

Paris, le 28 avril 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-100

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 Convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951 ;

Vu la Convention européenne des droits de l'Homme et notamment son article 2 ;

Vu le préambule de la Constitution de 1946 et notamment son alinéa 11 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Saisi par plusieurs associations du recours en appel introduit par l'Etat devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'ordonnance rendue par le tribunal administratif de Paris, le 21 avril 2020, enjoignant au préfet de police et aux préfets de départements de rétablir, dans un délai de cinq jours, le dispositif d'enregistrement des demandes d'asile, suspendu au mois de mars, et à l'OFII de procéder, sans délai, à la réouverture de sa plateforme téléphonique multilingue ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le juge des référés du Conseil d'Etat.

Jacques TOUBON

Observations devant le juge des référés du Conseil d'Etat présentées en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs associations d'une réclamation relative à la fermeture du dispositif d'enregistrement des demandes d'asile dans les préfectures d'Ile-de-France et à l'arrêt du fonctionnement de la plateforme téléphonique multilingue de l'OFII.

Dans le contexte d'épidémie du COVID-19 qui sévit en France et dans le monde, le Défenseur des droits a également été saisi de nombreuses réclamations et signalements relatifs à la dégradation des conditions de vie des personnes vivant à la rue ou au sein d'habitats informels tels que des squats ou des campements. Au vu des informations communiquées à ses services, nombre d'entre elles sont de potentiels demandeurs d'asile en attente d'une orientation vers le dispositif national d'accueil.

- **Contexte sanitaire**

Le 12 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a qualifié l'épidémie de COVID-19 de pandémie et a recommandé des mesures pour endiguer le risque de propagation du virus.

Le 14 mars 2020, la France est passée en stade 3 de l'épidémie. Dans ce contexte, le gouvernement français a pris des mesures exceptionnelles, notamment d'hygiène et de distanciation sociale à observer en tout lieu et en toute circonstance.

Le 17 mars 2020, l'Union européenne a pris la décision de fermer ses frontières extérieures pour une durée de 30 jours suivie, le lendemain, par la France. Partout dans le monde, de nombreux pays ont pris des décisions similaires pour endiguer la propagation du virus.

La loi du n°2020-290, 23 mars 2020 2020-290 pour faire face à l'épidémie de covid-19 a institué un état d'urgence sanitaire.

Le décret 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet dans plusieurs domaines ne lui confère pas de pouvoir dérogatoire en matière d'asile.

- **Rappel des interventions du Défenseur des droits**

Dès le 20 mars, le Défenseur des droits a fait part de son inquiétude au ministre chargé de la Ville et du Logement, à la maire de Paris et, quelques jours plus tard, au préfet de la région Ile-de-France au sujet de la situation des personnes vivant à la rue ou au sein d'habitats informels, les interrogeant sur les mesures envisagées afin d'assurer leur prise en charge (mise à l'abri, accès à l'eau et à la nourriture).

Le 21 mars, dans une tribune rédigée avec la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, et le président de la CNCDH, Jean-Marie Burguburu, le Défenseur des droits a appelé à ce qu'une attention particulière soit portée notamment aux personnes vivant à la rue et que leurs droits fondamentaux soient sauvegardés pendant la crise sanitaire.

Plus récemment, lors d'un échange avec le ministre chargé de la Ville et du Logement, en date du 17 avril, le Défenseur des droits a rappelé les difficultés soulevées par les conditions indignes de vie dans les campements et autres habitations informelles au regard notamment du droit fondamental à la protection de la santé qui impose aux autorités d'assurer la sécurité sanitaire de toutes les personnes qui se trouvent sous leur juridiction. Les personnes à la rue vivant dans des conditions de précarité extrême étant manifestement dans l'impossibilité de

se conformer, de la même manière que le reste de la population, aux mesures de distanciation sociale et de confinement prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Or, depuis le début du confinement, le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations témoignant que de nombreuses personnes, dont des demandeurs d'asile ou des personnes cherchant à demander l'asile, demeurent en attente d'un hébergement et sont contraintes de vivre dans des conditions inhumaines au sein de squats et de bidonvilles.

