en attente d'une protection internationale (voir p. 9).

Remarque : en France, l'ADA augmentée de ce montant additionnel (422 € en moyenne par mois) ne permet pas à une personne isolée de se loger dignement.

Dix associations⁽²¹⁾, dont le Gisti, ont attaqué le décret du 31 mai 2018 au Conseil d'État. Elles ont fait valoir, une nouvelle fois, que le montant additionnel à l'ADA était insuffisant. Dans une décision du 11 décembre 2019 (*Cimade et autres*, n° 422857), le Conseil d'État a rejeté la demande des associations et a même mis en avant la possibilité pour l'État de tenir compte des ressources en nature fournies gratuitement par des personnes privées... À la suite de cette décision, l'Ofii pourrait retirer le montant additionnel aux personnes hébergées par des réseaux solidaires, alors même qu'il est incapable d'héberger une personne demandant l'asile sur deux. De plus, le Conseil d'État n'a pas voulu entendre l'argument des associations exposant que le montant additionnel était insuffisant pour se loger dans le parc privé.

Enfin, la loi de septembre 2018 dispose que le SIAO, service qui gère l'hébergement d'urgence, doit transmettre tous les mois la liste des personnes en demande d'asile ou réfugiées qui s'y trouvent (Ceseda, art. L. 744-6).

L'Ofii peut ainsi suspendre le versement du montant additionnel des personnes hébergées, alors même que les centres gérés par le SIAO n'offrent pas les mêmes prestations que les CADA et que l'hébergement n'y est pas pérenne (voir p. 21). Le Conseil d'État a précisé que les données personnelles peuvent être utilisées pour le calcul du montant additionnel de l'ADA. Mais il a également précisé que « les

(21) www.gisti.org/spip.php?article5991

personnes interrogées peuvent librement refuser de répondre aux questions posées et doivent être informées de l'absence de conséquences d'un défaut de réponse » (CE, 6 novembre 2019, n^{os} 434376 et 434377).

Remarque : certaines personnes non hébergées ne touchent pas le montant additionnel de l'ADA. Avant d'aller au TA pour contester cette situation, il faut envoyer une lettre à l'Ofii en courrier recommandé pour lui demander de rétablir ses droits ou, à défaut, de connaître les motivations de l'administration (voir lettre type, annexe n^o7, p. 58).

E. Fonctionnement de la carte ADA

Depuis le 5 novembre 2019, la carte ADA est uniquement une carte de paiement. Les personnes ne peuvent plus retirer d'espèces dans un distributeur. Cette mesure a été introduite par le décret n^o 2018-1359 du 28 décembre 2018 relatif aux CMA⁽²²⁾.

Cette mesure empêche les personnes de disposer d'espèces, mais aussi de faire des virements ou des paiements en ligne. L'Ofii peut ainsi contrôler les dépenses des personnes en leur permettant d'acheter uniquement ce que l'administration considère comme étant de « première nécessité », en réduisant le nombre de commerces dans lesquels les personnes peuvent faire leurs achats.

Attention ! À l'avenir, et si la disposition de la « région de résidence » voyait le jour, l'Ofii pourrait contrôler les personnes assignées à résidence dans une région en localisant leurs achats : s'ils ont été effectués dans une autre région, il pourrait leur retirer leurs droits à l'ADA.

Pour néanmoins disposer d'espèces, plusieurs solutions existent :

1. Le cashback

Dans certains magasins, le client peut acheter un article et demander à bénéficier du cashback, c'est-à-dire la remise d'espèces. Par exemple : une personne achète un article qui vaut 10 € et demande en caisse à payer 60 € avec sa carte ADA. On lui remettra alors 50 € en espèces. Le cashback est réglementé par la loi du 3 août 2018⁽²³⁾. Le décret du 24 décembre 2018 précise que le montant minimal d'achat est fixé à 1 € et que le montant maximal que le commerçant peut remettre à la personne est fixé à 60 €.

L'enseigne peut refuser le cashback, mais elle peut aussi limiter le montant qu'elle donne en espèces. Cette solution reste aléatoire et cette pratique discriminatoire. L'article L. 121 du code monétaire et financier précise que « *les commerçants mentionnés à l'article L. 121-1 du code de commerce peuvent fournir des espèces à l'utilisateur de services de paiement dans le cadre d'une opération de paiement pour l'achat de biens ou de services* ».

(22) www.gisti.org/spip.php?article6064

(23) Loi n^o 2018-700 du 3 août 2018 ratifiant l'ordonnance n^o 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

Un arrêté du 29 janvier 2019 oblige les commerces à afficher certaines informations, notamment « l'indication du caractère gratuit ou payant du service et, dans ce cas, les frais et commissions perçus toutes taxes comprises ».

2. Ouvrir un compte bancaire ou un livret A

Toute personne a le droit d'ouvrir un compte bancaire, quelle que soit sa situation administrative. En pratique, il est courant que des établissements bancaires refusent ces ouvertures de compte. Il faut donc se renseigner au préalable et contester ces pratiques⁽²⁴⁾.

Remarque : *l'ouverture d'un compte en banque (ou d'un livret A) n'est plus nécessaire pour toucher l'ADA. Elle reste conseillée car il est plus facile d'ouvrir un compte avec une attestation de demande d'asile en cours de validité. De plus, si la personne perd son droit au séjour, ce compte ou ce livret est conservé.*

Par dérogation, la personne demandant l'asile peut adresser un courrier à l'Ofii (voir annexe n° 8) en lui demandant de verser l'ADA sur son compte bancaire (Ceseda, art. D. 744-33). Ainsi, elle pourra utiliser son allocation plus librement. Cependant, l'Ofii a déjà fait savoir qu'il n'accepterait pas, a priori, ce type de dérogation.

3. Se rapprocher d'une personne solidaire

Il est possible de se rapprocher d'une personne solidaire qui remettrait des espèces à la personne et, en contrepartie, utiliserait la carte ADA pour faire des achats.

Attention ! Tous les achats ne sont pas permis. Il est préférable d'acheter des biens d'alimentation.

(24) Droit au compte : www.gisti.org/spip.php?articles5243

IV. La domiciliation

A. Le droit à la domiciliation

Le droit à la domiciliation fait partie des CMA.

La domiciliation des personnes en demande d'asile est un droit prévu par l'article L. 741-1 du Ceseda et ne relève pas du code de l'action sociale et des familles (CASF), lequel prévoit les règles relatives à la domiciliation des personnes sans adresse stable, dite domiciliation de droit commun.

Si, depuis la réforme de 2015, la domiciliation n'est plus une condition préalable à l'enregistrement de la demande d'asile, être domiciliée en Spada est un droit pour toute personne demandant l'asile.

Remarque : *certaines préfectures n'acceptent pas d'enregistrer les demandes des personnes en procédure Dublin dite « post-fuite⁽²⁵⁾ » si elles n'ont pas au préalable une domiciliation. Cette pratique est arbitraire et il faut insister en se faisant accompagner à la préfecture par un ami ou un membre d'une association (une personne qui puisse attester sur l'honneur de l'existence de cette pratique) ou en envoyant un courrier recommandé afin de demander l'enregistrement immédiat de la demande d'asile. On peut aussi saisir la Spada qui peut attester que la procédure est abusive car la personne doit bien se rendre en premier à la préfecture (sans avoir de domiciliation à ce moment-là) pour ensuite la contester en référé devant le TA.*

La domiciliation est prévue pour les personnes en demande d'asile qui n'ont pas de domicile stable, n'étant pas hébergées par un Cada ou un Huda. Le Ceseda prévoit ainsi qu'est considérée comme domicile stable « toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1 du même code ». En effet, selon la loi, pour pouvoir héberger une personne demandant l'asile et la domicilier, une personne physique ou une association doit « préalablement en faire la déclaration à l'autorité administrative », sinon la domiciliation ne sera pas considérée comme valable par l'administration.

La domiciliation est importante pour une personne en demande d'asile sans domicile stable car elle permet de disposer d'une adresse pour recevoir son courrier durant toute la procédure d'asile, qui peut être longue.

Elle permet également d'accéder à certains droits et prestations comme l'assurance maladie, l'ouverture d'un compte bancaire, etc. En aucun cas, un organisme (social ou bancaire) ne peut reprocher l'absence d'une adresse effective (où résiderait effectivement la personne) à une personne en demande d'asile pour lui refuser un droit (Ceseda, art. R. 744-2).

(25) Procédure « Dublin » : www.gisti.org/spip.php?article5153

Lors de son passage à l'Ofi, si aucune proposition d'hébergement ne lui est faite, la personne demandant l'asile devra se rendre à la Spada pour se faire domicilier⁽²⁶⁾ (Ceseda, art. R. 744-3).

Les organismes conventionnés remettent aux personnes une attestation de domiciliation accordée pour une durée de 1 an et renouvelable (Ceseda, art. R. 744-2) et doivent les prévenir quand elles reçoivent du courrier (par SMS ou par internet).

La plupart des Spada disposent d'un système intranet auquel la personne peut se connecter afin de voir si elle a du courrier. Certaines applications, comme celle de Coallia, précisent également s'il s'agit d'un courrier « urgent » (en rouge).

Attention ! Dans de nombreuses Spada, des courriers sont égarés. Ce qui peut avoir de graves conséquences comme manquer un rendez-vous en préfecture ou à l'Ofpra. Dans ce cas et pour régler la situation, il faut demander à la Spada d'attester que l'erreur (non-remise de courrier) provient bien de ses services. La Spada peut également fournir une copie du registre de remise de courrier. Dans certains cas, il faudra se rapprocher d'une association ou d'un-e avocat-e pour recouvrer ses droits.

