



avec le soutien du



# DROIT D'ASILE NOUVELLE LOI

2015

## TABLE DES MATIÈRES

LES STATUTS DE LA PROTECTION INTERNATIONALE.....	3
LE GUICHET UNIQUE DES DEMANDES D'ASILE.....	12
LA PROCÉDURE DUBLIN III.....	15
L'OFPRA.....	16
LES PROCÉDURES A LA FRONTIÈRE ET EN RÉTENTION.....	29
LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE.....	33
LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE.....	40
LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE.....	44
LA REUNIFICATION FAMILIALE.....	46
LES DÉBOUTÉS.....	48

## LES STATUTS DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

Le droit d'asile en France est régi par les dispositions du livre VII du Code de l'Entrée, du séjour des étrangers et du Droit d'Asile (CESEDA) qui a été fortement modifié par la [loi du 29 juillet 2015](#) relative à la réforme du droit d'asile. Cette loi visait à transposer les directives et règlements européens adoptés en juin 2013. Elle s'applique pour toutes les demandes enregistrées après le 1<sup>er</sup> novembre 2015

Cependant, un autre livre du CESEDA continue de régir les titres de séjour délivrés aux réfugiés (article [L. 314-11-8°](#)), aux apatrides ([articles L. 313-11-10°](#) et [L. 314-11-9°](#)), aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (article [L. 313-13](#)) et de la protection temporaire (articles [L. 811-1](#) à [L. 811-9](#)). En outre, la procédure d'asile à la frontière est également définie au livre II du CESEDA et celle relative à la rétention au livre V (article [L.551-3](#) et [L.556-1](#))

Depuis 2004, la loi a unifié les procédures : il n'y a plus qu'un seul organisme de détermination de première instance, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ([OFPRA](#)), et une seule juridiction d'appel, la Cour nationale du droit d'asile ([CNDA](#)).

Les protections sont :

- le statut de réfugié
- la protection subsidiaire.

### 1 LE STATUT DE RÉFUGIÉ

L'article [L. 711-1](#) du CESEDA précise les différentes modalités du statut de réfugié.

Il comprend trois statuts :

- le mandat strict du HCR (article 6 et 7 des statuts du HCR) ;
- l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève (le protocole de New York a été mentionné dans l'article 1<sup>er</sup>) ;
- l'asile constitutionnel (pour les « combattants de la liberté » : « personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté »).

Article L. 711-1 CESEDA :

*« La qualité de réfugié est reconnue à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée ».*

#### 1. LE MANDAT DU HCR

Le Haut-commissariat aux Réfugiés (HCR) a été créé par une résolution de l'Assemblée générale de Nations Unies en 1950. Il lui a été confié la même fonction de protection de l'Organisation internationale des Réfugiés (O.I.R). La résolution de Londres définit son mandat et en particulier, l'article 6 définit les personnes qui sont placés sous son mandat.

Article 6 des [statuts du HCR](#) :

*« Sur toute personne qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne peut ou, du fait de cette crainte ou pour des raisons autres que de convenance personnelle, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte ou pour des raisons autres que de convenance personnelle, ne veut y retourner ».*

Pendant les 20 premières années de son existence, cette modalité était très importante car l'application de la Convention de Genève pouvait être limitée temporellement et géographiquement (avant 1951 et pour la seule Europe). Les réfugiés des autres continents n'avaient donc que cette seule base. Depuis l'entrée en vigueur du [protocole de New York](#) en 1971, la plupart des pays d'asile reconnaissent la qualité de réfugié sans restriction. Néanmoins, il existe des pays non signataires de la convention de Genève et du protocole

ou qui n'ont pas mis en place de procédure nationale de détermination (comme la Libye, la Syrie, l'Iran, et pour les extra-européens, la Turquie). Dans ce cas, c'est le HCR qui fait une procédure de détermination avec des lignes directrices définies dans [un manuel](#).

#### **a. Mandat strict ou large?**

Le mandat du HCR a été défini par ses statuts mais l'assemblée générale des Nations Unies a élargi peu à peu son mandat. Ainsi le HCR est compétent pour assurer une protection dès l'arrivée d'un réfugié (protection *prima facie*) ou des personnes qui fuient des troubles à l'ordre public et des déplacés internes. C'est ce qu'on appelle le mandat large. Si le HCR procède à une détermination selon ses statuts et reconnaît la qualité de réfugié, on appelle cela le mandat strict.

La difficulté est que les attestations du HCR ne sont pas toujours très précises, surtout quand elles sont anciennes. Depuis le début de la décennie 2000, le HCR a conçu un modèle unique qui précise bien le motif de la reconnaissance.

#### **b. La reconnaissance en France**

Avant 1993, la [loi de 1952](#) indiquait que l'OFPRA reconnaissait la qualité de réfugié à la personne qui était placée sous mandat du HCR. Ce qui comprenait le mandat large. La [Loi Pasqua](#) a restreint cette application aux seuls articles 6 et 7 des statuts.

Quand une personne est placée sous mandat strict, elle est de plein droit réfugié en France sans que l'OFPRA n'ait à poser de critères d'entrée ou de séjour après qu'il a été vérifié que le HCR confirme le mandat strict et maintient sa protection (cf. CRR, SR, 5 juin 2000, 345064, M.*et autres* décisions).

La procédure dans un pareil cas est donc relativement simple : l'OFPRA constate que l'intéressé produit une attestation du HCR. Il prend contact avec le HCR à Paris pour vérifier que cette attestation est authentique et que la personne est bien sous mandat strict et qu'elle n'entre pas dans une des clauses de cessation et reconnaît la qualité de réfugié. La préfecture délivre alors une carte de résident

En revanche, si l'enquête menée auprès du HCR montre que le document n'est pas authentique ou qu'il s'agit d'un mandat large, l'OFPRA va procéder à une nouvelle détermination et chercher à établir les craintes de persécution dans le pays d'origine.

#### **c. Le transfert de protection**

Lorsque le réfugié s'est vu reconnaître cette qualité par les autorités nationales d'un pays d'accueil (parfois secondées par le HCR, ce qui complique les choses), l'OFPRA parle d'un transfert de protection. Dans la pratique, ce transfert est soumis à des conditions de régularité d'entrée et de séjour.

Une [circulaire très ancienne du 8 juin 1982](#) a en effet imposé la condition que le réfugié ayant déjà une protection dans un autre pays doit être muni d'un visa d'établissement puis d'un titre de séjour de résident pour pouvoir prétendre au transfert. Cette condition qui ne figure pas dans un texte réglementaire a été confirmée par le Conseil d'État dans un arrêt d'assemblée du 13 novembre 2013 (cf. CE, Assemblée, Cimade et O., n°349735)

Le titre de séjour exigé est d'une validité variable : une carte de séjour vie privée et familiale peut suffire en revanche une carte de séjour étudiant ou malade n'apparaît pas suffisante.

Si la personne ne peut pas produire ce titre de séjour, elle peut demander asile mais celle-ci peut être considérée comme irrecevable (article L. 723-11) s'il existe une protection effective dans le pays qui a reconnu la qualité de réfugié. Cette protection est présumée s'il s'agit d'un Etat-membre de l'Union européenne (cf. CE, Assemblée, Cimade et O., N°349735)

#### **d. Autres cas de transfert de protection**

Si le transfert de protection concerne des réfugiés selon la convention de Genève, il existe d'autres situations où peut considérer qu'il s'agit de transfert.

Par exemple, les réfugiés tibétains qui bénéficient d'un statut spécifique en Inde, proche des droits et obligations d'un national. L'OFPRA et la CNDA ont longtemps mis en œuvre automatiquement les stipulations de l'article 1er E qui permet d'exclure un réfugié s'il bénéficie d'un statut proche d'un national.

En revanche, n'est pas tenu compte des statuts accordés sur la base de l'article 1.2 de la [convention de l'OUA](#), pourtant très proche de la protection subsidiaire, ni ceux de la [Déclaration de Carthagène de l'OEA](#).

## 2. LA CONVENTION DE GENÈVE

La convention de Genève<sup>1</sup> sur le statut des réfugiés est l'instrument international qui permet de définir le réfugié. Son article 1<sup>er</sup> donne une définition de ce qu'est un réfugié.

Article 1, A, 2 de la [convention du 28 juillet 1951](#) – définition du réfugié :

*« Toute personne qui craint avec raison d'être persécutée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont il a nationalité, et qui ne peut ou ne veut en raison de cette crainte, se réclamer de la protection de ce pays. ».*

La définition est reproduite avec les mots « pays de résidence habituelle », si la personne n'a pas de nationalité (

### a. Clause d'inclusion (article 1er A 2)

L'OFPRA, sous le contrôle de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et du Conseil d'Etat (CE), interprète depuis 1952 l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève qui est la base du droit international des réfugiés :

#### 1. La crainte avec raison de persécution

##### i) *La crainte avec raison*

La convention de Genève exige que la crainte de persécution (il n'est donc pas nécessaire d'établir d'avoir été persécuté) soit bien fondée, c'est-à-dire que les **déclarations de la personne soient jugées crédibles** et soient corroborées par une situation objective de violation des droits fondamentaux. Quand cela n'est pas le cas, les décisions sont motivées sur le fondement des « **faits non établis** » (FNE en jargon).

La jurisprudence française a interprété les termes de la convention en demandant que ces craintes **soient personnelles et actuelles**. L'OFPRA et la CNDA statuent donc en fonction de la situation au moment de la décision et non au moment du départ de son pays ou de l'arrivée en France.

##### ii) *Notion de persécution*

Qu'est-ce qu'une persécution ? La [directive 2011/95/UE](#) du conseil (dite directive qualification) en donne une définition en son article 9 :

*« 1. Les actes considérés comme une persécution au sens de l'article 1A de la convention de Genève doivent :*

*a) être suffisamment graves du fait de leur nature ou de leur caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,<sup>2</sup> ou*

*b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soient suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a).*

*2. Les actes de persécution, au sens du paragraphe 1, peuvent notamment prendre les formes suivantes:*

*a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;*

*b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire;*

*c) les poursuites ou sanctions qui sont disproportionnées ou discriminatoires;*

*d) le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire;*

*e) les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion visées à l'article 12, paragraphe 2;*

*f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur genre ou contre des enfants. »*

La loi par son article [L.711-2](#) fait explicitement référence à cet article et [la jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile](#) prend en compte cette directive en considérant que la persécution peut être évidemment le génocide, la torture, le viol, la tentative de meurtre, l'emprisonnement extra judiciaire mais également l'excision ou la traite des êtres humains ou des mesures discriminatoires répétées et

<sup>1</sup> Complétée en 1967 par le protocole de New York qui a élargi le champ d'application territorial de la convention de Genève (limitée à l'Europe).

<sup>2</sup> L'article 15 de la CESDH évoque la suspension, en cas de situation d'urgence, des droits garantis dans la convention. L'article 15 §2 exclut de cette suspension l'article 3 (torture), 4 (esclavage) et 7 (principe de légalité des délits et des peines – pas de peine sans loi qui la prévoit)

disproportionnées .

a) Motifs des persécutions

La convention de Genève demande non seulement que la personne ait une crainte de persécution mais encore que cette persécution soit liée à un motif. **Il y a cinq catégories de motifs limitativement énumérés par la convention et dont l'interprétation est précisée par l'article 10 de la directive qualification.**

i) *Race*

En 1951, après la perpétration du génocide à l'encontre des Juifs d'Europe et des Roms, ce terme a été placé en premier pour marquer symboliquement la volonté de mettre à l'abri les victimes des persécutions raciales. Aujourd'hui on entend sous ce vocable, les persécutions liées à l'origine « ethnique ».

ii) *Religion*

Historiquement la première, elle concerne le fait d'appartenir ou non à une communauté religieuse, réellement ou de façon imputée ou même d'avoir des opinions athées dans un pays au gouvernement religieux (exemple des apostats).

iii) *Nationalité*

On entend par-là la citoyenneté à un Etat mais également l'appartenance à un peuple sans structure étatique reconnue (ex : Kurdes, Palestiniens ou Népalais du Bhoutan).

iv) *Appartenance à un certain groupe social*

Cet élément de la convention de Genève a été introduit pour prendre en compte les persécutions liées à un état ou un comportement social. Dans l'esprit des rédacteurs, les persécutions subies par les malades mentaux et les homosexuels pendant la période nazie ont été un élément déterminant.

Aujourd'hui après avoir été négligé et après une longue bataille juridique, la jurisprudence française utilise ce motif pour qualifier les persécutions subies par les **homosexuels**, les **transsexuels**, les **victimes de mariage imposé** les enfants qui **risquent l'excision (cf. CE, Assemblée, 21 décembre 2012) ou dans certaines circonstances, les victimes de la traite des êtres humains (cf. CNDA, 24 mars 2015, EF)**. La directive comme la loi exige désormais que soit dûment pris en compte le genre et l'identité de genre.

v) *Opinions politiques*

Cela concerne les personnes qui en raison de leur engagement dans des mouvements politiques d'opposition, craignent d'être persécutées. **Cependant, il n'est pas exigé du demandeur qu'il ait un engagement personnel** dès lors qu'il est menacé ou persécuté en raison d'un engagement supposé par les auteurs de persécutions.

Les activités politiques ne doivent pas forcément être dans le pays d'origine mais peuvent être exercées dans un pays d'accueil (notion de réfugié sur place).

a) Insoumission ou désertion

L'insoumission ou la désertion entrent dans le champ d'application de la Convention à condition que la personne invoque des craintes fondées sur l'un des cinq motifs de la convention de Genève. Cependant, depuis 1990, est prise en compte la désertion dictée par des motifs de conscience.

b) Absence de protection

Enfin, la personne pour être réfugiée doit ne pas pouvoir, ou ne pas vouloir se réclamer de la protection de son pays. En effet, le droit international coutumier dit que les Etats ont la responsabilité d'assurer la protection (y compris consulaire) de leurs ressortissants. C'est donc seulement dans les cas où cette protection est impossible que la protection internationale s'y substitue.

c) Lien entre motifs de persécution et acte de persécution

La directive comme la loi exige qu'il existe un lien entre l'un des motifs de persécution et les actes de persécution ou l'absence de protection contre de tels actes. Mais l'acte de persécution ne peut pas être le motif de la persécution.

N.B : la définition du 1A 2 est répliquée pour les personnes sans nationalité. Dans ce cas, ce sont les craintes de persécution vis à vis du pays de résidence habituelle qui sont examinées.

### b. Les clauses de cessation (article 1er C et article L.711-4 du CESEDA)

Contrairement à une idée reçue, le statut de réfugié n'est pas reconnu *ad vitam aeternam*. La convention de Genève prévoit des clauses de cessation. Ces clauses insistent pour la plupart sur le **caractère volontaire** de la cessation (le réfugié se place de nouveau sous la protection de son pays, il recouvre sa nationalité d'origine, retourne volontairement et durablement dans son pays ou acquiert une autre nationalité).

La **clause 1) C) 5** prévoit toutefois que l'on peut retirer le statut à une personne quand on estime que « **les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité** ». Par exemple, un changement de régime suffisamment durable ne permet plus d'estimer qu'elle ne peut retourner dans son pays. Cependant la convention a prévu que le réfugié pourrait tout de même le rester s'il invoque « *des raisons impérieuses liées à des persécutions antérieures.* ».

La directive et la loi a prévu également de retirer le statut si la personne aurait dû être exclue pour un des motifs de la clause d'exclusion, s'il y a eu fraude ou si des circonstances postérieures à sa reconnaissance le fait entrer dans les clauses d'exclusion.

### c. Les clauses d'exclusion (article 1er D et E et articles L711-3 et suivants)

#### La protection sur la base d'un autre mandat (article 1er D)

La convention de Genève, rédigée en 1951, a volontairement exclu un certain nombre de réfugiés sur la base d'un autre mandat. **Cependant, le deuxième alinéa prévoit que, quelles que soient les raisons, si ce mandat s'interrompt [de façon involontaire dit la CJUE], les réfugiés peuvent prétendre au statut de la convention de Genève.** Cette exclusion concerne aujourd'hui essentiellement **les réfugiés palestiniens** dont la protection est assurée par l'UNRWA.

#### a) La protection équivalente (article 1er E)

Il s'agit d'un autre motif d'exclusion : lorsqu'un réfugié bénéficie des mêmes droits qu'un national dans un pays. Les exemples sont plus rares mais les cas des réfugiés tibétains en Inde illustrent cette clause. Cependant une décision du Conseil d'État de [novembre 2004](#) exige que les organes de détermination vérifient l'effectivité des droits et obligations.

### d. Les clauses d'exclusion pour crime grave (article 1er F)

La convention de Genève exclut du bénéfice du statut de réfugié des personnes qui, avant de se retrouver dans la situation de réfugié, ont commis des violations graves des droits de l'Homme ou furent surtout la justice de droit commun de leur pays. Ces clauses sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre.

#### Crime de guerre ou génocide

Il s'agit de refuser le statut à des personnes dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un très grave crime humanitaire, à commencer par le génocide. Il ne s'agit pas d'instruire une information judiciaire mais dès que de forts soupçons existent, le statut de réfugié peut être refusé. Cette clause est longtemps restée peu utilisée avant l'arrivée de présumés responsables du génocide du Rwanda.

#### a) Crime grave de droit commun commis hors du pays d'accueil

Cette disposition est la plus couramment utilisée par les organes de détermination du statut de réfugié. Elle devrait se limiter à des graves crimes de droit commun, c'est à dire en dehors de tout contexte politique et commis hors du pays d'accueil. Par des contorsions juridiques, elle a été étendue à des crimes politiques (en particulier les mouvements de lutte armée et le terrorisme) ou à des délits (trafic de stupéfiants quel que soit le degré). Pendant dix ans, elle a été appliquée pour des crimes et délits commis en France (ce qui est un contre sens de la lettre de la convention), avant que le Conseil d'Etat ne rappelle à l'ordre la Commission.

#### b) Agissements contraires aux buts et principes des nations unies

Cette disposition, qui est un rappel de l'article 14 §2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, est utilisée pour exclure des personnes qui par leur fonction dans un régime dictatorial, ont contribué à des graves violations des droits de l'Homme.

Cette clause est très utilisée aujourd'hui vis à vis de dignitaires de régimes déchus.

La nouveauté de la loi de la directive est que les organes de détermination sont obligés de mettre en œuvre ces clauses d'exclusion et qu'ils peuvent également retirer le statut de réfugié si on découvre qu'une personne y entre,(article [L.711-4](#) et [L.711-5](#)).

**e. L'exclusion ou le retrait du statut de réfugié pour atteinte à la sûreté de l'État ([article L.711-6 du CESEDA](#))**

Alors que la convention de Genève ne prévoit pas cette hypothèse -elle prévoit qu'en dernier ressort, qu'un Etat puisse expulser un réfugié pour des motifs graves d'ordre public mais non de lui retirer le statut, la loi prévoit de refuser ou de retirer le statut de réfugié « *s'il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat ou si La personne concernée a été condamnée en dernier ressort en France soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement, et sa présence constitue une menace grave pour la société.* »

Cette disposition est la transposition de l'article 14 de la directive mais qui ne semble pas conforme à la convention et à la directive.

La loi a introduit des dispositions sur la procédure de retrait où le demandeur est mis en mesure de faire des observations écrites sur la fin de la protection. L'OFPRA peut le convoquer pour un entretien ([articles L.724-1 et suivants](#)).

**2. L'ASILE CONSTITUTIONNEL**

Les juridictions françaises (Cour nationale du droit d'asile et Conseil d'Etat) ont longtemps interprété de manière restrictive la dernière partie de la définition de réfugié. En effet, seules les persécutions d'origine étatique ont été dans un premier temps prises en compte pour reconnaître la qualité de réfugié. Si cela pouvait correspondre à nombre de situations, cela en excluait d'autres (par exemple, dans les guerres civiles où les autorités légales n'ont pas le contrôle de l'ensemble du territoire).

Pour résoudre ces contradictions, le législateur a voulu introduire en 1998, une nouvelle forme de statut de réfugié : l'asile constitutionnel, directement issu de la Constitution (alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946) :

« Toute personne persécutée en raison de son combat en faveur de la Liberté a le droit d'asile sur les territoires de la République ».

Cette notion a été conçue pour être appliquée à une élite intellectuelle et militante qui défend grosso modo, les valeurs de démocratie et de laïcité, chères à la République. Elle n'est guère appliquée depuis l'élargissement de la notion d'auteurs de persécution.

## II LA PROTECTION SUBSIDIAIRE ([ARTICLES L.712-1 ET SUIVANTS](#))

Si l'OFPRA n'arrive pas déterminer un motif de persécution au sens de la convention de Genève, il peut octroyer la protection subsidiaire, codifiée par les [articles L712-1](#) et suivants du CESEDA.

### 1. CLAUSES D'INCLUSION ET MOTIFS D'OCTROI

La protection subsidiaire vise en premier lieu les personnes qui font état de menaces de subir de graves violations de leurs droits sans forcément qu'elles soient liées à un des motifs de la convention de Genève.

*Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié et pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes :*

*a) La peine de mort ou une exécution ;*

*b) La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;*

*c) S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.*

#### 1. La peine de mort

Les Etats européens, aujourd'hui tous abolitionnistes, refusent généralement d'extrader ou d'expulser des personnes qui risquent la peine de mort, conformément à la jurisprudence [Soering](#) de 1989 de la Cour européenne des droits de l'Homme.

