

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA)

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA)	1
I. Comment obtenir l'ADA	3
A. L'accès à la demande d'asile	3
1. Le passage préalable par la structure de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada)	3
2. Les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)	4
B. Le passage au Guda	5
1. La préfecture	5
2. L'Ofii	5
II. Montant et calcul de l'ADA	9
A. Début et fin	9
B. Montant et calcul	9
1. Si la personne demandant l'asile est hébergée	9
2. En cas de non-prise en charge de d'hébergement par l'État	10
III. Les cas de refus, de suspension et de retrait	11
A. Les cas de refus	11
B. Les cas de suspension	12
C. Les cas de retrait	13
IV. Les recours contre les refus, les suspensions ou les retraits de l'ADA	15
A. La procédure	15
1. Les observations écrites auprès de l'Ofii suite à une notification d'intention de refus, de suspension ou de retrait	15
2. L'introduction d'un recours devant le tribunal administratif	15
3. En l'absence de notification, quelle procédure ?	17
B. Moyens de forme contre les décisions de refus, de suspension ou de retrait de l'ADA (illégalités externes)	17
1. La délégation de signature	18
2. L'entretien de vulnérabilité	18
3. Les femmes isolées	18
C. Les moyens de fond contre les décisions de refus, de suspension ou de retrait de l'ADA (illégalités internes)	19
1. Moyens de fond contre une décision de refus et de retrait	20
2. Moyens de fond contre une décision de suspension	21
→ Suspension en cas de non-présentation à une convocation	21
D. Obtenir la rétroactivité de l'ADA en cas de refus, de suspension ou de retrait	23

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA)

Cette note pratique porte sur les modalités d'obtention de la prestation versée aux demandeurs et demandeuses d'asile, appelée « allocation pour demandeur d'asile » (ADA). Comme toutes les démarches qui relèvent de l'exercice du droit d'asile en France, obtenir cette allocation s'apparente à un véritable parcours du combattant, tant les obstacles sont nombreux.

Que ce soit pour l'ouverture du droit à cette prestation ou pour son maintien, il est souvent nécessaire d'entreprendre des démarches administratives ou contentieuses, et d'être particulièrement tenace.

Cette note pratique est tirée de l'expérience de militant-e-s, bénévoles, travailleurs et travailleuses sociales, juristes ou avocat-e-s qui accompagnent les demandeurs et demandeuses d'asile. Elle ne se veut pas exhaustive.

Remarque: *il faut savoir que les pratiques divergent selon les préfectures et évoluent rapidement.*

Sources :

→ Les fiches du Gisti : Demander l'asile en France : www.gisti.org/asile-en-france

→ « Allocation pour demandeur d'asile » dans la rubrique droit/réglementation/protection sociale :

www.gisti.org/spip.php?article2418

→ les textes juridiques qui fondent le droit d'asile en France dans la rubrique droit/réglementation/asile : www.gisti.org/spip.php?rubrique112

Les textes

Le droit de l'Union européenne (UE)

C'est la directive européenne 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant les normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (ayant remplacé la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003) qui définit le cadre juridique des « conditions matérielles d'accueil » (des demandeurs d'asile).

L'ADA est une allocation d'un montant forfaitaire journalier qui fait partie de ces « conditions matérielles d'accueil » au même titre que le logement, la nourriture, l'habillement...

Cette directive précise que « les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale » et 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 ».

La directive 2013/33/UE, comme toutes les directives européennes, fixe des objectifs à atteindre et non des règles claires, directement opposables devant une juridiction nationale ou européenne par un demandeur ou une demandeuse d'asile. Elle nécessite donc une transposition en droit interne.

Prévues pour les demandeurs et demandeuses d'asile afin qu'ils et elles puissent assurer leur subsistance le temps de l'examen de leur demande, les conditions matérielles d'accueil, lorsqu'elles sont transposées, doivent être fixées en fonction du niveau de vie du pays concerné (article 17-5 de la directive).

Dans cette directive, il est également prévu de détecter et d'adapter l'accueil pour les « personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine ».

Les textes de transposition en droit français

Les conditions matérielles d'accueil prévues par le droit de l'UE ont été transposées à l'article L. 744-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). L'ADA, l'allocation pour demandeur d'asile, qui est une prestation monétaire, est transposée à l'article L. 744-9. Ces articles listent les conditions et les modalités d'obtention de cette prestation. La loi du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » (n° 2018-778) a apporté des modifications à ces articles.

I. Comment obtenir l'ADA

A. L'accès à la demande d'asile

Pour obtenir les conditions matérielles d'accueil, dont l'ADA, il faut être considéré-e comme demandeur ou demandeuse d'asile, ce qui n'est ni simple ni immédiat.

1. Le passage préalable par la structure de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada)

En France, la procédure de reconnaissance de la qualité de demandeur d'asile débute lors du passage au guichet unique pour demandeurs d'asile (Guda) qui rassemble les services de la préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Toutefois, le rendez-vous au Guda est donné par une structure de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada), pilotée par l'Ofii et chargée de préenregistrer la demande d'asile. Les services de cette structure sont délégués par l'État à une association dont le rôle est de recueillir les premières informations sur le parcours et l'état civil de la personne demandant l'asile, avant de lui donner un rendez-vous au Guda et de l'informer sur la suite des démarches.

Remarque: *en Île-de-France, un nouveau mode d'entrée est en place depuis le début de mai 2018. Pour obtenir un rendez-vous à la Spada, il convient de téléphoner à un numéro payant : 01 42 500 900. Un agent de l'Ofii posera des questions sur la date d'entrée en France, sur l'état civil de la personne demandant l'asile et sur celui des membres de famille qui l'accompagnent, ainsi que sur son état de santé. L'agent de l'Ofii envoie ensuite un SMS de confirmation au numéro que la personne lui aura donné, avec le jour et l'heure de son rendez-vous à la Spada... ce qui suppose d'avoir un téléphone portable puisqu'il faudra montrer ce SMS de confirmation lors de son arrivée à la Spada.*

Le délai maximal entre la présentation à la Spada et le passage au Guda est prévu par la directive européenne, transposée en droit français par la réforme de 2015 : il est de 3 jours et peut aller jusqu'à 10 jours en cas de « forte affluence » au guichet unique. Depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle procédure d'enregistrement, les délais pour accéder au statut de demandeur ou demandeuse d'asile sont globalement plus longs, voire beaucoup plus longs dans certaines régions comme l'Île-de-France (plusieurs mois). Après de nombreux contentieux gagnés, mais surtout après la mise en place des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) dans certaines régions, les délais pour enregistrer une demande d'asile se sont réduits.

Si aucune proposition d'hébergement n'est faite au Guda, la personne retournera à la Spada qui a aussi pour autres missions : la domiciliation, l'aide au récit et au remplissage du formulaire de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), l'aide à l'obtention d'une couverture maladie, des aides exceptionnelles. Par manque de moyens, il est fréquent que les Spada n'assurent pas, ou seulement partiellement, ces autres missions.

2. Les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)

En parallèle de la procédure classique pour demander l'asile, une procédure dérogatoire a été mise en place : elle passe par les CAES.

Pour tenter de pallier les dysfonctionnements de la procédure d'accueil, l'État a mis en place un second système d'accès à la procédure d'asile qui se généralise sur l'ensemble de la France. Il s'agit des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES). Dans certaines régions, notamment dans les Hauts-de-France (Troisvaux, Bailleul, Nédonchel et Croisilles) et en Île-de-France (Paris, Cergy, Nanterre, Ris-Orangis et Vaux-le-Penil), des CAES ont été ouverts pour assurer une mise à l'abri et un examen administratif dans les plus brefs délais, avant d'orienter, plus ou moins rapidement, les demandeurs et demandeuses d'asile vers un lieu d'hébergement en fonction de leur situation administrative (voir la carte de la Cimade pour connaître leur implantation ⁽¹⁾).

