

Paris, le 10 juillet 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-150

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 Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale ;

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

Depuis sa création, le Défenseur des droits est très régulièrement saisi de réclamations mettant en lumière les défaillances des conditions matérielles d'accueil (CMA) des demandeurs d'asile en France, tant en ce qui concerne la saturation du dispositif national d'accueil (DNA) que l'effectivité de la perception de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Aujourd'hui, la modification des modalités de paiement de l'ADA, par la mise en place d'une carte de paiement en lieu et place d'une carte de retrait, fait naître de nouvelles difficultés pour les demandeurs d'asile (Voir Décision n°2020-147).

C'est pourquoi, le Défenseur des droits recommande au ministère de l'Intérieur et au directeur général de l'OFII de veiller à ce que l'effectivité de l'accès aux conditions matérielles d'accueil soit garantie, conformément aux exigences européennes. Il leur appartient dès lors d'assurer un accueil digne pour les demandeurs d'asile, d'une part, en mettant en adéquation les capacités d'accueil du DNA avec la demande d'hébergement et, d'autre part, en veillant à l'effectivité de la perception de l'ADA.

Demande au ministre de l'Intérieur et au directeur général de l'OFII de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Depuis sa création, le Défenseur des droits reçoit chaque année de nombreuses réclamations mettant en lumière des défaillances dans les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile (CMA). Il a d'ailleurs formulé à plusieurs reprises des recommandations à l'attention des autorités compétentes, dans ses décisions, rapports et avis sur les différents projets de lois sur le droit d'asile et de l'immigration qui se sont succédés ces dernières années, pointant à chaque fois la dégradation de l'accueil réservé aux demandeurs d'asile dans notre pays.

Dans un arrêt du 2 juillet 2020, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la France pour les « *conditions d'existence inhumaines et dégradantes de demandeurs d'asile vivant dans la rue* »¹, procédure dans laquelle il est intervenu en qualité de tiers-intervenant².

La Cour estime que les autorités françaises ont manqué à leurs obligations prévues par le droit interne et qu'elles :

« doivent être tenues pour responsables des conditions dans lesquelles [les requérants] se sont trouvés pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels et dans l'angoisse permanente d'être attaqués et volés ».

Selon la Cour, cette situation est constitutive « *d'un traitement dégradant témoignant d'un manque de respect pour leur dignité* » et « *a, sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir* ».

Analyse juridique :

A compter de l'enregistrement de leur demande d'asile et tout au long du traitement de celle-ci, les demandeurs d'asile doivent avoir accès aux CMA comprenant l'accès à un hébergement et la perception de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) dont le montant dépend des ressources des intéressés et de leur composition familiale. Lorsqu'un ménage n'est pas hébergé, il doit percevoir un montant additionnel.

Les demandeurs d'asile n'étant pas autorisés à travailler durant les six premiers mois de l'examen de leur demande, cette allocation constitue pour nombre d'entre eux la seule source de revenus dont ils disposent.

Le droit des demandeurs d'asile à bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes, inscrit dans la directive européenne 2003/9/CE du 27 janvier 2003, dite « *Directive Accueil* », a été réaffirmé par la directive 2013/33 du 26 juin 2013 dite « *Refonte* ». Ces directives mettent en place un régime européen commun d'asile garantissant à tout demandeur un niveau de vie digne et des conditions minimales d'accueil. Ces conditions matérielles comprennent le logement, la nourriture, l'habillement, ainsi qu'une allocation journalière.

Ces exigences européennes ont été transposées au sein du CESEDA, l'article L.744-1 du CESEDA, modifié dernièrement par la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018, est venu préciser que :

¹ CEDH, 2 juillet 2020, Affaire N. H et autres c. France n° 28820/13

² Décision 2015-221 du 22 septembre 2015 et 2014-087 du 19 juin 2014

« 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, en application du présent chapitre. Les conditions matérielles d'accueil comprennent les prestations et l'allocation prévues au présent chapitre. »

Si le droit positif, européen comme interne, offre un arsenal de prise en charge des demandeurs d'asile relativement complet, il apparaît qu'en pratique nombre d'entre eux peine à en bénéficier de manière effective.

Les défaillances pointées par le Défenseur des droits révèlent les immenses difficultés de perception de l'ADA dont le Défenseur des droits est très régulièrement saisi depuis plusieurs années (2) auxquelles s'ajoutent de nombreuses situations de retraits abusifs des conditions matérielles d'accueil (3). Ces atteintes sont d'autant plus préjudiciables aux demandeurs d'asile qu'elles se réalisent dans un contexte de saturation du dispositif national d'accueil, et les contraint à vivre à la rue avec de très faibles ressources (1).