B. La fin de la domiciliation

Une Spada peut mettre fin à la domiciliation mais également à l'accompagnement social et administratif dans plusieurs situations (Ceseda, art. R. 744-3) prévues par le cahier des charges des Spada⁽²⁷⁾. La suppression de la domiciliation en Spada entraîne souvent de nombreux problèmes car il est difficile de trouver rapidement une autre domiciliation.

1. En cas de rejet de la demande d'asile

La domiciliation s'arrête 1 mois après la décision de rejet de la demande d'asile par l'Ofpra ou, en cas de recours, par la CNDA. Pour une personne en procédure Dublin, elle s'arrête lors du transfert effectif.

Remarque : *la personne définitivement déboutée de sa demande d'asile peut faire une demande de domiciliation de droit commun indispensable pour bénéficier de certains droits ou prestations. Il est important d'anticiper les démarches pour passer d'une domiciliation spécifique « asile » en Spada à une domiciliation de droit commun (dans une association de domiciliation plus généraliste ou en CCAS) afin d'éviter toute rupture de droits⁽²⁸⁾.*

2. En cas de changement d'hébergement

La domiciliation prend fin quand la personne est orientée par l'Ofi vers un hébergement bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile au sens de l'article L. 744-3 du Ceseda, ou lorsque la personne en demande d'asile fait connaître à l'Office l'adresse de son domicile stable.

(26) Sur les autres missions de la Spada, voir p. 6.

(27) Marché Spada : www.gisti.org/IMG/pdf/ofii_marche-public-cahier-des-charges.pdf

(28) Voir Note d'information n° DGCS/SD1B/2018/56 du 5 mars 2018 relative à l'instruction du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

3. En cas d'octroi d'une protection internationale

Depuis la loi de 2018, la Spada est également en charge de l'accompagnement et de la domiciliation des bénéficiaires de la protection internationale. La personne reconnue réfugiée ou bénéficiaire d'une protection subsidiaire reste domiciliée pour une période maximale de 3 mois à compter de la date de notification de la décision de l'Ofpra ou de la CNDA. Cette période peut être prolongée par décision de l'Ofii. Ce délai peut être mis à profit pour déposer une demande de domiciliation de droit commun.

4. En cas de clôture ou de désistement de la demande d'asile, ou de transfert « Dublin »

L'Ofii prend également une décision de fin de prise en charge Spada en cas de clôture ou de désistement de la demande d'asile mais aussi, et surtout, en cas de transfert « Dublin » ou en cas de « refus de transfert vers le pays responsable ». En effet, la Spada doit mettre fin à la domiciliation, sur demande de l'Ofii, si la personne en procédure Dublin ne se rend pas à des convocations et est déclarée « en fuite » par l'administration (voir p. 46).

Remarque : *la pratique des Spada en matière de domiciliation des personnes déclarées « en fuite » est hétérogène. Certaines radient très vite les personnes qui ont raté une convocation, alors que d'autres font preuve de plus de souplesse. En région parisienne, certaines Spada conservent même la domiciliation pour les personnes « en fuite », mais suppriment l'accompagnement administratif et social.*

5. Dans les autres cas

La Spada peut mettre fin à la domiciliation lorsqu'une personne a adopté un comportement violent envers le personnel de l'organisme ou envers un tiers, ou si elle ne se rend pas aux rendez-vous fixés. Elle doit alors être orientée vers un autre organisme en vue de sa domiciliation.

Enfin, et cette situation est fréquente, si la personne ne se rend pas à la Spada pendant 1 mois, celle-ci peut supprimer l'adresse de domiciliation, sauf si l'absence est justifiée (Ceseda, art. R. 744-3).

Remarque : *en région parisienne, les organismes maintiennent la domiciliation, sauf si les personnes ne viennent pas chercher leur courrier pendant plus de 3 mois. Récemment, il a toutefois été remarqué que certaines Spada supprimaient abusivement les domiciliations des personnes qui, de ce fait, perdent leur droit au séjour alors qu'elles ont déposé un recours au TA (notamment celles dont la demande d'asile est rejetée et qui viennent d'un pays d'origine sûr).*

Attention ! Il est conseillé de se rendre très régulièrement à la Spada pour relever son courrier (une fois par semaine) ou de consulter le site internet de la structure le cas échéant, pour éviter la suppression de la domiciliation mais aussi pour éviter de manquer un rendez-vous et d'être déclaré « en fuite ».

V. Les décisions de l'Ofii limitant le bénéfice des conditions matérielles d'accueil

En application des dispositions de l'article 20 de la directive « Accueil », l'Ofii peut, dans certains cas, limiter ou retirer le bénéfice des CMA. La loi du 10 septembre 2018, dite loi Collomb, a largement modifié ces cas. Cette loi est applicable aux personnes ayant déposé leur demande de protection et accepté le bénéfice des CMA après le 1^{er} janvier 2019 (CE, 17 avril 2019, n° 428314). Pour les demandes faites avant le 1^{er} janvier 2019, c'est la loi du 28 novembre 2015 qui s'applique.

La date d'acceptation des CMA figure sur l'offre de prise en charge de l'Ofii ainsi que sur les éventuelles décisions de l'Ofii prises par la suite.

Selon le motif retenu, l'Ofii peut décider du refus, du retrait ou de la suspension des conditions matérielles d'accueil.

Dans son arrêt du 31 juillet 2019 (voir p. 46), le Conseil d'État a annulé pour inconstitutionnalité les dispositions du Ceseda prévoyant les cas de suspension, refus et retrait des CMA (art. L. 744-7 et L. 744-8). Cette décision a eu peu d'impact en pratique car l'Ofii peut toujours refuser ou suspendre les CMA.

Toutefois, cette décision a eu plusieurs conséquences :

- les demandeurs d'asile auxquels les CMA ont été retirées ou refusées de plein droit (voir ci-dessous) peuvent en demander le rétablissement, possibilité qui n'était jusqu'alors prévue qu'en cas de décision de suspension ;
- l'Ofii est tenu de respecter la procédure contradictoire en cas de refus fondé sur les motifs visés à l'article L. 744-7 du Ceseda (personnes qui ont quitté leur lieu d'hébergement, qui n'ont pas répondu aux demandes d'information ou qui auraient manqué à leurs obligations vis-à-vis des autorités en charge de l'asile) ;
- il n'est plus obligatoire d'exercer un recours administratif préalablement à la saisine du juge administratif.

A. Les motifs de refus, de retrait ou de suspension des CMA

Obligation de motivation des décisions par l'Ofii

Le Ceseda prévoit que les décisions de l'Ofii doivent être écrites, motivées et notifiées à la personne soit par lettre recommandée soit par remise en main propre.

Pourtant, il est fréquent que l'Ofii arrête le versement de l'ADA sans avoir notifié à la personne sa décision de suspension ou de retrait.

Dans ce cas, plusieurs possibilités :

1) tenter d'obtenir une attestation de non-versement de l'ADA, afin de prouver qu'une décision implicite a été prise, soit en allant à l'Ofii, soit en la demandant par mail par l'intermédiaire d'une travailleuse ou d'un travailleur social, d'une association ou d'un·e avocat·e. Il est ensuite possible de déposer un recours en référé-suspension devant le TA, notamment en mettant en relief, pour l'Ofii, l'obligation de motiver ses décisions, ce qui, dans ce cas, fait défaut.

Remarque : *pour les décisions implicites, le défaut de motivation n'est possible que si une demande de communication des motifs a été adressée à l'Ofii et est restée sans réponse à l'issue d'un délai de 1 mois à compter de sa réception. Il s'agit ensuite d'attaquer cette décision de refus qui serait révélée par le silence de l'Ofii.*

Il se peut que la personne obtienne l'attestation de non-versement, mais aussi la décision de suspension ou de retrait que l'Ofii n'avait pas notifiée auparavant. Dans ce cas, il est possible d'agir au TA immédiatement, en attaquant cette décision notifiée tardivement accompagnée d'une interruption des droits en amont de la décision.

2) faire une demande de rétablissement auprès de l'Ofii et contester ensuite devant le TA, au bout de 2 mois, le rejet implicite de cette demande.

Cette hypothèse, qui demande un temps d'attente de 2 mois, permet cependant d'éviter de se retrouver au tribunal face à l'Ofii qui produirait la décision de suspension (ou autre) en prétextant avoir notifié la décision.

Toutefois, une décision favorable fondée sur un défaut de motivation ou, de manière plus générale, sur un vice de légalité externe, ne donnera lieu qu'à une injonction de réexamen et non de rétablissement. Il est donc toujours préférable de renforcer autant que possible l'argumentaire fondé sur les vices de légalité interne pour tenter d'obtenir du juge une injonction de rétablissement.

1. Les cas de refus des CMA

Le Ceseda détaille plusieurs situations permettant à l'Ofii de refuser⁽²⁹⁾ le bénéfice des CMA aux personnes demandant l'asile.