#### 2. La torture ou les traitements inhumains et dégradants

Cela reprend l'article 5 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et l'article 3 de la Convention Européenne des droits de l'Homme dont la jurisprudence est assez fournie et dont le champ d'application est plus large que celui de la convention de Genève. C'est ce dernier article qui est utilisé par les magistrats administratifs pour annuler les arrêtés fixant les pays de destination. En 2006, est apparue une dérive : était accordé la protection subsidiaire pour des situations qui entraient parfaitement dans la convention de Genève mais les requérants n'avaient pas convaincu totalement la commission des recours. Par une [décision Kona du 15 mai 2009](#), le Conseil d'Etat a censuré cette pratique.

#### 3. La menace en raison d'une violence généralisée

Dans les premiers travaux européens, cet élément est un progrès parce qu'il permettait d'accorder un statut à des réfugiés de guerre.

La rédaction de la loi française est si contraignante et paradoxale qu'il est aussi difficile d'établir une menace grave et individuelle qu'une crainte de persécution. L'OFPRA et la CNDA ont une interprétation stricte de la notion de civil (exclusion des militaires, des fonctionnaires engagés dans un conflit)

Cette disposition est devenue le principal motif d'octroi de la protection subsidiaire pour les Afghans, les Soudanais du Darfour, les Centrafricains ou les Syriens ne pouvant présenter un motif de persécution.

### 2. CLAUSES D'EXCLUSION ([ARTICLES L.712-2 ET SUIVANTS](#))

La loi prévoit des clauses d'exclusion, c'est à dire la possibilité de refuser ou de mettre fin à tout moment au bénéfice de la protection subsidiaire pour des raisons essentiellement d'ordre public.

Si deux des clauses sont des reprises des clauses d'exclusion de la convention de Genève (crimes de guerre, agissements contraires aux principes des Nations Unies), une autre diverge sur un point essentiel. Il n'est en effet pas précisé le lieu de commission du crime grave (ce qui permet de retirer la protection subsidiaire à une personne suspectée d'un délit ou d'un crime en France). En outre, la dernière introduit une clause d'ordre public qui est une première en matière de protection. Le Sénat a tenu à ce que « des activités menaçant gravement l'ordre public » soient un motif d'exclusion et non la seule présence.

La loi de 2015 a ajouté un motif d'exclusion « *s'il existe des raisons sérieuses de penser, d'une part, qu'elle a commis, avant son entrée en France, un ou plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application des a à d et qui seraient passibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis en France et, d'autre part, qu'elle n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes.* »

### 3. CLAUSE DE CESSATION

La protection subsidiaire est réexaminée chaque année et si les circonstances qui ont justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise, elle est retirée (avec un retrait du titre de séjour d'un an prévu par l'article L 313-3), sauf si la personne fait état de raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures. La loi de 2015 prévoit également un retrait si la personne peut en être exclue *a posteriori* ou si elle a commis une fraude.

## III LES CRITÈRES D'INTERPRÉTATION

### 1. LES AGENTS DE PERSÉCUTION

Article L. 713-2 CESEDA :

*« Les persécutions prises en compte dans l'octroi de la qualité de réfugié et les menaces graves pouvant donner lieu au bénéfice de la protection subsidiaire peuvent être le fait des autorités de l'Etat, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où les autorités définies à l'alinéa suivant refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection. ».*

**Le persécuteur peut être une autorité de fait**, soit celui qui, s'il n'est pas le gouvernement légal du pays, contrôle une part importante du territoire mais également des personnes tierces comme des rebelles.

### 2. AUTORITÉS DE PROTECTION (ARTICLE [L.713-2 CESEDA](#))

Les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être les autorités de l'Etat ou des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci. Cette protection doit être effective et non temporaire.

Une telle protection est en principe assurée lorsque les autorités mentionnées au deuxième alinéa prennent des mesures appropriées pour empêcher les persécutions ou les atteintes graves, en particulier lorsqu'elles disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant de telles persécutions ou de telles atteintes, et lorsque le demandeur a accès à cette protection.

Jusqu'en 2003, seul un Etat était considéré comme en mesure d'assurer une protection. La jurisprudence anglo-saxonne a quant à elle estimé que l'on pouvait trouver une protection adéquate auprès d'autres organismes : les organisations internationales mais également une rébellion suffisamment importante pour contrôler une partie du territoire et protéger des personnes en but à des persécutions de la part de l'Etat. La loi française a repris ce concept. La loi de 2015 précise, comme la directive, ce qu'on entend comme une protection effective.

### 3. ASILE INTERNE

Pour contrebalancer la prise en compte de persécutions non étatiques, la loi introduit une notion inconnue en France mais issue des travaux communautaires, l'asile interne.

Article L. 713-3 CESEDA : *« Peut être rejetée la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave, si elle peut, légalement et en toute sécurité, se rendre vers cette partie du territoire et si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle s'y établisse. Il est tenu compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur de la persécution au moment où il est statué sur la demande d'asile. »*

Le Conseil Constitutionnel a demandé qu'il soit bien vérifié que l'intéressé peut *« en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine »* mais qu'il peut aussi *« s'y établir et y mener une existence normale »*.

Déjà utilisée dans de nombreux pays européens, cette notion d'asile interne alternatif, même avec les garanties contenues dans la dernière phrase et celle ajoutée par le Conseil Constitutionnel, restreint la possibilité d'asile. **Elle ne figure pas parmi les critères de la convention de Genève.** En outre, le HCR estime que ce critère ne pourrait s'appliquer que si la persécution est non étatique et que la protection accordée dans cette partie du territoire permet une protection en tout point semblable à la protection nationale la plus élevée, en tout cas supérieure à une protection internationale.

Existant depuis 2004, cette notion a été très peu utilisée.

#### 4. UNE EXCEPTION À LA CONFIDENTIALITÉ DE LA DEMANDE D'ASILE : LA COOPÉRATION ENTRE L'OFPPRA ET LES AUTORITÉS JUDICIAIRES (ARTICLES [L.713-5](#) ET [L. 713-6](#))

La loi prévoit pour la première fois, un cadre légal pour la coopération entre l'OFPPRA et l'autorité judiciaire dans les cas d'exclusion et de fraude.

L'autorité judiciaire communique, à l'OFPPRA et à la CNDA, tout élément recueilli au cours d'une instance civile ou d'une information criminelle ou correctionnelle, y compris lorsque celle-ci s'est terminée par un non-lieu, de nature à faire suspecter qu'une personne qui demande l'asile ou le statut d'apatride ou qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié, le bénéfice de la protection subsidiaire ou le statut d'apatride, relève de l'une des clauses d'exclusion ou « *le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou du statut d'apatride* ».

En outre, la loi prévoit que « *conformément au second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, le directeur général de l'office transmet au procureur de la République tout renseignement utile ayant conduit au rejet d'une demande d'asile ou d'apatridie motivé par l'une des clauses d'exclusion définies à la section F de l'article 1er de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, aux a, b et c de l'article L. 712-2 du présent code ou au iii du 2 de l'article 1er de la convention de New York, du 28 septembre 1954, relative au statut des apatrides.* »

Ces dispositions qui visent à lutter contre l'impunité (notamment des présumés responsables de génocide ou de crimes contre l'humanité) pose néanmoins question car ces échanges ont lieu pendant l'instruction des demandes d'asile et alors que la décision d'exclusion n'est pas définitive.

### V LES APATRIDES

L'OFPPRA est également compétent pour reconnaître la qualité d'apatride.

Ce statut est régi par la [Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides](#) du 28 septembre 1954, le terme apatride désigne « *une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* ». Il s'agit donc de personnes qui sont privées de nationalité parce que la législation de leur pays de résidence ne prévoit pas de le leur reconnaître.

Attention : l'apatridie n'est pas liée à une crainte de persécution. S'il y en a une, la convention de Genève prévoit que la qualité de réfugié peut être reconnue (deuxième alinéa de l'article 1 A-2.).

Le fait qu'un consulat ne reconnaisse pas une personne ou refuse de lui délivrer un passeport n'est pas nécessairement une preuve de l'apatridie car l'OFPPRA vérifie en fonction de la législation. De même n'est pas prise en compte, le renoncement volontaire à sa nationalité.

Il faut donc examiner avec attention les codes de nationalité des pays pour vérifier si l'intéressé peut se prévaloir de la nationalité (ils sont consultables sur [refworld](#)).

### 3. PROCÉDURE

La procédure de demande de statut d'apatride relève de l'OFPPRA et la loi de 2015 l'a enfin introduite dans la loi ([article 812-1et suivants du CESEDA](#)).

Concrètement, l'intéressé doit adresser un courrier à l'OFPPRA pour expliquer sa situation. L'OFPPRA lui envoie un [formulaire spécifique](#). Après renvoi, la personne reçoit une lettre d'enregistrement et l'instruction suit son cours, l'intéressé devant apporter la preuve (par des démarches auprès de consulats) qu'il n'a pas de nationalité.

Il n'y a pas de réglementation concernant le séjour des demandeurs du statut d'apatride. Cependant, on pourrait en théorie solliciter un récépissé de demande de titre de séjour sur la base de l'article L313-11-10. Mais en pratique, le demandeur peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement (pas de principe de non refoulement).

**Si la réponse est positive**, l'OFPPRA adresse une lettre d'accord. La qualité d'apatride donne de plein droit une carte de séjour temporaire ainsi qu'au conjoint et enfants mineurs (article L. 3131-11-10° CESEDA). Au bout de 3 ans, la personne reconnue apatride peut obtenir une carte de résident (article L. 314-11-9° CESEDA). Le rapprochement familial peut être demandé.

**Si la réponse est négative**, ce sont les juridictions administratives de droit commun qui doivent être saisies (en fonction du lieu de résidence) dans un délai de deux mois.

## LE GUICHET UNIQUE DES DEMANDES D'ASILE

Parce que différents rapports avaient constaté que l'accès à la procédure d'asile était compliquée par la multiplicité de guichets, l'une des idées forces de la réforme est de réunir en un seul lieu dans chaque région les services des préfets, chargés de l'enregistrement des demandes et de la délivrance des attestations « de maintien », et ceux de l'OFII qui est désormais responsable de l'accueil des demandeurs. En revanche, il n'a pas été envisagé de décentraliser l'OFPRA.

Le préfet est chargé d'informer le demandeur sur les procédures, relever les empreintes des demandeurs d'asile pour EURODAC, procéder le cas échéant à la détermination de l'État responsable selon le règlement Dublin (voir plus loin), délivrer une attestation de demandeurs d'asile et constater qu'une personne relève de la procédure accélérée.

L'OFII est compétent pour informer le demandeur sur le dispositif d'accueil, lui faire une proposition de conditions matérielles d'accueil, évaluer les personnes vulnérables et orienter vers un lieu d'hébergement ou, à défaut, vers la plateforme d'accueil.

Toutes ces procédures doivent se dérouler en moins d'une demi-journée.

### I LA PRÉSENTATION DE LA DEMANDE PAR LES PLATEFORMES D'ACCUEIL

Avant de se rendre à la [préfecture de région \(sauf en IDF Alsace, Nord Pas de Calais, PACA et Rhône-Alpes\) ou plutôt au guichet unique des demandeurs d'asile](#) (GUDA), le demandeur devra se rendre auprès de la plateforme régionale ou départementale d'accueil (PRADA) qui sur la base d'un marché public assure la prestation du pré-enregistrement des demandes.

La plateforme doit :

- informer les demandeurs sur les procédures avec des notices élaborées par l'OFII ;
- saisir les données pour le formulaire uniforme simplifié ;
- donner une convocation avec photo pour un rendez-vous à la plateforme avec un agenda partagé avec le préfet compétent ;
- délivrer ou payer les photos d'identité (4).

Le marché public prévoit que chaque ménage ne peut être reçu qu'une heure maximum.

### II L'ENREGISTREMENT PAR LE GUICHET UNIQUE DES DEMANDEURS D'ASILE (ARTICLE L.741-1 CESEDA)

#### 1. L'OBLIGATION D'INFORMATION: LE GUIDE DU DEMANDEUR D'ASILE

La directive « procédures » de 2013 prévoit à son article 12-1 qu'une information sur les droits et obligations de la procédure est faite dans une langue comprise par le demandeur.

Cela passe par la remise d'un [guide du demandeur d'asile](#) où les procédures et les conditions d'accueil sont détaillées. Si l'information n'est pas faite, les décisions prises à l'encontre du demandeur (refus de séjour, refus d'enregistrement) sont irrégulières

#### 2. DÉLAI D'ENREGISTREMENT ET DÉLIVRANCE DE L'ATTESTATION DE DEMANDE D'ASILE

La loi transposant les directives accueil et procédures a fixé le délai pour enregistrer une demande d'asile à trois jours ouvrés sauf en cas de présentation d'un nombre important de personnes, où il est de dix jours ouvrés (soit quinze jours comme le prévoit la réglementation antérieure).

Le demandeur d'asile n'est pas tenu de produire les documents de voyage nécessaire à l'entrée.

Après avoir procédé à des vérifications dans les fichiers (AGDREF, VISABIO, EURODAC, FPR), le préfet doit délivrer une **attestation de demande d'asile** qui vaut autorisation provisoire de séjour dont la durée de validité est fixée par [arrêté](#). Si la personne a effectivement déposé une demande d'asile auprès de l'OFPRA elle est renouvelé jusqu'à la décision de la Cour nationale du droit d'asile, quelle que soit la procédure qui est appliquée ([article L.743-1](#)). La première est d'une durée d'un mois qu'elle que soit les procédures. Cette attestation est renouvelée différemment selon la procédure appliquée. Elle est de **neuf mois, renouvelable par période de six mois en procédure normale**. Elle est de **six mois renouvelable par période de quatre mois** en procédure accélérée. Cependant cette attestation peut être refusée si la personne présente une deuxième demande de réexamen ou si elle est extradable. Et elle

n'est pas délivrée aux personnes maintenues en zone d'attente ou en rétention. Elle n'est pas renouvelée si la demande est déclarée irrecevable, s'il s'agit d'un réexamen sans fait nouveau ou une deuxième demande de ce type et si la personne fait l'objet d'une décision définitive d'extradition. ([article L.743-2](#)).

Les « Dublinés » auront un régime spécial puisque l'attestation est différente et d'une durée d'un mois puis de quatre mois et ne est valable que jusqu'au transfert effectif dans un autre Etat-membre. ([article L.742-1](#)). L'article R.742-3 prévoit son retrait si la personne se soustrait à la mesure.

### **3. FIN DE LA DOMICILIATION ?**

Le demandeur ne devra plus être muni d'une attestation de domiciliation pour faire enregistrer sa demande d'asile. Mais elle est indispensable pour le renouvellement. S'il ne dispose pas d'un logement (dans ce cas, il doit justifier de son domicile), l'OFII devra soit l'orienter vers un lieu d'hébergement qui lui fournira un [certificat de domiciliation](#), soit vers la plateforme qui, elle seule, devra lui en fournir un. Les associations qui ne sont pas dans le dispositif financé par l'OFII ne pourront plus délivrer une adresse. ([article L.744-1 dernier alinéa](#)).

## **III. L'ACCÈS AUX CONDITIONS D'ACCUEIL ET LE RÔLE DE L'OFII**

La loi a donné à l'OFII l'ensemble des compétences pour l'accueil des demandeurs d'asile

- a) il est chargé d'organiser le premier accueil des demandeurs d'asile et de financer les plateformes d'accueil par un marché public (voir plus haut) ([article L.744-1](#))
- b) il fait la proposition des conditions d'accueil ([L.744-1](#)) et fait l'évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile ([article L.744-6](#))
- c) il décide des entrées, des transferts et des sorties de lieux d'hébergement que sont les CADA et les lieux d'hébergement d'urgence ([article L.744-3](#))
- d) il ordonne le versement de l'allocation pour demandeur d'asile qui remplace l'ATA ([article L.744-9](#))
- e) il décide de la suspension ou du retrait des conditions d'accueil ([article L.744-8](#))

### **1. LE RÔLE DE L'OFII DANS LE GUICHET UNIQUE**

#### **a) Information et proposition de conditions d'accueil (article L.744-1)**

L'OFII est chargé d'informer le demandeur d'asile des modalités des conditions d'accueil à savoir les différents types d'hébergement (CADA, AT-SA ou HUDA) et le versement de l'allocation pour demandeur d'asile. Surtout, il indique que si la personne refuse la proposition ou si elle refuse d'être admise dans un centre d'accueil qui correspond à sa demande, les conditions d'accueil lui seront refusées et elle ne pourrait bénéficier que d'un hébergement d'urgence de droit commun (115).

Cette disposition n'est pas conforme à la directive accueil de 2013. Si la directive prévoit que les conditions d'accueil puissent être conditionnées au fait que le demandeur soit logé dans un lieu fixé par l'autorité, c'est à condition qu'il y ait des raisons d'ordre public ou d'avancement des procédures. La directive insiste pour que les conditions d'accueil ne soient qu'exceptionnellement refusées.

Déjà sous l'empire de la précédente directive, le commissaire du gouvernement qui avait conclu sur le recours de la Cimade en 2008 (un certain Luc Derepas) avait estimé qu'assurer le seul hébergement d'urgence n'était pas conforme à la directive.

Si le demandeur d'asile accepte la proposition, l'OFII procède, par le biais d'un questionnaire, à une évaluation des besoins d'hébergement et de la vulnérabilité

#### **b) Évaluation de la vulnérabilité (article L.744-6)**

Les directives de 2013 ont insisté pour que des conditions d'accueil et des procédures adaptées soient fournies à des personnes vulnérables dont la liste non exhaustive figure à l'article 21 de la directive [accueil](#) : comprenant les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de 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, telles que des mutilations sexuelles féminines.

L'OFII fait cette évaluation après un entretien (avec interprète) sur la base [d'un questionnaire](#). Mais il y a une distinction entre les vulnérabilités « objectives » qui seraient évaluées par l'OFII (situation familiale, sociale, médicale) et celles liées à la demande d'asile dites subjectives évaluées par l'OFPPRA (victimes de torture, de la traite des êtres humains et victimes de mutilations). Et les Dublinés n'ont pas accès à l'OFPPRA. Ils ne seront donc pas évalués sur ces vulnérabilités.

Ce sont des agents de l'OFII, spécialement formés, qui en sont chargés, avec une grille d'évaluation et la prise en compte d'éléments médicaux, remis sous pli fermé, qui sont évalués par les médecins de l'OFII qui donnent un avis. Les informations sont transmises, avec l'accord du demandeur, à l'OFPRA par le biais d'un traitement automatisé afin que celui-ci adapte éventuellement la procédure.

En rétention et en zone d'attente, ce sont les chefs de centre et de zone qui adaptent les conditions d'accueil à la vulnérabilité dite objective. Si l'OFPRA estime qu'une personne est vulnérable, son signalement permet la libération de l'intéressé. L'OFII n'est pas informé de ces constats. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 20 juillet 2015.

#### **c Le cas des mineurs non accompagnés (article L. 741-3 CESEDA)**

Quand un mineur est non accompagné et sans représentant légal demande asile, la loi prévoit que le préfet saisisse le procureur de la République qui désigne un administrateur ad hoc pour qu'il puisse solliciter l'asile et l'assister dans ses démarches. Cette mission prend fin dès le prononcé d'une mesure de tutelle.

Le président du conseil départemental est immédiatement informé, en application de l'[article L. 226-2-1 du code de l'action sociale et des familles](#), afin de lui permettre d'évaluer la situation du mineur sans représentant légal et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur a besoin. Se sont développées depuis plusieurs années des pratiques visant à limiter l'accès de la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (test osseux). Pour l'OFPRA, la minorité est présumée et déclarative. S'ensuit un conflit puisque les autorités préfectorales et l'aide sociale à l'enfance considèrent le jeune majeur alors que l'OFPRA attend un administrateur pour statuer sur la demande.

La loi prévoit également que des recherches pour retrouver un membre de famille du mineur doivent être effectuées dès que possible ([article L.741-4](#))

Malheureusement, en cas de défaillance du procureur ou de l'aide sociale à l'enfance, il n'est pas possible de saisir le juge administratif des référés puisque le mineur n'a pas de capacité juridique (cf. [CE, 30 décembre 2011, N°350458](#) et [CE, référés, 19 mars 2012, N° 357486](#)) que dans des circonstances particulières .

#### **d) Orientation vers un hébergement ou vers la plateforme**

Le logiciel dn@ qui est étendu à toutes formes d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile permettrait de disposer en temps réel des places vacantes et de leurs caractéristiques. En fonction de la situation de la personne, elle est orientée vers un CADA ou un hébergement de type AT-SA et HUDA dans la région ou dans une autre. Selon l'OFII, la moitié des places est attribuée localement et l'autre au niveau national.

#### **e) Ouverture des droits à l'ADA**

L'OFII doit également ouvrir les droits de l'allocation pour demandeur **d'asile** qui est versée à tous les demandeurs d'asile, y compris ceux qui bénéficient d'un hébergement dans un CADA. Elle tiendra compte de la composition familiale.

### **IV RETOUR À LA PRADA**

Si la personne est orientée vers un CADA ou un hébergement stable, c'est le centre qui va faire l'accompagnement socio administratif. Si aucune place d'hébergement stable n'est disponible immédiatement, le demandeur est réorienté vers la plateforme d'accueil qui devra assurer les prestations suivantes.

