

Paris, le

---

**Décision du Défenseur des droits n° MSP-2016-262**

---

**Le Défenseur des droits,**

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

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 Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, notamment l'article 3 ;

Vu les directives 2013/32/UE et 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa version modifiée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015, notamment le livre VII ;

Vu la circulaire NOR : INTK1517035J du 13 juillet 2015 ;

---

Saisi par l'intermédiaire de l'association X d'une réclamation relative à la décision du Préfet de Z de fermer temporairement le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en place dans son département,

Décide de présenter les observations suivantes devant le juge des référés du Conseil d'Etat, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

---

## Observations devant le juge des référés du Conseil d'Etat

---

Le Défenseur des droits a été saisi, par l'intermédiaire de l'association X, d'une réclamation relative à la décision du Préfet de Z de fermer temporairement le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en place dans son département.

### 1. Exposé des faits et de la procédure

A l'occasion d'une conférence de presse tenue le 19 août 2016, le Préfet de Z a annoncé sa décision de « *suspendre provisoirement* » l'enregistrement des demandes d'asile dans le département.

Cette suspension provisoire s'est matérialisée, dans un premier temps, par la fermeture des guichets de l'association Y, chargée du pré-accueil des demandeurs d'asile et de la délivrance des convocations en préfecture puis, dans un second temps, par celle des guichets de la préfecture en charge de l'enregistrement des demandes d'asile.

Ainsi, aux dires de l'association X, aucune nouvelle demande d'asile n'a pu être présentée en Z depuis le 19 août 2016, à l'exception de cas où les intéressés avaient saisi le juge des référés du Tribunal administratif de W.

En effet, le 6 septembre 2016, dix référés-liberté ont été déposés au Tribunal administratif par huit ressortissants haïtiens, un ressortissant dominicain et un ressortissant bissao-guinéen qui tous avaient essayé, sans succès, de se présenter aux guichets de Y pour faire enregistrer une demande d'asile.

Pour ces dix référés, un non-lieu à statuer a été prononcé, le Préfet ayant procédé, quelques heures avant l'audience, à la convocation des intéressés en vue de l'enregistrement de leur demande d'asile.

Selon les informations données par X, il apparaît en outre que certaines des personnes confrontées à l'impossibilité de déposer une demande d'asile en raison de la fermeture des guichets d'accueil (GUDA) ont fait l'objet d'interpellations et de placements en centre de rétention administrative en vue de leur éloignement.

A cet égard, il y a lieu de signaler que la fermeture du GUDA semble s'accompagner d'une recrudescence des mises en œuvre expéditives de mesures d'éloignement. Ainsi, le 14 septembre 2016, le Défenseur des droits a été saisi en urgence de la situation de 42 ressortissants haïtiens faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, exécutée pour 15 d'entre eux par un vol spécial, sans qu'il ait été possible de vérifier que tous avaient bien été mis en mesure de déposer une demande d'asile, et alors même que certains d'entre eux avaient déposé des référés-liberté faisant valoir de fortes attaches familiales en Z et se trouvaient donc, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 22 juillet 2015 (req. n° 381550), protégés contre l'éloignement.

Par requête enregistrée le 5 octobre 2016, les associations X, A, B ainsi que cinq requérants individuels ont saisi le juge des référés du Tribunal administratif de W d'une requête en référé-liberté tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de Z de reprendre l'enregistrement des

demandes d'asile et de prendre les mesures d'organisation nécessaires au respect des délais d'enregistrement prévus par la loi.

Par ordonnance du 7 octobre 2016, le juge des référés a rejeté la requête, considérant « *qu'une entrave à l'accès au dépôt d'une demande d'asile, sans que puisse y suppléer la possibilité pour l'étranger d'exercer ce droit à l'occasion de son interpellation par les services de police ou lors d'un placement en rétention, et la privation, par voie de conséquence, du bénéfice des droits auxquels les demandeurs d'asile peuvent prétendre, peuvent conduire le juge des référés à faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L.521-2 [...] du code de justice administrative ; (...) que toutefois, le juge des référés ne peut, sur le fondement de cet article, adresser une injonction à l'administration que dans le cas où, compte tenu tant de l'ensemble des diligences accomplies en l'espèce par l'administration au regard des moyens dont elle dispose que des particularités de la situation du requérant, d'une part, le comportement de celle-ci fait apparaître une méconnaissance manifeste des exigences qui découlent du droit d'asile et où, d'autre part, il résulte de ce comportement des conséquences graves pour le demandeur d'asile, compte tenu notamment de son âge, de son état de santé ou de sa situation de famille* ».