Dans ce contexte, alors qu'il est saisi de réclamations d'exilés ne parvenant pas à s'engager dans la procédure d'asile (1), le Défenseur des droits estime que la fermeture des guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) d'Ile-de-France ainsi que celle du service de la plateforme OFII - qui ne sont prévues par aucun texte (2) et ne se justifient pas par une impossibilité matérielle de poursuivre la mission de service public qui leur incombe (3) – sont constitutives d'une violation de plusieurs droits fondamentaux (4)

1. Des centaines de personnes dans l'impossibilité de déposer une demande d'asile et bénéficier des conditions matérielles d'accueil (CMA)

Les difficultés d'accès à la procédure d'asile, notamment en région parisienne ne sont pas nouvelles et ont déjà fait l'objet de nombreuses prises de positions juridiques du Défenseur des droits selon lequel la saturation des dispositifs est à l'origine de la formation de lieux de vie informels, les intéressés demeurant dans une forme d'inexistence administrative et juridique »¹.

Ces entraves prennent une dimension nouvelle et particulièrement inquiétante dans le cadre de l'épidémie de Covid-19. Dans un rapport du 16 avril 2020, un collectif de 36 associations rapportait que :

« La suspension de l'enregistrement de l'asile alimente le sans abris et la vie en squat et bidonvilles. Avec le confinement de nombreuses préfectures et plateformes ont fermé leur guichet d'enregistrement de l'asile, suspendant ainsi un droit constitutionnel et une mission régaliennne de l'Etat (600 enregistrements ont eu lieu seulement par semaine, contre 3000 en temps normal). Cette situation a des conséquences désastreuses pour les personnes qui n'accèdent plus aux conditions matérielles d'accueil garanties par la loi (hébergement, accompagnement et allocation de vie quotidienne (ADA)).² »

Le Défenseur des droits n'ignore pas l'effort sans précédent réalisé par les pouvoirs publics pour accroître dans des délais très brefs l'offre d'hébergement sur tout le territoire notamment en pérennisant les places ouvertes dans le cadre du plan hivernal et en mobilisant des structures d'hébergement touristique, des pensionnats et autres lieux d'accueil provisoire pour faire face aux situations d'extrême urgence. La trêve hivernale a également été reportée au 31 mai 2020.

Il n'en demeure pas moins que reste à la rue une partie non négligeable d'exilés parmi lesquels un nombre - certes en baisse au vu du contexte et de la fermeture des frontières mais important néanmoins - de personnes en quête d'une protection internationale.

¹ Voir notamment l'avis du Défenseur des droits n° 18-14 du 17 mai 2018 relatif au projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et le Rapport « *Exilés et droits fondamentaux : trois ans après le rapport Calais* », publié par le Défenseur des droits en décembre 2018

² Rapport du 16 avril 2020, publié par le Collectif des associations Unies, intitulé « Les oubliés du confinement »

Cette situation s'explique par la difficulté à résorber le nombre de places manquantes en temps normal à l'égard des demandeurs d'asile. Le Défenseur des droits est en effet régulièrement saisi de réclamations concernant la situation de demandeurs d'asile vivant au sein d'habitations informelles (squats et bidonvilles) en raison de la saturation du dispositif national d'accueil (DNA) et du dispositif d'hébergement généraliste.

Il y a lieu de citer par exemple un « squat » actuel de 650 personnes installé dans le département de la Seine et Marne, pour la plupart des demandeurs d'asile, qui attendent depuis des mois leur orientation vers le DNA. Ou encore ce campement composé de plusieurs dizaines de personnes, installé dans le département des Yvelines, composé exclusivement de demandeurs d'asile, et qui se sont vus proposer pour certains, depuis le début de la crise, des mises à l'abri ponctuelles à l'hôtel et non pérennes.

Ainsi, le plan d'action du gouvernement à l'égard des personnes sans abri n'apparaît pas suffisant, en ce qu'il ne comporte aucune disposition particulière pour les personnes souhaitant s'inscrire dans une démarche d'asile.