**1°) domiciliation** : pour les seules personnes orientées par l'OFII parce que non hébergées ;

**2°) orienter le demandeur vers un hébergement d'urgence** : principale modalité appeler le 115 et signaler les cas les plus vulnérables ;

**3°) aides d'urgence** : principalement orientation vers les associations caritatives et exceptionnellement aides d'urgence dans l'attente de l'ADA ;

**4°) acheminer les personnes vers les lieux d'hébergement** : c'est une mission difficile et cher surtout si le délai laissé pour entrer dans le centre est très court ;

**5°) aider au complément du dossier OFPRA** en remplissant la partie administrative et en transcrivant les motifs. En revanche, **la prestation de remplir le dossier d'aide juridictionnelle à la CNDA est supprimée** alors que le projet de loi a raccourci le délai pour la déposer à 15 jours si elle est faite seule ;

Il s'agit également de **signaler des personnes vulnérables à l'OFPRA** qui n'auraient pas été identifiées par le GUDA en début de procédure ;

**6°) accompagner le DA dans des démarches sociales** (scolarisation, soins et assurance maladie, droit au compte et signalement à l'OFII de personnes vulnérables pour adapter les conditions d'accueil -) ;

**7°) informer sur la sortie du dispositif** : prestations jusqu'à la CNDA pour les procédures normales et accélérées et jusqu'au transfert effectif pour les Dublin. Cependant l'OFII peut demander à mettre fin en raison d'un refus de transfert Dublin (et non d'une fuite) pour clôture, comportement violent et absence au rendez-vous.

## LA PROCÉDURE DUBLIN III.

Pour la première fois, la procédure Dublin fait l'objet d'un chapitre entier du CESEDA ([articles L.742-1 et suivants du CESEDA](#)) et la loi introduit enfin un recours suspensif contre les transferts. En revanche, les « Dublinés » seront la seule catégorie de demandeurs d'asile à être assignés à résidence.

### 1. LE PRÉFET AUTORITÉ DE DÉTERMINATION DE LA PROCÉDURE (ARTICLE L.741-1)

Alors que les associations plaidaient pour que l'OFPRA soit compétent pour la détermination de l'État responsable, la loi prévoit toujours que ce sont les préfets qui sont chargés de cette tâche (article L.741-1 du CESEDA). Ils doivent procéder au relevé EURODAC et faire l'entretien individuel prévu à l'article 5 du [règlement Dublin](#)

### 2. DROIT AU MAINTIEN SUR LE TERRITOIRE ([ARTICLE L.742-1](#))

Si les demandeurs « Dublinés » n'ont toujours pas accès à l'OFPRA, la loi prévoit un droit au maintien jusqu'au transfert effectif qui n'avait été reconnu qu'à la suite de nombreux contentieux. (Cf. les arrêts Cimade et Gisti , CE, 17 avril 2013, n°335924, CE, 30 décembre 2013, n°[350193](#), CE, 12 février 2014, n°[368741](#)). Cependant ce droit n'est pas absolu puisque le ministère entend le refuser aux personnes qui ont pris la fuite. (article R.742-3)

### 3. ASSIGNATION À RÉSIDENCE ([ARTICLE L.742-2](#))

Le revers de la médaille est que la loi prévoit que le demandeur d'asile peut être assigné à résidence pendant la procédure de détermination "aux fins de mise en œuvre de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile et du traitement rapide et du suivi efficace de cette demande ". Cette assignation doit être motivée et peut durer six mois renouvelable (alors que la procédure de détermination ne peut dépasser le délai de cinq mois).

Le décret devra préciser la fréquence des pointages et les « lieux d'assignation » des Dublinés.

### 4. CONDITIONS D'ACCUEIL DES PERSONNES SOUS DUBLIN (ARTICLE L.744-2 ET L. 348-1 DU CASF)

La loi ne prévoyait au départ aucune forme d'accueil pour les personnes sous procédure Dublin. Cependant, la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée par un arrêt du 27 septembre 2012 (cf. [C-179/11](#)). La directive accueil est applicable pour les Dublinés dès qu'ils déposent une demande d'asile (à la préfecture, en France) et jusqu'à ce qu'ils soient transférés dans un autre État membre.

La loi prévoit que les « Dublinés » bénéficieront de conditions d'accueil (ADA et hébergement d'urgence) mais n'auront pas accès aux CADA, réservés à ceux qui déposent une demande d'asile en France.

### 5. DÉCISIONS DE TRANSFERT ([ARTICLE L. 742-3](#)) ET RECOURS ([ARTICLE L.742-4](#))

Une décision de transfert, motivée en fait et en droit est notifiée au demandeur. Elle mentionne les voies et délais de recours ainsi que le droit d'avertir ou de faire avertir son consulat, un conseil ou toute personne de son choix. Lorsque l'intéressé n'est pas assisté d'un conseil, les principaux éléments de la décision lui sont communiqués dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend.

Cette décision peut faire l'objet d'un **recours suspensif** devant un juge unique du tribunal administratif. Le délai de recours et d'examen par le juge est de quinze jours. Le recours est exclusif d'autres recours (notamment les référés sauf si une circonstance nouvelle apparaît (cf.CE, 11 juin 2015, n°391740).

Si la personne est placée en rétention administrative ou est assigné à résidence, le délai de recours est réduit à quarante-huit heures.

Si le juge annule la décision, la demande fait l'objet d'un réexamen.

# L'OFPRA

## I L'OFPRA : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

### 1. LES ORGANES DE DIRECTION

Depuis sa création en 1952, L'OFPRA est « un établissement public doté de la personnalité civile et d'une autonomie financière et administrative »;

L'OFPRA était rattaché au ministère des affaires étrangères (il était le consulat des proscrits) mais la loi de 2007 le rattache au ministère chargé de l'asile qui est aujourd'hui le ministère de l'intérieur.

Ses organes de direction sont :

### 2. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le conseil de l'Office fixe les orientations générales et la liste des pays sûrs ainsi que les modalités de mise en œuvre des dispositions relatives à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

La loi du 29 juillet 2015 a profondément revu sa composition

Les représentants de l'Etat au conseil d'administration sont au nombre de 10 :

1° Deux personnalités, un homme et une femme, nommées par décret du Premier ministre pour une durée de trois ans dont l'une est présidentE ;

2° Un représentant du ministre de l'intérieur ;

3° Un représentant du ministre chargé de l'asile, qui est l'intérieur ;

4° Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères ;

5° Le directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice ;

6° Le directeur du budget au ministère chargé du budget ;

7° Un représentant du ministre de l'outremer ;

8° Un représentant du ministre des affaires sociales ;

9° Un représentant du ministre chargé du droit des femmes.

Y assistent également un représentant du personnel et six parlementaires, deux (un homme et une femme) désignés par l'Assemblée, deux (un homme et une femme) par le Sénat, ainsi que deux représentants des députés français au Parlement européen désignée par décret avec voix délibérative.

La loi prévoit que trois personnalités qualifiées désignées par décret y assistent également et prennent part au vote uniquement pour l'établissement de la liste des pays considérés comme sûrs. Le représentant du HCR y assiste sans droit de vote.

### 3. LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

Le directeur général est désormais nommé par décret sur proposition conjointe des ministres des affaires étrangères et du ministère chargé de l'asile. Le décret prévoit, à coté du directeur, d'un directeur de cabinet (Sophie Pegliasco) d'un secrétaire général (Pierre Azzopardi). Il demande avis au Conseil d'administration pour les nominations des autres postes de direction ainsi que pour les chefs de division.

Le directeur général est Pascal Brice, diplomate et ancien sherpa du candidat Hollande et a décidé de faire bouger les lignes

### 4. ORGANISATION

#### a. Les officiers de protection.

Pour instruire les demandes d'asile, l'État s'appuie sur un corps particulier de la fonction publique : les fonctionnaires de l'office de protection des réfugiés et apatrides. Ils sont répartis en trois catégories : adjoints de protection, secrétaires de protection et officiers de protection<sup>3</sup>. Les adjoints (catégorie C de la fonction publique) sont chargés de tâches administratives d'exécution impliquant la connaissance et l'application de règlements administratifs pour l'accomplissement des missions de l'Office (ils représentent 41% des effectifs en 2008) tandis que les secrétaires (Catégorie B) participent, sous l'autorité des officiers de protection, à la préparation et à la rédaction des actes relatifs à la mise en œuvre de la protection des réfugiés et apatrides et représentent 7% des effectifs.

<sup>3</sup> [Décret n°93-34 du 11 janvier 1993 portant statut particulier des corps de fonctionnaires de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides](#)

La majorité des agents de l'OFPPA sont des officiers de protection (catégorie A) qui ont pour mission d'instruire les demandes d'asile et d'auditionner les demandeurs d'asile.

Ils sont normalement recrutés par l'intermédiaire des instituts régionaux d'administration ou par un concours spécifique où il est exigé d'être titulaire *a minima* d'une licence, bien que la plupart des candidats soient titulaires d'un diplôme supérieur.

Lors de leur recrutement, les officiers de protection reçoivent une formation intensive pendant un ou deux mois. Elle comprend une formation juridique sur le droit des réfugiés, des conférences géopolitiques pour appréhender les principales demandes d'asile et psychologiques pour comprendre certains mécanismes liés au traumatisme. Mais l'essentiel est la formation pratique qui est fondée sur le tutorat : le néophyte assiste aux entretiens de plusieurs officiers de protection expérimentés, les voit analyser les comptes-rendus et rédiger leurs propositions de décision. Au bout d'un certain laps de temps, il va prendre la place de l'officier pour mener l'instruction sous la vigilance de son tuteur puis va instruire par lui-même.

Il y a 240 officiers de protection à l'OFPPA répartis dans les divisions géographiques et thématiques.

#### **b. Les divisions géographiques**

**L'Europe** (EU) ou Maria Casarès comprenant La Turquie, l'ex Yougoslavie, Ex Union Soviétique Proche et Moyen Orient. **Elle comprend la section d'instruction des apatrides.**

**L'Afrique** (AF) ou Geoffrey Oryema entendu comme l'Afrique « Noire » moins la Corne de l'Afrique et la Mauritanie.

**L'Asie** (AS) ou Atiq Rahimi comprend l'Iran, l'Afghanistan en plus du sud-est asiatique, de la Chine et du Sous-continent Indien.

**La division Amériques Maghreb (AM)** ou Miguel Angel Estrella traite de l'Amérique (Haïti, Colombie), de l'Afrique du Nord (Algérie, Mauritanie comprise), de la Corne de l'Afrique (Éthiopie, Érythrée, Djibouti, Somalie, Soudan) mais aussi l'Azerbaïdjan

#### Liste des nationalités par division

Cependant six nationalités sont traitées par l'ensemble des divisions : **Albanie, Arménie, Bangladesh, Géorgie, Kosovo et République démocratique du Congo**. Ce sont les nationalités « mutualisées ».

#### **Les divisions thématiques sont**

- La Division **Asile Frontière** qui est chargée d'examiner les demandes d'asile à la frontière.
- La **division des affaires juridiques** (chargé de suivre le contentieux à la CNDA et des questions juridiques).
- La **Division de la Protection** ou Rith Panh qui gère l'état civil des réfugiés et de protégés subsidiaires.
- une division de la documentation information et des recherches dont [les documents sont consultables en ligne](#) .
- Une mission sur les affaires européennes.
- Une mission **de l'accueil de l'enregistrement** et de la numérisation qui depuis octobre 2009 est chargée de l'enregistrement de toutes les demandes d'asile.

Chaque division compte un chef de division, un chef de division adjoint chargé plus particulièrement des procédures prioritaires et 5 à 6 sections avec des chefs de section et des officiers de protection (par division). Les chefs reçoivent délégation de signature du directeur pour signer les décisions. Le plan d'action initié par le nouveau directeur a également donné [délégation de signature](#) à 80 officiers instructeurs.

#### **c. Les groupes de travail**

Dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme, l'OFPPA a prévu des groupes de travail inter divisions sur des questions thématiques (orientation sexuelle, mineurs non accompagnés, victimes de tortures, victimes de la traite des êtres humains, victimes des violences contre les femmes). En outre, un comité de coordination fait une évaluation des décisions prises par l'OFPPA.

#### Organigramme de l'OFPPA

## II LE FORMULAIRE DE DEMANDE D'ASILE

Selon l'article R.723-1 du CESEDA, il doit être rédigé en Français, être accompagné de deux photos, de l'original du titre de voyage (passeport) et d'une copie de l'attestation de demande d'asile.

Avec le leitmotiv de la simplification, on eut espéré que le formulaire de demande d'asile le fût également. Tel n'est pas le cas puisque le formulaire restera similaire à celui qui était en vigueur avant la réforme.

La première page est très importante car c'est celle où le formulaire doit être signé. Y figure également une question demandant si le requérant accepte que les éléments de sa demande soient informatisés pour être échangés avec d'autres pays européens (échange facultatif).

La troisième page est constituée par des renseignements d'état civil. Y figurent également l'adresse, le numéro de l'attestation dont il faut insérer une copie.

Les pages suivantes concernent les renseignements familiaux d'état-civil. Elles commencent désormais par la description exhaustive de la famille du demandeur (père, mère, frères, sœurs) puis les unions de tout type du demandeur de tous types. Même si la personne est célibataire, elle peut avoir un concubin et des enfants. Si la personne a de la famille en France et en particulier des réfugiés statutaires, il faut les mentionner en donnant, si possible, leur numéro de dossier.

Les pages suivantes concernent des renseignements personnels (études, service militaire). Lorsqu'il y a un passeport, le formulaire demande les données techniques de ce document (date, lieu de délivrance, numéro). Concernant l'itinéraire, le formulaire distingue la question en demandant comment la personne est sortie de son pays, quels ont été les lieux de résidence en dehors de son pays et son itinéraire jusqu'à la France). Les lieux de résidence à mentionner sont ceux d'une véritable résidence de plus de six mois.

La question n°13 concerne une demande de statut de réfugié dans un autre pays. Contrairement aux idées reçues le fait d'avoir sollicité l'asile ou de s'être vu reconnaître la qualité de réfugié dans un pays, hors communauté européenne, n'est pas un motif de refus de protection (cf. mandat HCR).

Le formulaire comprend désormais une rubrique séparée pour demander quelle est la langue usitée en détaillant les langues disponibles.

### 5. LES MOTIFS DE LA DEMANDE

*Last but not least* : la question sur les motifs de la demande.

L'élément essentiel d'une demande d'asile est le récit que fait le demandeur d'asile de ses craintes de persécution. Aujourd'hui, ce récit doit être transcrit préalablement dans le formulaire mais l'entretien est désormais systématique et est devenu le moment-clé de l'instruction. **Est-il nécessaire alors de faire un récit complet ou faut-il se borner à en faire un résumé?** Tout dépend des contraintes de temps, de traduction, de travail de celui qui aide le demandeur.

Ce récit est cependant le premier contact avec l'organe de détermination qui doit chercher à établir un certain nombre de points notamment l'identité du demandeur, les raisons de son départ et son parcours. Il va également être important pour décider une procédure normale ou accélérée ou une procédure adaptée.

Cela ne va pas évidemment de soi. En effet, la plupart des demandeurs d'asile et des réfugiés ne sont pas culturellement ou émotionnellement prêt à cet exercice. Il s'agit donc d'une certaine manière de « traduire » le récit (et même si la personne parle couramment la langue du pays d'accueil) pour qu'il puisse être appréhendé.

#### a. Les principaux points d'un récit

Le récit de vie d'un demandeur d'asile doit comprendre les principaux éléments suivants :

##### i) L'identité du demandeur

A priori, cette question peut paraître simple. Cependant, le demandeur, pour quitter son pays ou éviter d'y être renvoyé, peut s'inventer une identité voire se donner une autre nationalité ou qu'il y ait eu une mauvaise transcription. L'identité socio-culturelle se pose de prime abord. En effet, parmi les cinq éléments pris en compte par la Convention de Genève, quatre sont liés à une catégorie socioculturelle, indépendamment des activités politiques de la personne. La simple origine ethnique, l'appartenance à une religion ou à un groupe social est en soi un motif de persécution sans que le comportement de l'intéressé soit en cause. En outre, ces persécutions ou les craintes de persécution touchent parfois la famille du

demandeur depuis plusieurs générations.

#### ii) quelles questions poser sur les faits ?

La première question à poser est « que craignez-vous en cas de retour ». Le demandeur expose plus ou moins longuement la raison de son départ et les motifs de ces craintes.

Il s'agit ensuite de lister ou de décrire les principaux éléments du curriculum -date et lieu de naissance, enfance, adolescence, études, vie professionnelle et les principaux éléments des actes de persécution.

A ce stade, il n'est pas nécessaire d'entrer dans le détail. Mais la personne a des difficultés à exprimer ces faits, c'est peut-être parce qu'elle a subi un traumatisme qui fait d'elle une personne vulnérable et il faut alors le signaler dans le récit écrit.

La dernière question est de savoir si la personne a demandé individuellement ou collectivement la protection des autorités (plainte auprès de la police, impossibilité de déposer en raison de l'impunité des auteurs ou des craintes vis à vis des autorités, signalement des faits auprès d'organismes de droits de l'Homme) et quelle a été la réponse des autorités (mesure de protection, refus de protection).

#### iii) L'itinéraire

Par définition, un réfugié est quelqu'un qui fuit. Il faut donc essayer d'établir son itinéraire depuis son lieu de vie vers le pays d'asile. Cet itinéraire est parfois une part intégrante de son récit. Il est alors nécessaire d'avoir une carte précise des pays traversés.

Les demandeurs d'asile quittent leur pays de manières très diverses, par voie légale en passant une frontière avec un passeport ou une carte d'identité, ou de manière irrégulière voire clandestine en passant par l'intermédiaire de passeurs. Ils arrivent dans un autre pays où ils peuvent rester quelques mois ou plusieurs années. Il est alors nécessaire de préciser dans quelles conditions ils ont vécu dans ce pays tiers et s'ils ont demandé l'asile, par exemple auprès du HCR. Certains demandeurs ont en effet déjà été reconnus réfugiés dans un autre pays, soit par le HCR, soit par les autorités du pays.

Quant à l'itinéraire vers le pays d'asile, il est nécessaire de préciser les pays traversés. Quelques fois les personnes sont prises en charge par des passeurs et sont donc incapables de savoir par où ils sont passés.

#### iv) Documents

**Les documents ne sont pas obligatoires** pour une demande d'asile. Un demandeur peut même être dépourvu de documents d'état civil ou de voyage, il ne doit pas étayer nécessairement son récit de documents parfois impossibles à obtenir. En effet, **IL N'Y A PAS DE PREUVE DE PERSÉCUTION**. Un récit peut s'appuyer sur des documents écrits corroborant les faits mentionnés. Ils ne sont pas suffisants en soi et doivent être restitués dans la trame du récit. Il est nécessaire d'en expliquer la provenance. En théorie, les documents ne sont pas obligatoirement traduits lors du dépôt de la demande. mais il vaut mieux joindre la traduction le plus vite possible.

Il ne faut pas oublier de joindre le passeport s'il y a un et la copie de l'attestation. C'est la condition pour que le dossier soit enregistré complètement.

A noter qu'il peut arriver que des personnes aient leur titre de séjour dans leur passeport (ex : carte d'étudiant collé sur les pages du passeport). Ces personnes doivent se présenter en préfecture pour que leur soit remis une attestation de demande d'asile, mais elles gardent leur titre de séjour.

Une fois le dossier rempli, daté et signé, et avec **deux photos**, il faut l'envoyer en **lettre recommandée à l'OFPRA**

**201, rue Carnot**

**94136 Fontenay sous Bois CEDEX.**

**RER A Val de Fontenay**

si la personne est résidente dans les départements d'Amérique, elle doit l'adresser à l'antenne de l'OFPRA, 1 rue **Christophe Colomb, 97100 Basse Terre.**

N B : pour les mineurs (isolés ou non) qui formulent une demande, c'est le représentant légal (parent, tuteur ou administrateur ad hoc) qui signe le formulaire.

Un complément de demande peut toujours être envoyé à tout moment en rappelant les références. En particulier, si l'histoire est mal exposée ou s'il manque une partie des éléments, il ne faut pas hésiter à envoyer un complément plus détaillé même en l'absence de documents nouveaux.

### III L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'ASILE (ARTICLES [L. 723-1 À L. 723-10](#) CESEDA)

#### 1. DÉLAI DE DÉPÔT

La loi prévoit que le décret fixe un délai pour adresser sa demande auprès de l'OFPPRA. Le décret prévoit un délai de 21 jours **quelle que soit la procédure**. En rétention ce délai est réduit à cinq jours et les demandes de réexamen doivent être adressées dans un délai de huit jours.

L'OFPPRA, si le dossier est complet, renvoie une lettre avec un numéro de dossier de type 2004-11-03751 qui permettra de demander où en est l'instruction.

Avec cette lettre, le demandeur retourne au guichet unique pour se voir délivrer une attestation renouvelable jusqu'à la fin de la procédure.

Si le dossier n'est pas complet, l'OFPPRA pourra prendre une décision de clôture après avoir invité le demandeur à compléter son dossier dans un délai de huit jours. (voir plus loin).

#### 2. DÉLAI D'EXAMEN

L'un des leitmotivs de la réforme est l'accélération des procédures : L'OFPPRA doit statuer dans un délai moyen de trois mois. Ce délai reste indicatif puisque l'article [L.723-8](#) du CESEDA prévoit toujours qu'aucune décision ne naît du silence de l'OFPPRA. La directive procédures prévoit un délai de six mois pour statuer qui peut être en cas de difficulté étendu de neuf mois. Ces dispositions sont reprises dans le décret. L'OFPPRA doit signaler le dépassement du délai et sur demande en expliquer le motif et le délai prévisible. .

Pour les procédures accélérées, ce délai est **de quinze jours** (comme c'était théoriquement le cas auparavant).

L'office est tenu de statuer sur les demandes dont il est saisi mais est incompétent si la demande relève d'un autre Etat membre selon le règlement Dublin.

#### 3. PROCÉDURES ACCÉLÉRÉES (ARTICLE [L. 723-2](#) DU CESEDA)

Si l'ancienne rédaction prévoyait que l'OFPPRA décide nominalement de la procédure par priorité, il était en compétence liée avec la décision préfectorale de refus de séjour sans possibilité de revenir sur celle-ci. . La nouvelle loi prévoit que les cas où l'OFPPRA devra ou pourra statuer en procédure accélérée mais avec la possibilité de revenir sur sa décision. Cette avancée est contrebalancée par une extension du nombre de cas de procédure accélérée (de 4 à 10).