Le juge relevait qu'en l'occurrence, « *il est [...] établi qu'en l'état de la situation au 19 août 2016, l'administration ne disposait pas de moyens, quantitatifs et qualitatifs, nécessaires à l'enregistrement des demandes d'asile, pour assurer celui-ci, dans le délai de dix jours maximum, prévu en pareil cas par les dispositions précitées de l'article L.741-1 du [code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile] ; (...) que la mesure prise, qui revêt un caractère provisoire, si elle a nécessairement pour conséquence de restreindre la possibilité pour les étrangers entrés en Z dans le but de demander l'asile au dépôt de leur demande à la frontière, lors d'une interpellation ou d'un placement en rétention administrative, n'a toutefois pas pour effet de faire obstacle à l'exercice de ce droit non plus, nonobstant le régime dérogatoire fixé pour celui-ci par le législateur de Z, qu'à un recours effectif devant le juge administratif ; qu'ainsi, si la fermeture, provisoire, de l'accueil a pour effet, notamment par l'inopposabilité au demandeur d'asile, survenu du fait de l'administration, écoulé entre la date de son entrée sur le territoire et celle à laquelle il aurait été en mesure de déposer effectivement sa demande, d'excéder le délai fixé par l'article L.741-1 pour le traitement de la demande, et de maintenir l'étranger en situation irrégulière et précaire, laquelle justifie de l'urgence au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative, elle n'a pas pour portée l'éloignement de l'intéressé sans qu'il bénéficie, sous le contrôle du juge, des garanties attachées au droit d'asile* ».

Le juge précisait qu'en revanche, puisque seul le demandeur d'asile dont la demande a été enregistrée peut accéder aux conditions matérielles d'accueil telles que garanties par le droit européen et interne, « *la fermeture provisoire du guichet d'accueil conduit [...] à considérer [...] que l'étranger qui établit de manière circonstanciée, au vu des particularités de la situation, qu'il en résulte des conséquences graves pour lui, compte tenu notamment de son âge, de son état de santé ou de sa situation de famille, et eu égard au délai écoulé depuis son entrée sur le territoire, est fondé à invoquer, devant le juge des référés, à l'encontre du refus d'enregistrement qui aura été opposé à sa demande en application de la mesure générale prise le 19 août 2016 par le préfet de Z, une méconnaissance manifeste des exigences qui découle du droit d'asile* ».

Les requérants interjettent appel de cette décision devant le Conseil d'Etat et sollicitent du Défenseur des droits qu'il présente des observations dans ce cadre.

## **2. Instruction menée par les services du Défenseur des droits**

Par courrier du 15 septembre 2016, le Défenseur des droits a demandé au Préfet de Z de lui communiquer les raisons qui présidaient à sa décision de fermer temporairement le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile de son département, ainsi que les mesures qu'il entendait adopter pour mettre un terme à cette situation manifestement contraire au droit d'asile constitutionnellement et conventionnellement protégé.

Par courrier du 28 septembre 2016, le Préfet de Z a indiqué au Défenseur des droits que sa décision de fermer temporairement le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile s'inscrivait dans le contexte d'un « *afflux sans précédent de demandeurs d'asile* » en Z, lequel avait abouti à une saturation du dispositif d'accueil ainsi qu'à une surcharge des structures d'hébergement d'urgence, de soins et de dépistage.

Il relevait en outre que 85% des demandes d'asile déposées sur son territoire l'étaient par des ressortissants haïtiens et que, selon les chiffres communiqués par l'Office français des réfugiés et des apatrides (OFPRA), 93% des demandes d'asile présentées par des Haïtiens étaient finalement déboutées. Selon le Préfet, « *cette statistique semble accréditer l'hypothèse d'un usage détourné de la procédure qui a pour conséquence d'empêcher un traitement rapide des demandes* ». Toujours selon le Préfet, la principale motivation des démarches engagées par les Haïtiens en vue de déposer l'asile serait « *la durée de traitement de leurs demandes par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui se situe autour de 18 mois actuellement, et leur permet de se maintenir sur le territoire en bénéficiant de l'allocation des demandeurs d'asile (ADA) pendant cette période* ».

Le Préfet indiquait que, dans ce contexte, la saturation du dispositif d'accueil était telle que « *les demandeurs d'asile ne pouvaient de facto être enregistrés avant une durée de 3 mois* » et qu'il avait donc été contraint « *de suspendre temporairement la demande d'asile, afin de traiter le stock des demandes à enregistrer et de réorganiser les services* ». Il précisait toutefois avoir pris soin « *de toujours conserver la possibilité de traiter les demandes particulières, et en particulier les ressortissants des pays non sûrs qui [lui] étaient signalées : ainsi 141 nouveaux dossiers de demandeurs ont été enregistrés par l'OFPRA depuis le début du mois de septembre* ».