Dès le passage au Guda, l'Ofii peut refuser d'ouvrir le bénéfice de ces droits en cas de :

- demande de réexamen de la demande d'asile (Ceseda, art. L. 744-8, 2°) ;
- demande d'asile tardive, soit plus de 90 jours après l'entrée en France, sans motif légitime (Ceseda, art. L. 744-8, 2°). En pratique, l'Ofii applique de manière quasi systématique cette possibilité, sans prendre en considération d'éventuels « motifs légitimes » justifiant la « tardiveté » de la demande comme, par exemple, l'impossibilité d'enregistrer la demande d'asile à cause de l'encombrement des Spada et des préfectures. Ces « motifs légitimes » n'ont, au demeurant, pas été précisés par la loi ;
- refus par la personne d'une proposition d'hébergement ou d'orientation vers une région déterminée par l'Ofii (Ceseda, art. L. 744-7 et art. R. 744-13-3 ; CE, 31 juillet 2019, n° 428530).

(29) Voir annexe 2.

Hypothèse particulière de la fraude et des retours post-transfert Dublin

L'article D. 744-37 du Ceseda qui prévoit les cas dans lesquels le versement de l'ADA peut être refusé se réfère à la fraude. C'est ce motif qu'avait initialement utilisé l'Ofii pour refuser l'ouverture des droits aux personnes en procédure Dublin de retour en France après l'exécution d'un premier transfert.

Le Conseil d'État a écarté la qualification de fraude dans ce cas, mais a considéré qu'il était possible pour l'Ofii de refuser le bénéfice des CMA, sauf si les autorités françaises décident de se reconnaître responsables de cette demande d'asile, ou si, compte tenu du refus de l'État responsable d'examiner la demande précédente, il leur revient de le faire (CE, 27 septembre 2018, n° 424179).

Toute pièce émanant de l'État dans lequel la personne a été transférée prouvant qu'elle n'a pu y présenter sa demande d'asile sera utile en vue d'une contestation du refus de CMA (par exemple, une mesure d'éloignement délivrée par les autorités de cet État).

De nombreux TA continuent à annuler cette qualification de fraude (TA Cergy, 30 janvier 2020, n° 1810542).

2. Les cas de retrait des CMA

Les cas de retrait sont, eux aussi, nombreux et permettent à l'Ofii de retirer les CMA à tout moment de la procédure⁽³⁰⁾.

Les différents cas de retrait sont :

- la dissimulation de ressources (Ceseda, art. L. 744-8, 1°) ;
- les informations mensongères sur la situation familiale (Ceseda, art. L. 744-8, 1°) ;
- les demandes d'asile multiples sous plusieurs identités (Ceseda, art. L. 744-8, 1°) ;
- le comportement violent ou un manquement grave au règlement du lieu d'hébergement (Ceseda, art. L. 744-8, 1°). Toutefois, dans une décision du 12 novembre 2019 (*arrêt Haqbin*, aff. C-233/18⁽³¹⁾), la CJUE a considéré que le retrait de l'intégralité des CMA sur ce fondement constituait une sanction disproportionnée. Depuis, plusieurs TA ont suivi la CJUE dans son interprétation (TA Melun, 6 décembre 2019, n° 1909786).

Depuis la décision du CE du 31 juillet 2019 (voir ci-dessous), l'Ofii ne peut plus prendre de décision de retrait de plein droit sans mettre en œuvre la procédure contradictoire et permettre à la personne de faire des observations (voir ci-dessous) et permettre d'éventuelles demandes de rétablissement.

(30) Voir annexe 3.

(31) www.europeanmigrationlaw.eu/fr/articles/actualites/cour-de-justice-arret-directive-201333-condition-d-accueil-des-demandeurs-d-asile-haqbin-aff-c-23318.html

3. Les cas de suspension des CMA

a) Les cas de suspension prévus par le Conseil d'État

La loi Collomb a opéré un basculement dans le régime des CMA en instituant un retrait de plein droit (immédiat et automatique) en remplacement du régime de suspension qui existait jusqu'alors. Mais le Conseil d'État a, dans une décision du 31 juillet 2019 (n° 428530), invalidé une partie de ce nouveau régime et notamment l'article L. 744-7 qui, de fait, n'est plus applicable. Cet article prévoyait de retirer automatiquement le bénéfice des CMA aux personnes demandant l'asile qui auraient quitté leur lieu d'hébergement ou qui n'auraient pas répondu aux demandes d'information ou auraient manqué à leurs obligations vis-à-vis des autorités en charge de l'asile.

Cette automaticité du retrait a été censurée par le Conseil d'État qui a considéré que le droit européen exigeait un examen au cas par cas et que cette exigence ne permettait donc pas de limiter ou de retirer automatiquement les CMA sans prévoir d'examen des circonstances propres à chaque bénéficiaire et sans avoir, pour l'Ofii, à motiver ses décisions. Ainsi, les cas de suspension, qui étaient devenus des cas de retrait avec la loi Collomb, sont, depuis cette décision du Conseil d'État, à nouveau des cas de suspension des CMA, avec les garanties qui s'y attachent.

Le Conseil d'État a précisé le régime applicable aux décisions de suspension pour les personnes ayant demandé l'asile après le 1^{er} janvier 2019.

La suspension des CMA est possible :

- lorsque la personne a quitté le lieu d'hébergement proposé ou la région d'orientation ;
- lorsqu'elle n'a pas respecté les exigences des autorités chargées de l'asile, notamment : se rendre aux entretiens, se présenter aux autorités et fournir les informations utiles afin de faciliter l'instruction des demandes.

La suspension des CMA ne peut intervenir qu'après examen de la situation particulière de la personne demandant l'asile et qu'après l'avoir mise en mesure de présenter ses observations (en fonction des trois critères établis par le Conseil d'État, voir p. 46).

La décision de suspension doit ainsi être motivée⁽³²⁾.

b) Les cas de suspension pour les personnes ayant accepté le bénéfice des CMA avant le 1^{er} janvier 2019

En pratique, le droit applicable aux décisions de suspension prises en application de la loi de 2015 est très proche de celui applicable aux décisions de suspension prises en application de la jurisprudence du Conseil d'État décrite ci-dessus (a).

En application des dispositions issues de la loi de 2015, le bénéfice des CMA peut être suspendu dans les cas suivants :

- abandon du lieu d'hébergement ;

(32) Voir annexes 4 et 5.

- non-respect des obligations vis-à-vis des autorités en charge de l'asile ;
- non-réponse aux demandes d'information.

Ces hypothèses de suspension figuraient à l'article L. 744-8 du Ceseda (ancienne version). Comme indiqué, ces dispositions restent applicables à la situation de toutes les personnes ayant accepté le bénéfice des CMA avant le 1^{er} janvier 2019.

B. Le pré-contentieux des décisions de retrait, refus et suspension des CMA

1. Les observations préalables à la prise de décision

Avant toute décision, l'Ofii adresse à la personne une « intention » de retrait, de refus ou de suspension. Celle-ci dispose alors de 15 jours pour présenter des observations sur sa situation⁽³³⁾. Après ce délai, l'Ofii notifie la décision définitive.

Ces observations peuvent tendre :

- à contester le motif que l'Ofii envisage de retenir pour refuser, retirer ou suspendre le bénéfice des CMA ;
- ou à revenir sur d'éventuelles situations de vulnérabilité ou sur des besoins particuliers en matière d'accueil.

En pratique, ces observations doivent toujours être présentées par écrit et envoyées à l'Ofii par courrier recommandé.

Il est important de toujours conserver la copie de ce courrier, ainsi que les documents transmis à l'Ofii afin de pouvoir les produire devant le TA en cas de contentieux.

Remarque : *il est rare d'obtenir une réponse de l'Ofii après l'envoi d'observations, sauf éventuellement en cas de très grande vulnérabilité ; l'intérêt est plutôt de produire ces observations devant le TA. En cas de vulnérabilité, il faut apporter le plus d'éléments précis.*

Si la personne transmet des certificats médicaux à l'appui de la demande de rétablissement des CMA, l'Ofii a pour obligation de les faire étudier par un médecin qui devra émettre un avis. Il est conseillé de faire une demande expresse en ce sens en visant l'article R. 744-14 du Ceseda.

2. Le recours gracieux ou hiérarchique

Attention ! Une obligation de recours administratif préalable auprès du directeur général de l'Ofii, avant toute saisine du TA, avait été introduite par voie réglementaire (Ceseda, art. D. 744-37-1). L'article en question et donc cette obligation ont été annulés par le Conseil d'État.

(33) Voir annexe 4.

Deux types de recours administratif peuvent être introduits à l'encontre d'une décision de l'Ofii de retrait, de refus ou de suspension des CMA :

- un recours dit gracieux auprès de la direction territoriale de l'Ofii ayant pris la décision ;
- un recours dit hiérarchique auprès du directeur général de l'Ofii au niveau national.

Remarque : *il est possible de saisir le directeur par courrier ou par mail. Mais l'adresse mail indiquée ne génère aucun accusé de réception, si bien qu'il est préférable d'envoyer le recours par lettre recommandée.*

Il n'est pas nécessaire de déposer systématiquement un recours en cas de décision de suspension, refus ou retrait des CMA. Le recours peut toutefois s'avérer utile dans les cas d'erreurs manifestes commises par l'Ofii (par exemple : un refus pour demande d'asile tardive alors que la demande avait été déposée moins de 90 jours après l'entrée en France) ou dans les situations de vulnérabilité extrême.

Remarque : *au même titre que les observations préalables, les recours gracieux restent souvent sans suite mais permettent de justifier devant le TA des démarches effectuées et de l'absence d'examen de la situation particulière.*

C. Le contentieux des décisions de refus, retrait et suspension des CMA

1. L'accès au tribunal et le bénéfice de l'aide juridictionnelle

Face à une décision de refus, de retrait ou de suspension des droits, il est possible d'obtenir l'aide juridictionnelle (AJ) et de saisir un-e avocat-e afin de contester les décisions de l'Ofii devant le tribunal administratif compétent.

