

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

21 JAN. 2005

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

N° NOR : NOR LINTD051002/H19

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
ET DES LIBERTÉS LOCALES

A

MESDAMES ET MESSIEURS LES PRÉFETS
MONSIEUR LE PRÉFET DE POLICE

OBJET : Conditions d'examen des demandes d'agrément émanant des associations
assurant la domiciliation des demandeurs d'asile

REF : - Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 modifiée relative au droit d'asile
- Décret n°2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection
des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés
- Décret n°2004-813 du 14 août 2004 modifiant le décret n°46-1574
du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France
des étrangers

La loi du 11 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. La mise en œuvre de cette loi a nécessité l'adoption de deux décrets : le décret n°2004-814 du 14 août 2004 abrogeant et remplaçant le décret n°53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés, et le décret n°2004-813 du 14 août 2004 modifiant le décret n°46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers.

Dans cet environnement nouveau, un effort important a été demandé aux préfetures. La procédure d'agrément des associations prévue par l'article 14 du décret du 30 juin 1946 modifié, participe de cet effort. Elle permet le développement d'un outil d'évaluation objectif, et, par suite, l'établissement d'un dialogue constructif entre vos services et ces associations afin de mettre en œuvre une procédure d'admission au séjour au titre de la demande d'asile,

et un traitement de cette demande, plus sûrs et plus rapides conformément aux orientations fixées par le Gouvernement dans le cadre de la réforme de l'asile.

Le télégramme qui vous a été adressé le 31 août 2004 comprend ainsi certaines instructions relatives à la domiciliation des demandeurs d'asile et aux associations souhaitant exercer la mission de domiciliation. La présente circulaire a pour objet de développer ces instructions pour ce qui concerne l'agrément des associations en question.

I-contexte de la mesure

1. Base juridique et objectifs :

L'article 14 du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 modifié prévoit que l'étranger qui n'est pas déjà admis à séjourner en France, pourra solliciter son admission au séjour au titre de l'asile en application de l'article 8 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée relative au droit d'asile.

Cet article dispose par ailleurs qu'à l'appui de sa demande, l'étranger concerné fournit diverses indications, pièces ou documents, notamment relatifs à son état civil ainsi qu'aux conditions de son entrée en France, de même que l'adresse où il est possible de lui faire parvenir sa correspondance. La mention du recours possible par le demandeur à la domiciliation associative dans le cadre d'un agrément préfectoral constitue l'élément nouveau introduit dans cet article par le décret du 14 août 2004.

La modification du décret du 30 juin 1946 en son titre III consacré au séjour des demandeurs d'asile vise essentiellement à l'amélioration qualitative de la procédure d'octroi des documents de séjour aux demandeurs d'asile. Cette modification porte sur deux axes recouvrant respectivement la réduction et l'harmonisation des délais de traitement de ces demandes par les préfetures, et la facilitation comme la plus grande fiabilité des procédures de domiciliation.

2. La domiciliation :

La nécessité de régler par décret la question de la domiciliation résultait des difficultés que connaissent les demandeurs d'asile pour fournir une adresse à laquelle ils pourront recevoir leur correspondance. Ces difficultés ont conduit certaines associations à s'investir, parfois à grande échelle, dans une mission de domiciliation offrant à ces étrangers un service de transmission des courriers qui leurs sont adressés. Assurée avec rigueur au profit de demandeurs d'asile connaissant réellement cette forme de précarité administrative, la mission de domiciliation représente une véritable plus value dans la recherche de qualité qui accompagne la réforme. En revanche, lorsque cette mission s'avère déficiente, ou ne comprend aucun service réel, les procédures individuelles se trouvent fortement perturbées, et d'autres conséquences comme l'instauration de flux secondaires de demandeurs peuvent également se manifester. C'est dans ce contexte que les dispositions relatives à l'agrément des associations assurant la domiciliation des demandeurs d'asile ont été introduites dans le décret du 14 août 2004.

