



Paris, le 22 septembre 2015

---

## Décision du Défenseur des droits MSP-2015-221

---

### 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 et notamment l'article 33 ;

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

---

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment les articles 3 et 13 ;

Vu les Directives européennes 2003/9/CE, 2013/32/UE et 2013/33/UE ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le code de l'action sociale et des familles et le code du travail ;

---

Ayant été saisi, le 19 juin 2015, d'une réclamation de Monsieur A.J. sollicitant la tierce-intervention du Défenseur des droits dans l'affaire *A.J. c. France* (n°13114/15), communiquée par la Cour européenne des droits de l'homme le 27 mai 2015,

Ayant pris connaissance de la requête soulevant la question des modalités d'accueil des demandeurs d'asile en France, et, plus particulièrement, du respect par les autorités de leurs obligations relatives aux conditions matérielles d'accueil qui doivent être garanties à tout demandeur d'asile, au regard de la jurisprudence de la Cour et du droit de l'Union européenne,

Autorisé par la Cour, le 2 septembre 2015, à présenter une tierce intervention dans le cadre de la procédure,

Décide de soumettre les présentes observations à l'appréciation de la Cour.

Jacques TOUBON

## Tierce-intervention du Défenseur des droits dans l'affaire *A.J. c. France*

Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante créée par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Elle est chargée de quatre missions anciennement dévolues à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), à la Défenseure des enfants, au Médiateur de la République et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

- La défense des droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- La lutte contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de la promotion de l'égalité ;
- La défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- Le respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Conformément à l'article 36 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« Convention »), à l'article 44 du Règlement de la Cour et à l'article 33 de la loi organique précitée, le 26 août 2015, le Défenseur des droits a saisi la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») d'une demande de tierce-intervention dans l'affaire *A.J. c. France*, communiquée au Gouvernement le 27 mai 2015 (requête n°13114/15). Le 2 septembre 2015, la Cour l'a autorisé à déposer des observations.

La requête *A.J. c. France* soulève la question des modalités d'accueil des demandeurs d'asile sur le territoire français, et, plus particulièrement, du respect par les autorités de leurs obligations relatives aux conditions matérielles d'accueil qui doivent être garanties à tout demandeur d'asile, et qui résultent de la Convention telle qu'interprétée par la Cour et du droit de l'Union européenne.<sup>1</sup>

Depuis sa création, le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises par des particuliers et des associations, telles que la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) et le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) de situations relatives aux difficultés d'accès des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil adéquates. Récemment, il a interpellé le Parlement à ce sujet dans ses avis sur la loi réformant le droit d'asile, qui a été promulguée le 29 juillet 2015.<sup>2</sup>

Tant la jurisprudence de la Cour que le droit de l'Union européenne reconnaissent qu'un demandeur d'asile dispose de droits inhérents à son statut, notamment le droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes. Les Etats ont l'obligation de les mettre en œuvre et d'en garantir l'accès effectif et ce, dès l'introduction de la demande d'asile et jusqu'à l'examen de la demande ou du transfert du demandeur vers l'Etat responsable de l'examen de sa demande, pour celui qui est placé dans la procédure prévue par le règlement Dublin II<sup>3</sup> (I). Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en place ne permet pas de garantir l'accès effectif à de telles conditions, contraignant de nombreux demandeurs d'asile démunis à vivre dans une situation d'extrême précarité, ce qui est contraire aux normes européennes, notamment l'article 3 de la Convention (II).

<sup>1</sup> La Cour a été précédemment saisie de requêtes similaires (notamment *N.H. c. France* (28820/13), *GJUTAJ et autres c. France* (63141/13) et *S.G. et autres et E.N. c. France* (75547/13 et 24738/14)).

<sup>2</sup> Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Avis du Défenseur des droits n° 14-10 ([http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_avis\\_20141106.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_avis_20141106.pdf)) et 15-05 ([http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_avis\\_20150401\\_15-05.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_avis_20150401_15-05.pdf)).

<sup>3</sup> Règlement du Conseil de l'Union européenne 343/2003 du 18 février 2003.

## I. L'obligation des Etats de garantir à tout demandeur d'asile un accès effectif à des conditions matérielles d'accueil décentes

Le droit des demandeurs d'asile à bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes est garanti aussi bien par le droit de l'Union européenne que par la jurisprudence de la Cour.

Ce droit est inscrit dans les directives européennes 2003/9/CE<sup>4</sup> (« Directive Accueil »), 2013/32/UE et 2013/33/UE.<sup>5</sup> Elles visent à mettre en place, à court terme, un régime d'asile européen commun garantissant à tout demandeur d'asile, ressortissant d'un pays tiers ou apatride présent dans l'espace européen, un niveau de vie digne et des conditions minimales d'accueil.

Si les Etats disposent d'une certaine marge d'appréciation pour transposer ces directives, ils sont néanmoins tenus de garantir à tout demandeur d'asile les conditions d'accueil minimales telles qu'entendues par les directives et ce, dès le dépôt de la demande d'asile.