Il est important de se rendre rapidement, dès la réception d'une lettre de refus, suspension ou retrait des CMA, auprès d'une association afin d'apprécier l'opportunité du recours.

Attention ! En pratique, certaines difficultés sont aujourd'hui constatées pour obtenir l'AJ et, de ce fait, pour trouver un-e avocat-e acceptant de gérer ce type de contentieux. En cas de refus de l'AJ, il est important de contester cette décision de refus au titre de la directive « Accueil » et de l'accès au recours prévu par cette dernière.

2. Le recours en annulation et le référé-suspension

La voie de recours à privilégier est le recours en annulation assorti d'un référé-suspension.

a) Le recours en annulation devant le TA

Le recours en annulation permet d'obtenir l'annulation rétroactive de la décision de refus, de retrait ou de suspension des CMA. Il est indispensable d'introduire un recours en annulation pour pouvoir ensuite introduire un référé-suspension.

Quelques conditions impératives doivent être respectées :

→ le délai de recours

Il est de 2 mois. Le point de départ du délai est le lendemain du jour où la personne demandant l'asile a retiré le pli à la poste si la décision de retrait, de suspension ou de refus a été postée (vérifier la date de distribution du courrier sur www.laposte.fr/outils/suivre-vos-envois) ou le lendemain du jour où la personne s'est vu remettre en main propre cette décision.

Si le dernier jour du délai est un samedi, un dimanche ou un jour férié, la fin du délai est reportée au jour ouvrable suivant, à minuit.

Par ailleurs, pour que le délai soit effectif, il faut que les « voies et délais de recours » aient été correctement mentionnés dans la décision de l'Ofii. L'absence de mention des voies et délais de recours ou une erreur dans leur formulation empêche l'Ofii d'invoquer le non-respect des délais pour décider d'un refus, du retrait ou de la suspension des CMA.

Remarque : *il arrive parfois que certaines décisions de l'Ofii mentionnent l'obligation de saisir le directeur général de l'Ofii d'un recours administratif au lieu de mentionner la possibilité de saisir le tribunal. Il est alors possible d'arguer que les délais ne sont pas opposables de ce fait. Il convient toutefois de manier ce principe avec précaution et il est toujours préférable de saisir le tribunal dans le délai si cela est possible.*

→ les « moyens » de droit

Ce sont les arguments juridiques utilisés. Il faut mentionner au moins un moyen de forme, lié à la procédure, et un moyen de fond, relatif à la légalité même de la décision. Les moyens de forme doivent être présentés avant les moyens de fond.

Moyens de forme – exemples	Moyens de fond – exemples
Défaut ou insuffisance de l'entretien de vulnérabilité.	Erreur d'appréciation : extrême vulnérabilité caractérisée (maladie grave et chronique non prise en compte)
Non-respect de la procédure contradictoire (observations préalables).	Erreur de fait : la personne demandant l'asile n'a jamais quitté son lieu d'hébergement ou n'a jamais refusé de s'y rendre.
Insuffisance de motivation et défaut d'examen sérieux.	Erreur de droit : décision fondée sur la loi Collomb alors qu'elle n'est pas applicable à la personne ayant demandé l'asile avant le 1 ^{er} janvier 2019.
	Erreur d'appréciation : la personne avait des « motifs légitimes » justifiant de sa demande d'asile « tardive » au sens de la loi, ou une situation de vulnérabilité non détectée par l'Ofii en raison d'un examen incomplet (TA Paris, 9 octobre 2019, n° 1905070/1-3).

→ le tribunal compétent

En pratique, il arrive que la personne soit domiciliée dans un autre département que celui de la direction territoriale de l'Ofii qui a édicté la décision. Si certains TA ont pu estimer que le tribunal compétent était celui du lieu de domiciliation de la personne, cette solution est aujourd'hui écartée (CE, 24 juin 2019, n° 430267). Le TA compétent est celui où se trouve la direction territoriale de l'Ofii qui a pris la décision (CJA, art. R. 312-1 et R. 221-3). Si la décision provient du directeur général de l'Ofii, c'est le TA de Paris qui est compétent.

→ la portée du recours en annulation

L'annulation rétroactive de la décision de refus, retrait ou suspension des CMA permettra de recouvrer les conditions matérielles d'accueil à partir de la date de la décision de l'Ofii.

b) Le référé-suspension devant le TA

La procédure de référé-suspension est une procédure d'urgence permettant de demander la suspension de l'exécution d'une décision administrative (CJA, art. L. 521-1).

Quelques conditions impératives doivent être respectées :

→ la condition de recevabilité

L'introduction préalable d'un recours en annulation portant sur la même décision est une condition de recevabilité du référé-suspension. Le recours en annulation doit d'ailleurs figurer parmi les pièces jointes à la requête en référé-suspension.

→ les conditions de fond

Pour gagner en référé-suspension, il faut démontrer que deux conditions sont réunies : une situation d'urgence et un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée.

– condition 1 : une situation d'urgence

La condition d'urgence est classiquement considérée comme remplie lorsque « *la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* » (CE, 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228815).

Compte tenu des conséquences d'une privation des CMA sur la situation matérielle des personnes en demande d'asile, la condition d'urgence apparaît de prime abord comme remplie⁽³⁴⁾.

La pratique est toutefois plus nuancée et les juges se montrent de plus en plus sévères dans leur appréciation de l'urgence.

(34) Pour un exemple classique de motivation des ordonnances : « La décision de l'Ofii prononçant la suspension des conditions matérielles d'accueil, place l'intéressé dans une situation de grande précarité. Eu égard à ces éléments, la condition d'urgence prévue par les dispositions précitées de l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit, dans les circonstances de l'espèce, être regardée comme remplie » (TA Paris, 13 décembre 2019, n° 1925267).

En particulier, il sera difficile de caractériser l'urgence pour les personnes initialement placées « en fuite » dans le cadre de la procédure Dublin et qui ont finalement vu leur demande d'asile enregistrée en procédure normale sans pour autant se voir rétablir le bénéfice des CMA.

En effet, le juge considère de plus en plus fréquemment que, même si la situation de précarité n'est pas contestable, cela ne suffit pas à caractériser une situation d'urgence dans la mesure où la personne a déjà attendu pendant de nombreux mois la fin de sa procédure Dublin. On pourrait familièrement résumer l'argument comme suit : « *Si elle a pu faire sans CMA pendant dix-huit mois, cette situation peut durer jusqu'à l'intervention d'une décision du juge du fond. Il n'y a donc pas d'urgence.* » Le juge peut également reprocher à la personne requérante de s'être elle-même placée dans la situation d'urgence qu'elle invoque.

Il est donc essentiel, en cas d'introduction d'un référé-suspension, de veiller à détailler les circonstances justifiant l'urgence. Pour ce faire, de nombreux documents peuvent utilement appuyer l'existence d'une situation d'urgence, tels que des certificats médicaux ou infirmiers, des notes sociales⁽³⁵⁾ et des attestations d'associations confirmant une mise à la rue récente, ainsi que des démarches amiables effectuées.

De plus, il importe d'être le plus réactif possible dans l'introduction des recours (fond et référé) pour ne pas alimenter l'argument selon lequel l'attente ne porterait pas de préjudice grave à la situation de la personne.

– condition 2 : un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée

La condition relative au doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée rejoint les arguments susceptibles d'être soulevés dans le cadre d'un recours en annulation (voir p. 38).

Cependant, la procédure de référé, qui est écrite et orale, permet de soulever tout moyen jusqu'à la clôture de l'instruction qui intervient normalement à l'issue de l'audience. Il n'est pas donc pas nécessaire, mais il reste conseillé, de soulever un moyen de forme et un moyen de fond au stade de la requête introductive.

Quelques exemples figurent dans le tableau ci-après.

Moyens de droit	Considérant	Référence
Erreur de droit dans l'application de la loi	Dispositions de l'article L. 544-7 du Ceseda non applicables	TA Paris, 11 septembre 2019, n° 1925267
Erreur de qualification juridique des faits	L'obtention d'une protection subsidiaire n'est pas une fraude	TA Montreuil, 6 septembre 2019, n° 1909106

(35) Des assistantes ou assistants sociaux ou militant-es d'associations peuvent attester – quand c'est possible – des conditions de précarité, comme par exemple la fréquence de suivis par les maraudes, la durée de vie à la rue, l'isolement, etc., mais aussi du suivi social mis en place.

Moyens de droit	Considérant	Référence
Erreur de fait	Respect des obligations dans le cadre de la procédure d'asile	TA Paris, 11 décembre 2019, n° 1925267
Vice de procédure	Défaut de procédure contradictoire	TA Lyon, 21 août 2019, n° 1906309

Attention ! Les ordonnances de « tri » : le risque majeur en matière de référé-suspension est que la requête soit rejetée par voie d'ordonnance avant même qu'une audience ait été fixée par le juge (CJA, art. L. 522-3).

Ces ordonnances de « tri » sont possibles lorsque le juge considère que la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou qu'elle est manifestement mal fondée, irrecevable ou qu'elle ne relève pas de la juridiction administrative.

En pratique, le rejet par voie d'ordonnance est fréquent en matière de CMA.