##### a. Les procédures accélérées décidées par la loi

###### 1) Les demandes de pays d'origine dits sûrs

L'OFPPRA devra statuer en procédure accélérée si la personne est ressortissante d'un pays inscrit sur la liste des pays sûrs.

##### La notion de pays d'origine sûr (article [L. 722-1°](#) CESEDA)

La notion de pays d'origine sûr. a été introduite dans la loi en 2003 . Selon l'article [L. 741-4 2°](#), « *un pays est considéré comme « sûr » s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande.* »

La liste établie en [juin 2005](#) avec 12 pays, a été révisée 8 fois en dix ans et la liste a compté jusqu'à 17 pays avec presque à chaque fois une annulation totale ou partielle du Conseil d'État.

##### Introduction d'une nouvelle définition issue de la directive

La directive procédures de 2013 a prévu la possibilité de maintien de listes nationales de pays sûrs à condition que leur établissement se fasse aux cribles de critères uniques prévues par la directive ;

L'article [L.722-1](#) définit le pays considéré comme sûr comme « *lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément pour les hommes comme pour les femmes, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit* »

*armé international ou interne. »*

C'est la reprise de la définition figurant dans la directive. La loi ajoute que le Conseil doit procéder à l'évaluation selon les critères de l'article 37 (et de l'annexe I) de la directive.

La loi prévoit également que le conseil d'administration examine régulièrement la situation dans les pays considérés comme des pays d'origine sûrs et veille à l'actualité et à la pertinence des inscriptions. **Il radie de la liste les pays ne remplissant plus les critères et peut, en cas d'évolution rapide et incertaine de la situation dans un pays, en suspendre l'inscription,**

**En outre, il prévoit la possibilité pour** les présidents des commissions permanentes chargées des affaires étrangères et des commissions permanentes chargées des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale et du Sénat, une association de défense des droits de l'homme, une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile ou une association de défense des droits des femmes ou des enfants de saisir le conseil d'administration, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, d'une demande tendant à l'inscription ou à la radiation d'un Etat sur la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs. Cette saisine devra être faite par lettre recommandée.

**Sans appliquer les nouvelles dispositions, le conseil d'administration de l'OFPPRA a décidé [le 9 octobre](#) 2015 de réviser la liste des pays d'origine sûrs sur le fondement de l'article 37 de la directive. La liste comprend désormais 16 pays : Albanie, Arménie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Géorgie, Ghana, Inde, Kosovo, (ancienne république de) Macédoine, Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro et Sénégal.**

Cependant la loi prévoit que l'OFPPRA n'est pas tenu de statuer en procédure accélérée si le demandeur invoque des raisons sérieuses de penser que son pays d'origine ne peut pas être considéré comme sûr en raison de sa situation personnelle et au regard des motifs de sa demande (article L.723-2 V).

#### 2) Les réexamens « recevables »

Alors que le Conseil d'Etat avait jugé que le demandeur d'asile dont la demande de réexamen présentait des faits nouveaux devait être admis au séjour (et donc en procédure normale), la loi prévoit qu'elle est examinée en procédure accélérée (les demandes sans faits nouveaux étant irrecevables)

#### **b. Les procédures accélérées à l'initiative de l'OFPPRA (article L.723-2 II)**

Pour la première fois, l'OFPPRA pourra décider de mettre en œuvre des procédures accélérées sur des critères portant sur le fond de la demande dans trois cas :

1° Le demandeur a présenté de **faux documents d'identité ou de voyage**, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin de l'induire en erreur ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ;

2° Le demandeur n'a soulevé à l'appui de sa demande que des **questions sans pertinence** au regard de la demande d'asile qu'il formule ;

3° Le demandeur a fait à l'office des **déclarations manifestement incohérentes et contradictoires**, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées relatives au pays d'origine.

#### **c. Les procédures accélérées décidées par les préfets (article L.723-2 III)**

La plupart des procédures accélérées seront mises en œuvre à l'initiative des préfets qui « constateront » les cas. On retrouve la plupart des situations qui pouvaient faire l'objet d'une décision de refus de séjour, énumérées par la circulaire du 1<sup>er</sup> avril 2011

1° Le demandeur **refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales** conformément au règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, dit EU-RODAC II

2° Lors de l'enregistrement de sa demande, le demandeur présente de **faux documents d'identité ou de voyage, fournit de fausses indications ou dissimule des informations ou des documents concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France** afin d'induire en erreur l'autorité administrative ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ;

3° Sans motif légitime, le demandeur qui est entré irrégulièrement en France ou s'y est maintenu irrégulièrement n'a pas présenté sa demande d'asile dans le délai de **cent vingt jours** à compter de son entrée en France ;

Depuis 20 ans, les circulaires invitaient les préfets à considérer comme abusives les demandes présentées « tardivement ». Ce qui était interprété de façon diverse (certains préfets considérant que le délai de 24 h pour déposer une demande était trop long). Pour la première fois, un délai de 120 jours est fixé si la personne est arrivée irrégulièrement sur le territoire et si elle ne justifie pas d'un motif légitime.

4° Le demandeur ne présente une demande d'asile qu'en vue de **faire échec à une mesure d'éloignement** ;

5° La présence en France du demandeur constitue une **menace grave pour l'ordre public**, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.

Il s'agit de la reprise de deux cas figurant dans la loi précédente. La première constituait une part non négligeable des « procédures prioritaires » alors que la seconde avait été exceptionnellement mise en œuvre.

Ces procédures accélérées ne peuvent être mises en œuvre pour les mineurs non accompagnés que s'ils proviennent d'un pays sûr qu'ils formulent un réexamen recevable et s'ils représentent une menace grave à l'ordre public.

#### **d. La possibilité de « normalisation ou décélération de la procédure » (article L.723-2 V)**

La loi prévoit que l'accélération de la procédure n'induit pas l'absence d'examen particulier de la demande et prévoit la possibilité de ne pas statuer en procédure accélérée si cela est approprié. Cette possibilité de « normalisation » risque cependant d'être utilisée relativement rarement.

#### **e. Recours contre les décisions (article L.723-2 VI)**

Le demandeur est informé de l'accélération de la procédure dès le guichet unique s'il s'agit d'une situation **prévue par la loi ou sur constat du préfet**. Si c'est l'OFPRA qui décide l'accélération, au vu du dossier écrit, il le signale dans la convocation à un entretien. Mais l'accélération peut aussi être décidée après l'entretien et dans ce cas, elle figure dans la décision de l'OFPRA.

La loi précise que l'accélération de la procédure par l'OFPRA ou son refus de décélération et le constat du préfet **ne peuvent être contestés qu'à la CNDA** en même temps que la décision sur le fond. **On ne peut donc saisir le juge administratif de droit commun comme c'était le cas pour les refus de séjour**. La CNDA va donc être compétente sur une matière (les motifs de l'accélération d'une procédure) qu'elle négligeait jusqu'à présent.

## **2. LES PROCÉDURES ADAPTÉES OU PAR PRIORITÉ (ARTICLE L.723-3 )**

L'une des innovations de la directive procédures est la création de procédures par priorité qui peuvent induire un traitement accéléré ou, au contraire, un délai plus long pour l'entretien pour tenir compte de la vulnérabilité des personnes (article 31-7 de la directive).

Pour transposer cette disposition, la loi prévoit que l'OFPRA peut définir les modalités particulières d'examen qu'il estime nécessaires pour l'exercice des droits d'un demandeur en raison de sa situation particulière ou de sa vulnérabilité, en tenant compte des informations transmises par l'OFII après l'évaluation

L'OFPRA peut ainsi accélérer les procédures pour les demandes manifestement fondées (voire ne pas les convoquer pour un entretien) ou au contraire, les décélérer « *en raison notamment des violences graves dont il a été victime ou de sa minorité.* ».

## **3. LES PROCÉDURES D'IRRECEVABILITÉ (ARTICLE L.723-11)**

Principale innovation en matière de procédure OFPRA et issu de l'article 33 de la directive, l'OFPRA pourra déclarer irrecevable et donc ne pas examiner sur le fond certaines demandes.

### **a. Les demandes d'asile des réfugiés dans un autre Etat**

**1° Lorsque le demandeur bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un Etat membre de l'Union européenne**

Depuis plusieurs années, des réfugiés ou des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans un autre Etat-

membre sont arrivés en France et ont formulé une demande d'asile. Les pratiques étaient disparates jusqu'à ce que le Conseil d'Etat dans sa formation la plus solennelle a rendu un arrêt Cimade O. ([cf. CE, Assemblée, 13 novembre 2013, n°349735](#)) qui a considéré que la demande d'asile à la France du réfugié reconnu dans un autre État-membre qui lui assure une protection présumée effective devait être considérée comme irrecevable. En revanche, si cette présomption de protection pouvait être renversée, l'OFPRA devait réexaminer la demande au vu des craintes de persécution dans le pays de nationalité.

La loi généralise cette irrecevabilité à l'ensemble des protections accordées par un autre État-membre.

2° *Lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un Etat tiers et y est effectivement réadmissible ;*

La même irrecevabilité pourra être opposée à un réfugié reconnu dans un État-tiers qui y bénéficie d'une protection effective et qui y est réadmissible.

L'OFPRA dispose d'un mois pour statuer sur ces irrecevabilités et doit saisir le préfet pour vérifier l'effectivité de la réadmission qui donne sa réponse en deux mois. En l'absence de réponse, l'OFPRA doit statuer.

Le demandeur est entendu par l'OFPRA qui pourra déroger à l'irrecevabilité si la personne relève de l'asile constitutionnel.

#### **b. Les réexamens irrecevables**

3° *En cas de demande de réexamen lorsque, à l'issue d'un examen préliminaire effectué selon la procédure définie à l'article L. 723-16, il apparaît que cette demande ne répond pas aux conditions prévues au même article*

Autre catégorie de décision d'irrecevabilité, les demandeurs de réexamen qui aux yeux de l'OFPRA ne présentent pas de faits nouveaux à l'appui de leur demande.

Les articles L.723-15 à L.723-17 donne une définition élargie de la demande de réexamen. Il ne s'agit plus seulement de la demande formulée par une personne qui a été rejetée et se trouve depuis sur le territoire mais également celles des personnes qui l'ont quitté et reviennent en France ainsi que celles qui ont fait l'objet d'une décision définitive de clôture.

L'article L.723-16 prévoit que l'OFPRA examine d'abord la recevabilité de la demande de réexamen sur la base d'un dossier écrit sans être obligé de convoquer pour un entretien et c'est seulement si les faits sont nouveaux (c'est à dire postérieurs à la dernière décision de rejet) et susceptible d'augmenter significativement les chances d'obtenir une protection que le dossier est recevable (et donc examiner en procédure accélérée). Contrairement aux autres cas d'irrecevabilité, l'OFPRA peut s'abstenir d'un entretien.

Rappelons que depuis l'arrêt [Gal du 27 janvier 1995](#), le Conseil d'Etat avait posé deux conditions à la recevabilité d'un fait nouveau dans le cadre d'un réexamen (confirmé dans l'arrêt [CE, 28 avril 2000, 192701, T.](#)) : **une condition objective** : le fait nouveau doit être intervenu postérieurement au délibéré ou il doit être établi que le demandeur n'a pu en avoir connaissance que postérieurement et **une condition subjective** : le fait nouveau doit être « *établi et pertinent* » et susceptible de justifier l'existence de « *craintes personnelles* ». Alors la CNDA « doit se prononcer sur le droit de l'intéressé en tenant compte de l'ensemble des faits qu'il invoque dans sa nouvelle demande, y compris ceux déjà examinés par la Commission » ([CE, 28 avril 2000, 192701, T.](#)).

Il peut s'agir du **prononcé d'un jugement pénal à l'encontre du requérant** ([CE, 27 janvier 1995, Gal](#), CRR, 13 avril 2005, 505568, M. M.), de **l'engagement de recherches policières** ([CE, 13 septembre 1996, n°153540](#), A, CRR, 21 décembre 2001, 378489, M. K), de **persécutions infligées aux membres de la famille si le lien avec les craintes personnelles du demandeur est établi** ([CE, 3 avril 1996, K](#), CRR, 27 avril 2001, 369495, M. K). Ces persécutions peuvent être établies par un simple lettre si elle est très circonstanciée ([CE, 2 juin 2004, 233850](#), M. M). ; **des changements survenus dans son pays et le concernant directement** (CRR, SR, 15 décembre 1997, A), de **la reconnaissance de la qualité de réfugié à un membre de famille** dont les craintes de persécution sont liées à celle du requérant (CRR, 21 mai 2001, 354231, Mlle Y. et [CNDA, 4 novembre 2010, n°09002323](#)) **d'une décision juridictionnelle en France** annulant tout ou partie d'un arrêté refusant le séjour ou ordonnant la reconduite la frontière à condition que cette annulation soit elle même fondée sur un fait nouveau.

#### Procédure

Sauf si elle est en zone d'attente ou en rétention, le demandeur de réexamen doit se rendre au guichet

unique pour être enregistré. Une attestation lui est délivrée sauf s'il s'agit d'une deuxième demande où le préfet peut le lui refuser. Il dispose alors d'un **délai de huit jours** pour adresser sa demande à l'OFPPRA qui a lui même **huit jours** pour examiner la recevabilité (sauf en rétention).

Si l'OFPPRA prend une décision d'irrecevabilité, le demandeur ne dispose pas du droit de se maintenir pendant l'examen du recours par la CNDA . Il peut alors faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire.

#### **4. LES PROCÉDURES DE RETRAIT ET DE CLÔTURE (ARTICLE L.723-12 À L.723-14)**

Alors qu'il n'existait aucune disposition réglementaire sur ces questions, la loi encadre désormais ce qui s'appelaient auparavant les désistements et radiations.

##### **a. Les procédures de retrait décidé par le demandeur**

Si un demandeur d'asile décide de renoncer à sa demande, la loi prévoit qu'il informe l'OFPPRA qui clôt l'instruction du dossier.

##### **b. La clôture décidée par l'OFPPRA**

Pour la première fois, l'OFPPRA peut décider d'arrêter d'instruire une demande d'asile dans des cas précis :

*1° Le demandeur, sans motif légitime, n'a pas introduit sa demande à l'office dans les délais prévus par décret en Conseil d'Etat et courant à compter de la remise de son attestation de demande d'asile ou ne s'est pas présenté à l'entretien à l'office ;*

Ce dispositif remplace les refus d'enregistrement de la demande d'asile qui était en vigueur depuis 2004. Comme il a été indiqué plus haut, le demandeur dispose d'un **délai de vingt-et-un jours** pour adresser sa demande. Si elle est incomplète, l'OFPPRA lui accordera un délai de **huit jours** pour adresser les pièces supplémentaires. Passé ce délai, l'OFPPRA prendra une décision de clôture. Contrairement à la pratique actuelle, le dossier de demande ne est pas renvoyé au demandeur.

En ce qui concerne l'absence à un entretien, l'OFPPRA a indiqué qu'il est fait usage limité de cette possibilité.

*2° Le demandeur refuse, de manière délibérée et caractérisée, de fournir des informations essentielles à l'examen de sa demande en application de [l'article L. 723-4](#) ;*

Cette hypothèse laisse un peu perplexe. Elle pourrait néanmoins concerner les demandeurs dont il n'a pas été possible de relever les empreintes pour Eurodac, car l'itinéraire fait des parties des informations essentielles mentionnées à l'article L.723-4. Au lieu d'être rejetée comme frauduleuse, la demande pourrait donc être close sans qu'il y ait un examen sur le fond.

*3° Le demandeur n'a pas informé l'office, dans un délai raisonnable, de son lieu de résidence ou de son adresse et ne peut être contacté aux fins d'examen de sa demande d'asile.*

Cette disposition peut être interprétée de façon divergente. Elle apparaît comme un progrès parce qu'en l'absence d'adresse, l'OFPPRA laisse le dossier sur l'étagère en attendant d'avoir un nouveau contact (c'est le cas pour les personnes ayant demandé asile en rétention qui sont libérées et n'arrivent pas à trouver une domiciliation). Mais cela pourrait exclure d'un examen sur le fond, des demandeurs ayant refusé l'offre de conditions d'accueil.

##### **c. La réouverture du dossier (article L.723-14)**

Pour pouvoir rouvrir l'instruction, le demandeur doit en solliciter l'OFPPRA. L'étape préalable est de se présenter au guichet unique pour se voir délivrer une nouvelle attestation de demande d'asile.

Le délai pour rouvrir le dossier est de **neuf mois**. Passé ce délai, la clôture est définitive et la personne doit formuler une demande de réexamen.

Les décisions de clôture et de refus de réouverture ne peuvent être contestées **devant le TA** (de Melun qui est compétent pour les décisions de l'OFPPRA autres que les refus d'asile) que si cette démarche a été effectuée.

#### **5. LE CIRCUIT D'UNE DEMANDE D'ASILE**

Le circuit d'une demande d'asile passe d'abord par la mission d'enregistrement qui procède à la numérisation du dossier et établit la lettre d'enregistrement. Puis le dossier est réparti selon la division géographique concernée (sauf les nationalités mutualisées). Le chef de division procède ensuite à une

répartition entre les sections de sa division en fonction des spécialités et des charges de travail des officiers de protection. Il n'y a plus de sections spécialisées dans une région mais certains officiers de protection (OP) traitent plus particulièrement d'une nationalité, des problématiques spécifiques (mineurs isolés, femmes). Le chef de section attribue donc les dossiers en fonction de ces éléments et de la procédure appliquée. La première étape est l'entretien.

## **6. L'ENTRETIEN PERSONNEL ([ARTICLE L.723-6](#))**

### **a. Convocation**

La loi prévoit dans le nouvel article L. 723-6, le principe de la convocation pour une audition. Il n'y a plus que deux dispenses si :

a) *L'office s'apprête à prendre une décision positive à partir des éléments en sa possession*

Il s'agit notamment des demandes manifestement fondées mentionnées à l'article L.723-4. A titre d'exemple, les Irakiens arrivant avec un visa long séjour sont reconnus réfugiés sans entretien.

b) *Des raisons médicales interdisent de procéder à l'entretien.*

Chaque membre de famille est entendu individuellement, y compris le mineur s'il est raisonnable de penser qu'il a été victime de traumatismes. L'OFPPRA peut aussi entendre une famille si cela est nécessaire

### **b. Interprétariat**

L'entretien dans la langue choisie par le demandeur sauf s'il a une connaissance suffisante d'une autre.

Pour le même motif de difficultés liées à des violences à caractère sexuel, le demandeur peut demander à être entendu par une personne du sexe de son choix. La directive dit pourtant que ce droit est valable pour l'ensemble des demandeurs d'asile et que c'est à l'OFPPRA de montrer qu'il n'y aura pas de conséquences à ne pas respecter ce choix.

### **c. Présence de tiers lors de l'entretien**

Alors que depuis 30 ans, cela était impossible, la loi prévoit la possibilité pour le demandeur d'être accompagné par un tiers, soit un avocat, soit un représentant d'association.

L'avocat est habilité de plein droit. Sa présence est aux frais du demandeur d'asile.

**Les associations doivent être habilitées par l'OFPPRA.** Les dispositions réglementaires prévoient que l'association doit exister depuis cinq ans et doit être une « *association de défense des droits de l'homme, d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, d'une association de défense des droits des femmes ou des enfants ou d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle.* ». L'habilitation est d'une durée de trois ans mais elle peut être retirée. Chaque association transmet une liste de représentants à l'OFPPRA. Il n'y a pas de plafonds mais le directeur de l'OFPPRA peut retirer l'agrément (en lien avec l'association).

Le demandeur est informé de la possibilité d'être accompagné et lui est fournie une liste des associations habilitées. Soit il connaît déjà une association, soit il doit la contacter. [La liste des associations figure sur le site de l'OFPPRA.](#)

Selon une [décision du directeur de l'OFPPRA](#), la présence de tiers doit être formulée **7 jours** avant l'entretien (**4 jours** en cas de procédure accélérée sauf en zone d'attente et en rétention). Le représentant ne peut pas être présent à un entretien d'un officier de protection qu'il connaît personnellement.

Le tiers est présent aux côtés du demandeur mais ne peut intervenir qu'à l'issue de l'entretien et présenter des observations. Il ne doit pas divulguer le contenu de l'entretien sauf pour contester la décision de l'OFPPRA.

Si le tiers choisi n'est pas présent ou en retard, cela n'empêche pas l'officier de protection de mener son entretien.

### **d. Déroulement d'un entretien**

Le demandeur d'asile est convoqué à l'OFPPRA (sauf en rétention ou en outremer où il est entendu par visioconférence que la loi mentionne pour la première fois et en préfecture si l'OFPPRA effectue une mission en régions)

Après une plus ou moins longue attente, il est appelé par l'officier de protection et conduit vers un box.

Après avoir rappelé l'objectif de l'entretien et la confidentialité des informations divulguées et informé le demandeur qu'il fait l'objet d'un enregistrement, l'entretien commence en général par un passage en revue des informations relatives à l'état-civil du demandeur avant de passer aux questions sur les motifs de demandes.

Le demandeur d'asile doit lors de son entretien coopérer avec l'officier de protection. Pour la première fois, ces obligations sont formalisées dans un article de loi ([article L.723-4](#)). Il doit présenter tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande d'asile. Ces éléments correspondent à ses déclarations et à tous les documents dont il dispose concernant son âge, son histoire personnelle, y compris celle de sa famille, son identité, sa ou ses nationalités, ses titres de voyage, les pays ainsi que les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire ainsi que les raisons justifiant sa demande.