Ces conditions doivent comprendre non seulement la nourriture, l'habillement, mais également le logement, ainsi qu'une allocation journalière. Elles peuvent être fournies en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons.<sup>6</sup> Quelle que soit la forme que prennent ces conditions d'accueil, elles doivent garantir aux demandeurs d'asile un niveau de vie adéquat pour leur santé et assurer leur subsistance. Si l'Etat décide de verser des allocations financières ou des bons, le montant de l'aide financière doit être suffisant et permettre au demandeur de disposer d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location.<sup>7</sup>

Ces conditions matérielles d'accueil doivent bénéficier à tous les demandeurs d'asile, qu'ils soient admis ou non au séjour (en procédures « normale », prioritaire<sup>8</sup> ou « Dublin »<sup>9</sup>).<sup>10</sup>

En outre, aux termes de l'article 13 de la directive 2003/9/CE, ces conditions doivent être garanties aux demandeurs d'asile dès l'introduction de leur demande. La CJUE l'a rappelé dans un arrêt du 27 février 2014, précisant ainsi la portée de la directive : « *l'économie générale et la finalité de la directive (...), ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent 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 cette directive* ». <sup>11</sup>

Ainsi, le respect des droits fondamentaux et de la dignité implique que les Etats doivent garantir dans un court délai cette protection aux demandeurs d'asile qui sont sans ressource et ce, afin de ne pas précariser davantage leur situation.

Le droit de l'Union européenne, et notamment la Directive Accueil précitée, a récemment trouvé une résonance particulière dans la jurisprudence de la Cour. S'il est établi que l'article 3 de la Convention ne garantit pas le droit au logement<sup>12</sup> et que la Cour reconnaît le droit des Etats contractants de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des ressortissants étrangers, elle estime cependant, depuis l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, que « *l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait partie du droit positif* » et « *pèse sur [les Etats de l'Union européenne], en vertu des termes de la législation nationale qui transpose la Directive*

<sup>4</sup> Encore à vigueur à l'époque des faits. Elle a été abrogée par l'article 32 de la directive 2013/33/UE avec effet au 21 juillet 2015, sans préjudice des obligations des Etats membres concernant le délai de transposition en droit national de la directive indiqué à l'annexe II, partie B de la nouvelle directive.

<sup>5</sup> Directives relatives à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale et établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

<sup>6</sup> Article 2 j) de la Directive Accueil.

<sup>7</sup> Article 13 de la Directive Accueil ; CJUE, C-79/13, 27 février 2014.

<sup>8</sup> Le demandeur d'asile peut se voir refuser l'admission au séjour et placé en procédure prioritaire dans les cas prévus à l'article L.741-4 2°) à 4°) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>9</sup> Le demandeur d'asile peut également se voir refuser l'admission au séjour et placé en procédure Dublin, en application de l'article L.741-4 1°) du CESEDA.

<sup>10</sup> CJUE, C-179/11, 27 septembre 2012 (Cimade et Gisti).

<sup>11</sup> *Ibid*, point 39 ; CJUE, C-79/13, 27 février 2014, point 35.

<sup>12</sup> *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 99, CEDH 2001-I.

*Accueil* ». Cette obligation fait partie du droit positif en raison, précise la Cour, du « *large consensus à l'échelle internationale et européenne* » sur la nécessité d'accorder une protection spéciale aux demandeurs d'asile. Elle rappelle à ce titre que leur vulnérabilité est inhérente à leur qualité de demandeur d'asile.<sup>13</sup>

Dès lors, au regard de ces normes européennes convergentes tendant à établir un régime commun en matière d'accueil des demandeurs d'asile, les Etats contractants, y compris la France, ont au regard de l'article 3 de la Convention et de la Directive Accueil, une obligation positive de garantir aux demandeurs d'asile démunis l'accès à des conditions d'accueil leur permettant de subvenir à leurs besoins essentiels : se loger, se nourrir et se vêtir.<sup>14</sup>

Les Etats peuvent dès lors voir leur responsabilité engagée si un demandeur d'asile n'a pu bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes et s'est vu contraint de vivre dans une situation d'extrême précarité, à la rue, sans pouvoir subvenir à ses besoins essentiels ; un tel traitement est, au sens de la jurisprudence de la Cour, contraire à l'article 3 de la Convention. Dans l'arrêt de Grande chambre *M.S.S. c. Belgique et Grèce* qui concernait l'accueil et les conditions de vie d'un demandeur d'asile, la Cour a estimé que le traitement subi par celui-ci devait être qualifié de « traitement humiliant » et que les autorités avaient, en l'espèce, failli à leurs obligations. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a pris en compte un certain nombre d'éléments, dont :

- la situation de précarité et de dénuement matériel et psychologique du requérant : il a vécu dans la rue, pendant plusieurs mois, sans pouvoir subvenir à ses besoins les plus élémentaires (se nourrir, se laver et se loger), dans l'angoisse permanente d'être attaqué, et sans perspective de voir sa situation s'améliorer ;
- le fait que la situation du requérant reflète la réalité de la situation d'un grand nombre de demandeurs d'asile ;
- le comportement des autorités qui ne pouvaient ignorer la situation du requérant.