Il est donc très important, dès la requête introductive, de développer un argumentaire propre au requérant et d'appuyer la demande par des pièces justificatives de la situation d'urgence et, le cas échéant, par différentes preuves, apportées par la personne demandant l'asile, de manquements antérieurs (justificatifs relatifs à la « fuite » par exemple). L'opportunité de joindre ces pièces au recours sera évaluée au cas par cas.

Remarque : sur la « fuite », il convient de justifier d'éventuels manquements, mais uniquement si l'on a des justificatifs, médicaux ou d'ordre matériel (par exemple, grève des transports). Si les justificatifs d'absence viennent à manquer, il vaut mieux demeurer silencieux car l'Ofii n'a pas forcément connaissance de tous les détails. Or, souvent, le juge administratif ne se contentera pas d'une simple mention d'un placement « en fuite » et exigera de l'Ofii d'autres éléments permettant de démontrer la réalité des manquements allégués. Dans le doute, il est préférable avant de se justifier d'attendre les éléments que l'administration a en sa possession et qu'elle produira au juge.

Afin de parer au rejet de la demande d'AJ provisoire, il est également opportun d'introduire cette demande en amont de l'audience.

→ la portée du recours du référé-suspension

Le Conseil d'État a rappelé que la décision du juge des référés n'avait pas de portée rétroactive, de sorte que le juge des référés se bornera à prononcer une injonction de rétablissement des conditions matérielles d'accueil pour le futur ou une injonction de réexamen.

En pratique, il faudra donc attendre la décision sur le recours en annulation pour obtenir le versement rétroactif de l'ADA.

Si le juge se contente de demander à l'Ofii de « réexaminer » la situation, il faut alors contraindre l'Ofii à un réexamen sérieux de cette situation car, souvent, l'Ofii, a une interprétation extrêmement restrictive des différents critères, notamment de la vulnérabilité, et ne fait que rarement évoluer la situation de la personne de manière favorable.

Attention ! Il est fréquent que l'Ofi n'exécute pas les décisions de justice. Par conséquent, il est indispensable de suivre cette non-exécution de près.

Il faut absolument :

– en cas de référé-suspension : introduire un nouveau référé, sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA, si la décision n'est pas exécutée à l'issue du délai fixé par le tribunal (qu'il s'agisse d'une obligation de rétablissement ou de réexamen). Cette procédure permet de demander au TA de fixer une astreinte pour l'exécution de la décision ;

– en cas de recours au fond : introduire une demande d'exécution auprès du TA dès la fin du délai fixé pour l'exécution. Cette procédure prend plus de temps que la précédente, car le TA commencera par une phase de négociation à l'amiable avec l'Ofi, mais permet au final d'obtenir satisfaction par la fixation d'une astreinte.

3. Le référé-liberté

Le référé-liberté est conçu comme une procédure d'extrême urgence. À l'inverse des contentieux du recours en annulation et du référé-suspension, le référé-liberté est une procédure autonome qui ne suppose pas l'existence d'une décision préalable ni l'introduction d'un recours en annulation.

Cette procédure de référé n'est pas dirigée contre une décision administrative mais a pour objet la cessation « *d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale* ». Elle est dirigée contre une situation de fait.

Le Conseil d'État s'est prononcé sur le raisonnement que doit adopter le juge des référés saisi d'un référé-liberté, au regard notamment des contraintes de l'administration (CE, 17 avril 2019, n° 428358) : si le Conseil d'État consacre la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile et dont les CMA sont le corollaire, il a réduit l'impératif pesant sur l'administration en intimant aux juges des référés de tenir compte des ressources à disposition de l'administration et de la situation personnelle du requérant (âge, état de santé, situation familiale), ce qui laisse une importante marge d'appréciation aux juges des référés.

Il convient de souligner un paradoxe. La plupart des décisions relatives aux CMA, et notamment aux refus de rétablissement, ont été rendues par le Conseil d'État sans remettre en cause l'extrême urgence générée par la privation des CMA. Toutefois, en dépit de cette position du Conseil d'État, les juges des référés des TA sont très sévères dans leur appréciation d'une atteinte grave à une liberté fondamentale et les ordonnances de « tri » sont extrêmement fréquentes.

Il y a donc lieu de réserver l'introduction d'un référé-liberté à des situations particulièrement graves (familles avec enfants à la rue, femmes enceintes, personnes gravement malades) et lorsque des démarches ont été effectuées par la personne avant l'introduction d'un recours, comme un contact avec l'Ofi ou des appels au 115.

Le référé-liberté peut être également utilisé lorsque la personne est menacée d'une expulsion imminente de son hébergement décidée par l'Ofi et motivée par un refus, un retrait, ou une suspension des CMA. Ce type de mise à la rue est fréquent dans les

centres d'accueil et d'examen des situations (CAES). L'urgence peut être caractérisée par l'imminence de la décision de sortie du centre.

La décision du juge du référé-liberté ne vaut que pour l'avenir. En cas de succès, il faudra donc introduire en plus un référé-provision pour recouvrer les droits dont la personne a été privée avant l'introduction du recours.

4. Le référé-provision

Le référé-provision est un recours strictement indemnitaire. Il vise à recouvrer une créance due par l'administration mais qui doit être non sérieusement contestable.

Le recours en référé-provision ne peut donc être utilisé que dans les cas suivants :

a) Après une décision du juge sanctionnant la privation d'un droit, qui entraînera, selon toute probabilité, l'annulation définitive de la décision de l'Ofii par un juge. C'est le cas le plus fréquent.

Par exemple : une personne demandant l'asile placée « en fuite » s'est vu notifier, de ce fait, une décision de suspension des CMA. Après l'enregistrement de sa demande d'asile en procédure normale, elle demande le rétablissement des CMA, ce que refuse l'Ofii. Après avoir constaté l'absence de manquement dans le cadre de la procédure Dublin, les juges annuleront donc le refus de rétablissement.

Cette décision signifie que le motif de suspension initial n'était pas valable, mais la censure du tribunal ne porte que sur la décision de l'Ofii de non-rétablissement, intervenue bien plus tard. La personne peut donc avoir été privée des CMA suspendues pendant 2 ans et ne recouvrer, par la décision d'annulation, ses droits que pour les 6 derniers mois.

Dans ce cas, un recours en référé-provision pourra être envisagé pour recouvrer les 18 mois d'ADA non versés, sans que cela soit justifié par un motif valable.

b) Lorsque l'Ofii a cessé de verser l'ADA à la personne sans lui notifier de décision de refus, de retrait ou de suspension. Le référé peut se justifier en cas de décalage dans le temps entre la coupure effective de l'ADA et la notification de la décision administrative.

c) Lorsque l'Ofii n'a jamais octroyé les CMA à la personne demandant l'asile, et ce, sans aucun motif légal et sans décision explicite (TA Paris, 15 octobre 2019, n° 1916178).

Eu égard à la technicité du référé-provision et aux délais qui lui sont applicables (dans certains TA cela peut prendre plusieurs mois), l'opportunité d'introduire un tel recours dépendra du montant de la somme à recouvrer.

De plus, il existe une incertitude quant à la possibilité de bénéficier de l'AJ pour l'introduction d'un recours en référé-provision.

Les conditions à remplir pour ce recours sont relativement simples :

– adresser une demande préalable indemnitaire à l'Ofii, c'est-à-dire réclamer le versement des sommes dues ; cela doit être fait par courrier recommandé dont la copie doit être précieusement conservée ;

– saisir le juge d'une demande de provision, en se prévalant du caractère non sérieusement contestable de la créance, en application de l'article L. 541-1 du CJA.

Attention ! Pour ce type de contentieux, il est utile de chiffrer très précisément le montant des sommes à recouvrer en fonction de chaque situation, notamment vis-à-vis de l'hébergement et de la composition du foyer de la personne requérante.

VI. Les décisions de refus de rétablissement des conditions matérielles d’accueil

Il est toujours possible de demander le rétablissement des CMA en application des dispositions de l’article 20 de la directive « Accueil ».

A. La demande de rétablissement des conditions matérielles d’accueil

À la suite de la décision du Conseil d’État du 31 juillet 2019 précitée reconnaissant l’illégalité au regard du droit de l’Union européenne d’un retrait automatique de plein droit, cette demande de rétablissement peut concerner toutes les personnes ayant fait l’objet d’une décision de refus ou de retrait des CMA de la part de l’Ofi.

Il est particulièrement opportun de faire une telle demande (voir annexe 6, p. 55) pour les personnes ayant pu faire enregistrer leur demande d’asile en procédure normale ou accélérée après avoir été initialement placées en procédure Dublin puis considérées « en fuite » au sens du règlement Dublin⁽³⁶⁾.

Dans ce cas, l’Ofi n’a pas l’obligation de réexaminer automatiquement les droits de la personne aux CMA après l’enregistrement en procédure normale ou accélérée. Seule une demande de rétablissement entraîne cet examen. Il appartient donc à la personne de faire une demande de rétablissement auprès de l’Ofi en mettant en avant les trois critères dégagés par le Conseil d’État :

- la vulnérabilité de la personne (liste non exhaustive de motifs de vulnérabilité fournis par le Ceseda à l’article L. 744-6 ; état de santé, femmes ou enfants isolés, mutilations ou sévices sexuels antérieurs). Il est important de joindre tous les certificats, attestations, photos ou autres documents qui pourraient appuyer cette vulnérabilité et de demander à être convoqué en entretien pour une évaluation de la vulnérabilité ;
- les besoins en matière d’accueil (par exemple, pour une famille ou pour une personne en situation de handicap : en pratique, ce critère se recoupe souvent avec les motifs de vulnérabilité) ;
- le respect des obligations vis-à-vis des autorités de l’asile. À titre d’exemples, peuvent être joints à la demande les justificatifs relatifs aux manquements dans le cadre de la procédure Dublin (justificatifs de retard des transports ou documents médicaux permettant d’expliquer l’absence à un rendez-vous, bulletin d’entrée aux urgences hospitalières, notes sociales, etc.).