Chaque CAES a une capacité d'accueil spécifique. Le séjour ne doit pas y excéder une dizaine de jours en principe. En pratique, les délais sont plus longs à cause du manque récurrent de places d'hébergement pour les demandeurs et demandeuses d'asile. Selon leur situation administrative, les personnes demandant l'asile sont envoyées dans des centres dont le fonctionnement peut être coercitif. Les personnes placées en procédure « Dublin »⁽²⁾ passées par un CAES en région Île-de-France sont, la plupart du temps, hébergées dans des centres de la région qui peuvent être des centres d'assignation à résidence dans lesquels des contrôles et des arrestations sont pratiqués. Si ces centres sont saturés, les personnes sont envoyées hors de la région parisienne dans des centres d'accueil et d'orientation (CAO) ou directement dans des Prahda⁽³⁾ (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile), des centres qui visent notamment à faciliter les expulsions des personnes en procédure « Dublin ».

À partir du mois de juin 2018, pour accéder à un CAES en Île-de-France, il faut en outre soit être passé-e par l'un des deux centres d'accueil de jour pour personnes isolées⁽⁴⁾, soit avoir été repéré-e lors d'une maraude associative. Cette nouvelle étape préalable rend impossible l'accès direct à un CAES. Ce système vise à éviter les files d'attente devant les structures, telles qu'elles se formaient devant le précédent centre d'accueil de la porte de la Chapelle (l'ancienne « bulle »). Cela a pour conséquence de rendre invisibles les demandeurs et demandeuses d'asile et de dissimuler la politique de non-accueil de la France.

Normalement, le droit aux conditions matérielles d'accueil devrait être immédiatement ouvert. Or, dans la pratique, les demandeurs et demandeuses d'asile sont envoyé-e-s depuis les CAES dans des centres d'hébergement (CAO, CHUM, etc.) dans différentes régions et ce n'est qu'à partir de ce transfert – qui peut prendre un certain temps –

(1) <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux>

(2) Pour en savoir plus sur cette procédure : Gisti, L'accompagnement des demandeurs et demandeuses d'asile en procédure « Dublin », coll. *Les notes pratiques*, avril 2018 : www.gisti.org/spip.php?article5903

(3) www.gisti.org/spip.php?article5801

(4) www.gisti.org/IMG/pdf/flyer_accueil_de_jour_v4.pdf

que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) décide de faire débiter le versement de l'ADA. En attendant ce transfert, parfois longtemps, les demandeurs et demandeuses d'asile n'ont pas de quoi subvenir à leurs besoins et sont souvent contraints de dormir dans des campements improvisés qui ne cessent de se reformer après chaque expulsion faute d'un dispositif d'accueil correctement dimensionné.

B. Le passage au Guda

Le Guda, guichet unique de la demande d'asile, rassemble des agents de la préfecture et des agents de l'Ofii.

1. La préfecture

Lors du passage au Guda, la préfecture détermine, en fonction de la prise d'empreintes digitales, de la situation et du parcours de la personne qui demande l'asile, quelle procédure d'examen de sa demande va être appliquée: « normale », « accélérée » ou « Dublin »⁽⁵⁾.

La préfecture délivre alors « une attestation de demande d'asile », valable un mois, sur laquelle le type de procédure est mentionné. Ce document permet à la personne d'attester qu'elle a un droit au séjour en prouvant sa qualité de demandeur ou demandeuse d'asile.

2. L'Ofii

Dans un deuxième temps, un entretien est mené par des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, organisme dépendant du ministère de l'intérieur. Leur mission est d'informer les personnes demandant l'asile sur leurs droits, d'identifier leur vulnérabilité, de s'occuper de leur hébergement et de leur ADA.

a) L'offre de prise en charge

Les agents de l'Ofii demandent tout d'abord aux personnes de signer une « offre de prise en charge », c'est-à-dire un document qui indique que le demandeur ou la demandeuse accepte les conditions matérielles d'accueil qui lui sont proposées. Si certain·e·s demandeurs ou demandeuses d'asile sont hébergé·e·s par des ami·e·s, connaissances, ou famille, il ne faut pas donner cette information, car l'Ofii considérerait que la personne a refusé l'offre de prise en charge. Il est essentiel d'accepter cette offre dans sa globalité car, en cas de refus des conditions matérielles d'accueil, les personnes n'ont droit ni à l'hébergement ni à l'allocation.

La loi du 10 septembre 2018 apporte une modification importante à cette offre de prise en charge en ajoutant une nouvelle condition: accepter d'être envoyée dans la région désignée et imposée par l'Ofii lors de l'entretien, même si aucune proposition concrète d'hébergement n'est faite (Ceseda, art. L. 744-2). L'Ofii détermine la région en fonction du nombre de personnes demandeuses d'asile pouvant y être accueillies.

⁽⁵⁾ Pour en savoir plus sur les critères de détermination de la procédure suivie: Les premières démarches au guichet unique de demande d'asile (GUDA: préfecture et Ofii) : www.gisti.org/spip.php?article5118

Il ne sera pas possible de quitter cette région « de résidence » sans autorisation de l'Ofii. La proposition doit tenir compte des besoins et de la situation personnelle et familiale, établis lors de l'entretien de vulnérabilité (voir ci-dessous).

L'offre de prise en charge doit être traduite dans une langue comprise par la personne, de même que les explications sur les conséquences de son refus.

b) L'évaluation de la vulnérabilité

L'article L. 744-6 du Ceseda spécifie que l'Ofii doit procéder à un entretien d'évaluation de la vulnérabilité pour déterminer des besoins particuliers en matière d'accueil. Prévu par la directive européenne « accueil », cet entretien devrait être un moyen d'adapter la procédure pour un meilleur accueil des personnes demandant l'asile. Il vise à détecter les personnes en situation de handicap, les personnes âgées ou enceintes, les victimes de violences physiques, 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.

Les entretiens de vulnérabilité durent en moyenne quelques minutes. Ils ne sont jamais menés 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.

L'entretien ne se fait qu'au moyen d'un questionnaire prérempli pour identifier ces vulnérabilités, où ne sont pointées que les plus visibles : problèmes médicaux graves, handicaps, etc. Une infime proportion (environ 2 %) des demandeurs et demandeuses d'asile reçoivent un avis favorable pour bénéficier d'un hébergement adéquat en priorité, familles avec enfants en bas âge comprises.

c) L'orientation vers un hébergement

L'Ofii gère ce que l'on nomme le dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs et demandeuses d'asile, qui comprend différents types d'hébergement : centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda), hébergement en accueil temporaire - service de l'asile (At-sa), centre d'accueil et d'orientation (CAO), place d'hébergement en programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda). La tendance est à développer des hébergements de qualité de plus en plus faible, offrant de moins en moins de garanties, notamment en termes d'accompagnement. En 2018, on estime à environ 77 000⁽⁶⁾ les places d'hébergement. On estime qu'environ un quart des personnes hébergées ne sont plus en demande d'asile – elles sont réfugiées ou déboutées – et qu'environ 125 000 sont en attente d'un hébergement. Pour simplifier, moins d'une personne demandeuse d'asile sur deux est hébergée.