Cette jurisprudence a, depuis, été réaffirmée par la Cour à l'occasion de l'affaire *V. M. et autres c. Belgique*, qui concernait l'accès aux conditions matérielles d'accueil d'une famille de demandeurs d'asile, placés en procédure « Dublin ». <sup>15</sup> La famille requérante composée d'enfants a été contrainte de vivre à la rue pendant un mois, à l'exception de 2 nuits. Après avoir constaté que cette situation était d'une particulière gravité et que les autorités belges n'avaient pas dûment tenu compte de la vulnérabilité des requérants comme demandeurs d'asile, la Cour a estimé qu'elles étaient responsables du traitement dégradant que cette famille avait subi et que la saturation du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ne l'exonérait aucunement de ses obligations : « (...) *les requérants ont ainsi été victimes d'un traitement témoignant d'un manque de respect pour leur dignité et (...) cette situation a, sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle considère que de telles conditions d'existence, combinées avec l'absence de perspective de voir leur situation s'améliorer, ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention et constituent un traitement dégradant.* »<sup>16</sup>

## **II. Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ne permet pas de garantir à tous les demandeurs d'asile démunis un accès effectif aux conditions matérielles d'accueil**

Aujourd'hui, accéder à la procédure d'asile et faire valoir ses droits en tant que demandeur d'asile – comme celui de bénéficier de normes minimales d'accueil décentes – se révèle être un parcours semé d'obstacles. Avant de pouvoir déposer sa demande d'asile, il faut en effet que le ressortissant étranger, se trouvant sur le territoire national en situation irrégulière, dépose une demande

<sup>13</sup> CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], no 30696/09, CEDH 2011, §§249-251.

<sup>14</sup> *M.S.S.*, précité, §§ 232, 251.

<sup>15</sup> *V.M. et autres c. Belgique*, no 60125/11, 7 juillet 2015. Voir notamment § 153, « *Sous peine de priver une telle procédure de toute efficacité par le refus de protéger les droits les plus élémentaires, il y a lieu de considérer que les requérants appartenaient au même titre que le requérant dans l'affaire M.S.S., à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale* ».

<sup>16</sup> *Ibid.*

d'admission au séjour auprès des autorités préfectorales compétentes (préfet de département ou préfet de police à Paris).<sup>17</sup> Depuis 2006, l'admission au séjour des demandeurs d'asile est régionalisée : à l'exception de l'Île-de-France, de l'Alsace et de la Corse, le préfet compétent pour procéder à l'admission au séjour est le préfet du département, chef-lieu de région.

Pour sa demande d'asile, le demandeur n'est pas tenu de présenter de pièces d'identité ou de passeport. Il doit simplement communiquer des éléments sur les conditions de son entrée sur le territoire français ainsi que l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant l'instruction de sa demande d'asile.<sup>18</sup> Or, très souvent sans domicile fixe ou même d'hébergement chez un particulier, les demandeurs d'asile bénéficient la plupart du temps d'une domiciliation auprès d'une association, qui doit être agréée par la préfecture. A cet égard, le Défenseur des droits a été alerté du fait que des pressions seraient opérées sur les associations au moment de leur demande d'agrément, afin qu'elles acceptent d'entrer dans un dispositif particulier, lequel semble établir un *numerus clausus* des demandes d'admission provisoire au séjour. Plusieurs exemples de « filtrage » des demandeurs d'asile dans différentes préfectures ont été rapportés au Défenseur des droits (limité à quelques demandeurs par jour ou par semaine). Par exemple, à Paris, cinq associations auraient accepté le mécanisme suivant : au lieu et place d'un accès libre en préfecture en vue de l'admission au séjour, les associations enverraient la liste des personnes domiciliées chez elles afin que la préfecture convoque elle-même un nombre restreint des demandeurs d'asile dans des délais plus ou moins longs. Les personnes domiciliées par d'autres associations agréées (n'ayant pas accepté ce dispositif) se verraient dans l'impossibilité d'accéder au guichet de la préfecture et, partant, privées d'accès à la procédure d'asile. Ainsi, en filtrant les demandeurs d'asile au lieu de les enregistrer immédiatement, les préfectures contreviennent à la loi mais également aux normes européennes sur l'accès à la procédure d'asile.

#### 1) Des pratiques administratives privant le demandeur d'asile de l'accès à l'asile et aux conditions matérielles d'accueil

L'absence d'enregistrement de la demande d'asile dans un bref délai suivant la présentation en préfecture prive le demandeur d'asile de l'accès aux conditions matérielles d'accueil, le contraignant à vivre dans une situation d'extrême précarité.

L'obtention de l'autorisation provisoire de séjour (APS) auprès de la préfecture est nécessaire pour accéder à la procédure d'asile, se maintenir régulièrement sur le territoire le temps de l'instruction de sa demande d'asile et accéder aux conditions matérielles d'accueil, à savoir, concrètement, aux mesures d'aide sociale prévues notamment par les articles L.348-1, L.348-2 et R.348-1 du code de l'action sociale et des familles, et à l'article L. 5423-8 du code du travail : l'accueil, l'hébergement, l'accompagnement social et administratif par un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), et l'allocation temporaire d'attente (ATA).

L'article L.742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) subordonne en effet l'accès à la procédure d'asile et aux conditions matérielles d'accueil à l'obtention de l'APS : « (...) *l'étranger qui demande à bénéficier de l'asile se voit remettre un document provisoire de séjour lui permettant de déposer une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides [OFPPRA]. L'office ne peut être saisi qu'après la remise de ce document au demandeur (...)* ».