Les articles 14 et 17-1 du décret du 30 juin 1946 modifié par le décret susvisé imposent désormais au demandeur d'asile d'indiquer l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant les différentes étapes de la procédure de traitement de sa demande d'asile. La notion d'adresse s'entend de façon large, pourvu que le demandeur d'asile puisse effectivement y recevoir sa correspondance. Il ne saurait ainsi être exigé du demandeur d'asile qu'il justifie d'un domicile personnel au sens d'autres législations. Les instructions de la circulaire NOR/INT/D/9400050/C du 8 février 1994 sont ainsi confirmées. Cette adresse peut en premier lieu être personnelle, y compris dans le contexte d'un dispositif d'hébergement. Ce peut également être l'adresse d'un tiers accueillant ou hébergeant le demandeur, ou encore l'adresse d'une association remplissant la mission de domiciliation.

3. La notion d'agrément :

La question de la domiciliation revêt donc une importance capitale, puisque l'adresse à laquelle le demandeur peut recevoir son courrier constitue d'une part l'un des éléments permettant de constituer le dossier minimal prévu par l'article 14 du décret dont la remise enclenchera le décompte des délais désormais imposés à vos services, et d'autre part s'impose comme un paramètre matériel essentiel tout au long de la procédure de traitement de la demande d'asile pour laquelle la bonne transmission du courrier est déterminante. S'il paraît indispensable, lorsqu'elle existe, de prendre en compte la volonté associative de faciliter les démarches des demandeurs d'asile en assurant la mission de domiciliation, à raison de cette mission effectuée par l'association, il convient de s'assurer de la fiabilité du service rendu. L'agrément constitue l'outil de cette assurance.

Il faut entendre ici la notion d'agrément comme la reconnaissance par l'administration préfectorale que l'association candidate à l'agrément a, conformément aux dispositions de l'article 14 du décret du 30 juin 1946 modifié, fait la preuve depuis au moins 3 ans que son organisation est juridiquement régulière, qu'elle s'est dotée par ses statuts de règles de fonctionnement démocratique et de transparence financière et que son objet et ses activités lui permettent d'assurer dans de bonnes conditions la mission de domiciliation qui lui est confiée.

4. La prise en compte de l'existant :

Lorsque des associations exercent pleinement et dans des proportions témoignant de l'existence d'une organisation réelle la mission de domiciliation des demandeurs d'asile, vous appliquerez les instructions qui vous ont été transmises par télégramme du 30 août 2004. Ces instructions soulignaient la nécessité de ne pas interrompre pendant la procédure d'agrément les processus de domiciliation là où ils sont mis concrètement en œuvre. De même il était indiqué qu'il vous revient de prendre contact avec les associations assurant déjà la mission et d'entreprendre sans tarder le dialogue vous permettant de prendre connaissance de leurs procédures puis de procéder à leur évaluation dans le cadre d'un cahier des charges. Enfin, il était précisé qu'en cas de déficience ainsi constatée, l'adoption concertée de mesures correctives devrait être privilégiée. Si les écarts observés sont tels que la mission n'est objectivement pas remplie, et que par ailleurs des mesures correctives ne sauraient suffire ou ne pourraient être pratiquement mises en œuvre, vous serez fondé à refuser l'agrément ou à différer l'examen de la demande dans l'attente d'éléments complémentaires attestant de la capacité de l'association à assurer la mission de domiciliation.

Une association n'assurant pas déjà la mission de domiciliation et qui solliciterait votre agrément ne pourra délivrer des attestations de domiciliation avant l'obtention de cet agrément. En l'absence d'associations assurant la mission de domiciliation ou se manifestant pour l'assurer, il vous appartient de favoriser l'émergence d'une telle offre, même si l'usage de ce service conserve dans l'esprit du décret du 30 juin 1946 modifié un caractère subsidiaire.

Enfin vous aurez soin de ne pas adopter une démarche sélective revenant à mettre en compétition des associations sollicitant l'agrément en vue de déterminer un interlocuteur unique en la matière, la présence possible dans un même département de plusieurs associations assurant la mission de domiciliation n'est en effet pas remise en cause.

II- Les critères de l'agrément

Les critères auxquels vous devrez vous référer pour procéder à l'agrément concernent d'une part l'association elle-même et d'autre part la mission de domiciliation telle que l'association entend l'assurer. Ces critères devront être appliqués uniformément à l'ensemble des associations sollicitant l'agrément. La procédure d'agrément objet des présentes instructions concerne la seule mission de domiciliation des demandeurs d'asile à l'exclusion de toute autre mission ou activité. L'agrément que vous serez conduit à accorder ne couvre pas la production d'attestations de domiciliation à d'autres usages que celui de la préfecture dans le cadre des procédures de demande d'asile.