Comme précisé plus haut, la loi du 10 septembre 2018 a conditionné le versement de l'ADA à l'envoi des personnes demandeuses d'asile dans une région prédéterminée

(6) Rapport 2017 de l'Ofii : www.ofii.fr/qui-sommes-nous/rapports-d-activite

par l'Ofii, avec ou sans hébergement, sans qu'il leur soit possible de quitter cette région sans autorisation de l'Ofii (Ceseda, art. L. 744-2).

En principe, une place d'hébergement doit être proposée au moment du passage au Guda. Malheureusement, un bon nombre de personnes demandant l'asile n'en bénéficient pas compte tenu de la pénurie structurelle de places d'accueil. En contrepartie de l'absence de proposition d'hébergement, chaque adulte voit le montant de l'ADA qui lui est attribué majoré.

Attention ! Les enfants ne sont pas pris en compte dans le calcul de cette majoration.

Ce forfait additionnel (environ 320 € par mois) est censé permettre au demandeur ou à la demandeuse d'asile et à sa famille de trouver un logement dans le parc locatif privé, ce qui, en Île-de-France ou dans une grande ville française, est totalement irréaliste.

La loi du 10 septembre 2018 oblige le Service d'accueil et d'orientation (SIAO), service qui gère les hébergements d'urgence, de transmettre chaque mois à l'Ofii la liste des personnes en demande d'asile ou réfugiés qui y sont hébergées. L'Ofii suspend alors le versement du forfait additionnel.

De nombreux contentieux ont été introduits pour demander aux juges d'enjoindre aux préfets à trouver un hébergement à des personnes en cours de demande d'asile et à la rue, en arguant que cette absence d'hébergement était une atteinte au droit d'asile. Cependant, aujourd'hui, si la preuve d'une vulnérabilité n'est pas apportée, les juridictions administratives estiment qu'il n'y a pas de violation du droit d'asile, malgré les garanties exigées par la directive européenne.

d) L'ADA

Lors du passage au Guda, une carte de retrait et un code sont délivrés par l'Ofii pour le versement de l'ADA. La carte ne permet que 3 retraits par mois, dans n'importe quel distributeur automatique de billets. Il n'est par conséquent plus nécessaire d'avoir un compte en banque pour toucher l'ADA. La carte Ofii cesse d'être utilisable dès que l'ADA n'est plus versée.

Remarque : *l'ouverture d'un compte en banque reste conseillée car l'utilisation d'une carte bancaire (payante) est plus souple pour le retrait d'espèces. De plus, il est facile d'ouvrir un compte en banque avec une attestation de demande d'asile en cours de validité.*

L'ADA étant versée à terme échu aux seuls demandeurs ou demandeuses d'asile, ce n'est, au minimum, qu'un mois et demi après le passage au Guda que l'argent sera effectivement versé (et donc parfois plusieurs mois après que la demande d'asile ait été effectuée auprès de la Spada ou du CAES).

Les conditions d'obtention de l'ADA sont les suivantes :

– avoir plus de 18 ans (une ou un mineur isolé étranger ne pourra pas toucher l'ADA, pas plus que les parents d'un enfant pour lequel ils demanderaient l'asile, si ce dernier est mineur) ;

- déclarer avoir des revenus inférieurs au revenu de solidarité active (RSA) : 550 € pour un·e adulte sans enfant ; un formulaire de déclaration de revenus de l'Ofii est prévu à cet effet et doit être signé par la personne ;
- avoir une attestation de demande d'asile en cours de validité. La loi du 10 septembre 2018 introduit de nouveaux cas de fin du droit au maintien, notamment en cas d'irrecevabilité décidée par l'Ofpra (art. L. 743-2, 4°). Un nouvel alinéa (7°) à l'article L. 743-2 permet de mettre fin au droit au maintien des personnes originaires d'un pays dit « d'origine sûr » dont la demande a été rejetée par l'Ofpra, mais également aux personnes dont la demande de réexamen a été rejetée par l'Ofpra, ainsi qu'aux personnes qui « constitue[nt] une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État » ;
- avoir accepté et signé l'offre de prise en charge lors de son passage au Guda ; la loi du 10 septembre 2018 introduit en outre l'obligation pour la personne d'avoir accepté d'être orientée dans la région imposée par l'Ofii, même en l'absence de proposition d'hébergement ;
- avoir déposé son formulaire Ofpra dans les 21 jours suivant son passage au Guda (sauf pour les personnes en procédure « Dublin »⁽⁷⁾).

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

II. Montant et calcul de l'ADA

A. Début et fin

Selon les textes européens, l'octroi des conditions matérielles d'accueil, et donc de l'allocation, 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 le premier passage en Spada. Le versement est ensuite retardé d'environ 45 jours, correspondant, selon l'Ofii, à un temps de traitement administratif. Dans les faits, entre le premier passage en Spada et le premier versement de l'ADA, il peut s'écouler plus de 4 mois.

La fin de versement de l'ADA prend fin :

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

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 pratique, l'ADA s'arrête souvent beaucoup plus tôt, car l'Ofii émet une décision de suspension si le demandeur ou la demandeuse ne se présente pas à une convocation de l'Ofii, de la police aux frontières (PAF) ou de la préfecture (voir IV. Les cas de refus, suspension et retrait, p. 11).

B. Montant et calcul

1. Si la personne demandant l'asile est hébergée

L'ADA est calculée en fonction de la composition familiale du foyer. La première personne du foyer (allocataire principale) se voit octroyer un montant 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 : mineur-e-s, ils et elles sont pris en compte de droit ; majeur-e-s et non marié-e-s, ils et elles ne seront pris en compte pour le calcul de l'ADA que si l'allocataire principal-e les avait déjà mentionnés à l'Ofii lors de la demande d'ADA au moment du passage au Guda.

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

Le montant de l'ADA décrit ci-dessus s'entend pour les personnes hébergées.

2. En cas de non-prise en charge de d'hébergement par l'État

Pour les personnes non hébergées qui manifestent un besoin d'hébergement à l'Ofii, un forfait hébergement de 7,40 € par adulte et par jour s'ajoute au montant de base de l'ADA.

Attention! Si une personne est hébergée par un tiers ou dispose d'une solution temporaire d'hébergement, il ne faut pas communiquer cette information à l'Ofii, car il peut alors refuser d'attribuer le montant additionnel. Selon le décret du 31 mai 2018, le forfait hébergement est réservé aux demandeurs et demandeuses qui ont « manifesté un besoin d'hébergement [et qui n'ont pas] accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit » (annexe 7-1 du Ceseda, mentionné à l'article D. 744-26).

Le montant additionnel de l'ADA pour une personne à laquelle aucun hébergement n'est proposé a été revalorisé deux fois, suite à des contentieux auprès du Conseil d'État, ce dernier ayant estimé qu'il était insuffisant eu égard à l'objectif de se loger dans le privé.

Attention! En Guyane et à Saint-Martin, le montant de l'ADA a été diminué de 3 € euros par rapport au montant versé en métropole (décret n° 2017-430 du 29 mars 2017). Pourtant, le coût de la vie est supérieur de 10 % dans ces départements. À Mayotte, aucune allocation pour demandeur d'asile n'est versée.

III. Les cas de refus, de suspension et de retrait

L'ADA peut être refusée, suspendue ou retirée dans des conditions encadrées par les textes. Le refus, la suspension ou le retrait de l'ADA sont possibles et non pas obligatoires, l'Ofii doit donc motiver sa décision. L'Office doit assurer un contrôle de proportionnalité entre les causes qui justifient le retrait et la situation de la personne, et notamment vérifier que la personne ne relève pas d'une situation de vulnérabilité.