Concernant l'accès aux mesures d'aide sociale précitées, l'article L.348-1 dispose : « *Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillis dans les [CADA] les étrangers en possession d'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du [CESEDA]* ». L'article L. 348-2 prévoit quant à lui que les CADA ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en possession de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du CESEDA, pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile. Cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de

<sup>17</sup> A cet égard, il est renvoyé aux articles L.741-1 et 741-2 du CESEDA.

<sup>18</sup> R.741-2 du CESEDA.

l'OFPRA ou à la date de la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile. L'article L.5423-8 précité fixe les conditions d'accès à l'ATA : « *Sous réserve des dispositions de l'article L.5423-9, peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente : 1° Les ressortissants étrangers dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France et qui ont présenté une demande tendant à bénéficier du statut de réfugié, s'ils satisfont à des conditions d'âge et de ressources (...)* ».

Pour pouvoir bénéficier des mesures d'aide sociale et ne pas demeurer dans une situation de précarité, encore faut-il que le demandeur d'asile puisse faire enregistrer sa demande d'asile dans un court délai. Or, on constate aujourd'hui que ce n'est pas le cas dans certaines régions de France, où des demandeurs d'asile se présentant avec leur dossier complet à la préfecture ne se voient remettre aucune APS mais uniquement des convocations, trois à six mois plus tard, pour faire enregistrer leur demande d'asile. Mises en place pour gérer le flux des demandeurs d'asile sur le territoire, ces pratiques administratives retardant de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, la délivrance de l'APS et l'accès à la procédure d'asile, excluent des demandeurs d'asile du bénéfice du dispositif d'accueil. Les affaires dont la Cour est aujourd'hui saisie, notamment la présente requête, *A.J. c. France*, illustrent parfaitement cette situation, concernant la ville de Paris. Dans son rapport de 2012, la CFDA constatait des délais excessifs dans la délivrance de l'APS dans certaines régions, variant de quelques jours à 3 à 5 mois.<sup>19</sup>

Or, aux termes de l'article R.742-1 du CESEDA, la délivrance de l'APS doit intervenir dans un délai maximal de 15 jours. Ce délai réglementaire est par ailleurs bien supérieur au délai maximal fixé par la Directive Accueil. En effet, son article 6 dispose que les Etats « *font en sorte que les demandeurs reçoivent, dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande auprès des autorités compétentes, un certificat délivré à leur nom attestant leur statut de demandeur d'asile ou attestant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire de l'Etat membre pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen* ».

Le rapport de 2007 de la Commission européenne sur l'application de la Directive Accueil est venu préciser que le respect de ce délai de trois jours n'est pas formulé à titre indicatif, mais s'impose bien aux Etats.<sup>20</sup> Elle y précise en effet que « *l'article 6 impose aux Etats membres de délivrer aux demandeurs d'asile un document à leur nom attestant leur statut dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande d'asile* ». Elle y constate par ailleurs que plusieurs Etats, dont la France, ne respectent pas ce délai. Cette exigence de bref délai est confirmée par l'article 6 de la Directive 2013/32/UE, qui fixe un délai maximal de trois jours.

L'exigence de respect d'un bref délai dans l'accès à la procédure d'asile s'explique par la nécessité d'examiner rapidement la demande de protection internationale, de ne pas maintenir les demandeurs d'asile qui sont démunis dans une situation administrative et sociale précaire et de leur faire bénéficier au plus vite de conditions matérielles d'accueil décentes, leur garantissant « un niveau de vie digne » et répondant aux exigences fixées par le droit européen.

Dans le contexte du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en place au moment des faits de l'espèce, le non-respect de ce délai a pour conséquence d'exclure pendant plusieurs mois les demandeurs d'asile du dispositif d'accueil et de les priver de l'accès à l'éventail de droits attachés au statut de demandeur d'asile (notamment les mesures d'aide sociale comprenant l'hébergement, l'ATA, l'accompagnement juridique et social,...). S'agissant de l'accès à l'assurance maladie, les demandeurs d'asile bénéficient d'un régime particulier qui leur permet d'être affiliés à l'assurance maladie dès leur passage à la frontière, sans condition d'ancienneté sur le territoire français, à la condition toutefois de s'être présenté à la préfecture<sup>21</sup> et que cette présentation ait donné lieu à la

---

<sup>19</sup> C'est le cas par exemple des préfectures des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne, de Paris et du Nord. CFDA, « *Droit d'asile en France : conditions d'accueil, Etat des lieux 2012* ».

<sup>20</sup> Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de 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, le 26.11.2007, COM(2007) 745 final.