1. Les critères relatifs à l'association sollicitant l'agrément :

Le décret du 30 juin 1946 modifié dispose en son article 14 que l'agrément est accordée aux associations régulièrement déclarées depuis au moins trois années. Le fait que l'association soit régulièrement déclarée signifie que celle-ci doit être à jour de ses obligations déclaratives, notamment dans le cadre de l'application de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901. Il peut être considéré que cette procédure est assimilable à la procédure d'inscription pour les associations de droit local d'Alsace et de Moselle. L'extrait de la publication au Journal Officiel de la déclaration de création et le récépissé de la dernière déclaration, document faisant notamment état des dernières modifications, permettent de vérifier le respect par l'association de ses obligations déclaratives.

Le fait qu'une association soit enregistrée dans un autre département que le vôtre ne fait pas obstacle au dépôt d'une demande d'agrément en vue d'exercer la mission de domiciliation dans votre ressort, sous réserve de la production des pièces justificatives de cet enregistrement. Toutefois vous demeurez seul compétent pour l'octroi de l'agrément dans votre département, l'association ne pouvant se prévaloir d'un agrément obtenu, par exemple, dans son département d'enregistrement.

Il convient par ailleurs de s'assurer à ce stade du bon fonctionnement démocratique de l'association par la vérification de l'existence de dispositions statutaires prévoyant l'élection régulière et périodique de ses dirigeants et le contrôle effectif de sa gestion par ses membres.

Le critère de transparence financière de l'association sera également pris en compte et l'agrément sera subordonné à l'insertion dans les statuts de dispositions selon lesquelles l'association s'oblige à adresser à la préfecture :

- ses comptes annuels conformes au règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, homologué par l'arrêté interministériel du 8 avril 1999.
- Son rapport annuel d'activité.

C'est à compter de la date de la publication au Journal Officiel de la déclaration de création que court la période de trois années d'activité de l'association requise pour l'agrément.

L'examen des derniers statuts régulièrement déclarés et de la constance de son activité, vous permettra de déterminer si l'objet de l'association est en rapport avec l'aide ou l'assistance aux étrangers. Cette assistance peut être matérielle, administrative, ou juridique.

Un examen attentif des rapports annuels d'activité est de nature à permettre d'évaluer l'expérience requise dans les domaines de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile. Cette expérience peut relever d'un travail d'accompagnement de personnes démunies ou en situation de précarité, y compris dans un cadre pouvant dépasser celui de l'aide aux étrangers, étant entendu que les exigences spécifiques au travail de domiciliation des demandeurs d'asile devront être exposées précisément à l'association dans le cadre des échanges ayant pour objet de vérifier son aptitude à exercer cette mission.

2. Les critères relatifs à l'aptitude de l'association à assurer effectivement la mission de domiciliation :

Ces critères concernent d'une part l'adéquation des procédures proposées par l'association à un cahier des charges que vous aurez défini et d'autre part la capacité de l'association à appliquer de façon satisfaisante ces procédures dans le temps.

L'existence de procédures écrites correspondant au cahier des charges, la réalité d'une structure capable de mettre en oeuvre effectivement ces procédures, et la vérification de l'existence d'un dispositif permettant de suivre dans le temps leur application, constituent les critères relatifs à l'aptitude de l'association postulant à assurer la mission de domiciliation. L'évaluation de ces critères s'apparente à une démarche qualité permettant à l'association d'écrire elle-même ses procédures, puis de montrer, documents à l'appui, qu'elle s'est donnée les moyens de les appliquer et les applique vraiment.