Dans ces trois cas, l'Ofii doit motiver sa décision et notifier une intention de refus, de suspension ou de retrait à la personne demandant l'asile. Cette dernière dispose de 15 jours pour produire des observations écrites sur la légalité de la décision ou sur sa vulnérabilité, par exemple. En pratique, il est rare que l'Ofii réagisse positivement à ces observations qui n'ont donc que peu d'effet.

L'Ofii doit ensuite notifier à la personne demandeuse la décision définitive, motivée et prenant en compte la vulnérabilité de la personne. Dans tous les cas, l'arrêt des versements ne peut intervenir avant la notification de cette décision définitive. En pratique, de nombreux abus sont constatés.

L'Ofii arrête souvent le versement au moment de l'envoi de la notification d'intention, sans attendre les observations du ou de la bénéficiaire et sans examiner la situation de vulnérabilité. Pour connaître le mois à partir duquel l'Ofii a stoppé le versement, il est possible d'aller chercher une attestation de paiement de l'ADA à l'Ofii, document qui indique l'historique des versements.

A. Les cas de refus

L'ADA peut être refusée dans quatre cas :

- en cas de demande de réexamen de la demande d'asile (Ceseda, art. L. 744-8) ;
- si le ou la demandeuse, sans motif légitime, n'a pas déposé sa demande d'asile dans les 90 jours suivant son entrée en France (Ceseda, art. L. 744-8). Les 90 jours se comptent à partir du moment où le titre de séjour sous lequel la personne résidait en France arrive à expiration et n'est pas renouvelé, la personne se retrouvant alors en situation irrégulière sur le territoire (TA Châlons-en-Champagne, 5 juillet 2018).

Attention ! Ce délai était de 120 jours auparavant, mais il a été réduit à 90 jours par la loi sur l'immigration et l'asile du 10 septembre 2018.

L'Ofii utilise abondamment ce motif de refus. Dans certaines régions, notamment en Île-de-France, l'accès aux Spada est très difficile et il n'est pas rare qu'un demandeur d'asile mette plus de 90 jours à accéder au Guda. Cette saturation du système devrait évidemment être considérée comme un « motif légitime » et il faut le mettre en avant auprès de l'Ofii ;

Remarque: *il est également possible d'expliquer que l'on est en France depuis un certain temps mais que la situation dans le pays d'origine a changé (guerre qui se déclare, coup d'État, etc.), qui justifie que l'on demande l'asile au-delà des 90 jours.*

– en cas de « fraude », depuis un décret du 29 mars 2017. Le législateur ne définit pas ce qu'il entend par la notion de « fraude » (Ceseda, art. D. 744-37), mais elle peut viser des personnes qui auraient présenté des demandes d'asile sous différentes identités. Il convient alors de démontrer à l'Ofii qu'il n'y avait pas d'intention de « fraude ». Souvent, il peut s'agir d'une erreur de la préfecture (erreur dans l'orthographe du nom, sur la date de naissance, sur le nombre d'enfants, etc.). La loi du 10 septembre 2018 désigne clairement comme fraudeuses les personnes ayant présenté plusieurs demandes d'asile sous différentes identités.

– si, lors de l'entretien avec l'Ofii, l'orientation vers la région « de résidence » ou l'hébergement imposé par l'Ofii a été refusée par la personne demandeuse d'asile (loi du 10 septembre 2018).

Les cas de refus de l'attestation de demande d'asile précisés à l'article L. 743-2 du Ceseda sont également à prendre en compte car les personnes visées par cet article n'ont pas ou plus de droit au séjour en France (par exemple, en cas de décision d'irrecevabilité de l'Ofpra).

Les notifications de décision de refus de l'ADA peuvent être délivrées au moment du passage au Guda, sans notification préalable d'intention de refus, ce qui prive la personne de la possibilité de faire des observations écrites dans les 15 jours.

B. Les cas de suspension

L'Ofii peut décider, à tout moment de la procédure, de suspendre l'ADA pour différents motifs.

L'Ofii peut suspendre l'allocation si le demandeur ou la demandeuse d'asile (Ceseda, art. L. 744-8 et art. D. 744-35) :

– a refusé une proposition d'hébergement dans un lieu dédié à l'accueil des personnes demandant l'asile et financé par le budget BOP 303 « immigration et asile », rattaché au ministère de l'intérieur (Cada, Huda, At-sa, CAO, Pradha, DPAR) ;

Remarque: *le refus d'un hébergement proposé par le 115 ou par la préfecture (financé par le budget BOP 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » : Chum, gymnase, centre d'accueil temporaire) ne peut donc être un motif de suspension.*

– est parti-e de son hébergement pour demandeurs d'asile ou s'en est absenté-e pendant plus de 5 jours sans « justification valable » et sans en avoir informé le responsable du lieu ;

– n'a pas respecté l'obligation de se présenter aux autorités (préfecture, Ofii, Ofpra, police aux frontières), n'a pas répondu aux demandes d'information ou ne s'est

pas rendu-e aux entretiens personnels concernant sa demande d'asile, « sans motif légitime » ;

Attention ! Lors d'une absence à une convocation, il est préférable de prévenir soit par fax, soit par lettre recommandée avec accusé de réception (LRAR), la préfecture ou l'Ofpra et l'Ofii de la raison de l'absence (raisons médicales par exemple).

– cesse temporairement de remplir les conditions d'attribution, notamment s'il ou elle obtient une autorisation de travail et voit ses ressources dépasser le plafond ;

– ne produit pas les documents nécessaires à la vérification de son droit à l'allocation (attestation de demande d'asile notamment).

Attention ! Les motifs de suspension de l'ADA ne sont pas exactement les mêmes que les critères de placement en procédure accélérée utilisés par les préfectures. Un placement en procédure accélérée ne signifie donc pas systématiquement une suspension de l'ADA, contrairement à certaines pratiques de l'Ofii.

Lorsqu'une décision définitive de suspension de l'ADA a été prise, la personne demandant l'asile peut, à tout moment, solliciter le rétablissement de l'allocation par écrit, en LRAR. La non-réponse à cette demande (au bout de 2 mois) ou une réponse négative constitue une nouvelle décision administrative, contestable devant le tribunal administratif. Si le tribunal donne raison à la personne, cela permet une reprise des versements mais seulement à partir de la date de la décision de rétablissement de l'allocation et non de manière rétroactive.

C. Les cas de retrait

Enfin, l'Ofii peut également décider de retirer le bénéfice de l'allocation pour différents motifs. Le retrait est prévu si le demandeur ou la demandeuse d'asile (Ceseda, art. L. 744-8 et D. 744-36) :

– est accusé-e de fraude ou s'il ou elle dissimule tout ou partie de ses ressources, notamment en oubliant de prévenir l'Ofii s'il ou elle travaille. La notion de fraude n'est pas clairement définie et pourra être contestée au tribunal administratif ;

– a fourni des informations mensongères sur sa situation familiale ;

– a un comportement violent ou a commis des manquements graves au règlement de son lieu d'hébergement ;

– quitte l'hébergement ou la région d'orientation déterminée par l'Ofii sans autorisation (loi du 10 septembre 2018) ;

– a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes (loi du 10 septembre 2018).

Les cas de retrait de l'attestation de demande d'asile précisés à l'article L. 743-2 du Ceseda sont également à prendre en compte car les personnes visées par cet article n'ont pas ou plus de droit au séjour en France et ne touchent plus l'ADA. Par exemple,

les personnes provenant d'un pays dit d'origine sûr ou les personnes en réexamen, rejetées par l'Ofpra, même si elles ont formé un recours devant la CNDA.