<sup>21</sup> Circulaire DSS/2A/DAS/DPM n° 2000-239 du 3 mai 2000 condition de résidence en France prévue pour le bénéfice de la couverture maladie universelle (assurance maladie et protection complémentaire).

délivrance d'un document de police valant autorisation de séjour (sauf-conduit, convocation, récépissé). Cette condition pose donc des difficultés lorsqu'ils sont dans l'attente du traitement de la demande d'APS et que les délais de traitement sont excessifs. En outre, n'étant autorisés à travailler que si leur demande d'asile est en cours d'examen depuis plus de 12 mois, les demandeurs d'asile ne peuvent eux-mêmes subvenir à leurs besoins.<sup>22</sup>

Comme dans l'arrêt *M.S.S.*, les demandeurs d'asile placés dans cette situation se trouvent contraints de vivre dans la rue, dans le dénuement le plus total, sans pouvoir subvenir à leurs besoins essentiels : se loger, se nourrir, se vêtir. De surcroît, en situation irrégulière, ils vivent dans l'angoisse permanente d'être interpellés par les autorités et d'être renvoyés vers leur pays d'origine. A cette angoisse et ce dénuement matériel, s'ajoutent la peur d'être agressé, la dépréciation de soi, ainsi que le sentiment de n'avoir aucune perspective d'amélioration. Des convocations successives à la préfecture, espacées de plusieurs mois, ne sont pas des signes d'amélioration.

En 2012, le rapport du Sénat sur la procédure de demande d'asile faisait état du sentiment d'incertitude des demandeurs d'asile : *« L'objectif tendant à diminuer les délais d'examen des demandes d'asile – recours devant la CNDA inclus – est un objectif partagé par l'ensemble des personnes entendues par vos rapporteurs. Il s'agit en effet d'une condition essentielle pour permettre aux demandeurs de sortir de la précarité inévitable et de l'incertitude quant à l'avenir dans lesquels ils sont plongés dans l'attente d'une décision sur leur demande. (...) l'état de santé, notamment psychique, des demandeurs d'asile avait tendance à se dégrader au cours de la procédure d'examen des demandes, notamment sous l'effet des conditions d'hébergement, de leur capacité à s'alimenter correctement et de l'isolement relationnel et social qui accompagne l'exil ».*<sup>23</sup>

La situation critique des demandeurs d'asile vivant dans la rue a fait l'objet de nombreux rapports et avis, soulignant la nécessité de prendre des mesures pour leur garantir un accès effectif à leurs droits.

En 2012, la Commission des Lois du Sénat relevait que l'enregistrement de la demande d'asile en préfecture est un « parcours du combattant » : *« Ces retards occasionnés dans la convocation des demandeurs d'asile en préfecture et dans la délivrance des autorisations provisoires de séjour ont été fortement critiqués par les représentants des principales associations entendues par vos rapporteurs. En effet, non seulement l'étranger ne peut, durant cette attente, bénéficier des droits attachés à la qualité de demandeur d'asile, mais aussi, dépourvu de titre provisoire de séjour, il encourt à tout moment le risque d'être interpellé et de faire l'objet d'une mesure d'éloignement.*

*(...) 1. Imposer aux préfectures d'enregistrer les demandes dans le délai réglementaire de 15 jours*

*(...) Or, dans certaines préfectures, le délai séparant la demande formulée par l'étranger et son enregistrement effectif en préfecture peut atteindre plusieurs mois (...). Dans l'intervalle, le demandeur ne bénéficie d'aucune aide ou prestation d'aucune sorte, ce qui accroît encore davantage la précarité de sa situation (...). »*<sup>24</sup>

En 2014, dans un rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale constatait le caractère excessif des délais de la procédure et les disparités territoriales dans le traitement des demandes : *« Les délais excessifs de la procédure de l'asile peuvent être constatés dès l'entrée dans la procédure, qui prévoit la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour et l'accès à une domiciliation. Dès cette première étape, le parcours du demandeur d'asile est caractérisé par la multiplicité des intervenants et des lieux, d'une part, et une certaine complexité, d'autre part, qui induisent des délais dont la réduction est très souhaitable. (...) le premier accueil des demandeurs d'asile présente des dysfonctionnements et manque de lisibilité, ce que le groupe de travail a également relevé au cours de ses auditions. Une réorganisation de ce premier accueil devrait être conduite, afin de le rendre plus lisible et plus simple pour le demandeur d'asile, d'accélérer les premières étapes afin de déposer plus rapidement la demande, et de rendre plus « fluide » la*

<sup>22</sup> Il est à noter que la loi du 29 juillet 2015 prévoit désormais qu'ils y soient autorisés dans un délai de 9 mois à compter de l'introduction de la demande d'asile (article L.744-11).

<sup>23</sup> Sénat, Rapport d'information sur la procédure d'asile, 14 novembre 2012.

<sup>24</sup> *Ibid.*



procédure, en évitant ainsi l'encombrement des services préfectoraux comme des opérateurs en charge de l'accueil. La mise en place d'un nouveau système d'accueil s'avère inévitable si l'on veut respecter l'exigence posée par la directive « procédures » de 2013, dont l'article 6 prévoit que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale doivent avoir « la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais », et que l'enregistrement doit avoir lieu « trois jours ouvrables après sa présentation ». Ce délai peut être porté à dix jours ouvrables si l'État membre fait face à un nombre élevé de demandes. »<sup>25</sup>

Après avoir effectué une visite en France en septembre 2014, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a dressé le même constat.<sup>26</sup> Le Défenseur des droits a également interpellé les autorités sur les défaillances du dispositif d'accueil et a formulé des recommandations. Il l'a encore fait récemment lors de l'examen de la loi réformant le droit d'asile par le Parlement.<sup>27</sup>

La situation d'extrême précarité des demandeurs d'asile exclus aujourd'hui du dispositif d'accueil, du fait de pratiques administratives, est donc notoire. Comme dans l'affaire *M.S.S.*,<sup>28</sup> les autorités ne peuvent ignorer la situation de ces personnes lorsqu'elles se présentent à la préfecture pour demander l'asile et on refuse de leur délivrer l'APS dans les délais fixés par la loi. D'ailleurs, la domiciliation associative présentée par la majorité d'entre eux - comme seule preuve de domicile lors de leur premier passage en préfecture - en atteste.