En tout état de cause, il ne s'agit que d'un plan d'hébergement d'urgence qui n'offre en aucun cas les mesures équivalentes aux conditions matérielles d'accueil que ces personnes seraient en droit d'obtenir si leur demande d'asile était enregistrée (allocation pour demandeurs d'asile et autorisation de séjourner le temps de l'instruction de leur demande).

Il convient également de souligner que l'accompagnement social et juridique assuré au sein du dispositif d'hébergement généraliste n'est en rien équivalent à celui assuré au sein des CADA.

2. Une interruption de l'accès à l'asile dépourvue de fondement juridique

Conformément aux dispositions de la directive européenne du 26 juin 2013 dite « Procédures », l'article L.741-1 du CESEDA a prévu que l'enregistrement de la demande d'asile devait avoir lieu, au plus tard, 3 jours après la présentation de la demande, ce délai pouvant être porté à 10 jours lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile en même temps.

Aucune disposition dans la loi sur l'état d'urgence ni dans les différents décrets et ordonnances liées à l'épidémie de Covid-19 ne permet de fonder la fermeture d'un service public aussi fondamental que celui permettant l'accès à la procédure d'asile.

Il peut être précisé que le décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet ne lui confère pas de pouvoir dérogatoire en matière d'asile.

Dans le cadre de la fermeture du GUDA en Guyane en 2016 au motif d'un afflux important d'étrangers sur le territoire, le juge des référés du Conseil d'Etat avait considéré qu'il n'y avait pas de méconnaissance grave et manifeste des obligations de caractère général qu'impose le droit d'asile, d'une part, en raison de la réorganisation du service en cours, d'autre part et surtout, du fait que l'accès aux guichets de l'asile était en réalité toujours possible pour les personnes particulièrement vulnérables compte tenu notamment de leur âge, de leur état de santé ou de leur situation de famille, et eu égard au délai écoulé depuis leur entrée sur le territoire *via* une procédure dérogatoire exceptionnelle (CE, ordonnance de référé, 7 novembre 2016).

L'acceptation à titre tout à fait dérogatoire d'un tel filtre à l'accès à la procédure d'asile n'est pas transposable à la situation actuelle pour les raisons suivantes. Alors que le nombre de demandeurs d'asile présents en Ile-de-France a, de l'aveu même du Directeur de l'OFII, considérablement chuté dans un contexte d'épidémie mondiale et de fermeture des frontières,

aucune procédure – même à titre dérogatoire – n'existe aujourd'hui. Mais surtout, l'ensemble des étrangers cherchant à entrer dans la procédure d'asile est aujourd'hui dans une situation d'extrême vulnérabilité puisque, dans l'impossibilité de se protéger du virus et à la merci de contrôles de police pouvant conduire à des placements en rétention.

Alors même qu'aucun texte ne pouvait laisser présager d'une telle fermeture, il ressort des informations portées à la connaissance du Défenseur des droits qu'aucune information préalable n'a été donnée aux exilés susceptibles de demander des informations sur la procédure d'asile, ni même à ceux qui bénéficiaient déjà d'une date de rendez-vous au guichet unique de la préfecture. Les intéressés ont eu l'information, le plus souvent par l'intermédiaire des associations leur venant en aide, par voie de tweets, s'agissant des préfectures, et d'articles de presse s'agissant de la plateforme OFII.

Cette rupture dans l'accès au service public et cette entorse au principe de continuité des services publics est, dans ce cadre, d'autant plus problématique.

3. Une interruption de l'accès à l'asile non justifiée par les contraintes matérielles

L'OFII lui-même reconnaissait dans son mémoire de première instance être en mesure de poursuivre son activité malgré le confinement, par le biais du télétravail ou sur site.

Dès lors, alors que le ministère de l'Intérieur souligne dans sa requête en appel « *une baisse drastique du nombre de demandeurs d'asile* » et ne conteste pas que certaines préfectures parmi lesquelles celles de départements les plus touchés par l'épidémie ont malgré tout maintenu leur activité d'enregistrement des demandes d'asile, il ne démontre pas avoir recherché de mesures alternatives pour assurer la continuité de ce service public en Ile-de-France en évitant la constitution de files d'attente par l'espacement des rendez-vous ou en octroyant à ses agents la protection matérielle nécessaire à la poursuite de leur activité (masques, gants, protection du guichet, etc...)