Les décisions de retrait doivent être écrites et motivées (Ceseda, art. L. 744-8).

Attention! Depuis le décret n° 2017-430 du 29 mars 2017, le montant additionnel pour absence d'hébergement peut être retiré en cas « d'informations mensongères relatives à son domicile ou sur les modalités d'hébergement », notamment si le demandeur ou la demandeuse continue à percevoir le montant additionnel alors qu'il ou elle est hébergée. Il est important donc, si la personne n'est pas hébergée par l'État mais temporairement par des amis ou des personnes solidaires, de ne pas en informer l'Ofi car elle retirera cette part additionnelle de l'ADA, alors que c'est à l'État de prendre en charge les personnes demandant l'asile.

IV. Les recours contre les refus, les suspensions ou les retraits de l'ADA

A. La procédure

Voir le schéma du recours contre les décisions de refus, de retrait ou de suspension de l'ADA (p. 23).

Voir le schéma des différents recours contre ces décisions (p. 24).

1. Les observations écrites auprès de l'Ofii à la suite d'une notification d'intention de refus, de suspension ou de retrait

L'intention de refus, de suspension ou de retrait, notifiée par lettre recommandée ou remise en mains propres au demandeur ou à la demandeuse d'asile, peut être contestée auprès de l'Ofii via des observations. Elles doivent être envoyées à l'Ofii par la personne concernée en LRAR. Cependant, il est assez rare que l'Ofii prenne en compte ces observations et revienne sur sa décision.

Même si la loi prévoit qu'elles doivent être motivées, les décisions prises par l'Ofii sont sommaires : il s'agit de cases cochées en fonction des situations. Il est important, lorsque l'on fait des observations, d'apporter tous les éléments qui pourraient étayer le recours à venir, notamment ceux qui concernent la vulnérabilité de la personne, de signaler une situation de précarité, un problème médical, etc. (voir B. Moyens de forme, p. 17, et C. Moyens de fond contre les décisions de refus, de suspension ou de retrait de l'ADA, p. 19).

Attention ! L'arrêt du versement ne peut prendre effet qu'après l'envoi de la décision définitive et non à la suite de la notification de l'intention de refus, de suspension ou de retrait. Cependant, il est fréquent que l'Ofii suspende l'allocation dès l'envoi de cette « intention ».

À l'issue du délai de 15 jours pendant lequel la personne demandant l'asile peut faire des observations, l'Ofii va notifier la décision finale de refus, de suspension ou de retrait, qu'il sera possible d'attaquer au contentieux devant le tribunal administratif compétent.

2. L'introduction d'un recours devant le tribunal administratif

Remarque : *l'aide juridictionnelle est de droit. Si le bureau d'aide juridictionnelle venait à la refuser, il est possible d'invoquer directement l'article 26 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.*

Dans ces contentieux, il est préférable d'utiliser les procédures d'urgence (les référés administratifs).

a) Le référé-suspension

C'est un recours qui permet de suspendre en urgence l'exécution d'une décision administrative dont on a, par ailleurs, demandé l'annulation. Pour être recevable, il faut donc démontrer :

- une situation d'urgence particulière, c'est-à-dire que l'exécution de la décision « porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre » (jurisprudence constante du Conseil d'État) ;
- l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la décision ;
- avoir également produit un recours en annulation classique, dit « recours au fond », contre la décision de l'Ofii dans le délai imparti, à savoir 2 mois à la suite de décision (ce qui suppose de joindre la copie de la requête du recours au fond et de son accusé de dépôt).

Remarque : *si le délai de recours de 2 mois est dépassé et si cela concerne une décision de suspension, il est possible de demander à l'Ofii le rétablissement de l'ADA pour obtenir une nouvelle décision et ainsi rouvrir un délai pour contester (voir p. 21).*

Les délais pour l'examen d'un recours au fond et la décision du juge varient selon les tribunaux et leur degré d'encombrement. À titre d'exemple, en région parisienne, à Cergy-Pontoise, le délai est de presque 2 ans, tandis qu'à Paris il est de 3 mois.

L'audience a lieu, en principe, dans les 15 jours.

Attention ! Il faut déposer une demande d'aide juridictionnelle pour le référé et une autre pour le recours au fond.

Remarque : *il est vivement conseillé de saisir le Défenseur des droits parallèlement au recours afin qu'il puisse prendre connaissance de ces nombreuses violations et qu'il puisse agir en conséquence. Pour le saisir, une simple requête suffit, à l'aide d'un formulaire directement accessible sur son site⁽⁸⁾.*

b) Le référé-liberté

Ce recours peut également être utilisé. Il doit, dans ce cas, être démontré :

- une « extrême urgence » qui justifie l'intervention immédiate du juge (par exemple en raison de l'état de santé du ou de la requérante, d'une situation d'extrême précarité ou de la présence d'enfants mineurs à charge) ;
- que l'administration porte une « atteinte grave à une liberté fondamentale » (par exemple le droit d'asile, la liberté d'aller et venir, le droit à l'hébergement d'urgence) ;
- que cette atteinte est « manifestement illégale ».

(8) https://formulaire.defenseurdesdroits.fr/code/afficher.php?ETAPE=accueil_2016

Contrairement au référé-suspension, il n'est pas nécessaire d'avoir introduit un recours en annulation préalablement, mais la condition d'urgence est appréciée beaucoup plus strictement. L'audience a lieu dans les 48 heures.

Le choix se fait également en fonction de la jurisprudence des tribunaux. Par exemple, en 2018, en région parisienne, les avocat-e-s privilégient le référé-suspension, car les référés-liberté sont régulièrement rejetés sans audience, les juges considérant que la condition d'urgence n'est pas remplie.

Quelle que soit la voie de recours envisagée, il importe, pour caractériser l'urgence, de bien détailler la situation de l'intéressé-e en précisant ses conditions d'existence. Il arrive en effet que certain-e-s juges des référés exigent que l'intéressé-e apporte la preuve de son dénuement (pourtant quasiment impossible à prouver), y compris dans le cadre du référé-suspension.

Si cela est nécessaire, il est possible de joindre des attestations de travailleurs ou travailleuses sociales ou personnels d'associations caritatives pour prouver que la personne se trouve dans une situation de grande précarité.

3. En l'absence de notification, quelle procédure ?

Il peut arriver que l'Ofii, pour des raisons diverses, stoppe le versement de l'ADA sans même en avertir le ou la principale concernée. Il s'agit donc ici d'une absence de notification d'intention, ainsi qu'une absence de notification définitive. Même si l'Ofii argue régulièrement d'un « problème informatique », il est important d'agir vite devant les tribunaux en cas de non-paiement, car le « problème informatique » peut durer de nombreux mois, et le paiement final n'est pas toujours rétroactif. Ici, on peut notamment utiliser les deux types de référés cités plus haut, le référé-suspension (par exemple: TA Paris, 4 octobre 2017) ou le référé-liberté (CE, juge des référés, 8 juin 2017, n° 410867; CE, juge des référés, 23 juin 2017, n° 411582).

Il peut être utile, en accord avec la stratégie de l'avocat-e, de se déplacer à l'Ofii pour obtenir une « attestation de non-versement » de l'ADA.

B. Moyens de forme contre les décisions de refus, de suspension ou de retrait de l'ADA (illégalités externes)

Il est possible de soulever des moyens touchant à la légalité externe (forme) de la décision, comme le vice d'incompétence de l'auteur de la décision attaquée ou des vices de procédure.