Le Préfet assurait que plusieurs solutions étaient en cours d'étude pour mettre un terme à cette situation : l'installation de Y dans de nouveaux locaux adaptés et l'accroissement des capacités d'hébergement dans les environs de W.

Enfin, en réponse à la préoccupation du Défenseur des droits de savoir si les étrangers placés en centre de rétention étaient effectivement mis mesure de déposer une demande d'asile, le Préfet confirmait que cette possibilité était bien garantie, « *l'Etat [agissant] en la matière sous le contrôle scrupuleux du juge administratif et du juge des libertés* ».

## **3. Discussion juridique**

Depuis sa création, le Défenseur des droits a relevé, à plusieurs reprises, les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile pour accéder à la procédure d'asile, notamment lors de son audition le 9 avril 2013 par monsieur C, parlementaire en mission auprès du ministre

de l'Intérieur, puis dans le cadre d'observations portées devant la Cour européenne des droits de l'Homme (décisions n<sup>os</sup> MSP 2014-087 et MSP 2015-221).

En réponse à la saturation du dispositif national d'accueil, le gouvernement a entrepris une importante réforme de l'asile, visant à améliorer l'accueil des demandeurs d'asile et à mettre la France en conformité avec les exigences du droit européen en la matière (loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015).

Dans cette optique, l'obligation de domiciliation préalable à l'enregistrement de la demande d'asile a été supprimée. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015, un premier accueil des personnes souhaitant déposer une demande d'asile en France est effectué par des prestataires externes – associations sélectionnées dans le cadre d'une procédure de marché public – ayant pour missions de remplir le formulaire de demande d'asile, de vérifier que le dossier est complet et de prendre rendez-vous avec le guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA). Ce guichet, qui réunit les agents des préfectures et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), est chargé d'enregistrer les demandes d'asile (Circulaire NOR : INTK1517035J du 13 juillet 2015).

Conformément aux dispositions de la directive européenne du 26 juin 2013 dite « Procédure », la loi prévoit que l'enregistrement de la demande d'asile doit avoir lieu, au plus tard, trois jours après la présentation de la demande, ce délai pouvant être porté à dix jours lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile en même temps (article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : CESEDA).

Toutefois, le Défenseur des droits n'est pas sans savoir qu'en dépit de ces nouvelles dispositions, les personnes souhaitant déposer une demande d'asile en France se heurtent encore, dans certains départements, à de sérieuses difficultés. En Ile-de-France, ces difficultés ont donné lieu, à la suite d'une importante action contentieuse menée par les associations intervenant sur le terrain, à plus de 135 condamnations du préfet par le juge des référés (communiqué interassociatif du 21 avril 2016).

En l'occurrence, **la fermeture temporaire du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en Z contrevient aux dispositions européennes et internes relatives au délai d'enregistrement des demandes d'asile.**

Elle conduit en outre à maintenir en situation de séjour irrégulier de nombreuses personnes en quête d'une protection internationale. En effet, tant que leur demande d'asile n'est pas enregistrée, ces personnes ne bénéficient pas du droit de se maintenir sur le territoire prévu à l'article L.743-1 du CESEDA. Dès lors, elles se trouvent exposées au risque de se voir interpellées et éloignées du territoire à tout moment.

A cet égard il y a lieu de préciser que, contrairement à ce que semble considérer le juge des référés du Tribunal administratif de W, le fait que la fermeture du GUDA n'empêche pas les étrangers en quête d'une protection internationale de formuler une telle demande à la frontière ou lors d'une interpellation ou d'un placement en rétention administrative ne saurait suffire à regarder comme satisfaites les exigences fixées par le droit européen et interne en matière d'accès à la procédure d'asile.

On ne saurait admettre, en tout état de cause, que des personnes relevant du droit d'asile conventionnellement et constitutionnellement protégé se trouvent systématiquement

contraintes de subir une privation de liberté pour pouvoir effectivement accéder à ce droit fondamental.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'on sait que le droit dérogatoire qui s'applique en Z ne prévoit pas le caractère suspensif des recours introduits contre les mesures d'éloignement et autorise l'exécution sans délai de celles-ci. Le Défenseur des droits a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de se prononcer sur ce dispositif qui met à mal l'effectivité du droit au recours sur les territoires ultramarins concernés (voir notamment le rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France publié le 9 mai 2016, p. 179 et suivantes).