Pour faciliter cette expression, l'officier de protection pose une série de questions plus ou moins directives et prend des notes sur ordinateur qui donnent lieu à un compte rendu. Il suit une trame classique (identité, famille, études et profession dans le pays d'origine avant de passer aux faits développés dans le récit de la personne). L'officier de protection peut reprendre l'ensemble des éléments ou seulement demander des précisions sur tel ou tel point.

#### **Les entretiens par visioconférence**

La loi légalise une pratique ancienne de l'OFPPRA, les entretiens par visio-conférence. Elle est massivement pratiquée dans les DOM (en Guyane et en Guadeloupe) et de plus en plus dans des centres de rétention (Lyon, Toulouse, Metz, Marseille peut être Nice).

Le décret prévoit que ce mode d'entretien sera possible en raison de la distance géographique, des raisons médicales et familiales et si la personne est privée de liberté. Le local de visio-conférence doit être agréé par l'OFPPRA.

### **7. LE COMPTE RENDU ET L'ENREGISTREMENT SONORE (ARTICLE L.723-7)**

La directive procédures prévoit une alternative entre une possibilité de relecture et de validation d'un compte rendu écrit et l'enregistrement sonore. La loi a choisi de fournir un compte rendu non modifiable et un enregistrement sonore.

Si la personne est en procédure normale, le compte rendu peut être demandé avant que l'OFPPRA ne statue sur la demande. En procédure accélérée, il est transmis en même temps que la décision de l'OFPPRA. L'avocat ou le représentant associatif peut demander à en avoir accès.

L'enregistrement sonore fait l'objet d'attentions particulières. Il n'est pas adressé au demandeur mais n'est écoutable que sur rendez-vous à l'OFPPRA ou par voie sécurisée si la personne est en rétention ou en zone d'attente. Celui qui le diffuse est passible de poursuites pénales. En cas de recours, il est transmis à la CNDA. Il ne peut être fait état dans un recours de l'enregistrement que pour des erreurs de traduction ou un contresens, identifié de façon précise dans la transcription de l'entretien et de nature à exercer une influence déterminante sur l'appréciation du besoin de protection. [Un arrêté fixe les modalités de l'accès à l'enregistrement après le rejet.](#)

### **8. LES EXPERTISES MÉDICALES (ARTICLE L.723-5)**

L'OFPPRA peut demander au demandeur de faire l'objet d'une expertise médicale. Si le demandeur refuse cet examen, cela n'empêche pas l'OFPPRA de statuer et les certificats médicaux sont pris en compte avec les autres éléments de la demande. Cette disposition pose la question du respect du secret médical puisqu'aucun médecin ne travaille à l'OFPPRA et le consentement des demandeurs (condition prévue par la directive).

### **9. LA CONSULTATION DES DIVISIONS THÉMATIQUES**

Si une question précise d'information sur le pays d'origine ou une question juridique se pose, l'officier de protection peut consulter la Division DIDR ou la division des affaires juridiques. Cette dernière est consultée quasi systématiquement si une exclusion est envisagée.

## IV LA DÉCISION SUR LE FOND DE L'OFPRA (ARTICLES L. 723-4 ET L.723-8 CESEDA)

L'article [L. 723-1](#) CESEDA prévoit que l'OFPRA statue sur la demande dont il est saisi.

La loi, reprenant la directive qualification, formalise la méthodologie de la prise de décision.

*Article [L.723-4](#) L'office statue sur la demande en tenant compte de la situation prévalant dans le pays d'origine à la date de sa décision, de la situation personnelle et des déclarations du demandeur, des éléments de preuve et d'information qu'il a présentés ainsi que, le cas échéant, des activités qu'il a exercées depuis le départ de son pays d'origine et qui seraient susceptibles de l'exposer dans ce pays à des persécutions ou à des atteintes graves. L'office tient compte également, le cas échéant, du fait que le demandeur peut se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il est en droit de revendiquer la nationalité.*

L'officier de protection va vérifier si les faits sont établis, d'en voir la cohérence interne au regard des « informations dont l'office dispose au moment de la décision ». Si les faits ne sont pas établis, il y aura un rejet complet.

Dans un deuxième temps, si les faits sont établis, il s'agit pour lui de qualifier la crainte. Il s'agit de déterminer si cette crainte se rattache à un des motifs de la convention de Genève ou à défaut, à l'un des trois motifs de la protection subsidiaire.

Après avoir qualifié la demande, le troisième temps est consacré à vérifier la possibilité d'exclusion soit pour un des motifs de l'article 1<sup>er</sup> D, E, F, soit en vertu de l'article L. 712-2 CESEDA (pour la protection subsidiaire).

Il existe trois types de décisions sur le fond:

- **La décision de reconnaissance du statut de réfugié** (pas de motivation),
- **La décision de rejet du statut de réfugié mais d'octroi de la protection subsidiaire** (la décision est motivée en ce qui concerne le rejet du statut de réfugié),
- **La décision de rejet sur les deux formes de protection** (motivée).

La décision est notifiée de la même façon (lettre avec accusé de réception – AR). Le sens en est connu des préfetures et du directeur de l'OFII.

### 1. LA DÉCISION D'ACCORD

Si l'OFPRA reconnaît le statut, la décision d'accord est envoyée par lettre recommandée, et dès que son état civil est clairement défini, des actes tenant lieu d'acte de naissance, de mariage, de divorce<sup>4</sup>. Concrètement, il s'agit d'une fiche familiale de référence où doit être décrit l'ensemble des unions du réfugié, **même polygames**. Si son conjoint et ses enfants sont avec lui en France, ceux-ci reçoivent les mêmes documents. La décision d'accord permet d'obtenir une carte de résident de 10 ans (sans délai dit la loi) pour les réfugiés et d'un an pour la protection subsidiaire.

### 2. LA DÉCISION DE REJET

La décision de rejet de l'OFPRA est envoyée en lettre recommandée avec accusé de réception. Elle est datée et signée par le directeur, le chef de division ou le chef de section ou par l'officier de protection instructeur qui a délégation de signature. Elle comprend toujours le rappel du nom, de la nationalité et du numéro OFPRA.

La loi prévoit une décision motivée en fait et en droit. Sauf s'il s'agit d'une reconnaissance de la qualité de réfugié, les décisions de l'OFPRA sont désormais très détaillées. Elles comprennent :

- Un résumé de faits allégués par le demandeur. Il est désormais rédigé à l'indicatif après une formule le requérant allègue que
- Une analyse des faits et des motifs de persécution. Cette partie était naguère omise de la décision mais était contenu dans le dossier OFPRA. Cela permet de comprendre le raisonnement de l'officier instructeur.

<sup>4</sup> Selon l'OFPRA, le délai moyen d'établissement des documents est de trois mois.

- Une motivation juridique.

Les décisions de l'OFPRA sont de mieux en mieux motivées. En plus d'un compte rendu exhaustif des déclarations de l'intéressé, elles sont motivées sur les incohérences propres à chaque récit. Cela a des conséquences sur le recours puisque la Cour nationale du droit d'asile a plus grande exigence de motivation de la requête dans cette hypothèse (risque d'ordonnance).

La directive prévoit que le sens de la décision soit traduit dans une langue comprise par le demandeur.

Le sens de la décision de l'OFPRA fait l'objet de cette traduction ([R.723-2](#) du CESEDA).

### **3. LES AUTRES DÉCISIONS DE L'OFPRA**

Comme nous l'avons vu précédemment, l'OFPRA peut prononcer des décisions qui ne sont pas sur le fond :

-les décisions de dessaisissement si la demande relève d'un autre Etat Dublin. Dans ce cas, la jurisprudence considère que c'est le tribunal administratif de Melun qui est compétent. ([CE, 24 novembre 2010, n°309687](#))

-les décisions d'irrecevabilité. La CNDA est compétente pour statuer sur les recours.

-les décisions de clôture. Le tribunal administratif de Melun est compétent après une demande de réouverture.

- les décisions de retrait de la protection, contestables devant la CNDA

# LES PROCÉDURES A LA FRONTIÈRE ET EN RÉTENTION

## I LA DEMANDE D'ASILE EN ZONE D'ATTENTE (ARTICLE L.213-8-1 CESEDA)

Dans les aéroports, les gares et les ports, peut exister des zones d'attente où sont maintenus des étrangers à qui l'entrée sur le territoire est refusée ou qui ont demandé l'asile à la frontière. Ceux-ci font l'objet d'une procédure particulière.

### 1. UNE PROCÉDURE DÉROGATOIRE

#### a. Maintien en zone d'attente

L'existence des zones d'attente a été légalisée par la loi du 6 juillet 1992, introduisant dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, les dispositions des articles 35 *ter à quinquès* relatifs au refoulement de non admis, aux sanctions aux transporteurs, au maintien en zone d'attente des non-admis et de demandeurs d'asile. Ces articles ont été codifiés dans le livre II du CESEDA.

Ainsi aux termes de l'article [L.221-1 du CESEDA](#) tel que modifié par la loi du 29 juillet 2015 précise que :

*L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ.*

*Le présent titre s'applique également à l'étranger qui demande à entrer en France au titre de l'asile, le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013, [...], si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée.*

L'article précise que les conditions de maintien sont adaptées si la personne est vulnérable (décision prise par le chef de zone) et que les mineurs non accompagnés ne peuvent être qu'exceptionnellement maintenus (si pays sûr, réexamens, fraude sur l'identité et l'âge, menace grave à l'ordre public)

#### b. Motifs de refus d'entrée

Alors que cela était auparavant fixé par la réglementation, la loi du 29 juillet incorpore la procédure d'asile à la frontière dans la loi ([article L213-8-1 CESEDA](#)).

Désormais il y a trois motifs de refus d'entrée :

1° **P'application du règlement Dublin** notamment parce que la personne dispose d'un visa délivré par un autre pays Dublin. Cette possibilité était prévue depuis plusieurs années mais n'était pas réellement appliquée (34 cas en 2014 selon le ministère). Dans ce cas, la personne n'est pas entendue par l'OFPRA.

2° **la demande est irrecevable.** Cela concerne les réfugiés dans un autre Etat qui demanderait asile et qui ne justifierait pas de l'ineffectivité de la protection de ce pays et également les demandes de personnes ayant été rejetées en France et qui reviendraient solliciter l'asile après un séjour hors de l'Union européenne (voir [réexamens](#)). C'est une gageure de statuer dans les délais contraints sur ce type de demandes.

3° **les demandes considérées comme manifestement infondées.** Pour la première fois, la loi en donne une définition qui est légèrement différente de celle utilisée sur le territoire. Cela reprend la définition donnée de façon prétorienne par le Conseil d'Etat dans une [décision du 28 novembre 2011](#) « *ses déclarations, et les documents qu'il produit à leur appui, du fait notamment de leur caractère incohérent, inconsistant ou trop général, sont manifestement dépourvus de crédibilité et font apparaître comme manifestement dénuées de fondement les menaces de persécutions alléguées par l'intéressé au titre de l'article 1er A. (2) de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés* »

#### c. Procédure

La personne formule sa demande d'asile auprès de la police aux frontières (PAF) qui dresse un procès-verbal et qui l'informe sur la procédure. Sauf si elle relève du règlement Dublin, elle est auditionnée par l'OFPRA avec les mêmes garanties que dans une procédure normale (information, interprète, présence de tiers). A Roissy CDG, des bureaux de la ZAPI 3 sont prévus pour ses auditions où l'officier de protection est présent (l'interprète est au téléphone). Dans toutes les autres zones d'attente, l'entretien a lieu par

téléphone et par visioconférence.

L'OFPRA a alors trois possibilités dans un **délai de deux jours** ouvrés :

- il peut rendre **un avis favorable** qui lie le ministre de l'intérieur, sauf motif de trouble grave à l'ordre public. On délivre à la personne un visa de huit jours pour se rendre au guichet unique et faire enregistrer sa demande d'asile.

- il estime **que du fait de la vulnérabilité ou des raisons propres à la demande**, il ne peut pas rendre son avis. Il signale alors au ministre et au chef de zone cette décision et qui a pour conséquence la libération du demandeur

- il rend un avis négatif et le ministère de l'intérieur peut alors prendre une décision de refus d'entrée qui doit être motivée en fait et en droit et indique un pays de destination (en général le pays de provenance qui n'est pas forcément le pays de nationalité). Le sens de la décision est notifié au demandeur dans une langue comprise par lui et, en cas de rejet, il doit lui être transmis le compte rendu de son audition **sous pli fermé. Le demandeur a accès à l'enregistrement sonore ou peut relire le compte-rendu s'il n'a pas été effectué.** . Cette transmission est faite en même temps que la remise de la décision du ministre ou, à défaut, dans des délais compatibles avec l'exercice effectif par l'étranger de son droit au recours. ([Article R. 213-3](#))

En moyenne les décisions sont prises dans les 96 heures. Mais il est fréquent qu'elles ne soient pas encore prises lorsque le demandeur est présenté devant le juge des libertés et de la détention (JLD) (au bout de quatre jours).

#### **d. Un recours suspensif et urgent au tribunal administratif (TA)**

Longtemps, les décisions de refus d'admission sur le territoire ne pouvaient pas être contestées de façon urgente. La création des référés administratifs a permis d'ouvrir une voie lors de la décision du Conseil d'Etat ([CE, 25 mars 2003, Soulainov](#)).

C'est la Cour européenne des droits de l'Homme qui, par un [arrêt du 26 avril 2007, l'arrêt Gebremedhin](#), a imposé un recours de plein droit suspensif. La loi de 2007 a donc créé un recours suspensif pour le refus d'admission sur le territoire (article [L.213-9](#)) qui a peu modifié par la loi.

Recours au fond suspensif, dans **un délai de 48 heures** à adresser au tribunal administratif de Paris sauf si le demandeur se trouve hors d'Île de France ([TA local compétent](#)). Le requérant est informé de ce délai et peut demander l'assistance d'un interprète et d'un avocat commis d'office. Le délai ne court pas tant que le compte rendu d'audition n'a pas été remis sous pli fermé à l'intéressé (CE, 28 novembre 2011).

Le juge unique est également compétent sur les décisions de transfert si la personne est « Dublinée ».

L'audience peut avoir lieu par visioconférence, sauf si l'intéressé le refuse expressément. Le juge unique lui pose des questions sur sa demande et rend sa [décision sur le siège](#) (tout de suite après l'audience).

En cas d'annulation, la personne se voit remettre, un visa de régularisation de huit jours.

La décision du juge est susceptible d'appel dans un délai de 15 jours mais cet appel n'est pas suspensif (mais on peut demander un sursis à exécution).

## **II LA DEMANDE D'ASILE EN CENTRE DE RÉTENTION (ARTICLE L.556-1 ET SUIVANTS)**

Lorsqu'un étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement (OQTF avec ou sans délai, arrêté de réadmission, etc.) et d'une mesure de placement en centre de rétention, la loi prévoit une procédure spécifique.

### **1. L'INFORMATION SUR LE DROIT DE DEMANDER ASILE (ARTICLE L.551-3)**

L'étranger placé en rétention (sauf le « Dubliné » qui fait l'objet d'une mesure de transfert prononcée avant le placement) est informé de son droit de demander asile dans une langue qu'il comprend (article [L.551-3](#) CESEDA).

Il est informé que cette demande doit être formulée dans un délai de cinq jours à compter de son placement en centre de rétention (et non dans un local). Ce délai ne court pas si la personne ne reçoit pas d'assistance juridique et linguistique, qui est désormais prévue, et si le motif de la demande est appar

après l'expiration du délai.

## 2. L'OBLIGATION POUR LE PRÉFET DE STATUER SUR LE MAINTIEN EN RÉTENTION (ARTICLE L.556-1)

Quand une personne retenue demande l'asile, la [jurisprudence de la CJUE](#), de la [CEDH](#) et du [Conseil d'Etat](#) et la directive (article 8-3 d) exigent que l'autorité examine si le maintien en rétention du demandeur se justifie à la fois parce que la demande n'est formulée que pour faire obstacle à la mesure d'éloignement et que le maintien est nécessaire pour éviter que la personne prenne définitivement la fuite.

La loi prévoit à l'article [L. 556-1](#) que « *le préfet peut maintenir en rétention s'il estime, sur le fondement de critères objectifs, que cette demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement, maintenir l'intéressé en rétention le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande d'asile par l'OFPRA et, en cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité de celui-ci, dans l'attente de son départ, sans préjudice de l'intervention du juge des libertés et de la détention. La décision de maintien en rétention est écrite et motivée. A défaut d'une telle décision, il est immédiatement mis fin à la rétention et l'autorité administrative compétente délivre à l'intéressé l'attestation mentionnée à l'article [L. 741-1](#).* »

Le hic est qu'après la présentation devant le JLD, la rétention qui était une décision administrative est devenue une décision judiciaire. Un préfet peut-il décider un tel maintien ? Par ailleurs, il n'est pas tenu compte du critère fixé par la jurisprudence européenne de la nécessité du maintien en raison du risque de fuite définitive.

## 3. PROCÉDURE

Le demandeur formule sa demande dans les cinq premiers jours. Il lui est remis un formulaire de demande d'asile qu'il doit remettre complété et sous pli fermé au chef de centre. Il peut bénéficier d'une assistance juridique (association opérant en CRA) et linguistique (interprète payé par l'administration).

C'est seulement après avoir remis le formulaire que le chef de centre enregistre la demande et informe le préfet qui l'a placé de la demande d'asile. Celui-ci doit statuer rapidement sous peine d'entraîner la libération du demandeur.

S'il maintien en rétention, la demande est transmise par courrier accéléré à l'OFPRA qui doit statuer dans un délai de quatre-vingt-seize heures en le convoquant pour un entretien personnel (y compris par visioconférence).

Comme en zone d'attente, l'OFPRA a trois options :

- prendre une décision favorable en reconnaissant la qualité de réfugié ou en accordant la protection subsidiaire. La personne est alors immédiatement libérée et mise en mesure de demander un titre de séjour correspondant à son statut. La décision est transmise par voie électronique sécurisée.
- s'il estime qu'il ne peut statuer selon la procédure accélérée (soit en raison de la vulnérabilité, soit parce que l'examen demande plus de temps), il signale ce fait au préfet qui libère le demandeur et lui délivre une attestation de demande d'asile.
- il prend une décision de rejet ou d'irrecevabilité. La décision est notifiée **par voie postale accélérée**. Dans ce cas, le recours devant la Cour nationale du droit d'asile ne confère pas le droit de rester sur le territoire et la personne peut être reconduite vers son pays d'origine sous une importante réserve.

## 4. LE RECOURS LE PLUS COMPLIQUÉ DU MONDE : LE RECOURS SUSPENSIF CONTRE LA DÉCISION DE MAINTIEN EN RÉTENTION.

Les directives européennes exigent qu'il existe un recours accéléré devant un juge sur la légalité de la rétention « asile » (article 9-2 de la directive accueil). En outre, l'article 46-6 de la directive procédures demande aux Etats de prévoir si le droit de rester n'est pas accordé pendant l'examen du recours, de prévoir un recours suspensif devant une juridiction qui devra statuer sur le droit de rester pendant l'examen du recours.

Lors du débat parlementaire, l'Assemblée a créé le second recours. Au Sénat, il a été supprimé au profit du premier. Lors de la lecture définitive, le Gouvernement a proposé un mélange censé satisfaire les exigences de la directive.

Lors de la notification de la décision de maintien en rétention (donc au début de la procédure d'asile), le demandeur retenu dispose d'un délai **de quarante-huit heures** pour contester cette décision.

Cependant, c'est seulement après la décision de l'OFPRA (selon les trois modalités décrites plus haut) que le juge unique du TA doit statuer dans un délai de soixante-douze heures lors d'une audience publique où le demandeur dispose d'un interprète et d'un avocat si besoin commis d'office. Pourtant la loi prévoit que si le recours contre la première mesure de rétention est toujours en cours, le juge du TA statue sur les deux recours. Cette hypothèse n'est possible que si le demandeur a immédiatement demandé asile et a saisi l'OFPRA qui a déjà statué (favorablement ou défavorablement).

Cela ne devrait concerner que les décisions de rejet ou d'irrecevabilité puisqu'en cas d'accord ou de signalement, la loi prévoit déjà la libération et la remise d'un document de séjour. Le juge du TA ne pourra alors constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours. Si l'OFPRA a déjà rejeté, même s'il n'est pas lié par la décision de l'office, un juge administratif est enclin à penser que le préfet n'a pas eu tort de maintenir en rétention et les chances de succès risquent d'être sensiblement limitées.

La mesure d'expulsion est suspendue pendant cet examen sauf pour les irrecevabilités et ne s'applique pas dans les départements ultramarins où le recours contre l'OQTF n'est pas suspensif. Ce qui est contraire à la directive.

Le juge devra examiner si la procédure accélérée (qui relève normalement de la compétence de la CNDA) a été légalement utilisée. En cas d'annulation, le demandeur est libéré, muni d'une attestation de demande d'asile, ou assigné à résidence (article L.561-1). Il peut formuler son recours à la CNDA.

A vouloir satisfaire les deux obligations, le législateur a oublié un fait : la rétention, décision administrative au départ, devient décision judiciaire à compter de l'intervention du JLD qui pourrait être ramenée à quarante-huit heures. La [jurisprudence constante du Conseil d'Etat](#) estime qu'il n'y a alors pas à statuer. Le demandeur ne dispose donc pas d'un recours effectif contre la décision de maintien en rétention et conséquemment contre l'examen en procédure accélérée spécifique.

Donc il ne resterait qu'un recours sur le droit de rester pendant l'examen du recours (en réalité sur le refus du droit au maintien sur le territoire) qui assez étrangement est celui indiqué dans le code de justice administrative (article [L.777-2](#)).

# LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

## I LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La CNDA est une **juridiction administrative spécialisée**. Elle a donc un fonctionnement de **juridiction** (avec un greffe, un bureau d'aide juridictionnelle, des formations de jugement) et en même temps elle diffère par plusieurs aspects des autres juridictions administratives comme les tribunaux administratifs ou le Conseil d'Etat.

### 1. LA PREMIÈRE JURIDICTION ADMINISTRATIVE DE FRANCE

La CNDA est une juridiction compétente **nationalement** (y compris pour les DOM TOM) pour statuer sur le contentieux des décisions de l'OFPRA d'accord, de refus et de retrait d'asile. (Elle n'est pas compétente pour l'apatridie, les Tribunaux administratifs de droit commun le sont).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la CNDA a coupé le cordon budgétaire qui l'attachait à l'OFPRA. LA CNDA est rattachée au Conseil d'Etat et sa présidente a désormais des fonctions de direction.

Le président est responsable de l'organisation et du fonctionnement de la juridiction qu'il préside. Il assure la direction des services de cette juridiction et le maintien de la discipline intérieure.

Il détermine la composition des chambres et des sections, la répartition des affaires entre chacune d'elles, ainsi que l'affectation de leurs membres.

La présidente est [Mme Michèle de Ségonzac depuis le 1<sup>er</sup> juin 2015](#). Elle était présidente du tribunal administratif de Paris. Elle peut désigner des Vices présidents. La Cour compte onze chambres et trois sections.

### 2. COMPOSITION

Les trois juges d'une chambre:

1° **Un Président** nommé soit « a) Par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; b) par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ; c) par le garde des Sceaux, ministre de la justice, parmi les magistrats du siège en activité et les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire ». Les membres des corps visés aux a et b peuvent être en activité ou honoraires ; Les présidents de section sont issus de la justice administrative en activité ou en retraite. Pour ceux en activité, il faut savoir qu'ils ont d'autres fonctions dans les tribunaux administratifs ordinaires (comme président ou conseiller d'Etat) et il y a 11 présidents permanents. La loi prévoit cependant qu'il y en ait davantage. La loi a prévu une possibilité de recrutement des présidents issus de l'ordre judiciaire.

2° Une personnalité qualifiée de nationalité française, nommée par le **haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR)** sur avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat **en raison de ses compétences dans les domaines juridique ou géopolitique**. C'est l'une des grandes originalités de la Cour, voulue par les pères de la loi de 1952 (Debré, Mayer) : le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés fait partie de la juridiction d'appel. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2004, il était représenté en tant que tel : les assesseurs HCR étaient les représentants de la délégation en France. Sous prétexte d'introduction de la protection subsidiaire, il a été décidé de modifier le mode de désignation et le HCR n'est plus représenté en tant que tel mais il nomme les juges après avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat. En pratique, c'est toujours la représentation du HCR qui recrute ces assesseurs, généralement des professeurs d'université et des juristes. Le HCR a souhaité élargir en recrutant des chercheurs sur des pays ou des personnes ayant eu des expériences sur le terrain. On compte des fonctionnaires du HCR (qui sont dans la pratique de nationalité française). Ils disposent des informations actualisées du HCR sur la situation dans les pays d'origine.

3° Une personnalité qualifiée nommée par le vice-président du Conseil d'Etat en raison de ses compétences dans les domaines juridique ou géopolitique. Jusqu'alors elle était nommée sur proposition des ministres composant le conseil d'administration de l'OFPRA, ce qui créait un doute sur son indépendance.

Depuis septembre 2009, la Cour compte 11 présidents à plein temps. Ils sont soit magistrats administratifs avec le rang de président, nommés pour trois ans, renouvelable une fois. D'autres sont des magistrats

judiciaires qui sont en détachement avec le grade de président. Ils sont amenés à siéger le plus souvent possible (deux fois par semaine), à travailler de manière plus approfondie avec les rapporteurs. Enfin, ils participent aux travaux européens dans le cadre du bureau d'appui européen.

Chaque membre de la formation de jugement doit effectuer 12 audiences par an et la durée des mandats est fixée par décret (actuellement trois ans). Les formations de jugement sont regroupées en chambres qui sont elles-mêmes regroupées en sections.

### **3. COMPÉTENCE DE LA COUR (ARTICLE L.732-1)**

**La CNDA juge en première et dernière instance et en plein contentieux** (elle reprend l'ensemble des éléments de faits et de droit et ne se limite pas aux illégalités de la décision initiale).

La cour statue sur plusieurs types de recours qui sont énumérés dans le CESEDA (article R.733-5 du CESEDA) :

#### **a. sur les recours formés contre les décisions de l'Office accordant ou refusant le bénéfice de l'asile**

Il s'agit des décisions de rejet mais également d'accord sur le statut de réfugié ou sur la protection subsidiaire. Un nouveau domaine s'ouvre sur les conditions d'examen de la demande (procédure accélérée, refus de procédure adaptée) et sur les constats du préfet (qui ne seront contestables qu'avec la décision de refus d'asile).

#### **b. sur les recours formés contre les décisions de l'Office prises à la suite d'une procédure retirant ou mettant fin au bénéfice de l'asile**

Il s'agit des dispositions des articles L. 711-4 et suivants CESEDA qui permet à l'OFPRA de retirer le statut de réfugié ou de mettre fin à la protection subsidiaire (parce que les circonstances ont été modifiées mais surtout pour des raisons d'ordre public), ce qui se fait parfois à l'initiative du préfet.

#### **c. sur les recours en révision formés par le directeur général de l'Office dans les cas où celui-ci estime que la décision de la commission a résulté d'une fraude ou pour révoquer la protection.**

Il s'agit de recours pour retirer le statut à un réfugié qui a été reconnu à la suite d'une décision de la CNDA (qui a l'autorité de la chose jugée) et qui est convaincu de fraude ou aurait dû être exclu. Ce recours pourra s'exercer pendant le **délai de deux mois** après la découverte de la fraude ou le motif de l'exclusion. (ce qui veut dire peut-être des années après l'obtention).

#### **d. sur les décisions d'irrecevabilités prévues par l'article L.723-11**

#### **e. sur les recours formés pour avis contre les mesures de restriction ou d'expulsion visant des réfugiés (article L.731-3 du CESEDA)**

La CNDA peut être saisie pour avis dans un délai d'une semaine par les réfugiés qui font l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'assignation à résidence. Ce recours, qui doit être exercé dans un délai d'une semaine, est suspensif.

En revanche, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur les décisions de clôture et de refus de réouverture.(compétence du TA de Melun).

## II. LE RECOURS CONTRE LA DÉCISION DE L'OFPPRA PAR LE DEMANDEUR D'ASILE

### 1. DÉLAIS DE RECOURS

La loi prévoit que le recours doit être enregistré dans le délai **d'un mois** à compter de la notification de la décision de l'OFPPRA. Ce délai est augmenté d'un mois si le demandeur se trouve en outre-mer. Une demande d'aide juridictionnelle interrompt ce délai.

La décision de l'OFPPRA est notifiée en lettre recommandée. Comme toute lettre de ce type, ce courrier est présenté à l'adresse indiquée par le demandeur dans son dossier et peut être remise par le facteur. Si la personne est absente, le facteur laisse un avis de passage. La lettre est conservée 15 jours à la Poste dont dépend le domicile. Si la personne n'a pas retiré ce courrier dans ce délai, la poste le renvoie à l'expéditeur.

**La date de notification correspond soit à la remise par le facteur ou le retrait à la Poste. Si la lettre n'est pas récupérée, la date de notification est celle de l'avis de passage du facteur. Si le demandeur n'est pas allé chercher la lettre recommandée à la Poste** (en raison de problèmes avec sa domiciliation, parce qu'il était malade, etc.), il entre dans une zone rouge : celle de la forclusion. En effet, il ne lui reste plus que quelques jours pour faire son recours qui doit être enregistré dans le délai d'un mois après l'avis du passage du facteur.

S'il ne reste que quelques jours pour effectuer le recours, il est presque impossible de le faire en bonne et due forme. Il faut alors faire un recours type qui va préciser la date du rejet et faire un résumé des craintes de persécutions. Il faut systématiquement demander une convocation et préciser qu'un complément est transmis rapidement. Il faut joindre l'original du rejet quand on l'a. Cependant, nous verrons que ce recours sommaire est dangereux parce que les présidents ont désormais le pouvoir de régler par ordonnance des recours mal fondés.

Si la personne vient nous voir après le délai d'un mois après la notification, il y a toujours la possibilité de faire le recours mais il est frappé de forclusion et donc irrecevable. Cela n'a d'intérêt que pour faire renouveler l'attestation.

### 2. L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La loi prévoit une aide juridictionnelle pour les demandeurs d'asile présentant un recours contre un rejet de première demande à la [Cour nationale du droit d'asile](#). En 2014, 65 % des demandeurs l'ont obtenu.

**Bureau d'aide juridictionnelle  
Cour Nationale du droit d'asile  
35 rue Cuvier  
93558 Montreuil sous Bois CEDEX  
télécopie : 01 48 18 43 11**

**La demande peut être formulée sur papier libre avec la formule « je demande l'aide juridictionnelle »**

Le formulaire d'aide juridictionnelle peut être téléchargé sur le site du ministère [de la justice](#) ou être retiré dans les tribunaux d'instance ou de grande instance.

Comment remplir le formulaire ? : Il faut indiquer l'état-civil des personnes, leur adresse.

Quelles pièces produire ? : **la copie de la décision OFPPRA**

**Quand la demander ? :**

**Si elle est formulée seule, dans le délai de quinze jours** après la notification du rejet de l'OFPPRA. Elle interrompt le délai, c'est à dire que le demandeur dispose d'un mois après la notification de la décision pour former un recours,

**Sinon elle doit être faite au plus tard en même temps que le recours.**

**L'aide juridictionnelle est accordée de plein droit** sauf si le recours est manifestement irrecevable la décision précise le nom de l'avocat qui va la recevoir. Si le demandeur a choisi un avocat, qui accepte cette aide, c'est ce dernier qui est désigné. S'il n'a pas choisi un avocat, la cour en désigne un d'office.

**Peut-elle être refusée ?** Si la demande est manifestement irrecevable. C'est le seul cas où un refus peut être opposé si le recours est manifestement forclos ou non rédigé en français ou non signé.

**En cas de refus, le demandeur dispose d'un recours devant le président de la Cour dans un délai de huit jours.**

### 3. LA RÉDACTION DU RECOURS

Normalement, c'est l'avocat choisi ou désigné qui est chargé de formuler le recours. Cependant, en pratique, à la fois pour des raisons de distance (le demandeur est en régions alors que l'avocat est à Paris) et des mauvaises habitudes, ce sont les associations qui aident le demandeur à faire ce recours. La mission d'aider le demandeur d'asile hébergé à la CNDA est supprimée des missions des PRADA et des CADA.

Il faut distinguer deux parties dans un recours :

#### a. les moyens sur les conditions d'examen des demandes d'asile

Depuis 1982, la CNDA juge en plein contentieux (elle réexamine les faits pour savoir si la personne a un droit à la protection) et a longtemps considéré que les moyens sur les conditions d'examen étaient inopérants. Cependant, le Conseil d'État, dans une décision d'octobre 2013, a considéré que la CNDA pouvait annuler une décision de l'OFPRA et enjoindre l'office à réexaminer la demande, s'il n'avait pas fait d'examen individuel et privé le demandeur d'une garantie (cf. [CE, 10 octobre 2013 ; n°362798](#)). Cela a été notamment le cas quand l'OFPRA a rejeté des demandes sans entretien car les demandeurs avaient des empreintes inexploitable (cf. [CE, 3 octobre 2012, CFDA, n°354995](#)).

Avec la nouvelle loi, cette partie de contentieux pourrait se développer. En effet, la CNDA est compétente sur les décisions de procédures accélérée, adaptée ou d'irrecevabilité. Elle est compétente pour apprécier la « décision-constatation » du préfet. Ainsi si un demandeur a fait l'objet d'un constat de demande tardive et que l'OFPRA n'a pas décéléré la procédure, c'est à la CNDA de juger si le préfet a fait une erreur. Cependant ce contrôle ne pourra conduire à un réexamen par l'OFPRA que s'il n'y a pas eu d'examen individuel ou si une garantie essentielle n'a pas été respectée (article L.733-5).

De même, des moyens peuvent être soulevés sur la qualité de l'interprétariat ou l'entretien personnel. Et la façon dont l'officier de protection a mené « la coopération ». L'enregistrement sonore peut servir de preuves mais seuls les erreurs de traduction ou les contresens peuvent être soulevés.

#### b. Sur le fond

Il s'agit de répondre à l'OFPRA sur son appréciation de la crédibilité des faits et sur son analyse juridique.

En général, il ne sert à rien de reprendre l'intégralité du récit de vie, sauf si l'OFPRA l'a sérieusement escamoté. Il est plus important de pointer les éléments qui ont paru peu convaincants et apporter les précisions nécessaires pour renverser cette opinion. Enfin, on peut faire une argumentation juridique en s'appuyant sur des décisions antérieures favorables pour des cas similaires (la jurisprudence est disponible sur [le site de la CNDA](#)).

L'obligation de l'envoi par lettre recommandée a été supprimée depuis 2011. On peut donc les transmettre par [télécopie](#) mais il faut envoyer l'original signé par le requérant avant l'audience (cf. [CE, 17 juillet 2013, n°362388](#)). Si un avocat est désigné les recours sont transmis par voie électronique ([article R.733-6](#)).

**Madame la Présidente**

**Cour nationale du droit d'asile**

**35, rue Cuvier**

**93558 Montreuil sous Bois CEDEX.**

**Tel 01 4818 40 00**

**Télécopie 01 48 18 44 20**

N'oubliez pas de joindre la copie DU REJET. Les documents personnels doivent être traduits et les documents judiciaires ou d'état-civil doivent l'être par un traducteur expert (Article [R. 733-5](#)).-ce qui a un coût qui peut être pris en charge par l'aide juridictionnelle ;

## 4. L'INSTRUCTION DU RECOURS

### a. L'enregistrement

Sous la responsabilité du Secrétaire Général de la Cour, le secrétariat est chargé :

- d'enregistrer les recours (et de délivrer les reçus de ces recours),
- de demander les régularisations formelles nécessaires (pas de copie de la décision de l'OFPPRA, pas de signature).

La Cour enregistre le recours et informe le demandeur de la possibilité de bénéficier d'un interprète dans une langue qu'il souhaite. Si cela n'est pas possible, la Cour désigne un interprète dans une langue que le requérant comprend.

Par la suite, le secrétariat par un service central d'enrôlement distribue les affaires pour examen **par les rapporteurs**.

### b. Des délais d'instruction différents selon la procédure appliquée par l'OFPPRA

La loi prévoit pour la première fois que la CNDA statue dans des délais précis, différents selon la procédure appliquée par l'OFPPRA :

#### a) la demande a été examinée en procédure normale, adaptée ou a été décélérée par l'OFPPRA

La CNDA statue alors dans un délai de cinq mois à compter de l'enregistrement en formation collégiale.

Un service central d'audiencement a été mis en place qui fixe les rôles des audiences.

Depuis 2014, la CNDA a mis en place un dispositif de pré-audiencement- qui informe le demandeur (son avocat et l'OFPPRA) **trois mois à l'avance**. Cette date d'audience est confirmée par une convocation un mois avant la date d'audience. Dans ce cas, la clôture de l'instruction intervient **dix jours francs** avant l'audience (contre cinq jours si cela n'a pas été fait).

#### b) la demande d'asile a été examinée en procédure accélérée ou la décision de l'OFPPRA est une décision d'irrecevabilité

Dans ce cas, c'est un juge unique (un président ayant six mois d'ancienneté) qui statue dans un délai de cinq semaines après une audience publique. Cependant, à tout moment, il peut décider par ordonnance de renvoyer à une formation collégiale s'il estime que la procédure accélérée a été utilisée à mauvais escient ou si une question sérieuse de droit se pose (exemple exclusion pour atteinte à la sûreté de l'État). Il peut également rejeter sans audience (voir plus loin).

Le président peut fixer une date d'audience dès l'introduction du recours. La CNDA indique qu'après une semaine d'examen, la convocation sera adressée par tout moyen (courrier, fax, téléphone, email) trois semaines à l'avance et au moins quinze jours à l'avance. La clôture de l'instruction écrite est trois jours francs avant cette date. Le président est assisté d'un rapporteur et l'audience, si elle a lieu se déroule comme en procédure normale. S'il renvoie en collégiale, il informe les parties, le préfet et l'OFII mais sans motiver sa décision.

### c. L'instruction par le rapporteur

#### Échange de mémoire

Le décret prévoit la transmission de tous les recours à l'OFPPRA et la transmission **sans délai** du dossier pour que le demandeur puisse le consulter. ([Article R.733-10](#)).

A l'exception du reçu du recours, de l'avis de clôture d'instruction et de l'avis d'audience et de la décision, si le requérant est assisté d'un conseil, seul l'avocat est destinataire des actes de procédure par courrier simple ou par procédure électronique sécurisée (déjà expérimentée dans les juridictions administratives). ([Article R. 733-12](#)). Dans la pratique, les avocats à la CNDA reçoivent copie des dossiers sous formes de fichiers électroniques à la Cour ou par mail. Les mémoires et pièces nouvelles produites par les parties (OFPPRA et requérant) sont transmis.

### d. Les informations et la confidentialité des sources OFPPRA ([article L.733-4](#))

La jurisprudence du Conseil d'État a demandé que les informations recueillies par l'OFPPRA sur un dossier personnel soient soumises au contradictoire et donc communiquées au requérant. La loi prévoit néanmoins que l'OFPPRA peut demander à ce qu'une source reste confidentielle si sa divulgation au requérant porterait atteinte à la sécurité des personnes physiques ou morales ayant fourni ces informations ou à celle des personnes physiques ou morales auxquelles ces informations se rapportent. Dans ce cas, un président examine les documents en question. S'il juge qu'il faut préserver l'anonymat, l'OFPPRA produit un résumé des éléments. Si ce n'est pas le cas, l'OFPPRA peut retirer la pièce sans que la formation de

jugement et le rapporteur y aient accès.

### Les Rapporteurs

Il y a près de 145 rapporteurs à la Cour. Ils reçoivent une formation renforcée en matière juridique, notamment sur les règles de rédaction des décisions. Un système de tutorat avec un rapporteur expérimenté et ayant eu une formation de formateur est mis en place. Pendant deux mois, les tuteurs les accompagnent en audience, les aident pour leur premier rôle, et peuvent les suivre quelques temps.

Chaque rapporteur doit étudier 312 dossiers par an, soit deux à trois audiences par mois. Le nombre de dossiers à étudier lié à la réduction du délai d'instruction est source de préoccupation des rapporteurs. En effet, ils doivent concilier célérité dans l'examen du recours et l'approfondissement de questions géopolitiques ou juridiques que posent de plus en plus certains recours.

#### **e. Rédaction du rapport**

Une fois le rôle de l'audience fixé, le rapporteur doit étudier le dossier pour faire son rapport.

De l'analyse des pièces du dossier, le rapporteur doit rédiger un rapport qui va reprendre la chronologie de la procédure, les moyens soulevés par le requérant ou par l'OFPRA puis, dans un deuxième temps, faire une appréciation sur les faits et une analyse juridique « *en toute indépendance* » sur le recours. Ce rapport est lu en audience publique. Ils posent notamment des questions concernant le manque de clarté, les contradictions du dossier, l'établissement des faits, les motifs de persécutions et la recherche de protection. Cette série de question vise à « *éclairer les membres de la formation de jugement sur le dossier* ».

#### **f. Les ordonnances de rejet sans audience**

La loi prévoit dans l'article L. 733-2 CESEDA : « *Le président et les présidents de section peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale* »

L'article R.733-4 du CESEDA prévoit que « *Lorsque, en application de l'article L. 733-2 CESEDA susvisée, le président de la commission et les présidents statuent, par ordonnance, sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office, cette ordonnance ne peut être prise qu'après que le demandeur a eu accès au dossier et après examen du rapporteur.* »

Le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif, en considérant que les « *recours seront examinées par un rapporteur avant d'être soumises au président de la Commission ou aux présidents de section* »<sup>1</sup>.

Une ordonnance ne peut être prise qu'après que le demandeur a été mis en mesure de consulter son dossier. Les demandeurs en sont souvent informés.

En 2014, environ 17 % des recours ont été rejetés ainsi (dont 40 % des réexamens déposés à la CNDA et les recours déposés par des ressortissants chinois)

Une section spéciale de rapporteurs a été mise en place pour ces ordonnances.

#### **g. Les audiences publiques**

En général, les audiences comprennent 13 affaires qui se déroulent pendant une journée entière. La présence du requérant est la condition quasi *sine qua non* d'un réel examen du dossier, mais des protections ont été accordées si la personne avait été reconduite. L'audience est publique sauf si le requérant demande le huis-clos.(article [L.7331-1-1](#))

Depuis septembre 2014, des audiences se déroulent par visioconférence pour les demandeurs résidant en Guyane et depuis mars 2015, pour les demandeurs résidant à Mayotte.

L'audience se déroule ainsi :

- a) le secrétaire appelle l'affaire avec son numéro de rôle,
- b) le rapporteur donne lecture du rapport, qui analyse l'objet de la demande et les éléments de fait et de droit exposés par les parties, et fait mention des éléments propres à éclairer le débat, en toute indépendance et sans prendre parti sur le sens de la décision. Il peut également poser des questions au requérant. Enfin, il assiste au délibéré.
- c) les questions sont posées tour à tour par le président, l'assesseur Conseil d'Etat et celui représentant le HCR. Ces questions peuvent porter sur des précisions sur les faits évoqués mais également sur des questions d'intégration, etc. Jadis très brève, c'est devenu la part la plus importante d'une audience.
- d) enfin les observations de l'avocat et le cas échéant de l'OFPRA.