1) La saturation notoire du dispositif national d'accueil (DNA)

L'hébergement des demandeurs d'asile, prévu par les articles L. 744-1 et suivants du CESEDA, est régulièrement présenté comme étant au cœur de la politique du gouvernement en matière d'accueil des demandeurs d'asile.

A titre d'illustration, dans son information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale³, le ministère de l'Intérieur indiquait que :

« Dans un contexte où la demande d'asile se maintient à un niveau élevé en France (+19% en 2018 à l'OFPRA), entraînant un accroissement des besoins d'hébergement, la politique d'hébergement des demandeurs d'asile doit viser conjointement :

- l'augmentation des capacités d'hébergement, par la création de places nouvelles;*
- un accroissement de la fluidité en renforçant votre action sur le relogement des réfugiés et le retour des déboutés ayant perdu tout droit à l'hébergement ;*
- la structuration du parc d'hébergement afin qu'il soit plus lisible et fonctionne selon des règles unifiées;*
- l'amélioration des conditions de prise en charge, notamment pour les plus vulnérables. »*

Un an plus tard, dans son information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale⁴, le ministère de l'Intérieur rappelait à nouveau que :

« Au regard de ce contexte [hausse de la demande d'asile en France] la politique d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) vulnérables doit poursuivre le double objectif d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de renforcer l'adaptation de l'hébergement à l'évolution de leur

³ Information du 31 décembre 2018 du Ministère de l'Intérieur relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale (NOR : INT/V/19/00071/J)

⁴ Information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale (NOR : INTV1937814J)

situation. Ces objectifs s'inscrivent dans les 20 décisions relatives à la politique d'immigration, d'asile et d'intégration issues du Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration du 6 novembre 2019. »

A l'occasion du contentieux devant le Conseil d'Etat relatif à l'instruction du 4 juillet 2019 sur la coopération entre les SIAO et l'OFII pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale, le ministère de l'Intérieur, dans son mémoire en défense, reconnaissait lui-même, le caractère sous dimensionné du DNA en dépit de la création de places supplémentaires, précisant que « *seulement 48 % des demandeurs sont hébergés en CADA ou en HUDA en 2018, alors même que le taux moyen d'occupation de ces hébergements s'élève à 93 %* ».

Cela signifie que plus de la moitié des demandeurs d'asile ne sont pas hébergés par l'OFII et sont par conséquent contraints de faire appel au dispositif d'hébergement d'urgence, lui-même saturé, se reportant à des réseaux solidaires ou sur des habitats informels où ils sont par ailleurs exposés à des expulsions à répétition.

Les augmentations de places régulièrement annoncées par le gouvernement sont à relativiser étant donné que depuis la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018, le public des « *primo arrivants* » souhaitant solliciter l'asile est également admis au sein du DNA, ce qui augmente considérablement le nombre de personnes à héberger.

Dans un rapport publié le 5 mai 2020 consacré à l'entrée, le séjour et le premier accueil des étrangers en France, la Cour des comptes est revenue sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile soulignant que la politique de l'asile était sous forte tension depuis dix ans. La juridiction pointe en effet que :

« L'hébergement des demandeurs d'asile se fait dans le cadre du dispositif national d'accueil (DNA), qui représentait fin 2018 un total de 85 055 places, soit une progression de 20 % par rapport à 2015. Toutefois, en septembre 2019, seuls 47 % des demandeurs d'asile étaient hébergés alors que la prévision gouvernementale établie un an auparavant estimait ce taux à 72 %. »

Pleinement conscient de cette situation alarmante et peu conforme au droit d'asile, le Défenseur des droits appelle régulièrement les pouvoirs publics à mettre en œuvre une politique efficace de mise en adéquation de l'offre disponible avec la demande, la sélection des personnes concernées sur la base de critères non prévus par les textes ne pouvant, en tout état de cause, constituer les variables d'ajustement d'un dispositif manifestement inadapté à la demande.

Dans sa décision n° 2019-259⁵, le Défenseur des droits faisait part de ses craintes quant à l'accès effectif à un hébergement des demandeurs d'asile bénéficiaires de l'ADA majorée faute d'hébergement au sein du DNA. Pour mémoire, les demandeurs d'asile ne disposant pas d'hébergement reçoivent l'ADA majorée d'un certain montant.

Il rappelait en effet être régulièrement saisi de réclamations concernant des personnes bénéficiant certes de cette majoration mais tout de même contraintes de vivre à la rue faute de pouvoir financer un hébergement, cette majoration restant très faible. C'est pourquoi, dans un contexte de saturation du DNA, le Défenseur des droits s'inquiète que les autorités privilégient une attribution en masse de l'ADA majorée plutôt que d'accroître significativement le nombre de places d'hébergement pour mettre l'offre disponible en adéquation avec la demande.