L'afflux des demandeurs d'asile dans la région et l'insuffisance des moyens dont dispose l'administration ne sauraient exonérer les autorités de leurs obligations. La Cour l'a rappelé dans l'affaire récente, *V.M. et autres c. Belgique*, où le gouvernement belge invoquait la saturation du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile : « *Nonobstant le fait que la situation de crise était une situation exceptionnelle (...) les autorités belges doivent être considérées comme ayant manqué à leur obligation de ne pas exposer les requérants à des conditions de dénuement extrême pendant quatre semaines, à l'exception de deux nuits, les ayant laissés dans la rue, sans ressources, sans accès à des installations sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels.* »<sup>29</sup>

Constatant que le système de l'asile était « à bout de souffle », les autorités françaises ont récemment réformé le droit d'asile et ont réduit les délais d'enregistrement de la demande d'asile. L'article 741-1 du CESEDA, modifié par la loi du 29 juillet 2015, prévoit désormais que l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente, sans condition préalable de domiciliation. Toutefois, ce délai peut être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément. L'enregistrement de la demande effectué, le demandeur d'asile se voit ensuite délivrer une attestation de demande d'asile. Aux termes du nouvel article L.743-1, dès lors que le demandeur d'asile a introduit sa demande auprès de l'OFPRA, cette attestation vaut APS et est renouvelable jusqu'à ce que l'office et, le cas échéant, la cour statuent. Toutefois, ainsi que le Défenseur des droits l'a souligné dans son avis au Parlement,<sup>30</sup> si l'adoption de cette disposition doit être saluée, il est permis de s'interroger sur la faisabilité matérielle de se conformer à un tel délai, sachant que le délai de 15 jours fixé à l'article R.742-1 du CESEDA n'est pratiquement jamais respecté. Des moyens supplémentaires devront nécessairement être déployés pour rendre ce droit effectif et non illusoire.

## 2) Un recours juridictionnel ne permettant pas aux demandeurs d'asile d'accéder aux conditions matérielles d'accueil

Afin de faire valoir leurs droits, les demandeurs d'asile ne s'étant vu délivrer que de simples convocations par la préfecture – comme *A.J.* en l'espèce – se tournent vers le juge administratif des

<sup>25</sup> Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, 10 avril 2014.

<sup>26</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, Rapport sur la France, 17 février 2015.

<sup>27</sup> Avis du Défenseur des droits au Parlement n°14-10 et 15-05.

<sup>28</sup> CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 258.

<sup>29</sup> *V.M. et autres c. Belgique*, précité, § 162.

<sup>30</sup> Avis du Défenseur des droits au Parlement n°14-10 et 15-05.



référés, en vue de mettre fin à cette situation de dénuement. La jurisprudence en la matière a été marquée d'une évolution qui n'est pas sans conséquence sur la perspective des demandeurs d'asile de voir leur recours prospérer et leur situation s'améliorer.

Dans un premier temps, se référant directement à la Directive Accueil, le Conseil d'Etat a reconnu le droit de bénéficier des conditions matérielles d'accueil comme un corollaire du droit d'asile, liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative<sup>31</sup>. Sur ce fondement, il considérait en 2009 que le fait de différer de plusieurs mois l'examen de la situation d'un demandeur d'asile, sans le mettre en possession d'une APS dans le délai réglementaire de 15 jours et sans prendre aucune autre mesure pour lui garantir des conditions matérielles d'accueil couvrant ses besoins fondamentaux, constituait une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile<sup>32</sup>.

Par la suite, le Conseil d'Etat a cependant limité la portée de cette obligation et de son interprétation de la Directive Accueil, en demandant aux juges du fond de mettre en balance un certain nombre d'éléments afin de déterminer si l'atteinte au droit d'asile était avérée : les moyens dont dispose l'administration, les diligences effectuées par celle-ci pour trouver une solution d'hébergement, et le degré de vulnérabilité de la personne, apprécié en fonction de son âge, de son état de santé et de sa situation familiale. Dès lors, dans les cas où l'afflux des demandeurs d'asile et la réalité des moyens de l'administration la contraindraient matériellement à prévoir des délais de convocation, le Conseil d'Etat estime que les délais de trois mois pratiqués par les préfectures sont raisonnables et qu'il n'y a pas d'atteinte au droit d'asile<sup>33</sup>.

Ainsi validées par le juge, ces pratiques administratives créent *de facto* dans certaines régions de France, une catégorie de « pré-demandeurs d'asile » exclus du dispositif national d'accueil, ne pouvant se prévaloir, au même titre que d'autres demandeurs situés ailleurs sur le territoire, des droits attachés à leur statut.