Lorsque l'Ofii décide de refuser les conditions matérielles d'accueil, de les suspendre ou de les retirer, elle doit au préalable et nécessairement respecter la procédure consignée dans le Ceseda. Ainsi, la décision de refus, de suspension ou de retrait doit être écrite et motivée (Ceseda, art. L. 744-8; TA Paris, 24 février 2018, n° 1713266).

Certains de ces moyens sont invocables quelle que soit la décision (refus, suspension ou retrait) et peuvent également être utilisés lors des observations écrites à l'Ofii.

1. La délégation de signature

La décision doit être prise par une autorité compétente (TA Melun, 22 février 2018, n° 1707170). Il faut ainsi bien vérifier ce point (la liste des personnes qui ont reçu une délégation de signature est disponible sur le site de l'Ofii) car, souvent, ces décisions ne sont pas signées par le directeur ou la directrice territoriale mais par un·e agent·e qui n'a aucune délégation de signature.

2. L'entretien de vulnérabilité

Avant de prendre une décision, l'Ofii doit réaliser un entretien individuel (Ceseda, art. L. 744-8) afin d'évaluer la ou les vulnérabilités éventuelles du demandeur ou de la demandeuse d'asile. En pratique, il est réalisé au moyen d'un questionnaire qui ne prend en considération que les constatations objectives de la vulnérabilité (comme un handicap, une grossesse, etc.). Cet entretien dépasse rarement quelques minutes et ne prend pas vraiment en compte les difficultés réelles des personnes. Cette absence d'évaluation de la vulnérabilité peut être invoquée surtout si la personne peut apporter la preuve de ses difficultés (certificats médicaux, rapports sociaux, etc.). Il est possible de signaler une vulnérabilité auprès de l'Ofii à tout moment après cet entretien en envoyant un courrier par LRAR.

Remarque : *pour rappel, il est possible de signaler une situation de vulnérabilité à tout moment, à la suite de l'entretien, auprès de l'Ofii (par mail et courrier recommandé).*

3. Les femmes isolées

Les femmes demandeuses d'asile isolées ou victimes de violences liées au genre ne sont généralement pas considérées comme des personnes vulnérables. Pourtant, certaines femmes, notamment celles qui sont isolées, se trouvent dans des situations de vulnérabilité extrême du fait d'un hébergement précaire ou inexistant et d'un niveau insuffisant d'aide matérielle. En effet, l'ADA, même avec son montant additionnel, ne permet pas de trouver un logement ou un hébergement dans le parc privé.

L'article L. 744-2-II, issu de la loi du 10 septembre 2018, précise cependant que l'Ofii doit déterminer la région « de résidence » en fonction de l'existence de structures à même de prendre en charge de façon spécifique les victimes de traite des êtres humains ou les cas de violences physiques ou sexuelles.

À la suite d'un parcours migratoire empreint de dangers où elles risquent d'être victimes de viol, de violences psychologiques, physiques ou sexuelles graves à chaque étape du trajet, elles continuent en France d'être confrontées aux mêmes risques d'agressions ou de crimes. Que ce soit pour l'accès à un hébergement dont elles ont besoin pour se protéger ou que ce soit, une fois hébergées, pour un accompagnement adapté, elles nécessitent une attention particulière.

Pour démontrer la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent certaines exilées, il sera aussi possible d'invoquer la convention d'Istanbul ou la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique (ratifiée le 4 juillet 2014 et entrée en vigueur en France le

1^{er} novembre 2014). Cette convention érige des standards minimaux en matière de prévention, de protection des victimes et de poursuite des auteurs.

Elle constitue dorénavant une norme internationale d'effet direct, directement invocable par les particuliers devant le juge national.

Plusieurs dispositions peuvent être invoquées :

– article 4 § 1 : « Les Parties prennent les mesures législatives et autres nécessaires pour promouvoir et protéger le droit de chacun, en particulier des femmes, de vivre à l'abri de la violence aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée. »

– article 5 § 2 : « Les Parties prennent les mesures législatives et autres nécessaires pour agir avec la diligence voulue afin de prévenir, enquêter sur, punir, et accorder une réparation pour les actes de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention commis par des acteurs non étatiques. »

– article 60 § 3 : « Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour développer des procédures d'accueil sensibles au genre et des services de soutien pour les demandeurs d'asile, ainsi que des lignes directrices fondées sur le genre et des procédures d'asile sensibles au genre, y compris pour l'octroi du statut de réfugié et pour la demande de protection internationale. »

Un rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique a été publié par le Conseil de l'Europe. Les paragraphes 298 et 299 de ce rapport parlent spécifiquement de la situation des femmes exilées.

Ce moyen peut être invoqué au fond – mauvaise appréciation de la vulnérabilité – et sur la forme – absence d'entretien (TA Melun, 12 octobre 2017, n° 1610456 ; TA Paris, 2 mars 2018, n° 1802902/9).

C. Les moyens de fond contre les décisions de refus, de suspension ou de retrait de l'ADA (illégalités internes)

Le juge doit faire un contrôle des motifs de la décision et rechercher la cause de l'acte, c'est-à-dire la raison pour laquelle la décision a été prise. Il est possible de contester ces motifs en les considérant comme injustifiés (erreur de droit, erreur de qualification juridique des faits, etc.). Le juge contrôle également le contenu de l'acte pour voir s'il y a une violation de la loi.

Certains de ces moyens peuvent également être utilisés lors des observations écrites à l'Ofii.

Le délai de recours contentieux pour une décision de refus, de retrait ou de suspension de l'ADA est de 2 mois à compter de sa notification.

1. Moyens de fond contre une décision de refus et de retrait

a) Les décisions de refus

Les décisions de refus peuvent être prises sur quatre fondements (Ceseda, art. L. 744-8 et D. 744-36) :

- en cas de réexamen d'une demande d'asile ;
- si la personne n'a pas sollicité l'asile dans un délai de 90 jours depuis son arrivée sur le territoire. Les moyens utilisés vont dépendre de la durée de ce dépassement. Lorsqu'il s'agit d'un dépassement de quelques semaines ou mois, il est possible d'invoquer – selon la situation dans la région – les délais d'accès à la procédure d'asile ou la situation personnelle de la personne (par exemple, si elle a eu besoin de soins et produit des certificats médicaux ou des bulletins d'hospitalisation) ;
- si la personne refuse l'orientation ou l'hébergement dans la région déterminée par l'Ofii (loi du 10 septembre 2018) ;

Remarque : *Le délai des 90 jours ne se compte qu'à partir du moment où la personne est considérée comme étant en situation irrégulière (TA Chalons, 5 juillet 2018, n° 1800769). Si elle a dépassé ce délai, notamment parce qu'elle vit déjà en France, il est possible d'expliquer que l'on vit en France depuis un certain temps mais que la situation dans le pays d'origine a changé (guerre qui se déclare, coup d'État, etc.), qui justifie que l'on demande aujourd'hui l'asile.*

- depuis le décret n° 2017-430 du 29 mars 2017, en cas de fraude (Ceseda, art. D. 744-36), si la personne a dissimulé tout ou partie de ses ressources, a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale (CE, 9 novembre 2017, req. n° 415132), a eu un comportement violent ou a commis des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement.