⁵ Décision du Défenseur des droits n° 2019-259 du 14 octobre 2019

En tout état de cause, le Défenseur des droits observe que cette saturation du DNA, pourtant au cœur des préoccupations du gouvernement, conduit inévitablement à la constitution de campements et autres formes d'habitations informelles, comme en témoigne la progression des réclamations des demandeurs d'asile percevant certes l'ADA majorée mais occupant des terrains ou des squats dans des conditions incompatibles avec le respect de leur dignité, un objectif pourtant rappelé à plusieurs reprises au sein de la directive 2013/33 du 26 juin 2013⁶.

Par ailleurs, au fil de ses réclamations, le Défenseur des droits a pu relever que les défaillances se rattachant au DNA étaient d'ordre quantitatif, comme nous venons de le voir, mais également d'ordre qualitatif. Face à la saturation du DNA et des dispositifs d'hébergement de droit commun, de multiples structures pour accueillir les demandeurs d'asile aux fonctionnements très variés ont émergé, à savoir les AT-SA, les HUDA, les CAES, les CAO et les PRADHA en plus des traditionnels CADA.

Dans une information du 4 décembre 2017⁷, le ministère de l'Intérieur pointait d'ailleurs lui-même que :

« Le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile a cru de manière très importante au cours de ces deux dernières années, sans que cette croissance très rapide ait pu être pleinement organisée. La principale critique du dispositif actuel d'hébergement des demandeurs d'asile est ainsi son éclatement en divers dispositifs, construits par phases successives, souvent dans l'urgence, ce qui nuit à sa lisibilité et à sa fluidité. »

C'est dans ce contexte que l'institution a reçu ces dernières années, plusieurs réclamations mettant en lumière une profonde hétérogénéité des conditions d'hébergement au sein des structures relevant du DNA. Les situations portées à la connaissance du Défenseur des droits soulèvent des questions de salubrité des conditions d'hébergement, d'absence ou d'insuffisance de l'accompagnement social, médical ou juridique pourtant indispensable pour des personnes vulnérables avec un parcours migratoire souvent difficile et révèlent même une dégradation des conditions de travail des travailleurs sociaux comme a pu le souligner le Défenseur des droits dans plusieurs de ses décisions⁸ mais aussi certains articles.⁹

Les conditions de prise en charge dans ces structures sont codifiées à l'article R. 744-6-1 du CESEDA.

Si ces dispositions réglementaires ont instauré un cadre en vue d'une meilleure harmonisation des conditions d'hébergement au sein des différentes structures du DNA, il semblerait, au vu des réclamations qui continuent de parvenir au Défenseur des droits, que l'accompagnement assuré dans ce secteur demeure encore très hétérogène.

⁶ Voir notamment les Paragraphes introductifs 11 et 35 de la directive 2013/33 du 26 juin 2013

⁷ Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés (NOR : INTV1732719J)

⁸ Décisions du Défenseur des droits n° 2018-072 du 9 février 2018 et 2019-259 du 14 octobre 2019

⁹ GISTI, Plein droit n° 112 du mois de mars 2017, Travailleurs sociaux précarisés, étrangers maltraités

2) De graves défaillances dans la perception de l'ADA observées dans les nombreuses réclamations soumises chaque année au Défenseur des droits

Déjà saisi de réclamations concernant des difficultés de perception de l'ADA, le Défenseur des droits recommandait dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers¹⁰, publié en mai 2016, « *que tous les demandeurs d'asile se voient verser dans les plus brefs délais, et avec effet rétroactif, les allocations auxquelles ils ont droit depuis le 1^{er} novembre 2015.* »

En effet, depuis la réforme de 2015, à l'occasion de laquelle l'ADA a été créée, s'est d'abord posée la question des ruptures de droits survenues à l'occasion du passage de l'allocation temporaire d'attente (ATA) à l'ADA faute pour de nombreux demandeurs d'asile de n'avoir pu effectuer une demande via le formulaire dédié de reprise en charge par l'OFII. A ce titre, dans sa décision n° 2018-117¹¹, le Défenseur des droits recommandait au directeur général de l'OFII de rappeler aux différentes directions territoriales placées sous son autorité 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.

Depuis lors, les services du Défenseur des droits n'ont pas constaté de réelles améliorations dans les modalités de perception de cette allocation tant les réclamations et les signalements quant au refus, au retrait et à l'interruption de versement demeurent nombreux. Il relève par ailleurs que dans plusieurs des réclamations qu'il reçoit, l'OFII ne conteste pas le montant dû aux intéressés, mais invoque des difficultés d'ordre technique et comptable pour ne pas verser les sommes en question depuis plusieurs mois voire des années.