**En 2014, près de 92% des requérants ont été assistés par des avocats.** Des avocats se sont spécialisés dans ce contentieux. Leur nombre n'a pas été multiplié dans la même proportion que le nombre de recours. Ils sont donc très sollicités et parfois confrontés à intervenir dans plus de dix affaires par jour (et

appelés à plaider devant deux formations en même temps !).

Depuis 2013, les associations peuvent intervenir volontairement à l'appui des demandeurs d'asile (cf. [CE, section, 25 juillet 2013, n°350661](#)) si elles justifient d'un intérêt suffisant. Cela permet d'exposer devant la Cour des remarques sur un dossier ou contribuer à son analyse juridique.

A l'issue de ces questions, l'affaire est mise en délibéré (généralement trois semaines).

Si une question importante de droit se pose, la présidente de la CNDA peut réunir la grande formation de la Cour, composée de neuf juges. Elle est présidée par le président de la Cour ou les vices présidents et est composée de la section qui a instruit le dossier d'un autre président, deux assesseurs « Conseil d'État », deux assesseurs « HCR » choisis sur une [liste annuelle](#).

## **5. LA DÉCISION DE LA CNDA**

La Cour se prononce en fonction de l'instruction écrite et des observations orales sur le statut de réfugié et sur la protection subsidiaire ([article R. 733-28](#)).

La décision est notifiée par lettre recommandée. Elle comprend la reprise des moyens des parties, le rappel de la présence du rapporteur, de l'avocat ou d'un interprète, les considérants de la décision puis le dispositif. L'article 1 précise le sens de la décision (rejet ou annulation). L'article 2 précise si la qualité de réfugié ou la protection subsidiaire est refusée ou accordée.

Cependant la Cour peut aussi annuler la décision de l'OFPRA et l'enjoindre à réexaminer le dossier (en jargon, ce sont les annulations-renvoi) parce que l'OFPRA n'a pas procédé à un examen individuel ou a privé l'intéressé d'un entretien hors des dispenses légales.

Il peut également demander un avis au Conseil d'État pour un recours soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges. La Cour nationale du droit d'asile peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée.

Le décret prévoit les modalités d'un supplément d'instruction très encadré dans un délai d'un mois ([article R.733-29](#)). Le décret cadre les visas et les mentions d'une décision ([article R. 733-30](#)) et prévoit la possibilité de rectifier une erreur matérielle à l'initiative du président ([article R.733-33](#))

Enfin les articles suivants cadrent la [procédure d'avis au Conseil d'État](#), les [voies de recours](#) (pourvoi, révision pour fraude, rectification) et la [procédure d'avis de la Cour sur les mesures d'expulsion ou de restriction](#) de séjour prises à l'encontre de bénéficiaires de la protection.

## **6. LE POURVOI EN CASSATION**

Il n'y a pas de recours suspensif contre cette décision. La décision de la CNDA a l'autorité de la chose jugée. Elle est susceptible de pourvoi en cassation auprès du Conseil d'Etat (1, Place du Palais Royal 75001 Paris). Le pourvoi n'est pas suspensif. Il ne peut être recevable que si des moyens sont développés sur une question de droit (exemple vice de procédure, agents de persécution, délais de recours, application de la clause de cessation, d'exclusion et rarement sur l'interprétation de la situation des pays). Le recours en Conseil d'Etat se fait par l'intermédiaire d'un avocat près le Conseil. Si on envisage de se pourvoir, la première chose à faire est de demander l'aide juridictionnelle (qui est malheureusement souvent refusée).

# LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

Accueillir les réfugiés et les demandeurs d'asile ne se limite pas à les tolérer sur le territoire et à leur accorder une protection juridique et administrative. Accueillir signifie aussi donner les moyens à l'exilé et à sa famille de mener une vie décente en leur accordant un certain nombre de droits sociaux.

La directive avait posé des normes minimales, notamment la garantie de conditions d'accueil dès le début de la demande d'asile et pendant toute la procédure. La refonte de cette directive par [la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013](#) a renforcé l'obligation de fournir à tous les demandeurs d'asile des conditions d'accueil et de prévoir des mesures spécifiques pour les personnes vulnérables.

La loi du 29 juillet 2015 a créé un [nouveau chapitre](#) sur ces conditions et prévoit des conditions d'accueil pour tous les demandeurs selon des modalités légèrement différentes.

## I DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL (ARTICLE L.744-1 ET SUIVANTS)

La crise du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile a été le principal objet d'attention des pouvoirs publics dans les travaux préparatoires et la loi introduit dans le CESEDA les dispositions contenues naguère dans le code de l'action sociale et des familles

### 1. LES LIEUX D'HÉBERGEMENT ([ARTICLES L.744-2](#))

La loi a maintenu les deux principaux types d'hébergement existants les CADA et les lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) tout en unifiant les règles d'admission.

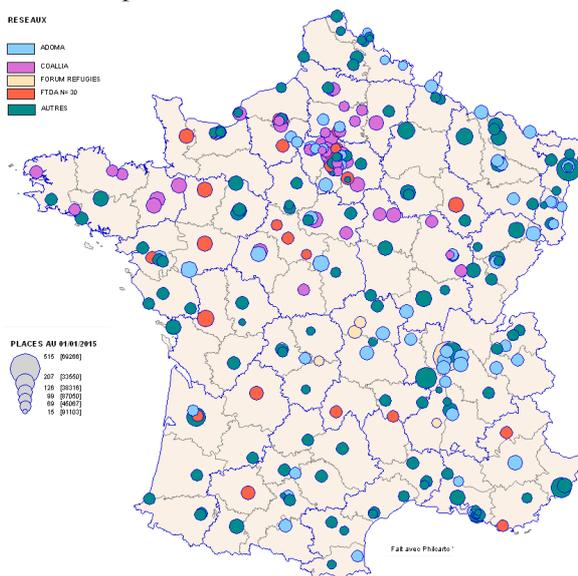
Les lieux d'hébergement sont

#### a. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)

Les [articles L.348-1 et suivants](#) du CASF définissent un centre d'hébergement spécifique au demandeur d'asile

Pour y être accueillies, les personnes doivent être munies d'une attestation de demande d'asile et ayant une demande d'asile en cours d'examen auprès de l'OFPPRA ou de la CNDA. Sont donc exclues les personnes Dublinées. En revanche, les personnes en procédure accélérée y ont accès.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il y avait 25 353 places CADA.



Le gouvernement a lancé un appel à projets pour en créer 5 000 supplémentaires dès 2015 et 6 000 en 2016-2017. La crise de l'été et les plans de relocalisation ont conduit le Gouvernement à ajouter 5 000 places dès 2016 soit un parc CADA de 41 500 places en 2017.

## **b. Les lieux d'hébergement déclarés financés par le ministère de l'intérieur.**

Il s'agit du dispositif AT-SA (pilote par l'administration centrale) (2 860 places + 4 000 créées en 2015 -2016 ) et des dispositifs déconcentrés d'HUDA (23 500 places en 2014 dont 13 500 sont qualifiées de « stables » et 10 000 places d'hôtels). Les demandeurs d'asile Dublinés n'auront accès qu'à ces hébergements. En 2017, le Gouvernement espère disposer de 71 000 places d'hébergement couvrant 80 % des demandeurs -contre 56 % en métropole.

### **2. LES MISSIONS DES LIEUX D'HÉBERGEMENT**

La loi prévoit que les lieux d'hébergement assure l'hébergement ainsi que le suivi social-administratif (qui n'était prévu que dans les CADA). Les missions précises sont fixées par un décret et par une série d'arrêtés fixant le [cahier des charges](#), le [contrat de séjour](#), le [règlement de fonctionnement](#) (qui étaient fixées par décret pour le premier et pour les autres par circulaires). Ce qui est certain c'est que le prix de journée par résident est diminué de façon importante (19,45€ contre 23,50€ en 2014), ne serait-ce que par la création de l'allocation pour demandeur d'asile qui est versée aux personnes hébergées.

L'accès aux droits sociaux (assurance maladie, droit au compte, domiciliation) en fait toujours partie ainsi que la scolarisation des enfants et le suivi familial et social. De même, les démarches pour le renouvellement des attestations en préfecture et s'assurer que le demandeur est informé sur la procédures sont incluses. En revanche, les activités occupationnelles et l'assistance du CADA pour la CNDA disparaissent. Des activités d'insertion (cours de français, aide à la recherche d'un emploi), n'y figurent toujours pas aujourd'hui. Pour les Dublinés, les lieux d'hébergement seront également le lieu d'assignation à résidence.

### **3. LE SCHÉMA NATIONAL D'ACCUEIL : RÉORIENTER LES DEMANDEURS D'ASILE**

Un schéma national d'accueil qui fixe la répartition des places d'hébergement au niveau national, est arrêté par le ministre de l'intérieur après avis des ministères du logement et des affaires sociales et est transmis au Parlement. Un schéma régional est fixé par le préfet de région après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Il fixe la répartition des places et le dispositif d'enregistrement, de suivi et d'accompagnement des demandeurs.

La logique de la mise en place d'un schéma national d'accueil est de créer des places dans des régions où le nombre de demandes d'asile est faible pour diminuer la part des régions d'arrivée (Île de France, Est, Rhône Alpes, Nord Pas de Calais et dans une moindre mesure l'Ouest).

Pour ce faire, le ministère calcule la part de la population pondérée par la part des habitants ne vivant pas en zone urbaine sensible et la rapproche de la part dans le dispositif en 2015 . Certaines régions sont qualifiées de bénéficiaires d'autres de déficitaires. Ce sont dans ces dernières que des places seront créées prioritairement (Nord, Ouest, Sud-Ouest et Massif Central).

Dans chaque région, le préfet de région est chargé d'organiser le dispositif d'accueil et de répartir les places en fonction des disponibilités de locaux, le bassin d'emploi et les logiques de redynamisation territoriale (notamment la lutte contre la désertification rurale).

Ces schémas ont pour objectif de répartir les places de CADA et lieux d'hébergement sur l'ensemble de départements et ainsi éviter que les personnes restent dans les métropoles régionales qui sont les points d'accès à la procédure.

### **4. L'ORIENTATION DU DEMANDEUR D'ASILE PAR L'OFII**

Alors que la loi de 2006 avait confié l'orientation du demandeur d'asile au préfet et la coordination à l'OFII, la loi de 2015 donne la responsabilité de l'ensemble du dispositif à l'OFII.

Selon [l'article L.744-4](#) du CESEDA, l'OFII coordonne la gestion de l'hébergement dans les lieux d'hébergement et il décide des entrées, des sorties et des changements de lieux d'hébergement après avis du responsable de ce lieu ([article L.744-3](#)).

#### **a. Procédure**

Lors de l'enregistrement de la demande d'asile, l'OFII informe le demandeur sur les conditions d'accueil et fait une proposition de conditions d'accueil. (article L.744-1). Si le demandeur l'accepte, il procède à l'enregistrement de la demande dans le logiciel [DN@](#) que les responsables des lieux sont obligés de renseigner pour préciser en temps réel les places vacantes. L'OFII précise également les caractéristiques de la demande (famille, personne vulnérable).

Si une place de CADA ou dans un lieu d'hébergement stable correspondante aux caractéristiques est

disponible dans la région d'enregistrement, le demandeur y est orienté directement par l'OFII.

S'il n'y a pas de place disponible immédiatement et dans la région, le dispositif national est sollicité. La personne est hébergée dans un hôtel (hébergement non stable) et orientée vers la plate-forme pendant l'attente.

Si une place se libère, l'OFII informe le demandeur de son admission et il dispose de cinq jours pour s'y rendre sous peine d'être considéré comme ayant refusé l'hébergement.

Pour des motifs d'ordre public, le préfet peut refuser cette admission dans un délai de quarante huit heures. L'OFII doit alors prendre une nouvelle décision.

#### **b. Séjour dans le lieu d'hébergement**

Le demandeur d'asile peut rester dans le lieu d'hébergement tant qu'il est autorisé à se maintenir sur le territoire, à savoir jusqu'à la décision de la CNDA pour les demandeurs en procédure normale, accélérée et adaptée, jusqu'à la décision de l'OFPRA pour les demandeurs qui font l'objet d'une décision d'irrecevabilité ou qui ont formulé un deuxième réexamen. Pour les Dublinés, le séjour dure jusqu'au transfert effectif, sauf s'ils sont considérés en fuite.

Le demandeur ne peut s'absenter plus de sept jours du lieu d'hébergement sans justifier cette absence. Si elle ne l'est pas, le responsable de centre doit signaler cette absence auprès de l'OFII qui peut réattribuer la place.

#### **c. Sorties du lieu d'hébergement**

En cas de décision définitive, l'OFII prend une décision de sortie dont il informe le responsable de centre qui notifie une fin de prise en charge. A sa demande, le demandeur peut prolonger exceptionnellement son séjour

a) **si la décision est favorable** pendant une période de trois mois, exceptionnellement renouvelable une fois -comme c'est le cas aujourd'hui.

b) **si la décision est défavorable** pendant une période d'un mois après la notification de la décision OFPRA ou CNDA. S'il demande à bénéficier d'une aide au retour, ce séjour peut être prorogé pendant une période d'un mois à compter de la décision de l'OFII sur l'aide au retour.

Le responsable du lieu est responsable de l'exécution de la sortie.

#### **d. Mise en demeure et référé mesure utile ([article L.744-3](#))**

Si le demandeur débouté ne sort pas dans les délais impartis, le préfet du département d'implantation du CADA le met en demeure. Si cela est infructueux, il peut saisir le juge des référés du TA d'un référé mesure-utile pour l'enjoindre de quitter les lieux. En revanche, le responsable de centre ne peut pas solliciter le juge des référés mais le juge judiciaire (cf. [CE, 11 mai 2015, Alpha3a, n°384957](#)).

## **II UNE NOUVELLE ALLOCATION UNIQUE : L'ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE (ADA) ([ARTICLE L.774-9](#))**

Dans l'ancien dispositif, l'allocation financière versée au demandeur d'asile était différente selon que le demandeur était hébergé dans un CADA ou non. L'allocation temporaire d'attente était versée aux demandeurs adultes non hébergés ou hébergés dans les HUDA. L'allocation mensuelle de subsistance est encore versée aux demandeurs en CADA avec une modulation selon la composition familiale et le mode de restauration.

La nouvelle allocation va unifier les dispositifs : elle est versée à tous les demandeurs, hébergés ou non, avec un barème selon le mode d'hébergement et la composition familiale pendant la durée de la procédure (sous réserve de suspension ou de retrait).

Les montants sont dérisoires : un montant forfaitaire est calculé selon la formule suivante  $S_n = (n+1) \times 3,40\text{€}$ . A cela s'ajoute un montant additionnel si la personne n'est pas hébergée dans un lieu d'accueil de demandeurs d'asile (CADA ou HUDA) ni au titre de l'hébergement d'urgence, de 4,20€ par personne adulte. Résultat les adultes isolés qui constituent la majorité des demandeurs et qui ne constituent qu'un cinquième des personnes en CADA perdent de l'argent comme les couples sans ou avec un enfant.

C'est l'OFII qui ordonne son versement par [l'ASP](#) à condition que le demandeur ait accepté l'offre de principe et n'a pas refusé un hébergement et par le biais d'une carte de type monéo.

### III LIMITATION ET RETRAIT DES CONDITIONS D'ACCUEIL (ARTICLE L.744-8)

La loi prévoit que ces conditions d'accueil peuvent être suspendues ou refusées dans un certain nombre de cas.

a) au début de la procédure, si la personne refuse l'offre de conditions d'accueil (article L. 744-1). Cependant elle peut y être domiciliée.

b) si la personne refuse une offre d'hébergement qui lui est faite en refusant par exemple de s'y rendre ([article L 744-7](#)).

Dans ces deux cas, non seulement une place CADA ne lui est plus proposé, mais le bénéficiaire de l'allocation pour demandeur d'asile est refusé ou suspendu et ne peut accéder à un CHRS, ni saisir la justice d'un recours sur le droit à l'hébergement opposable. Elle n'aura au mieux qu'un hébergement d'urgence ([article L744-7](#)) en cas de détresse. Un traitement prévoit le signalement de ces personnes par l'OFII vers le SIAO.

A tout moment, l'OFII peut aussi **suspendre** le bénéfice des conditions d'accueil si, sans motif légitime, le demandeur d'asile a abandonné son lieu d'hébergement déterminé en application de [l'article L. 744-7](#), n'a pas respecté l'obligation de se présenter aux autorités, n'a pas répondu aux demandes d'informations ou ne s'est pas rendu aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile.

Il s'agit des personnes qui sont en situation d'absence injustifiée et les personnes qui ne se rendent pas à des convocations (en particuliers les « Dublinés »). On constate également que le demandeur qui ne s'est pas rendu à l'entretien pourra voir l'instruction de sa demande close et suspendre le bénéfice des allocations.

L'Office peut **retirer** en cas de fraude (dissimulation de ressources mais aussi fausse composition familiale, ce qui n'est pas prévu par la directive) ou comportement violent contraire au règlement de fonctionnement d'un CADA ou sur signalement du préfet.

Enfin **elle peut refuser** le bénéfice aux demandeurs de réexamen et ceux qui ont présenté une demande tardive après 120 jours.

Ces dispositions sont une mauvaise transposition de la directive accueil. En effet, si celle-ci permet de conditionner le bénéfice des conditions à une fixation de résidence, la directive insiste que les conditions d'accueil ne peuvent qu'être limitées ou exceptionnellement retirées. Pour les réexamens et les demandes tardives

### IV LE DROIT AU TRAVAIL ([ARTICLE L.744-11](#))

**Contrairement aux idées reçues, les demandeurs d'asile ont le droit de rechercher un travail.** Ils sont néanmoins soumis, comme les autres étrangers non-résidents, à une autorisation administrative.

En 2005, un décret a introduit dans le CESEDA, les conditions pour qu'un demandeur d'asile puisse travailler. Si le demandeur d'asile est en instance auprès de l'OFPPRA, il n'était pas autorisé à rechercher un emploi pendant un an. Après cette période, il est soumis aux règles de droit commun et la situation de l'emploi lui est opposable. (Article R.742-2 du CESEDA). Si le demandeur d'asile est en instance auprès de la CNDA il peut rechercher un emploi sans condition et il est soumis aux règles de droit commun et la situation de l'emploi lui est opposable. (Article R.742-3 du CESEDA).

La nouvelle directive accueil a réduit le délai de **douze à neuf mois (maximum)** et a demandé aux Etats de rendre cet accès effectif. En outre, l'accès ne peut pas être retiré si le demandeur est en recours et qu'il est en procédure normale. Enfin, la directive ouvre la possibilité d'ouvrir la formation professionnelle avant. La loi prévoit que :

*« L'accès au marché du travail peut être autorisé au demandeur d'asile lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai de neuf mois à compter de l'introduction de la demande. Dans ce cas, le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation de travail.*

*Le demandeur d'asile qui accède au marché du travail, dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article, bénéficie des actions de formation professionnelle continue prévues à l'[article L. 6313-1 du code du travail](#). »*

En interdisant l'accès au marché de l'emploi -c'est à dire la possibilité d'être autorisé à travailler pendant neuf mois et en prévoyant une autorisation préalable passé ce délai, la loi a commis une erreur de transposition. De même elle n'a pas prévu l'accès lorsque le demandeur est à la CNDA. *(même si le gouvernement français a fait rectifier le texte français de la directive).*

Pour aller plus loin : [recueil de jurisprudences sur les conditions matérielles d'accueil](#)

# LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

Que cela soit lors de la première demande à l'OFPRA, en cas recours ou de demande de réexamen, les personnes qui obtiennent gain de cause sont une minorité (15 à 25% selon le mode de calcul). Cette minorité a des droits qu'il s'agit ici de détailler.

## I LE STATUT DES RÉFUGIÉS EN FRANCE

### 1. LE DROIT AU SÉJOUR

En application de l'article [L. 314-11-8° CESEDA](#), le réfugié reconnu par l'OFPRA a droit à une carte de résident de dix ans. Cette carte prend un certain temps à se confectionner. C'est pourquoi, dès la reconnaissance de la qualité de réfugié, il lui est remis un récépissé de six mois constatant son statut et l'autorisant à travailler (article [L.311-5-1](#) du CESEDA).

Il y a une réserve à ce droit au séjour : l'ordre public. Si le réfugié est condamné à une interdiction de territoire, s'il fait l'objet d'une mesure d'expulsion, en particulier sur le fondement de l'urgence absolue, le réfugié perd son droit au séjour. Il peut néanmoins saisir la CNDA pour un avis suspensif, mais consultatif, sur les mesures envisagées contre lui dans un délai d'une semaine (article L. 731-3 CESEDA).

Certaines préfectures exigent un document de l'OFPRA pour délivrer ce récépissé. En outre, est exigée une résidence effective pour des personnes qui sont aussi démunies que lorsqu'elles étaient demandeurs d'asile.

La loi prévoit désormais que si le réfugié renonce à son statut ou se le voit retirer en application des articles L.711-4 et L.711-6 **pendant les cinq premières années**, la carte de résident lui est retirée et le préfet examine son droit au séjour. ([article L. 311-8-1](#)). Passé ce délai de cinq ans, le droit au séjour ne peut pas être remis en cause et le réfugié peut souscrire la délivrance d'une carte de résident longue-durée (s'il dispose d'un logement et de ressources), ce qui facilite son installation dans d'autres États-membres ([article L.314-8-2 CESEDA](#)).