Le Conseil d'État précise également que la fraude est caractérisée notamment lorsque le demandeur ou la demandeuse d'asile a fourni des informations mensongères relatives à son domicile ou ses modalités d'hébergement (CE, 17 janvier 2018, req. n° 410280).

b) Les décisions de retrait

Les décisions de retrait peuvent être prises sur quatre fondements si la personne demandant l'asile :

- est accusée de fraude ou si elle dissimule tout ou partie de ses ressources, notamment en oubliant de prévenir l'Ofii si elle travaille ;
- a fourni des informations mensongères sur sa situation familiale ;
- a un comportement violent ou a commis des manquements graves au règlement de son lieu d'hébergement ;
- a quitté l'hébergement ou la région sans autorisation de l'Ofii (loi du 10 septembre 2018).

c) Les cas de retour en France suite à un « transfert Dublin »

L'Ofii tente actuellement de refuser le bénéfice des conditions matérielles d'accueil aux personnes placées en procédure « Dublin » qui reviennent en France après leur transfert dans le pays membre de l'UE désigné comme responsable de l'examen de leur demande d'asile, en arguant qu'il s'agit d'un cas de fraude.

Les tribunaux censurent ces décisions au motif que ces personnes sont redevenues demandeuses d'asile du fait de leur nouvelle entrée en France. L'Ofii ne peut pas refuser les CMA sans avoir respecté la procédure prévue, notamment l'entretien individuel, si aucune fraude ne peut être reprochée (TA Paris, 30 mars 2018, req. n° 1804582/9; TA Paris, 25 avril 2018, n° 1804709/9; TA Paris, 17 mai 2018, n° 1806589/9; TA Paris, 19 avril 2018, n° 1804483/9; TA Cergy, 7 mai 2018, n° 1803711).

Et ce d'autant moins « que la demande d'asile, qui ne relève pas de la compétence de l'Ofii, est en cours de réexamen et nécessite, le cas échéant, une demande de reprise en charge par l'État membre responsable » (TA Marseille, 28 février 2018, req. n° 1801077). Cependant, deux nouvelles jurisprudences (CE, 27 septembre 2018, n° 424180 et n° 424179) énoncent une nouvelle règle : c'est à l'État responsable de l'examen de la demande d'asile (dans le cadre d'une procédure « Dublin ») d'assurer les CMA. En cas de retour en France, suite à un premier transfert, l'Ofii peut donc refuser les CMA, sauf si l'État responsable est défaillant (non-examen de la demande d'asile, délivrance d'obligation à quitter le territoire, etc.). Il faudra donc prouver par tout moyen que c'est le cas par des déclarations circonstanciées sur l'accueil reçu et sur l'absence et/ou le refus de prise en charge, etc.

De plus, l'Ofii est tenu d'accorder les conditions matérielles d'accueil à un demandeur ou une demandeuse d'asile dès lors que le préfet ou la préfète a délivré à l'intéressé-e une attestation de demande d'asile. Ce n'est pas l'une des prérogatives de l'Ofii de porter une appréciation sur les conditions dans lesquelles l'attestation a été délivrée, même si elle fait suite au retour en France de l'intéressé-e après une procédure de transfert dans un autre pays en application des dispositions du règlement (UE) 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, dit « Dublin III ».

En ce qui concerne l'orientation obligatoire de l'Ofii vers la région ou l'hébergement (introduite par la loi du 10 septembre 2018), il est précisé qu'une évaluation des besoins, de la situation familiale ainsi que de la vulnérabilité des personnes doit être prise en considération. Au regard de ce qui se pratique actuellement, à savoir une absence manifeste de ces différentes évaluations, des recours seront probablement possibles en invoquant les besoins, les situations médicales ou personnelles afin de contester un refus ou un retrait.

2. Moyens de fond contre une décision de suspension

Le délai de recours contentieux pour une décision de suspension de l'ADA est de 2 mois à compter de sa notification. Si ce délai est passé, il est possible de demander le rétablissement de l'ADA directement auprès de l'Ofii par courrier LRAR (Ceseda, art. D. 744-38).

Si l'Ofii répond par la négative ou si l'Ofii ne répond pas dans les 2 mois (refus implicite), il est alors à nouveau possible de faire un recours contentieux contre cette décision.

→ Suspension en cas de non-présentation à une convocation

L'Ofii décide systématiquement de suspendre l'ADA en cas de non-présentation à des convocations administratives (voire à une seule dans certaines régions) comme une convocation à la préfecture, à la police aux frontières ou au commissariat. Cette suspension touche en grande majorité les personnes en procédure « Dublin », qui ne se rendent pas à leur convocation pour le vol de transfert, qui manquent une signature lors d'une assignation à résidence ou une convocation à la préfecture. La notification d'intention de suspension peut arriver des mois après la convocation manquée.

L'Ofii se fonde sur les informations données par la préfecture pour estimer que le ou la requérante ne s'est pas présentée à la convocation.

Cependant, plusieurs décisions de tribunaux administratifs (notamment TA Melun, 10 novembre 2017 et 21 décembre 2017) rappellent que la charge de la preuve est à l'administration. C'est donc à l'Ofii de prouver que le demandeur ou la demandeuse dont l'allocation est suspendue ne s'est pas présenté-e à ces convocations.

À titre d'exemple, un simple mail de la préfecture à l'Ofii indiquant que la personne a été placée en fuite ne saurait suffire, pour le juge administratif, à démontrer que l'Ofii a apporté la preuve d'une ou plusieurs absences à des convocations.

De plus, si la préfecture n'a pas apprécié correctement la situation en plaçant une personne en fuite – par exemple en cas d'une non-présentation à une seule convocation –, l'Ofii ne peut pas suspendre l'ADA et, s'il l'a fait, il doit reverser celle-ci rétroactivement (TA Paris, 10 avril 2018, req. n° 1717077/3-3). Malheureusement, les tribunaux ont des décisions divergentes sur la rétroactivité (voir ci-dessous).

Il est également possible de rappeler à l'Ofii qu'il doit évaluer la vulnérabilité du demandeur ou de la demandeuse d'asile avant de prendre la décision de suspension (TA Montreuil, 29 juin 2016 ; TA Nantes, 12 août 2016 ; CA Toulouse, 3 avril 2018). Ce critère peut être mis en avant, notamment si la personne est à la rue et suivie médicalement. L'Ofii devra en avoir été informé auparavant par courrier recommandé, lors des observations et par un courrier au médecin de zone (Medzone), autorité médicale évaluant la vulnérabilité des demandeurs et demandeuses d'asile en vue de leur attribuer un hébergement.

Attention ! Une nouvelle pratique de l'Ofii a été observée dans certains départements à l'encontre de personnes en procédure Dublin placées en fuite et qui se présentent à l'issue des 18 mois pour demander l'asile : seules les plus vulnérables ont bénéficié des CMA. Or, aucun fondement juridique ne justifie cette pratique. Il faudra donc rester vigilant-e et ne pas hésiter à faire des recours-suspension auprès du TA.