En limitant ainsi la portée de la Directive Accueil, il y a lieu de se demander si le recours au juge administratif des référés exercé par le demandeur d'asile, peut être considéré comme effectif au sens de l'article 13 de la Convention combiné à l'article 3. Selon une jurisprudence constante de la Cour, ces dispositions imposent en effet à l'Etat de garantir à tout demandeur d'asile placé sous sa juridiction l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils y sont consacrés, en l'espèce, le droit de ne pas subir de traitement humiliant ou dégradant garanti par l'article 3. Le recours interne doit permettre l'examen du contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et offrir un redressement approprié. Dans les situations des demandeurs d'asile illustrées par présente affaire, il ne fait pas de doute que leurs griefs sont défendables. C'est aussi la position du juge administratif dans le cadre de recours indemnitaires ; il reconnaît le caractère dégradant des conditions de vie des demandeurs d'asile ne bénéficiant pas des conditions matérielles d'accueil.<sup>34</sup>

La Cour estime qu'un recours est effectif lorsqu'il peut empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite.<sup>35</sup> Or, au vu de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat en la matière, il semble que le recours au juge des référés ne permette pas aux demandeurs d'asile, qui se trouvent dans des régions saturées par un afflux trop important de demandes d'asile, de mettre fin à une situation d'extrême précarité et de leur garantir un accès effectif aux conditions matérielles d'accueil. Si l'effectivité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'avoir une issue favorable, l'absence de toute

---

<sup>31</sup> CE, 12 janvier 2001, n° 229039. Le paragraphe 4 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que « toute homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

<sup>32</sup> CE, 17 septembre 2009, n° 350536 et 350537, 3311950. Voir également CE, 23 mars 2009, n° 325884 ; CE, 6 août 2009, 330536-330537.

<sup>33</sup> CE, 10 mai 2012, n° 358828. Voir également CE, 16 septembre 2011, n° 352560 ; CE, 10 avril 2012, n°358151. Voir également, en l'espèce, CE, n° 386073, 3 décembre 2014.

<sup>34</sup> TA, Limoges, 7 février 2013, n° 1100970-1101579. Voir également TA, Caen, 19 mars 2013, n°1100970.

<sup>35</sup> Voir, parmi d'autres, CEDH, *Kudła c. Pologne* [GC], no 30210/96, § 158, CEDH 2000 XI.

perspective d'obtenir un redressement approprié pose assurément problème sous l'angle de l'article 13.<sup>36</sup>

L'argument tendant à soutenir que les demandeurs d'asile exclus du dispositif d'accueil et sans solution d'hébergement pourraient recourir à l'hébergement d'urgence de droit commun (appelé « le 115 » ou « veille sociale »), prévu par l'article L.345-2 du code de l'action sociale et des familles,<sup>37</sup> est irrecevable, tant il est notoire depuis des années, que ce dispositif est lui-aussi saturé. De nombreux rapports en attestent.<sup>38</sup> A travers ses nombreuses saisines, le Défenseur des droits a également pu constater l'état du dispositif et la situation de précarité des demandeurs d'asile faisant appel au 115, à Paris notamment : des familles avec enfants (notamment en bas âge) qui ont essuyé des refus ou obtenu des réponses tardives les contraignant à vivre plusieurs nuits dans la rue ; qui ont pu être hébergées dans des hôtels mais éloignées des associations caritatives susceptibles de leur fournir une aide alimentaire ; ou qui ont pu être hébergées mais amenées à changer fréquemment de lieux d'hébergement. D'autres familles encore ont obtenu un hébergement de 5 jours puis subi une carence de quelques nuits. En outre, les conditions pour accéder à ce dispositif sont de plus en plus strictes, à un point tel qu'un jeune demandeur d'asile célibataire, sans charge de famille, ne présentant pas de pathologie grave n'est pas considéré comme prioritaire, et ne pourra donc, dans les faits, y accéder. Il obtiendra au mieux épisodiquement quelques nuitées d'hôtel. En effet, selon une jurisprudence de plus en plus restrictive, en contradiction avec le principe de l'inconditionnalité de l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence<sup>39</sup> et aux conditions matérielles d'accueil<sup>40</sup>, les contraintes sont telles que la priorité est donnée aux familles avec enfants, aux personnes âgées et/ou ayant des problèmes de santé.<sup>41</sup> Bien que des efforts aient été faits par les autorités pour augmenter la capacité d'accueil des demandeurs d'asile, la situation reste encore très problématique pour les personnes considérées par le juge comme « non prioritaires », contraintes de vivre dans la rue.

