

Paris, le 20 juin 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-117

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la directive européenne 2013/33/UE du 26 juin 2013 ;

Vu la Convention européenne des droits de l'Homme du 4 novembre 1950 ;

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment l'article D.744-19 ;

Saisi de plusieurs réclamations relatives à des difficultés de perception de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) rencontrées par des personnes n'ayant pu effectuer une demande *via* le formulaire de reprise en charge par l'OFII ;

Décide de formuler les recommandations suivantes, ainsi que l'y autorise l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Jacques TOUBON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par des réclamants pour percevoir l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) au motif qu'ils n'ont pas formalisé leur demande *via* le formulaire mis à disposition par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Propos liminaires

Créée par le décret n°2006-1380 du 13 novembre 2006, l'allocation temporaire d'attente (ATA), versée par Pôle Emploi, avait pour objet d'assurer un revenu de subsistance à certaines catégories de personnes, notamment aux demandeurs d'asile en attente d'une réponse de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), conformément à la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

Depuis la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, l'ATA a été remplacée par l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), versée par l'OFII aux demandeurs ayant accepté l'offre de prise en charge dans le dispositif national d'accueil.

A compter du 1^{er} novembre 2015, les demandeurs d'asile prétendant au bénéfice de l'ADA étaient tenus d'adresser à l'OFII le formulaire de « demande de reprise en charge », communiqué par courrier commun de Pôle Emploi et de l'OFII, accompagné des pièces justificatives demandées. Les personnes remplissant les conditions prévues aux articles L.744-9 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) se voyaient octroyer la somme due au titre du mois de novembre 2015 par versement au début du mois suivant.

Néanmoins, malgré une campagne d'information adressée aux demandeurs d'asile, les difficultés rencontrées par les usagers du fait du passage de l'ATA à l'ADA et de leur prise en charge respective par Pôle Emploi et l'OFII ont été nombreuses. Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations de demandeurs d'asile qui, mal informés par les différentes structures, n'ont pu procéder à la demande de reprise en charge par l'OFII et qui, dès lors, se sont trouvés privés des droits attachés à leur qualité de demandeur d'asile.

C'est notamment le cas de Monsieur et Madame X.

Exposé des faits

Monsieur X, né le 1^{er} janvier 1991, et **Madame Y épouse X**, née le 1^{er} juillet 1989, sont entrés en France le 16 juillet 2015 et ont déposé une demande d'asile auprès de la préfecture de Z.

A compter du 15 septembre 2015, ils ont été autorisés à percevoir l'ATA.

En novembre 2015, Monsieur et Madame X ont élu domicile à W.

Ne maîtrisant pas la langue française, ils n'avaient pas pris connaissance de la nécessité de formuler une demande de reprise en charge par l'OFII. Cependant, lorsqu'ils se sont aperçus, en décembre 2015, du non versement de leur allocation pour le mois de novembre, ils ont pris l'initiative de se rapprocher des services de la direction territoriale de l'OFII à Z afin d'obtenir des informations.

Au vu des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, malgré plusieurs échanges de courriels, la direction territoriale de Z n'a pas procédé à la régularisation de leur situation et ne leur a fourni aucune information quant à la nécessité de remplir le formulaire de demande de reprise en charge.

Monsieur et Madame X ont alors entrepris des démarches auprès de la direction de W de l'OFII afin de régulariser leur situation. Cette dernière a soutenu qu'une confirmation de la direction territoriale de Z était nécessaire afin de pouvoir procéder à l'enregistrement de leur demande.

Or, en l'absence de formulaire de demande de reprise en charge, la confirmation de la direction territoriale de Z ne pouvait intervenir. Les intéressés se trouvaient ainsi sans solution et sans ressources depuis le mois de novembre.

Le 12 janvier 2016, le couple s'est vu reconnaître le statut de réfugiés par l'OFPRA.

Grace à une aide associative, Monsieur et Madame X ont finalement procédé à l'enregistrement de leur demande d'ADA auprès de l'OFII de W en janvier 2016 et ont pu bénéficier de cette allocation pour les mois de janvier et de février.

Toutefois, la situation est restée inchangée en ce qui concerne les mois de novembre et décembre 2015 et ce, pour un montant d'environ 600 euros.

Instruction menée par les services du Défenseur des droits

Par courriel du 27 septembre 2017, le Défenseur des droits a fait part de la situation de Monsieur et Madame X à la direction générale de l'OFII et a sollicité la communication des raisons s'opposant au versement de l'ADA au profit du couple pour les mois de novembre et décembre 2015.

Par courriel du 4 octobre 2017, le directeur général de l'OFII a soutenu que si les réclamants étaient éligibles à l'ADA au 1^{er} novembre 2015, ils n'avaient en revanche pas entrepris les démarches nécessaires à la reprise en charge de leur situation par l'office à l'occasion du passage de l'ATA à l'ADA. L'enregistrement de leur demande n'avait alors eu lieu que le 6 janvier 2016 et ils ne pouvaient, de ce fait, prétendre au bénéfice de l'ADA au titre des mois sollicités.