(36) www.gisti.org/spip.php?article5785

Attention! C'est à l'Ofii de justifier que la personne ne s'est pas présentée à des convocations et non à l'intéressé-e. Il est donc souvent préférable de se contenter de dire que la personne requérante a toujours respecté ses obligations.

La demande de rétablissement des CMA peut être faite par courrier recommandé et doit être accompagnée de l'ensemble des éléments justificatifs pertinents pour la procédure au TA. Il est fondamental de conserver une copie de ce courrier et l'accusé de réception.

Plus économique, il existe une adresse mail sur laquelle il est possible d'envoyer les demandes de rétablissement des CMA : contentieux.cma@ofii.fr

Remarque : *au préalable, il est préférable de discuter de la stratégie à mettre en place avec un-e avocat-e ou une association.*

Si l'Ofii garde le silence durant 2 mois après la réception de cette demande, celle-ci est considérée comme implicitement rejetée et ce rejet peut faire l'objet d'un recours devant le TA.

B. Le contentieux du rétablissement des CMA

En pratique, ce contentieux pose des difficultés de délai. Le juge ne pouvant être saisi avant l'expiration du délai de 2 mois (mentionné ci-dessus), cela a pour effet de maintenir la personne demandant l'asile dans un état de précarité.

1. Le recours en annulation et le référé-suspension

En pratique, les conditions du recours en annulation et du référé-suspension à l'encontre des décisions de refus de rétablissement sont globalement les mêmes que celles présentées pour les décisions de refus, retrait et suspension (voir p. 38).

Quelques différences sont toutefois à noter.

a) Le recours en annulation doit être dirigé contre la décision de refus de rétablissement

L'Ofii ne répondant que rarement de manière explicite aux demandes de rétablissement des CMA, il faut donc, en général, attendre que soit effectif le refus implicite, c'est-à-dire 2 mois à compter de la réception de la demande par l'Ofii.

Le délai de recours est de 1 an à compter du refus implicite. En pratique toutefois, pour éviter une ordonnance de « tri », il convient d'introduire le recours en annulation et en référé-suspension dans le délai de 2 mois suivant le refus effectif de rétablissement.

b) Les moyens de droit

Les arguments juridiques sont sensiblement différents. Le rétablissement est demandé après une décision antérieure de suspension ou de retrait des CMA. Il est donc rare qu'il soit possible de se prévaloir des manquements procéduraux de l'Ofii au stade de la demande de rétablissement.

Les moyens principaux susceptibles d'être mobilisés sont ceux précisés par le Conseil d'État et précédemment rappelés (vulnérabilité, besoins particuliers en matière d'accueil et justifications sur les éventuels manquements aux obligations dans le cadre de la procédure d'asile).

Quelques exemples

- Rendez-vous manqués après l'annulation de l'arrêté de transfert « Dublin » (TA Paris, 20 novembre 2019, n° 1923448).
- Erreur de fait de la préfecture (pas de manquements) (TA Paris, 11 décembre 2019, n° 1925267).
- Une seule convocation manquée (TA Versailles, 16 août 2019, n° 1905994).
- Erreur de fait – pièce produite par l'Ofii (TA Melun, 22 août 2019, n° 1907055).
- Méconnaissance de l'article L. 744-6 du Ceseda – absence de prise en compte de la vulnérabilité (TA Cergy-Pontoise, 19 juillet 2019, n° 1908327).
- Insuffisance de motivation – nécessité de donner des indications sur les manquements (TA Cergy-Pontoise, 19 décembre 2019, n° 1905949).

c) Portée des décisions en matière de refus de rétablissement

→ du recours en annulation

L'annulation rétroactive du refus de rétablissement permettra de recouvrer les CMA à la date de cette décision, soit généralement bien après la coupure effective des CMA.

C'est la raison pour laquelle, en fonction des motifs retenus par le juge (par exemple, si le juge a précédemment considéré que la « fuite » n'était pas justifiée), il pourra être opportun d'introduire un recours en référé-provision (voir p. 44).

→ du référé-suspension

Le Conseil d'État a rappelé que la décision du juge des référés n'avait pas de portée rétroactive de sorte que ce dernier se bornera à prononcer une injonction de rétablissement des CMA pour l'avenir ou une injonction de réexamen. Dans cette dernière hypothèse, il faudra alors contraindre l'Ofii à réexaminer sérieusement la situation dans un sens plus favorable ce qu'il ne fait que très rarement (voir p. 42).

2. Le référé-liberté

Voir p. 43.

3. Le référé « mesures utiles »

Dans certains cas limités, il peut être intéressant de déposer un référé « mesures utiles » (CJA, art. L. 521-3). Il permet de demander au juge toute mesure utile avant même que l'administration ait pris une décision.

C'est le cas, par exemple, si l'Ofii met du temps à ouvrir à nouveau le droit aux CMA après une suspension (ou une suppression).

Il faut également justifier de l'urgence, montrer que la mesure est nécessaire et que cette mesure demandée ne va pas à l'encontre d'une décision administrative existante.


L'interruption du versement de l'ADA peut être due à un problème informatique. Dans ce cas, un référé « mesures utiles » peut être tenté (TA Versailles, 29 novembre 2019, n° 1908657, décision avec astreinte sous 96 heures de reprendre le versement de l'ADA ; TA Bordeaux, 19 décembre 2019, n° 1905938).

4. Le référé-provision


Voir p. 44.

Annexes


Annexe 1. Une offre de prise en charge



OFII
OFFICE FRANÇAIS D'ACCUEIL
ET DE SOLIDARITÉ



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



FAMI Family Asylum
Migration Integration
L'Europe se mobilise

OFFRE DE PRISE EN CHARGE AU TITRE DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL (Articles L744-1 à L744-9 du CESEDA)

Cadre réservé à l'OFII

Service	Date Enregistrement	N°DNA
Bureau asile	07/10/2019	
	Demandeur	Conjoint
Nom de naissance		
Nom d'usage		
Prénom		
Date de naissance		
Nationalité		
Numéro AGDREF		

Coordonnées

Adresse :	4 R		
Code postal :	75018	Ville :	PARIS
Courriel :		Téléphone :	

En qualité de demandeur d'asile, l'Etat vous propose de bénéficier des conditions matérielles d'accueil comportant :

- Un hébergement dédié aux demandeurs d'asile (selon les places disponibles) ;
- Une allocation mensuelle dont le montant varie en fonction de votre profil familial, de votre mode d'hébergement, et de vos ressources ;
- Un accompagnement administratif et social

Si vous acceptez cette offre, vous vous engagez à :

- Accepter tout hébergement proposé
- Communiquer des informations justes et actualisées sur vos ressources, sur vos modalités d'hébergement et sur la composition de votre famille
- Vous présenter à toutes les convocations de l'administration et répondre aux demandes d'information, concernant la procédure d'asile

Le bénéfice des conditions matérielles d'accueil (hébergement et allocation) peut être suspendu, retiré ou refusé conformément aux dispositions de l'article L.744-8 du CESEDA.

Je certifie avoir été évalué par l'OFII dans une langue que je comprends avec le concours d'un interprète professionnel

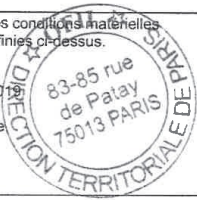
Je certifie avoir été informé dans une langue que je comprends des conditions et modalités de suspension, de retrait et de refus des conditions matérielles d'accueil

J'autorise l'OFII à communiquer les données relatives à ma situation personnelle et familiale à l'OFPPRA.

Je déclare à l'OFII que l'attributaire de l'ADA est ...

Padifan

L'OFII vous propose les conditions matérielles d'accueil telles que définies ci-dessus.	OUI, j'accepte de bénéficier des conditions matérielles d'accueil	X
Les acceptez-vous?	NON, je refuse de bénéficier des conditions matérielles d'accueil	
Fait à Paris le 11/10/2019	Je refuse de signer (équivalent au refus)	
La Directrice territoriale Geneviève ORTEL	Je déclare sur l'honneur l'exactitude des informations fournies	K
<i>lin</i>	Signature du demandeur, et, le cas échéant, de son conjoint	



Les informations recueillies font l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions prévues à l'article L 744-4 du CESEDA. Conformément à la loi-informatique et libertés du 6 janvier 1978, vous bénéficiez d'un droit d'accès et de rectification aux informations qui vous concernent. Si vous souhaitez exercer ce droit, veuillez-vous adresser à l'OFII (correspondant.cnii@otfi.fr)

Annexe 2. Une décision de refus



NOTIFICATION DE REFUS DES CONDITIONS MATERIELLES D'ACCUEIL (Articles L. 744-8 2° et D. 744-37 du CESEDA)

Monsieur

Votre demande d'asile a été enregistrée le 16/01/2019

Description de la famille du demandeur

ID Famille :

N° AGDREF	Nom	Prénom	Genre	Date de naissance

Après examen de votre situation il s'avère que :

- Vous sollicitez une demande de réexamen de votre demande d'asile.
- Sans motif légitime, vous présentez votre demande d'asile plus de 90 jours après votre entrée en France.
- Vous avez tenté d'obtenir frauduleusement le bénéfice des conditions matérielles d'accueil prévues pour les demandeurs d'asile.