Force est de constater que le renvoi des demandeurs d'asile sans hébergement vers ce dispositif en crise ne leur garantit pas les conditions d'accueil fixées par la Directive Accueil. Or, la CJUE n'a pas manqué de rappeler aux Etats membres leurs obligations à cet égard dans l'arrêt C-79/13 : « (...) *que la directive 2003/9 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que, en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres puissent renvoyer ces derniers vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ce système assure aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par cette directive.* »<sup>42</sup>

Quant à la possibilité pour le demandeur d'asile d'exercer un recours pour faire valoir son droit à l'hébergement opposable sur le fondement de l'article L.441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, si la jurisprudence lui reconnaît la possibilité d'accéder à cette procédure même en l'absence de demande d'hébergement en CADA,<sup>43</sup> il ne s'agit toutefois pas d'un dispositif d'accès universel au logement. La demande d'hébergement doit remplir certaines conditions : elle doit être considérée comme prioritaire et urgente par la commission de médiation compétente pour statuer sur

---

<sup>36</sup> *V.M. et autres c. Belgique*, précité, § 200.

<sup>37</sup> Cet article prévoit que dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état.

Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité

<sup>38</sup> Voir, parmi d'autres, IGAS, Evaluation de la 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Janvier 2014 ; IGF, IGAS, IGA, L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013 ; FNARS, Rapport annuel du 115, 2012.

<sup>39</sup> L'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles garantit à toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale l'accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.

<sup>40</sup> La Directive Accueil demande aux Etats d'assurer à l'ensemble des demandeurs d'asile, quelle que soit leur situation, l'accès à des conditions minimales d'accueil leur garantissant un niveau de vie digne et couvrant les besoins fondamentaux.

<sup>41</sup> CE, 10 février 2012, n°356456.

<sup>42</sup> CJUE, C-79/13, § 51.

<sup>43</sup> CE, 1<sup>er</sup> août 2013, n° 345130.

sa demande, selon les critères fixés par la loi. Par ailleurs, compte tenu de la marge d'appréciation de cette commission et de la saturation du dispositif d'hébergement, une telle démarche semble vaine.

Enfin, il ne pourrait être reproché au demandeur d'asile de ne pas exercer de recours indemnitaire. Si ce recours pour méconnaissance de l'obligation d'hébergement des demandeurs d'asile permet *a posteriori* d'indemniser les demandeurs d'asile qui n'ont pu bénéficier d'hébergement pendant la procédure d'asile,<sup>44</sup> il ne constitue pas un recours effectif au sens de l'article 13 dans une situation de violation continue de l'article 3. En effet, celui-ci ne permet en aucun cas de mettre fin - dans l'urgence - à la situation d'extrême précarité d'un demandeur d'asile. La Cour a eu l'occasion de rappeler l'ineffectivité d'un tel recours en cas de violation continue dans certaines affaires, notamment celles dans lesquelles les requérants toujours incarcérés subissaient des conditions de détention portant atteinte à leur dignité : « (...) la Cour observe que le recours indemnitaire sur lequel s'appuie le Gouvernement (...) a déjà été considéré par elle comme effectif à l'égard de requérants qui ne sont plus placés dans une situation de violation continue, c'est à dire ceux qui ont été mais ne sont plus détenus dans des conditions susceptibles de porter atteinte à leur dignité (...). »<sup>45</sup>

En tout état de cause, à supposer que les recours mentionnés ci-dessus soient reconnus par la Cour comme effectifs au sens de l'article 13 de la Convention, il serait excessif, compte tenu de la situation des demandeurs d'asile, de leur vulnérabilité, des obstacles linguistiques, de leur méconnaissance du droit français, et de la quasi absence d'accompagnement juridique,<sup>46</sup> de demander à ces derniers d'exercer tous ces recours pour faire valoir leurs droits, pourtant inscrits et garantis par de nombreux textes que la France s'est engagée à respecter.<sup>47</sup>

Dans ces circonstances, si aucune mesure n'est prise pour procurer au demandeur d'asile, sans ressource et sans hébergement, dans l'attente de l'examen de sa situation, des conditions matérielles d'accueil décentes lui assurant un niveau de vie digne et couvrant ses besoins fondamentaux (se loger, se nourrir, se laver), les autorités ne remplissent pas leurs obligations résultant de la Convention telle qu'interprétée par la Cour dans l'arrêt *M.S.S.* et de la Directive Accueil.<sup>48</sup>

C'est au regard de sa jurisprudence constante, selon laquelle la Convention ne vise pas à garantir des droits théoriques ou illusoires mais des droits concrets et effectifs<sup>49</sup>, que la Cour est appelée, à travers l'affaire *A.J. c. France*, à déterminer si le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile qui sont sans ressource et qui dépendent de l'aide publique, leur garantit un accès effectif à des conditions matérielles d'accueil décentes, répondant suffisamment aux exigences de la jurisprudence *M.S.S.* et de la CJUE sur la Directive Accueil.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la Cour européenne des droits de l'homme.

Jacques TOUBON

<sup>44</sup> TA Limoges, 7 février 2013, n° 1100970-1101579.

<sup>45</sup> CEDH, *Canali c. France*, n° 40119/09, § 37, 25 avril 2013.

<sup>46</sup> *V.M. et autres c. Belgique*, précité, § 199.

<sup>47</sup> CEDH, *Aquilina c. Malte* [GC], n° 25642/94, § 39, CEDH 1999-III, *Canali*, précité, § 39.

<sup>48</sup> *M.S.S.* précité, §§ 232, 251.

<sup>49</sup> Voir, parmi beaucoup d'autres, CEDH, *V.M. et autres c. Belgique*, précité, § 199 ; *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, § 33, série A n° 37.