D. Obtenir la rétroactivité de l'ADA en cas de refus, de suspension ou de retrait

Remarque: *il est à noter que, souvent, une décision positive du tribunal administratif ne suffit pas à déclencher le paiement. Il convient donc de faire un suivi rapproché de la situation et de relancer régulièrement l'Ofii, voire d'aller jusqu'à faire une demande d'exécution du jugement au tribunal administratif.*

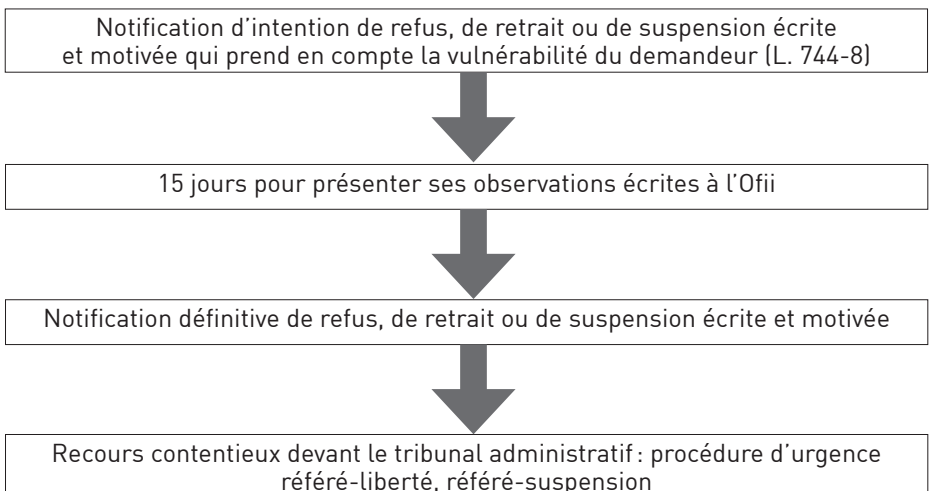
Lorsque l'Ofii arrête le versement de l'ADA de manière illégale, les recours en référé permettent d'agir en urgence. Néanmoins, entre le temps écoulé pour trouver une assistance (association, puis avocat-e), faire les observations et effectuer le recours, il peut s'écouler plusieurs mois avant qu'un jugement ait lieu.

Le paiement rétroactif de ces périodes d'absence d'allocation est généralement demandé dans les référés, mais de plus en plus de juges refusent de l'examiner. En effet, les juges considèrent que l'urgence est de mettre fin à la décision illégale et non d'étudier les demandes qui vont au-delà. Cependant, les pratiques divergent en fonction des tribunaux, il ne faut donc pas hésiter à solliciter cette rétroactivité.

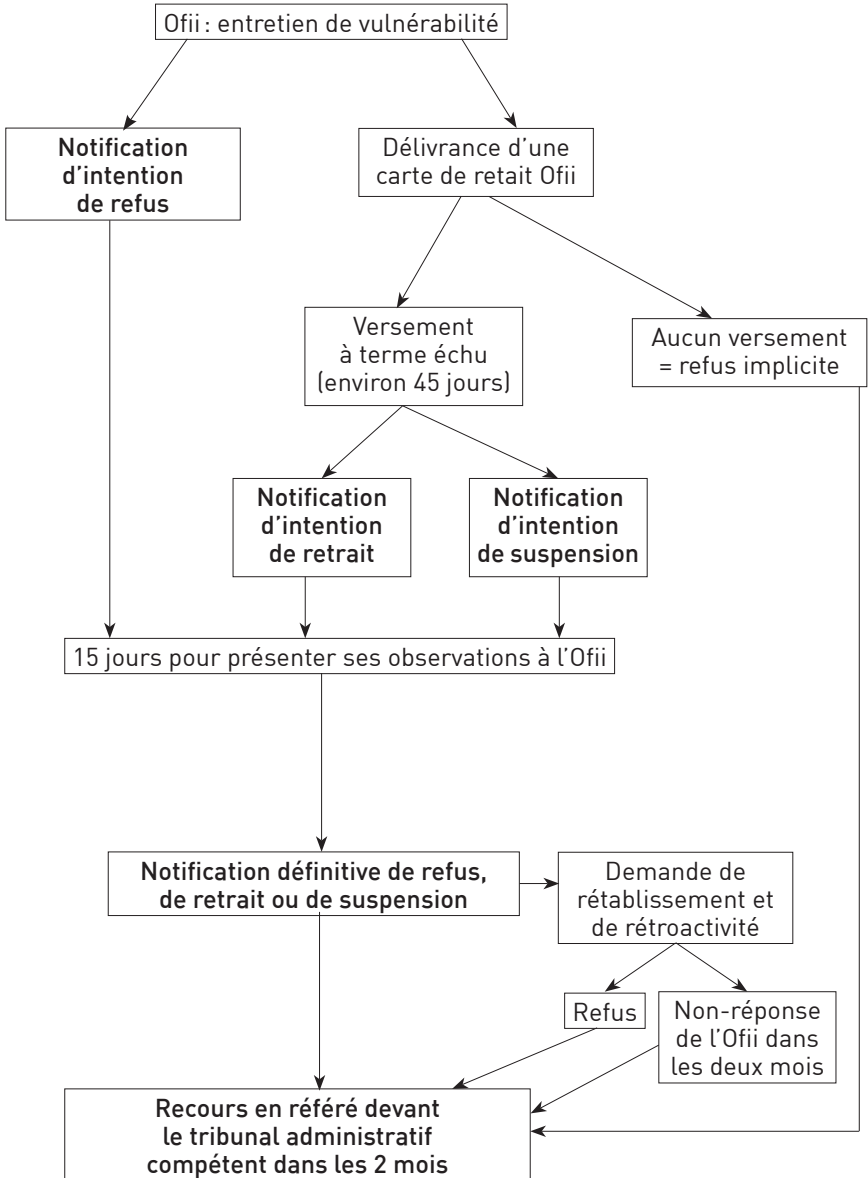
Le référé-suspension est donc souvent plus favorable car il permet, lors de l'audience en urgence, de demander cette rétroactivité et, en cas de refus, de la soumettre à l'audience sur le fond.

La loi du 10 septembre 2018 introduit un délai de 2 ans à partir de l'ouverture des droits, pendant lequel il est possible de demander le versement des prestations non versées. L'Ofii dispose du même délai pour demander le remboursement de prestations indues sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Schéma du recours contre les décisions de refus, de retrait ou de suspension de l'ADA



Les différents recours contre le refus, le retrait ou la suspension de l'ADA



Qu'est-ce que le Gisti ?

www.gisti.org

Défendre les droits des étrangers et des étrangères

Le Gisti est né en 1972 de la rencontre entre des intervenant-e-s des secteurs sociaux, des militant-e-s 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-e-s 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-e-s, collectifs, militant-e-s, professionnel-le-s 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-e-s et d'autres associations de soutien aux immigré-e-s, avec des associations de défense des droits de l'Homme et avec des organisations syndicales et familiales, tant au niveau national qu'eupéen.

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 soit à écrire au Gisti, 3 villa Marcès, 75011 Paris, soit 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.

L'allocation pour demandeur d'asile

Cette note pratique porte sur les modalités d'obtention de la prestation versée aux demandeurs et demandeuses d'asile, appelée « allocation pour demandeur d'asile » (ADA). Comme toutes les démarches qui relèvent de l'exercice du droit d'asile en France, obtenir cette allocation s'apparente à un véritable parcours du combattant, qu'il s'agisse de l'ouverture du droit à cette prestation ou son maintien. Il est souvent nécessaire d'entreprendre des démarches administratives ou contentieuses, détaillées ici, et d'être particulièrement tenace.

Cette note pratique est tirée de l'expérience de militant-e-s, bénévoles, travailleurs et travailleuses sociales, juristes ou avocat-e-s qui accompagnent les demandeurs et demandeuses d'asile. Elle est à jour de la loi du 10 septembre 2018 qui introduit notamment de nouveaux cas de fin de droit au maintien.

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

Gisti
3, villa Marcès 75011 Paris
Facebook & twitter
www.gisti.org

Octobre 2018
ISBN 979-10-91800-50-1



9 791091 800501

7 €