En réponse, le Défenseur des droits a signifié aux services de l'OFII, le 13 octobre 2017, que les réclamants avaient bien sollicité l'enregistrement de leur demande auprès de la direction territoriale de W mais avaient rencontré des difficultés dues notamment à l'absence de confirmation de la direction territoriale de Z. Il leur a également fourni les échanges de courriels intervenus entre le couple et les services de l'OFII de Z, attestant de leur volonté de percevoir l'ADA et ce, malgré l'absence de formulaire de demande de reprise en charge.

En dépit de ces éléments, et à la suite de plusieurs courriels de relance, la direction générale de l'OFII a maintenu sa position dans un courriel du 3 janvier 2018 en affirmant que, faute de formulaire de demande d'ADA, Monsieur et Madame X ne pouvaient bénéficier de l'allocation pour les mois de novembre et décembre 2015.

Rappel du droit applicable

La directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 dite « Accueil », abrogeant la directive 2003/9/CE, a enjoint aux Etats membres de réformer les dispositifs nationaux d'asile, au plus tard le 20 juillet 2015, afin d'établir des normes spécifiques permettant de garantir des conditions matérielles d'accueil décentes pour les personnes demandant la protection internationale.

La Cour de justice de l'Union européenne précise que des conditions matérielles dignes doivent être octroyées au bénéfice de tous les demandeurs d'asile à partir de la date de dépôt de leur demande d'asile jusqu'à ce que soit rendue une décision définitive sur leur demande (CJUE, 4^e Ch. 27 septembre 2012, *La Cimade & Gisti*, C-179/11). Le « *respect des droits fondamentaux* », notamment ceux découlant de l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantissant le respect de la dignité humaine, s'oppose à ce qu'« *un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire, après l'introduction d'une demande d'asile, de la protection des normes minimales* » établies par le droit européen.

Dans le même sens, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que « *l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait à ce jour partie du droit positif* ». La privation du demandeur d'asile des conditions matérielles d'accueil, eu égard notamment à sa particulière vulnérabilité, serait de nature à contrevenir aux exigences de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Cour EDH, GC, 21 janvier 2011, *MSS c/ Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09).

Afin de satisfaire les exigences européennes, l'article D.744-19 du CESEDA, créé par le décret n°2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile, prévoit que, pour les personnes ayant accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII, « *l'allocation pour demandeur d'asile est due à compter de l'acceptation des conditions matérielles d'accueil* ».

S'il est vrai que lors du passage de l'ATA à l'ADA, la campagne d'information préconisait de procéder à une demande de reprise en charge par l'OFII par le biais du formulaire mis à disposition, il convient de préciser que, selon les dispositions précitées, le bénéfice de l'ADA est dû dès l'acceptation des conditions matérielles d'accueil par le demandeur d'asile.

Aussi, il apparaît que, conformément au droit d'asile conventionnellement et constitutionnellement garanti, l'ADA devrait être accordée aux demandeurs d'asile ayant manifesté leur volonté ferme et incontestable de continuer à bénéficier de cette allocation et ce, quel qu'en soit le moyen.

En l'espèce, Monsieur et Madame X ont sollicité à de nombreuses reprises aussi bien l'OFII de W que la direction territoriale de Z quant au versement de l'ADA pour les mois de novembre et de décembre 2015, soit une somme s'élevant à plus de 600 euros. Bien que n'ayant pas rempli le formulaire de reprise en charge par l'OFII à l'occasion du passage de l'ATA à l'ADA, le couple a manifesté son souhait de bénéficier de cette aide à travers de nombreux courriels et en se présentant physiquement à l'OFII de W. Ces éléments sont de nature à attester de leur volonté de continuer à percevoir l'allocation dont ils bénéficiaient déjà depuis plusieurs mois.

Dans ces conditions, le refus de versement de l'ADA pour les mois litigieux en raison de l'absence de formulaire de demande de reprise en charge par l'OFII contreviendrait à l'esprit des textes précités et, partant, aux conditions de mise en œuvre du droit d'asile.

Pour ces raisons, le Défenseur des droits recommande au Directeur général de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII):

- **De procéder aux versements de l'ADA dont Monsieur Md Mehedee X et Madame Y épouse X auraient dû bénéficier pour les mois de novembre et décembre 2015;**

- **De rappeler aux différentes directions territoriales placées sous son autorité la nécessité de prendre en compte, pour ce qui concerne la période de passage de l'ATA à l'ADA, toute demande d'ADA quel que soit le moyen par lequel la demande a été effectuée.**

Jacques TOUBON