Conformément aux dispositions des articles L. 744-8¹ 2° et D. 744-37² du CESEDA, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil vous est refusé.

La présente décision peut faire l'objet d'un recours administratif devant le Directeur général de l'OFII ou d'un recours contentieux devant le Tribunal administratif dans le délai de deux mois.

Je vous prie de recevoir Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Remis en mains propres ce jour
Le demandeur d'asile



¹ Article L. 744-8 : « Outre les cas, mentionnés à l'article L. 744-7, dans lesquels il est immédiatement mis fin de plein droit au bénéfice des conditions matérielles d'accueil, le bénéfice de celles-ci peut être : (...) 2° Refusé si le demandeur présente une demande de réexamen de sa demande d'asile ou s'il n'a pas sollicité l'asile, sans motif légitime, dans le délai prévu au 3° du III de l'article L. 723-2. (...) »

² Article D. 744-37 : « Le bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile peut être refusé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration : 1° En cas de demande de réexamen de la demande d'asile ; / 2° Si le demandeur, sans motif légitime, n'a pas présenté sa demande d'asile dans le délai prévu au 3° du III de l'article L. 723-2 ; / 3° En cas de fraude. »

Annexe 3. Une décision de retrait



NOTIFICATION DE RETRAIT DE PLEIN DROIT DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL (Articles L. 744-7 et D. 744-37-1 du CESEDA)

Madame ,

Votre demande d'asile a été enregistrée le 26/11/2018.

Vous avez accepté les conditions matérielles d'accueil (L.744-1 CESEDA) proposées par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) pour votre famille et vous-même le 26/11/2018.

Description de la famille
ID Famill ;

N°	Nom	Prénom	Genre	Date de naissance

Après examen de votre situation il s'avère que :

- Vous avez refusé une proposition d'hébergement le (...).
- Vous avez refusé une orientation vers une région de résidence.
- Vous avez quitté sans autorisation votre lieu d'hébergement depuis le (...).
- Vous avez quitté votre région de résidence.
- Vous vous êtes absenté du lieu d'hébergement, sans justification valable, pendant plus de cinq jours.
- Vous ne vous êtes pas rendu dans le délai de cinq jours dans votre région de résidence.
- Vous n'avez pas respecté l'obligation de vous présenter aux autorités et/ou vous n'avez pas répondu aux demandes d'informations.
- Vous ne vous êtes pas rendus aux entretiens personnels concernant votre procédure d'asile.

Annexe 4. Une intention de suspension des CMA



NOTIFICATION D'INTENTION DE SUSPENSION DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL (Articles L. 744-7, L. 744-8, R. 744-11, D.744-35 et D. 744-38 du CESEDA)

Madame,

Votre demande d'asile a été enregistrée le 05/12/2018.

Vous avez accepté les conditions matérielles d'accueil (L.744-1 CESEDA) proposées par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) pour votre famille et vous-même le 05/12/2018.

Description de la famille du demandeur

ID Famille :

N°AGDREF	Nom	Prénom	Genre	Date de naissance
			F	25/06/1982

Il ressort de l'examen de votre situation que :

- Vous avez refusé une proposition d'hébergement le :
- Vous n'avez pas respecté l'obligation de vous présenter aux autorités et/ou vous n'avez pas répondu aux demandes d'informations.
- Vous ne vous êtes pas rendus aux entretiens personnels concernant votre procédure d'asile.
- Vous avez abandonné votre lieu d'hébergement depuis le :
- Vous vous êtes absenté du lieu d'hébergement, sans justification valable, pendant plus de cinq jours.
- Vous cessez temporairement de remplir les conditions d'attribution.
- Vous ne produisez pas les documents nécessaires à la vérification de vos droits à l'allocation.

Conformément aux dispositions des articles L. 744-7, R. 744-7 et D. 744-35 du CESEDA, je vous informe de mon intention de vous refuser le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, comprenant l'allocation pour demandeur d'asile et une place d'hébergement.

En application des dispositions prévues aux articles L. 744-8 et D. 744-38 du CESEDA, vous disposez d'un délai de 15 jours pour faire parvenir à la direction territoriale de l'OFII vos observations. A défaut, la décision de suspension deviendra effective.

Je vous prie de recevoir, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

A Paris, le 25/07/2019

Envoi courrier n°


Pour le Directeur général et par délégation
Le Directeur territorial adjoint de Paris
Valérie STYBKA

Annexe 5. Une suspension des CMA (avec départ immédiat du lieu d’hébergement)

Remise en main propre 202-03



NOTIFICATION DE SUSPENSION DES CONDITIONS MATERIELLES D’ACCUEIL (Articles L. 744-8, R. 744-7, R. 744-9, D. 744-35 et D. 744-38 du CESEDA non modifiés par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 ; Conseil d’Etat 17 avril 2019 n° 428314 point 6)

Description de la famille du demandeur
ID Famille :

N° AGDREF	Nom	Prénom	Genre	Date de naissance

Madame,

Vous avez accepté les conditions matérielles d’accueil (L.744-1 du CESEDA) proposées par l’Office Français de l’Immigration et de l’Intégration (OFII) pour votre famille et vous-même le 05/12/2018.

En application des articles L. 744-8 et D. 744-38 du CESEDA, l’OFII vous a notifié par courrier du 25/07/2019 son intention de suspendre les conditions matérielles d’accueil dont vous bénéficiez, pour le motif suivant :

- Vous n’avez pas respecté l’obligation de vous présenter aux autorités et/ou vous n’avez pas répondu aux demandes d’informations.

Vous avez disposé d’un délai de 15 jours pour faire valoir vos observations.

Selon les dispositions des articles L. 744-8 et D. 744-35 du CESEDA en vigueur à la date à laquelle vous avez accepté l’offre de prise en charge de l’OFII, ce motif justifie la suspension du bénéfice des conditions matérielles d’accueil, comprenant l’allocation pour demandeurs d’asile et une place en centre d’hébergement le cas échéant.

Par ailleurs, l’évaluation de votre situation personnelle et familiale ne fait pas apparaître de facteur particulier de vulnérabilité au sens de l’article L. 744-6 du CESEDA, ni de besoins particuliers en matière d’accueil.

En conséquence, vous ne bénéficiez plus des conditions matérielles d’accueil à compter de ce jour.

A compter de ce jour, vous devez donc quitter votre lieu d’hébergement.

La présente décision peut faire l’objet d’un recours devant le Tribunal administratif territorialement compétent, dans le délai de deux mois à compter de sa notification.

A PARIS, le 26/08/2019

Annexe 6. Lettre type : demande de rétablissement des CMA (post Dublin)

NOM Prénom :

Né(e) le à

Nationalité :

Adresse :

n° Agdref :

Direction départementale de l'Ofii

[Adresse]

Fait le [...] à [...]

Objet : demande de rétablissement des conditions matérielles d'accueil

LRAR

Madame, Monsieur,

J'ai formulé une demande d'asile par passage au guichet unique le [...]. Il m'a été délivré une attestation de demande d'asile portant la mention « procédure Dublin » et on m'a notifié une décision de transfert en date du [...]

Par une décision en date du [...], l'Ofii m'a notifié la suspension du bénéfice des conditions d'accueil [ou] l'Ofii a suspendu le versement de l'allocation pour demandeur d'asile sans prendre de décision.

À l'expiration du délai de [6 ou 18 mois] prévu à l'article 29 de la directive 2013/33/UE, je me suis présenté[e] auprès du guichet unique de [...]. Le préfet [...] a alors décidé de me délivrer une attestation de demande d'asile portant la mention [« procédure normale » / « procédure accélérée »] et de me remettre le formulaire de demande d'asile à l'Ofpra.

Cependant, les agents de l'Ofii ne m'ont pas proposé d'orientation vers un hébergement, ni ouvert mes droits à l'allocation.

1. Sur l'obligation faite à l'Ofii de prendre une nouvelle décision motivée quant au rétablissement des conditions matérielles d'accueil

L'article 20 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 prévoit que :

« Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d’accueil lorsqu’un demandeur :

a. abandonne le lieu de résidence fixé par l’autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l’avoir obtenue ;

ou

b. ne respecte pas l’obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d’information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d’asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national ;

ou

c. a introduit une demande ultérieure telle que définie à l’article 2, point q), de la directive 2013/32/UE. »

Or, je n’ai jamais abandonné le lieu de résidence fixé, je me suis conformé[e] aux demandes des autorités françaises en charge de ma demande d’asile et j’ai introduit ma demande d’asile dans les délais fixés par la loi.

Le paragraphe 5 du même article dispose que : « Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d’accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l’article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l’accès aux soins médicaux conformément à l’article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs. »

Le Conseil d’État a sur ce point jugé (CE, 31 juillet 2019, *Cimade et al.*, n° 428530) que « si le bénéfice des conditions matérielles d’accueil a été suspendu, le demandeur d’asile peut en demander le rétablissement à l’Office, qui devra apprécier la situation particulière du demandeur à la date de la demande de rétablissement au regard notamment de sa vulnérabilité, de ses besoins en matière d’accueil ainsi que, le cas échéant, des raisons pour lesquelles il n’a pas respecté les obligations auxquelles il avait consenti au moment de l’acceptation initiale des conditions matérielles d’accueil. »

Vous devez donc, en application de la directive et de son interprétation par le Conseil d’État, prendre une nouvelle décision fondée sur ma situation particulière.