Ensuite, comme le relève à juste titre le juge des référés du Tribunal administratif de W, il y a lieu de rappeler que, faute de pouvoir faire enregistrer leur demande d'asile, les personnes qui se heurtent à la fermeture du GUDA se voient dans l'impossibilité d'accéder aux conditions matérielles d'accueil garanties par le droit européen et interne. En effet, l'article L.744-1 du CESEDA dispose que : « *Les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile, au sens de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, sont proposées à chaque demandeur d'asile par l'Office français de l'immigration et de l'intégration **après l'enregistrement de la demande d'asile** par l'autorité administrative compétente* ».

Aussi, la fermeture provisoire du GUDA tend à maintenir des personnes dans des conditions de dénuement contraires à la dignité humaine et susceptibles de caractériser des traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Si, comme le souligne le juge des référés du Tribunal administratif de W, ces personnes seraient fondées à invoquer, devant le juge des référés, une méconnaissance manifeste du droit d'asile dès lors qu'elles peuvent établir de manière circonstanciée, au vu des particularités de leur situation (âge, état de santé, situation de famille notamment), que la fermeture provisoire du GUDA emporte pour elles des conséquences graves, cela ne saurait suffire, là encore, à regarder comme satisfaites les exigences fixées par le droit interne et européen en matière d'accès à la procédure d'asile.

A cet égard, la circonstance, relevée tant par le préfet que par le juge, que la fermeture du GUDA n'exclut pas l'enregistrement de certaines demandes – par exemple à la suite de l'introduction d'une procédure en référé ou d'un signalement par une association – soulève des difficultés au regard des principes d'égal accès au service public et de non-discrimination.

**En effet, il semble que la fermeture temporaire des guichets d'asile vise prioritairement les ressortissants haïtiens, soupçonnés de vouloir détourner la procédure d'asile,** tandis que le Préfet se réserve la possibilité d'enregistrer, malgré la fermeture des guichets, les « demandes particulières », notamment lorsqu'elles émanent de « pays réputés non sûrs ».

A cet égard, il y a lieu de rappeler, en premier lieu, que la République d'Haïti ne figure pas sur la liste des pays d'origine considérés comme sûrs par l'OFPRA. Par conséquent, le

besoin de protection internationale des demandeurs d'asile haïtiens ne saurait être regardé d'emblée comme manquant de crédibilité.

En second lieu, les modalités selon lesquelles le Préfet entend procéder à ce repérage des « demandes particulières » n'étant pas explicitées, tout porte à croire que ce filtrage informel des demandes est susceptible de conduire à des ruptures d'égalité dans l'accès à la demande d'asile.

Or, d'une part, aux termes des articles L.721-2 et suivants du CESEDA, la mission de reconnaître la qualité de réfugié ou d'accorder la protection subsidiaire est exclusivement dévolue à l'OFPRA, étant précisé que l'office exerce cette mission en toute impartialité et ne reçoit, pour son accomplissement, aucune instruction.

D'autre part, il y a lieu de rappeler que, pour tenir compte des hypothèses de détournement de la procédure d'asile, le législateur a prévu que certaines demandes puissent être examinées selon une procédure accélérée (article L.723-2 du CESEDA).

Ainsi, le placement en procédure accélérée est automatique lorsque le demandeur est originaire d'un pays sûr ou lorsqu'il présente une demande de réexamen. Ensuite, l'OFPRA peut, de sa propre initiative, décider de statuer en procédure accélérée, notamment lorsqu'il apparaît que le demandeur ne soulève que des questions sans pertinence à l'appui de sa demande, ou qu'il fait des déclarations manifestement incohérentes, contradictoires ou peu plausibles. Quant au Préfet, il peut, au stade de l'enregistrement de la demande d'asile, placer le demandeur en procédure accélérée, notamment lorsqu'il apparaît que la demande est tardive ou qu'elle n'a été déposée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement.

Lorsqu'il examine une demande d'asile en procédure accélérée, l'OFPRA est tenu de statuer dans un délai de 15 jours à compter de l'introduction de la demande, ou de l'entretien si le placement en procédure accélérée a été décidé au terme de l'entretien conduit par l'OFPRA.

Cette procédure permet de traiter plus rapidement les demandes d'asile dont la probabilité de rejet est forte, tout en assurant aux demandeurs d'asile des garanties procédurales conforme aux exigences du droit de l'Union européenne.

**Or, la pratique de filtrage relevée prive certains demandeurs d'asile du droit de voir leur situation examinée par l'OFPRA. Celle-ci, développée en dehors de tout cadre légal, pourrait caractériser une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, lequel revêt le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative (CE, 12 janvier 2001, req. n° 229039).**

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du juge des référés du Conseil d'Etat.

Jacques TOUBON