En toute hypothèse, les éléments que vous prendrez en compte concerneront la seule aptitude de l'association à assurer effectivement la mission de réception et de transmission des courriers adressés aux demandeurs d'asile.

a) cahier des charges défini par la préfecture :

Il ne s'agit pas de rédiger les procédures que l'association devra appliquer, mais de définir les grandes règles que ces procédures permettront de respecter. Les plus importantes de ces règles sont énoncées ci-après, et ressortent des meilleures pratiques constatées. Vous pourrez cependant être conduit à prendre en compte les éventuelles particularités des associations de votre ressort ainsi que celles liées au contexte local.

i) Eléments relatifs à l'inscription, la délivrance de l'attestation de domiciliation, et la radiation:

- L'existence d'un document signé par le bénéficiaire décrivant le service de domiciliation, indiquant notamment son caractère gratuit, et les obligations auxquelles il est soumis.

Peuvent être citées : l'obligation pour le bénéficiaire de relever personnellement son courrier au moins une fois par quinzaine, et lorsqu'il change d'adresse, l'obligation de porter cette adresse à la connaissance de la préfecture puis de demander sa radiation à l'association qui le domiciliait avant ce changement.

- L'existence d'une procédure écrite relative à la délivrance de l'attestation de domicile, et la soumission d'un modèle d'attestation. Cette attestation est à usage unique, au profit exclusif de la préfecture. Des règles doivent par ailleurs être prévues(date de péremption, remise du document à la préfecture , etc.) afin, d'une part, que cette attestation ne soit pas utilisée à d'autres fins que la facilitation de la transmission du courrier adressé au demandeur, et d'autre part que le délai soit le plus réduit possible entre la délivrance de l'attestation et sa production par le demandeur d'asile en préfecture en vue d'obtenir l'autorisation provisoire de séjour dans le cadre des dispositions de l'article 14 du décret du 30 juin 1946 modifié.
- L'existence d'une procédure écrite relative à la radiation

ii) Eléments généraux relatifs au courrier:

- L'existence d'un dispositif de suivi et d'enregistrement des mouvements de courrier
- La mise en place d'une procédure relative aux recommandés, la mission de l'association se limitant en la matière à la gestion des avis de passage

iii) Eléments relatifs à la réception du courrier :

La réception consiste à recueillir les courriers postaux adressés aux demandeurs d'asile domiciliés à l'association, et à en assurer la conservation et la préservation matérielle comme la préservation du secret postal dans des conditions fixées par le règlement intérieur ou des procédures écrites incluant :

- La mention d'une convention ou d'un arrangement écrit avec la Poste si le volume de courrier traité vous paraît devoir l'imposer.
- Les consignes relatives au tri du courrier
- Les règles écrites d'organisation matérielle de la conservation du courrier et de sa protection, ce qui implique l'existence de locaux et de mobilier adéquats

iv) Éléments relatifs à la transmission du courrier :

La transmission peut comprendre une prestation de suivi du courrier du demandeur d'asile vers le lieu où il est provisoirement hébergé, mais se limitera dans la plupart des cas à une mise à disposition de ce courrier, conformément à un document de référence exposant :

- Les règles de délivrance du courrier au bénéficiaire
- L'indication de plages de temps de mise à la disposition du courrier compatibles avec le volume de domiciliation traité.
- Une référence au caractère exceptionnel au recours à la procuration
- Divers éléments parmi lesquels figurent impérativement: l'obligation pour la personne domiciliée par l'association de relever personnellement son courrier au moins tous les quinze jours, les règles de conservation du courrier destiné à cette personne au delà de cette période, les règles de radiation de la personne du service de domiciliation pour non respect de cette obligation, et le sort réservé au courrier des personnes radiées.

Le cahier des charges pourra prendre la forme d'une note ou d'un guide pratique n'entrant pas dans le détail des procédures et laissant aux associations le soin de s'organiser à partir des règles indiquées.

b) Le règlement interne et les procédures de l'association en adéquation avec le cahier des charges :

Le respect du cahier des charges par l'association passe en premier lieu par la production d'un règlement interne, ou d'un document en faisant office, décrivant à un niveau de détail raisonnable l'organisation de la mission de domiciliation au sein de l'association. Il est indispensable que ce règlement soit accompagné de procédures rédigées exposant les différentes étapes du cheminement du courrier ainsi que les règles afférentes. Par ailleurs, l'association répondra à la demande de domiciliation dans la limite de ses moyens. Elle pourra également s'adresser à un public spécifique. Les modifications qui pourraient être apportées ultérieurement à ces documents vous seront soumises dans le cadre du dialogue évoqué au point d) suivant. Lorsque cela s'avère pertinent, la mise en place d'un chaînage harmonieux entre les procédures de l'association et celles des services de la préfecture est par ailleurs conseillée.