2. Sur l’application de l’article L. 744-8 du Ceseda et ma situation

Je suis dans une situation qui nécessite le maintien des conditions matérielles d’accueil.

[Soit vulnérabilité au sens de l’article L. 744-6 du Ceseda, choisir la catégorie de personne vulnérable:]

Je suis dans une situation de grande vulnérabilité au sens de l’article 21 de la directive « Accueil » et du Ceseda car je suis un-e [mineur-e, mineur-e non accompagné-e, personne en situation de handicap, personne âgée, femme enceinte, parent isolé accompagné d’enfants mineurs, victime de la traite des êtres humains, personne

atteinte de maladies graves, personne souffrant de troubles mentaux, personne qui a subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines].

De plus, je n'ai aucune ressource financière en France et je n'ai pas de logement.

[Soit pas de vulnérabilité au sens de l'article L. 744-6 du Ceseda:]

La décision me prive de toute possibilité de mise à l'abri et de toute aide alimentaire sans laquelle il m'est extrêmement difficile de survivre, particulièrement à cette saison et pendant la durée de ma procédure d'asile. Je me retrouve dans une situation extrêmement précaire, puisque je n'ai aucune ressource financière en France et je n'ai pas de logement.

[Préciser la situation]

C'est pourquoi je vous saurais gré, dans le délai d'une semaine, de bien vouloir prendre une décision d'admission à l'allocation pour demandeur d'asile.

[Joindre certificats médicaux]

Signature

Annexe 7. Lettre type : demande de majoration de l’ADA en cas de non-hébergement

NOM Prénom :

Né(e) le à

Nationalité :

Adresse :

n° Agdref :

Ofii

[Adresse]

Fait le [...] à [...]

Objet : demande de majoration de l’ADA en cas de non-hébergement

LRAR

Monsieur le directeur général,

J’ai formulé une demande d’asile le [...]. Le préfet de [...] a décidé de me délivrer une attestation de demande d’asile portant la mention « procédure Dublin » le [...]. Le [...], j’ai été placé[e] en procédure normale, et l’Ofii m’a accordé le bénéfice de l’ADA sans me proposer de lieu d’hébergement. Je dispose donc à ce jour d’une allocation d’un montant de 6,80 € par jour mais pas du forfait additionnel de 7,40 € réservé aux personnes non hébergées.

Les agents de l’Ofii ne m’ont pas donné les raisons pour lesquelles je n’ai accès ni à un hébergement, ni à la majoration de l’ADA en cas de non-hébergement.

Tout ceci me place dans une précarité extrême [détailler en fonction de sa situation]. En effet, je suis dans une situation de grande vulnérabilité, vivant dans la rue, et ces conditions ne me permettent pas d’attendre l’instruction de ma demande d’asile dans des conditions décentes conformément aux lignes directrices de la directive 2013/33/UE.

C’est pourquoi je vous demande de bien vouloir ouvrir mes droits à la majoration de mon ADA en l’absence de lieu d’hébergement proposé, et ce de manière rétroactive.

Signature

Annexe 8. Lettre type : demande de dérogation à l'Ofii pour le versement de l'ADA sur un livret A

NOM Prénom :

Né(e) le à

Nationalité :

Adresse :

n° Agdref :

Ofii

[Adresse]

Fait le [...] à [...]

Objet : Demande de versement de l'ADA sur mon livret A

LRAR

Madame, Monsieur,

Je vous demande, à partir de la réception de ce courrier, de virer le montant de l'ADA qui m'est dû sur mon livret A.

Je joins donc à la présente mon RIB et une copie de mon attestation de demande d'asile en cours de validité.

Je vous prie d'accéder à ma demande car j'ai besoin de disposer d'argent liquide dans de nombreux actes de ma vie quotidienne.

Signature

Annexe 9. Sigles et abréviations

ADA : allocation pour demandeur d'asile
AJ : aide juridictionnelle
ARV : aide au retour volontaire
ATDA : attestation de demande d'asile
At-sa : accueil temporaire-service de l'asile
Cada : centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAES : centre d'accueil et d'examen des situations
CAO : centre d'accueil et d'orientation
CASF : code de l'action sociale et des familles
CCAS : centre communal d'action sociale
Ceseda : code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFDA : Coordination française pour le droit d'asile
Chum : centre d'hébergement d'urgence pour migrants
CJA : code de justice administrative
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
CMA : conditions matérielles d'accueil
CNDA : Cour nationale du droit d'asile
CPH : centre provisoire d'hébergement
DDCS : direction départementale de la cohésion sociale
DNA : Dispositif national d'accueil
DPAR : dispositif de préparation au retour
ETP : équivalent temps plein
Guda : guichet unique pour demandeur d'asile
Huda : hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
Ofii : Office français de l'immigration et de l'intégration
Ofpra : Office français de protection des réfugiés et apatrides
OQTF : obligation de quitter le territoire français
Pradha : programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile
RGPD : règlement général sur la protection des données
SIAO : service intégré d'accueil et d'orientation
Spada : structure de premier accueil
TA : tribunal administratif
TJ : tribunal judiciaire
UE : Union européenne

Qu'est-ce que le Gisti ?

Défendre les droits des étrangers et des étrangères

Le Gisti est né en 1972 de la rencontre entre des intervenant-es des secteurs sociaux, des militant-es en contact régulier avec des populations étrangères et des juristes. Cette approche, à la fois concrète et juridique, fait la principale originalité de l'association.

Le Gisti s'efforce de répondre, sur le terrain du droit, aux besoins des immigré-es et des associations qui les soutiennent. Ce mode d'intervention est d'autant plus nécessaire que la réglementation relative aux étrangers et aux étrangères est trop souvent méconnue, y compris des administrations chargées de l'appliquer.

Défendre l'état de droit

Défendre les libertés des étrangers et des étrangères, c'est défendre l'état de droit.

Le Gisti publie et analyse un grand nombre de textes, en particulier ceux qui ne sont pas rendus publics par l'administration.

Il met gratuitement en ligne sur son site (www.gisti.org) le maximum d'informations sur les droits des étrangers et des étrangères ainsi que certaines de ses publications.

Il organise des formations à l'intention d'un très large public (associations, avocat-es, collectifs, militant-es, professionnel-les du secteur social, etc.).

Il appuie de nombreux recours individuels devant les tribunaux, y compris devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Il prend aussi l'initiative de déférer circulaires et décrets illégaux à la censure du Conseil d'État ou de saisir le Défenseur des droits en cas de pratiques discriminatoires.

L'ensemble de ces interventions s'appuie sur l'existence d'un service de consultations juridiques où des personnes compétentes conseillent et assistent les étrangers et les étrangères qui rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits.

Participer au débat d'idées et aux luttes de terrain

Mais le droit n'est qu'un moyen d'action parmi d'autres : l'analyse des textes, la formation, la diffusion de l'information, la défense de cas individuels, les actions en justice n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une réflexion et une action globales.

Le Gisti entend participer au débat d'idées, voire le susciter, à travers la presse, des colloques et des séminaires, des réunions publiques. Il s'investit également dans des actions collectives défensives, mais aussi offensives visant à l'abrogation de toutes les discriminations qui frappent les étrangers et les étrangères. Il agit dans ce domaine en relation avec des associations de migrant-es et d'autres associations de soutien aux immigré-es, avec des associations de défense des droits de l'Homme et avec des organisations syndicales et familiales, tant au niveau national qu'europeen.

Le Gisti est une association d'intérêt général. À ce titre, les dons qui lui sont adressés sont déductibles des impôts à hauteur de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable. Vous avez aussi la possibilité de lui faire des dons par prélèvement automatique. Tous les détails sur www.gisti.org/don

Pour obtenir de plus amples informations, n'hésitez pas à écrire au Gisti, 3 villa Marcès, 75011 Paris, ou à envoyer un message, selon le sujet, à l'une des adresses suivantes : gisti@gisti.org, formation@gisti.org, stage@gisti.org, benevolat@gisti.org.

La demande d'asile et les conditions matérielles d'accueil (CMA)

La directive européenne « Accueil » établit que les conditions matérielles d'accueil « visent à garantir un niveau de vie digne » et « assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale ». En principe, les CMA doivent permettre aux personnes demandant l'asile en France d'obtenir une domiciliation, un hébergement et une allocation pour demandeur d'asile durant toute la procédure d'examen de leur dossier. Mais en pratique, les dispositions mises en place par l'Etat français ne garantissent pas du tout un niveau de vie « digne ».

D'autant plus que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), organisme sous tutelle du ministre de l'intérieur chargé de mettre en œuvre l'accès aux CMA, utilise régulièrement des motifs fantaisistes ou applique les motifs prévus par la loi de façon abusive pour restreindre le droit aux CMA des personnes demandant l'asile. Si bien qu'elles sont très nombreuses à ne bénéficier d'aucun hébergement ni de la moindre aide financière pendant toute la durée de la procédure. Plusieurs recours contentieux existent pour tenter de contrer ces pratiques de l'Ofii.

Collection *Les notes pratiques*
www.gisti.org/notes-pratiques
Directrice de la publication : Vanina Rochiccioli
Mai 2020

Gisti

3, villa Marcès 75011 Paris

Facebook & twitter

www.gisti.org

NP 52

ISBN 979-10-91800-66-2



9 791091 800662

7 €