### 2. LES DROITS SOCIAUX

En tant que titulaire d'une carte de résident, le réfugié peut bénéficier des mêmes droits sociaux qu'un national (droit d'exercer toute profession sauf fonction publique et assimilée, droit à la formation professionnelle et linguistique, droit de bénéficier des allocations de solidarité (RSA, CAF, APL) **à compter de la date d'entrée en France**, droit de solliciter un logement social (HLM).

### 3. UNE PROTECTION CONSULAIRE DE SUBSTITUTION

L'OFPRA ne fait pas que reconnaître la qualité de réfugié, il se substitue aux autorités du pays d'origine pour la délivrance des actes d'état civil. Le réfugié se voit remettre en conséquence des actes tenant lieu d'acte de naissance, un acte tenant lieu de mariage s'il est marié (sauf s'il est célébré en France), un livret de famille (si les enfants sont en France).

L'OFPRA fait office de registre d'état civil pour les réfugiés. Toutes modifications d'état civil (mariage, naissance, divorce) lui sont communiquées.

Le réfugié dépend de la loi française. Si l'état civil d'un réfugié n'est pas correctement pris en compte (par exemple, une erreur dans le nom), et si l'OFPRA ne veut pas prendre en compte les demandes, il est nécessaire de saisir le tribunal de Paris pour faire une modification.

### 4. LE TITRE DE VOYAGE DE RÉFUGIÉ ([ARTICLE L.753-1](#))

Tout comme l'OFPRA délivre des documents d'état civil de substitution, les préfectures délivrent aux réfugiés des équivalents de passeport codifiés par une annexe de la convention de Genève : le titre de voyage pour réfugié. Il est d'une durée de validité de deux ans et présente les mêmes caractéristiques qu'un passeport national sécurisé, sauf qu'il précise que la personne peut se rendre dans tous pays, sauf celui de sa nationalité.

A noter que les réfugiés sont généralement considérés comme des ressortissants de leur pays et doivent solliciter des visas pour nombre de pays (exemple un réfugié rwandais doit solliciter un visa pour les États Unis).

En cas de circonstances exceptionnelles (décès, agonie d'un membre de famille), le réfugié peut solliciter auprès de la préfecture l'autorisation de déroger à l'interdiction de se rendre dans son pays : il lui est alors délivré un laissez-passer contre la remise de son titre de voyage. S'il rentre dans les délais, ce titre lui est

restitué et sa qualité de réfugié ne lui est pas retirée.

A l'étranger, le réfugié en France, qui ne peut se tourner vers les autorités consulaires de son pays, peut solliciter l'assistance des ambassades françaises (en particulier s'il est détenu en application de la convention de Vienne).

## **5. UN ACCÈS PLUS RAPIDE À LA NATURALISATION**

Les réfugiés sont dispensés du stage de cinq ans demandé avant de demander une naturalisation. (Article 21-19 du code civil)

## **6. LE DISPOSITIF SPÉCIFIQUE D'INSERTION**

### **a. Les centres provisoires d'hébergement (CPH) ([articles L349-1 et suivants du CASF](#))**

Ce sont des foyers disséminés en France (il y a 1083 places en France) et qui sont spécialisés dans l'accueil des réfugiés depuis 1976. Pendant une prise en charge théorique de six mois, le réfugié peut y apprendre le Français, et commencer une insertion socioprofessionnelle (logement, travail, etc.). Ils ont une existence officielle depuis la loi Sarkozy II et ont vocation à recevoir également les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Ce dispositif a eu plusieurs moments : prévu au départ pour tous quel que soit le statut, il a été réservé aux seuls réfugiés statutaires en 1992. Face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, on a réduit la taille de ce dispositif pour transformer certains foyers en CADA (centre d'accueil des demandeurs d'asile).

La loi du 29 juillet 2015 modifie assez sensiblement le cadre juridique. S'il reste un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (article L.345-1), la loi leur donne « pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement linguistique, social, professionnel et juridique des personnes qu'ils hébergent, en vue de leur intégration » et de « coordonner les actions d'intégration des bénéficiaires de la protection subsidiaire présents dans le département » en passant des conventions avec les acteurs de l'intégration.

Autre innovation, la loi prévoit que c'est l'OFII et non le responsable de centre avec le SIAO qui décide des entrées, sorties et transferts dans un CPH ([article L349-3](#))

Aujourd'hui, il est question de maintenir ce dispositif principalement pour les personnes vulnérables (traumatisme psychologique et physique), les autres réfugiés s'intégrant dans le contrat d'accueil et d'intégration et ayant vocation à intégrer le droit commun.

### **b) Le contrat d'intégration**

La loi Sarkozy II imposait à toute personne admise à séjour durablement en France de signer un contrat d'accueil et d'intégration. La loi prévoit qu'un dispositif spécifique d'accompagnement pour l'accès aux droits, à l'emploi et au logement soit proposé ([article L.751-1](#))

Ce contrat qui est géré par l'OFII, exige que la personne suive une formation civique et éventuellement des cours de français et est sanctionné par un diplôme. Si la personne ne participe pas aux activités, la loi prévoit que l'on peut refuser de renouveler un titre de séjour d'un an. (Article L.311-9 du CESEDA)<sup>o</sup>

Les réfugiés y sont soumis mais ne peuvent faire l'objet des sanctions

## **II LE STATUT DES « PROTÉGÉS SUBSIDIAIRES »**

### **1. LE DROIT AU SÉJOUR ([ARTICLE L.313-13](#))**

Les protégés subsidiaires sont munis, sauf trouble à l'ordre public, d'un titre de séjour d'un an. Ce titre de séjour est renouvelé pour deux ans.

Ce titre peut être retiré à tout moment, si la personne rentre dans les catégories prévues par l'article L. 712-2 CESEDA, et à l'expiration de la durée de validité du titre de séjour, si la situation a évolué favorablement.

Au bout de cinq années, et sous condition d'intégration, il peut être délivré une carte de résident.

### **2. DROITS SOCIAUX**

Les protégés subsidiaires peuvent exercer un emploi et auront une couverture maladie. Ils ont accès au RSA.

Les protégés subsidiaires devraient pouvoir toucher l'allocation pour demandeur d'asile.

### **3. LA PROTECTION CONSULAIRE DE SUBSTITUTION**

Désormais comme pour les réfugiés, l'OFPPA se substitue aux autorités nationales dans tous les cas. Jusqu'alors il ne le faisait que s'il était impossible pour l'étranger de se rendre à un consulat.

## LA REUNIFICATION FAMILIALE

La loi transposant la directive de 2011 procède à une refonte de la procédure de réunification familiale et du droit au séjour des membres de familles de bénéficiaires de la protection.

### I DROIT AU SÉJOUR DES MEMBRES DE FAMILLE (ARTICLE L.313-13 ET L.314-11)

La loi prévoit un élargissement assez conséquent des membres de famille qui peuvent bénéficier du même titre de séjour que le réfugié ou le « protégé subsidiaire » ou l'apatride.

Il s'agit de :

- son conjoint, son partenaire avec lequel il est lié par une union civile ou son concubin, si la réunification familiale a été autorisée ;
- son conjoint ou au partenaire avec lequel il est lié par une union civile, âgé d'au moins dix-huit ans, si le mariage ou l'union civile est postérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile, à condition que le mariage ou l'union civile ait été célébré depuis au moins un an et sous réserve d'une communauté de vie effective entre époux ou partenaires ;
- ses enfants dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire ;
- ses ascendants directs au premier degré si l'étranger qui a obtenu le bénéfice de la protection est un mineur non marié.

La loi précédente ne s'appliquait que pour les conjoints. La loi distingue la situation des personnes qui étaient déjà des membres de famille avant l'introduction de la demande d'asile et qui doivent donc passer par une procédure de réunification familiale (ils peuvent pourtant prétendre au même statut selon la jurisprudence GOMES BOTERO du Conseil d'État) et les membres d'une famille créée après l'introduction de la demande d'asile qui doivent être liés juridiquement (mariage ou PACS) et avoir une communauté de vie d'un an après le mariage.

Pour répondre au paradoxe des parents d'enfants réfugiés à qui la jurisprudence ne reconnaît plus le droit à une protection, la loi prévoit la délivrance d'une carte de résident pour les réfugiés et d'un an pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

### II LA RÉUNIFICATION FAMILIALE (ARTICLE L.752-1 ET SUIVANTS)

Bien qu'elle ne fût jamais l'objet d'une réglementation, la procédure de rapprochement familial des réfugiés avait été mise en place pour faciliter l'arrivée des familles des réfugiés, sans les soumettre aux critères de ressources et de logement prévus par le regroupement familial. Avant 2009 la procédure débute par un courrier au ministère des affaires étrangères puis de l'immigration à Nantes précisant l'état civil des personnes concernées, leur adresse et si elles possèdent ou non un passeport accompagné de différentes pièces (décision d'accord, titre de séjour). Le ministère en accusait réception et indiquait qu'il vérifiait la composition familiale déclarée auprès de la division de la protection de l'OFPRA avant de demander au Consulat de convoquer les intéressés.

C'était une première source d'attente pour les réfugiés car il n'était pas rare que cette vérification prenne de longs mois alors que pour l'Office, les réponses aux ministères interviennent dans un délai moyen d'un mois.

Si le ministère annonçait qu'il donnait instruction pour une convocation, dans les faits, certains consulats mettaient plusieurs semaines voire plusieurs années pour donner un rendez vous précis –sésame pour entrer dans les services consulaires- afin d'y déposer une demande.

Sans que cela fut annoncée, l'étape de la demande préalable au ministère a été supprimé en août 2009. Les familles doivent se présenter directement auprès des consulats français pour solliciter les visas long séjour. Or cela ne règle aucunement la difficulté d'accéder à l'intérieur des consulats –qui est une situation générale- pour déposer une demande de visa.

#### a. L'instruction des visas par le poste consulaire

La famille doit remplir une demande de visa long séjour auprès de l'autorité consulaire (article R.752-1)

Elle doit fournir pour chaque personne une photographie d'identité récente, un document de voyage en cours de validité (validité supérieure d'au moins trois mois à celle du visa sollicité).

Les demandes ne sont enregistrées que si les personnes sont munies d'un dossier complet. Or il est parfois difficile à des proches de proscrits de se voir délivrer un passeport en bonne et due forme alors qu'un

décret prévoit la possibilité de délivrer un laissez-passer aux familles de réfugiés. ([Article 8 décret du 30 décembre 2004](#)) o Les familles doivent s'acquitter de la taxe pour visa long séjour de 99€, montant prohibitif pour les personnes qui ont souvent dû fuir leur région d'origine et que ne peut supporter le réfugié en France.

#### **b. Vérification de l'état civil**

Parallèlement, dès l'enregistrement, le bureau des visas de famille des réfugiés à Nantes demande à l'OFPRA la composition familiale du réfugié et informe du résultat le Consulat. (article R.752-2)

La pratique administrative des consulats ne distinguait pas les familles des réfugiés des autres catégories d'étrangers souhaitant rejoindre un membre de famille en France. En conséquence, les consulats exigeaient des familles des réfugiés des documents d'état-civil qui ne peuvent être obtenus, soit parce que l'état civil dysfonctionne, soit parce que ce c'est au réfugié de les demander alors qu'il ne peut se rendre dans son pays et que solliciter un document d'état civil peut induire de nouvelles craintes vis à vis des auteurs de persécution. Certains réfugiés par méconnaissance et en désespoir de cause, se les procurent de façon officieuse, risquant ainsi que les documents soient des faux.

La loi précise désormais que « En l'absence d'acte de l'état civil ou en cas de doute sur leur authenticité, les éléments de possession d'état définis à [l'article 311-1](#) du code civil et les documents établis ou authentifiés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur le fondement de [l'article L. 721-3](#) du présent code, peuvent permettre de justifier de la situation de famille et de l'identité des demandeurs. Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire. Les documents établis par l'office font foi jusqu'à inscription de faux. »

Cela pourrait être un net progrès car dans de nombreux pays de provenance des réfugiés où l'état civil est inexistant ou connaissant de graves carences, les documents d'état civil produits par les familles de réfugiés font systématiquement l'objet d'une enquête pour vérification prévue à l'article 47 du code civil. Ces vérifications qui vont au delà du délai de huit mois prévu par la loi, sont particulièrement pointilleuses et conduisent à de nombreux refus pour caractère apocryphe des documents.

Pourtant l'article 11 de la directive [2003/86 CE](#) comme la jurisprudence du Conseil d'Etat <sup>6</sup> prévoit que l'on ne peut exiger les documents d'identité aux familles de réfugiés et que la filiation peut être établie par tout moyen. .

Pour cette vérification, la loi prévoit que les agents diplomatiques ou consulaires peuvent également, de leur propre initiative, procéder à la légalisation ou la vérification de tout acte d'état civil étranger en cas de doute sur l'authenticité de ce document, lorsqu'ils sont saisis d'une demande de visa ou d'une demande de transcription d'un acte d'état civil. **Cette vérification peut durer jusqu'à huit mois, le silence gardé valant rejet à condition que le demandeur en soit informé ([article 22-1 de la loi de 2000](#)).**

En l'absence d'information, le délai de rejet implicite est donc de deux mois après le dépôt de la demande.

En matière de visas long séjour des réfugiés, la vérification de l'état civil est une étape essentielle et particulièrement tatillonne, le Consulat vérifie l'authenticité de tous les documents y compris ceux déjà vérifiés par l'OFPRA et recrutent des avocats locaux pour procéder à des enquêtes comme au [Bangladesh](#).

Si les documents sont considérés comme authentiques, le visa est délivré à la famille. Depuis 2009, les aides qui étaient fournies par l'OFII pour financer les billets d'avion ont été purement et simplement supprimées.

Si le consulat détecte un faux document (documents apocryphes selon la terminologie), le visa est refusé. En application de l'article L.211-2 du CESEDA, ce refus doit être motivé.

# LES DÉBOUTÉS

## I FIN DU DROIT AU MAINTIEN SUR LE TERRITOIRE (ARTICLE L.743-3)

La loi prévoit comme auparavant que l'étranger à qui aucune protection n'a été octroyée et qui ne peut prétendre à un autre titre de séjour, n'a plus le droit de se maintenir et peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire.

Le Sénat avait adopté des dispositions qui prévoyaient que la décision de la CNDA valait OQTF et que le débouté ne pouvait pas solliciter à un autre titre sauf circonstances particulières. Ces dispositions ont disparu lors du vote définitif par l'Assemblée.

## II LES OBLIGATIONS DE QUITTER LE TERRITOIRE

### 1. LES OBLIGATIONS DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS AVEC DÉLAI DE DÉPART VOLONTAIRE

Le préfet peut prononcer en même temps:

- Un refus de séjour (mais pas obligatoirement)
- Une obligation de quitter le territoire
- Un arrêté fixant le pays de renvoi
- Une décision fixant la durée du délai de départ volontaire. Ce délai est de 30 jours. Le préfet peut accorder un délai supérieur à cette durée au regard de la « situation personnelle de l'étranger ». Il peut être supprimé y compris au cours de cette période (voir plus bas).
- Une décision fixant une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) d'une durée maximale de deux ans. Elle peut être prise simultanément avec l'OQTF ou prononcée après si l'étranger n'a pas respecté le délai de départ volontaire. Pendant ce délai, l'IRTF ne peut être exécutée d'office.
- À l'expiration du délai de départ, un arrêté de placement en rétention ou d'assignation à résidence.

Recours : l'ensemble de ces mesures peut être contesté simultanément devant les tribunaux administratifs dans un délai de trente jours. **Cependant le projet de loi « droit des étrangers » prévoit de ramener ce délai à quinze jours pour les déboutés.**

L'introduction d'une demande d'AJ en interrompt le délai jusqu'à la réponse du bureau d'aide juridictionnelle.

Si une interdiction de retour est prononcée après l'expiration du délai de départ volontaire, l'étranger dispose du même délai pour la contester. Et ce recours n'est pas suspensif si l'obligation n'a pas été préalablement contestée.

Ce délai est raccourci à 48 heures si le délai de départ est supprimé ou si la personne est placée en rétention ou assignée à résidence.

Et, le tribunal statue dans un délai de trois mois, sauf si la personne est en rétention ou assignée à résidence. Dans ces cas, c'est un juge unique qui statue dans un délai de soixante-douze heures. **Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France prévoit que c'est un juge unique qui statue en six semaines pour les déboutés du droit d'asile.**

### 2. LES OBLIGATIONS DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS SANS DÉLAI DE DÉPART VOLONTAIRE

Le préfet peut prononcer une obligation de quitter le territoire sans prévoir un délai de départ volontaire dans trois hypothèses :

- si « le comportement de l'étranger constitue une menace à l'ordre public » ;
- si l'étranger s'est vu refuser la délivrance ou le renouvellement de son titre de séjour, de son récépissé de demande de carte de séjour ou de son autorisation provisoire de séjour au motif que sa demande était « *manifestement infondée* », ou « *frauduleuse* » ;
- s'il existe un risque de fuite et que l'étranger se soustrait à cette obligation.

La loi fixe les critères de ces risques de fuite et ils sont nombreux :

- si l'étranger s'est maintenu sur le territoire après expiration de la durée de validité de son visa ou du délai de 3 mois à compter de son entrée en France s'il n'est pas soumis à l'obligation de visa, sans avoir sollicité la délivrance d'un titre de séjour ;

- si l'étranger s'est maintenu plus d'un mois après expiration de son titre de séjour, de son récépissé ou de son APS, sans en avoir sollicité le renouvellement ;
- si l'étranger s'est soustrait à une précédente mesure d'éloignement ;
- si l'étranger a « contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage » là où il fallait auparavant qu'il ait fait l'objet d'une condamnation pour contrefaçon du titre de séjour
- si l'étranger n'a pas de garanties de représentation suffisantes notamment s'il est dépourvu de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ou s'il a dissimulé des éléments de son identité, ou s'il n'a pas déclaré le lieu de sa **résidence effective ou permanente**, ou enfin s'il s'est soustrait aux obligations prévues lors d'une mesure d'assignation à résidence.

Pour ce qui concerne les demandeurs d'asile, il apparaît clair qu'un grand nombre d'entre eux risquent de faire l'objet d'un refus d'admission au séjour au titre de l'asile parce que leur demande est considérée comme « manifestation infondée ». Même pour ceux qui sont admis au séjour, l'absence de documents d'identité ou de résidence effective (par exemple, le débouté qui doit quitter un CADA) permettra à l'administration de prendre à leur rencontre une OQTF sans délai de départ volontaire ou de supprimer le délai de départ volontaire pendant qu'il court !

La OQTF peut être accompagnée d' :

- un refus de séjour (mais pas obligatoirement)
- un arrêté fixant le pays de renvoi une décision fixant une interdiction de territoire français d'une durée maximale de trois ans qui peut être prise simultanément avec l'OQTF;
- éventuellement, un arrêté de placement en rétention ou d'assignation à résidence.

**Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France prévoit que l'OQTF sans délai soit assortie automatiquement d'une IRTF de 3 ans. Il en est de même pour l'étranger qui n'aura pas satisfait à cette obligation dans le délai imparti.**

**Recours :** Le délai de recours est alors de quarante-huit heures sans prorogation.

Si la personne n'est pas placée en rétention ou assignée, le tribunal statue dans un délai de trois mois. Si la personne est en rétention ou assignée à résidence, un juge unique statue sur l'ensemble des mesures dans le délai de soixante-douze heures. Ce recours peut porter sur une seule décision (l'OQTF par exemple) et l'on peut soulever de nouveaux moyens ou contester les autres décisions après l'expiration du délai.

#### **Rétention et assignation à résidence**

Un recours urgent, devant le juge administratif, contre la décision de placement en rétention et la mesure d'assignation à résidence de 45 jours (art.L561-2), lorsque l'intéressé a des garanties de représentation et que l'impossibilité de l'éloignement est due à des difficultés matérielles (absence de vol par exemple) a été créée . Ce recours suspend l'exécution d'une mesure d'éloignement ([cf.CE, section, 30 décembre 2013, Bashardost, n°367533](#)).

### **III L'HÉBERGEMENT DES DÉBOUTÉS ET LES CENTRES DE RETOUR**

Qu'ils aient ou non été hébergés dans un CADA, les demandeurs d'asile déboutés peuvent être dans une situation de détresse sociale, médicale ou psychologique et ainsi solliciter l'accès à un hébergement dit de droit commun où l'accueil est inconditionnel. La loi dite DALO a posé le principe du droit au maintien dans un hébergement d'urgence tant qu'un hébergement stabilisé n'est pas proposé et le Conseil d'État en a fait une liberté fondamentale.

Cependant, le Conseil d'État dans des ordonnances du juge des référés [de juillet 2013](#) a considéré que les déboutés, qui n'ont pas sollicité un titre de séjour et dont le recours contre l'obligation de quitter le territoire a été rejetée , sauf si des circonstances exceptionnelles font obstacle à leur départ , ne peuvent invoquer le droit à un hébergement d'urgence. Depuis ce sont tous les déboutés qui se voient opposer une [fin de non-recevoir](#).

En conséquence, de plus en plus de déboutés ne peuvent rester que quelques nuits dans un hébergement d'urgence.

Le rapport Letard Touraine avait comme préconisation phare la création de centres d'hébergement pour préparer le retour. Il s'agit de lieux où les personnes sont assignées à résidence pendant 45 jours, renouvelable une fois et où leur est proposée [l'aide au retour](#) de l'OFII (650€ par personne sauf pour les pays non soumis au visa et pour le Kosovo, 300€). Le Sénat a adopté un amendement en ce sens, qui a été retiré de la loi, mais une [circulaire du 22 juillet 2015](#) prône le développement de ce type de centres.