c) L'aptitude de l'association à respecter son règlement et à mettre en oeuvre ses procédures au moment de l'agrément :

La production d'un règlement et de procédures documentées ne peut suffire à la délivrance de l'agrément. Vous veillerez tout particulièrement à ce que l'association soit en mesure de mettre en oeuvre le processus de domiciliation dans le respect des procédures qu'elle a elle-même rédigées. Pour ce faire il convient de prendre en compte l'adéquation des infrastructures et de l'équipement de l'association à la mission, ainsi que les moyens humains dédiés à cette mission. Le personnel devra être suffisant en qualité et en quantité.

A cet égard le recours au bénévolat ne peut être exclu dans la mesure où la compétence des opérateurs et la continuité du service sont garanties. Vous veillerez en particulier aux moyens que l'association entend se donner pour le respect de cette continuité notamment en période de congés. Les moyens financiers durablement disponibles pour assurer la mission de domiciliation devront également être analysés avec le discernement nécessaire afin d'évaluer la pérennité du service.

d) La définition de l'outil du dialogue qualité et les conditions de ce dialogue :

Le maintien dans le temps de l'aptitude de l'association à assurer la mission de domiciliation revêt une grande importance. C'est pourquoi il est impératif de maintenir un dialogue régulier avec l'association, ce tout au long de l'exercice de la mission. En effet, les conditions de l'exercice de la mission de domiciliation sont souvent très évolutives, notamment du fait des variations du flux de demandeurs, et nécessitent une concertation étroite entre cette association et les services de la préfecture. Pour ce faire il importe de fixer la périodicité d'un dialogue s'appuyant sur des données chiffrées parmi lesquelles le nombre de domiciliations en cours, le nombre d'entrées et de sorties par motifs de radiation, le nombre de personnes domiciliées au delà de la période couverte par l'APS et le premier récépissé de demande d'asile. Ce dialogue donnera lieu par ailleurs à un échange sur l'application des procédures et permettra également d'établir les éventuels liens pertinents avec vos propres procédures. La définition de ces éléments fera l'objet d'un accord écrit avec l'association dans le cadre de la procédure d'agrément.

e) Les écarts constatés et la démarche corrective :

Dans le cadre de l'examen de la demande d'agrément d'une association, vous pourrez être conduit à relever un certain nombre d'écarts entre le service proposé ou rendu et le cahier des charges défini. Si, au vu du respect des autres éléments du cahier des charges et des moyens susceptibles d'être mis en oeuvre par l'association, ces écarts vous apparaissent susceptibles d'être réduits, vous pourrez procéder à l'agrément sous réserve de la mise en oeuvre d'un plan d'action corrective. Ce plan formellement concerté pourra combiner des engagements d'amélioration précisément formulés et étalés dans le temps, avec si nécessaire l'établissement de paliers quantitatifs adaptant le nombre de domiciliations accordées à une éventuelle montée en puissance progressive des moyens de l'association. Dans les cas où des écarts apparaîtraient en cours d'activité, la même démarche pourra être adoptée. Dans tous les cas, des clauses de rendez vous devront être indexées à de tels plans d'action corrective.

3. Renouvellement de l'agrément, retrait :

La demande de renouvellement de l'agrément doit être présentée tous les trois ans par l'association qui déposera à cet effet un bilan récapitulatif de son activité pour la période considérée ainsi que les éléments prospectifs relatifs à cette même activité. L'examen de cette demande s'inscrit dans le cadre du dialogue instauré au 2. d) et peut déboucher sur la programmation d'actions correctives dans le cadre décrit au 2. e). Si les écarts constatés sont tels qu'une action corrective ne paraît pas susceptible de produire des effets, le renouvellement de l'agrément pourra être refusé sur le fondement d'arguments documentés. Le retrait de l'agrément en cours de validité pourra être envisagé dans les mêmes conditions, sous réserve de respecter les règles relatives à la procédure contradictoire préalable prévues par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Pour le Ministre et par délégation,
Le Préfet, directeur du cabinet

Pierre MONTAUDO