A cet égard, comme cela a été souligné par le juge des référés du tribunal administratif de Paris dans l'ordonnance frappée d'appel, les services de l'Etat ne semblent pas non plus avoir envisagé la possibilité de suspendre la prise d'empreintes, pourtant prévue par la réglementation européenne, à savoir l'article 9 du règlement UE n° 603/2013 du Parlement européen.

De plus, dans la mesure où de nombreux autres services publics accueillant le public poursuivent leurs missions malgré le confinement (services de l'état civil notamment), il apparaît que le contexte sanitaire ne peut conduire à fermer un service public corrélé à l'exercice d'un droit aussi fondamental que celui de demander l'asile.

Enfin, il en ressort qu'outre le fait que cette interruption totale de l'enregistrement des demandes d'asile en Ile-de-France apparaisse disproportionnée, elle engendre une inégalité dans l'accès à cette procédure selon les territoires.

4. Une fermeture des guichets de l'asile en violation des droits fondamentaux

- Sur le droit d'asile

Le droit d'asile, protégé par la Constitution et par plusieurs conventions internationales, dont la Convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951, a pour corollaire le droit de pouvoir demander l'asile.

Or, à plusieurs reprises, que ce soit dans ses avis sur des projets de loi ou dans son rapport sur les campements de décembre 2018 précité, le Défenseur des droits a fait part de son inquiétude concernant le sort réservé aux exilés maintenus en situation irrégulière dans

l'attente de l'enregistrement de leur demande d'asile, cette situation les exposant au risque d'être interpellés et éloignés vers des pays où ils craignent pour leur vie et se voient par ailleurs privés des conditions matérielles d'accueil, lesquelles ne sont attribuées qu'une fois la demande d'asile enregistrée.

Aussi, certes le Défenseur des droits a salué, lors de l'entrée en vigueur de la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018, la prise en compte de la situation des personnes dans l'attente de leur rendez-vous au GUDA lesquelles étaient jusqu'alors invisibilisées administrativement car non autorisées formellement à se maintenir sur le territoire français et dans l'impossibilité de bénéficier du statut protecteur du demandeur d'asile.

Or, si l'actuelle fermeture des frontières empêche l'exécution des mesures d'éloignement, elle n'évite en revanche pas les placements en centres de rétention administrative (CRA) dont la dégradation des conditions sanitaires est notoire.

Dans ce contexte, l'argument du ministère de l'Intérieur selon lequel le dépôt de la demande d'asile peut se faire en rétention est critiquable à différents égards. Il paraît très peu respectueux de ce droit constitutionnel et particulièrement illusoire de considérer que le droit de demander l'asile en CRA soit équivalent au respect de la procédure de droit commun, les garanties procédurales étant incomparables.

- ***Sur le droit de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants***

Le Défenseur des droits demeure aujourd'hui très inquiet à l'égard des personnes se trouvant dans la phase antérieure, à savoir celles qui n'ont pas été en mesure de manifester leur volonté de déposer une demande d'asile compte tenu de la fermeture du dispositif d'enregistrement des demandes d'asile en Ile-de-France et contraintes souvent de vivre à la rue dans des conditions indignes.

A plusieurs reprises, la juridiction administrative dont le juge des référés du Conseil d'Etat, a pu considérer que les conditions de vie dans lesquelles se trouvaient les exilés laissés sans solution d'hébergement et possibilité effective de demander l'asile étaient contraires au principe de respect de dignité humaine et révélaient de la part des autorités publiques des carences de nature à exposer les personnes concernées à des traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CE, ordonnance du 23 novembre 2015, n°394540, 394568 ; CE, 31 juillet 2017, n°412125, 412171).

Telles sont les observations que le Défenseur des droits souhaite porter à l'attention du juge des référés du Conseil d'Etat.

Jacques TOUBON