Enfin, le Défenseur des droits a également été destinataire de nombreux signalements quant à la jouissance effective de l'ADA durant la période transitoire plus ou moins longue de remplacement des cartes dans l'attente de l'activation de la nouvelle, distribuée dans le cadre du nouveau marché remporté par l'ancien prestataire.

Dans son rapport de 2016 précité le Défenseur des droits annonçait déjà avoir relevé à plusieurs reprises depuis sa création, les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile pour accéder à des conditions matérielles d'accueil décentes et dignes.

Très récemment, la mise en place d'une carte de paiement pour le versement de l'ADA est venue accentuer les difficultés déjà nombreuses auxquelles sont confrontés les demandeurs d'asile tout au long de la procédure. C'est pourquoi, dans une décision n° 2020-147, le Défenseur des droits a tenu à recommander au ministre de l'Intérieur de modifier les dispositions du décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018 codifiées à l'article D. 744-33 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui prévoient la possibilité de versement de l'ADA par alimentation d'une carte de retrait ou de paiement en vue de la mise en place d'un système mieux adapté à la situation des demandeurs d'asile à savoir une carte mixte ou la possibilité de versement sur le compte bancaire du demandeur s'il en détient un ou en espèces à défaut.

¹⁰ Défenseur des droits, Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers, mai 2016

¹¹ Décision du Défenseur des droits n° 2018-117 du 20 juin 2018

3) Des procédures abusives de retrait des conditions matérielles d'accueil (CMA)

En sus de l'arrêt de la CEDH du 2 juillet 2020, plusieurs jurisprudences sont récemment venues remettre en cause la réglementation française applicable aux CMA en raison de sa non-conformité au droit européen.

Le 31 juillet 2019¹², le Conseil d'Etat a en effet jugé que les articles L. 744-7 et L. 744-8 du CESEDA étaient incompatibles avec l'article 20 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 en tant qu'ils créent des motifs de refus et de retrait de plein droit des conditions matérielles d'accueil non prévus par la directive, sans appréciation des circonstances particulières et qu'ils excluent, en cas de retrait, toute possibilité de rétablissement. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs annulé l'article D.744-39 du CESEDA, selon lequel un demandeur d'asile peut se voir retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou qu'il y soit mis fin.

La haute juridiction a ainsi jugé qu'il :

« il résulte de l'article 20 de la directive que s'il est possible dans des cas exceptionnels et dûment justifiés de retirer les conditions matérielles d'accueil à un demandeur d'asile, d'une part ce retrait ne peut intervenir qu'après examen de la situation particulière de la personne et être motivé, d'autre part l'intéressé doit pouvoir solliciter le rétablissement des conditions matérielles d'accueil lorsque le retrait a été fondé sur l'abandon du lieu de résidence sans information ou autorisation de l'autorité compétente, sur la méconnaissance de l'obligation de se présenter aux autorités ou de se rendre aux rendez-vous qu'elle fixe ou sur l'absence de réponse aux demandes d'information. Il suit de là que les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'en créant des cas de refus et de retrait de plein droit des conditions matérielles d'accueil sans appréciation des circonstances particulières et en excluant, en cas de retrait, toute possibilité de rétablissement de ces conditions, les articles L. 744-7 et L. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction résultant de la loi du 10 septembre 2018, s'avèrent incompatibles avec les objectifs de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013. Il en résulte qu'elles sont fondées à demander l'annulation des dispositions des 12° et 14° de l'article 1er du décret du 28 décembre 2018, pris pour l'application de ces dispositions législatives. »

Quelques mois plus tard, la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) a décidé qu'un manquement grave au règlement des centres d'hébergement ou un comportement particulièrement violent ne pouvaient être sanctionnés par le retrait même temporaire des conditions matérielles d'accueil ayant trait au logement, à la nourriture ou à l'habillement¹³.

Le Défenseur des droits est intervenu à plusieurs reprises auprès de l'OFII, parfois avec succès, en soulevant cette jurisprudence européenne pour solliciter le rétablissement des CMA retirées à tort à des demandeurs d'asile.

Il est par conséquent urgent que l'État tire toutes les conséquences de ces jurisprudences européennes (CEDH et CJUE) et françaises (Conseil d'Etat) en vue de mettre en conformité le droit français avec la législation européenne.

¹² CE, 31 juillet 2019, n°428530

¹³ CJUE, Grande chambre, 12 novembre 2019, Zubair Haqbin c. Belgique, aff. C-233/18

*

Aussi, le Défenseur des droits recommande au ministère de l'Intérieur et au directeur général de l'OFII de veiller à ce que l'effectivité de l'accès aux conditions matérielles d'accueil soit garantie, conformément aux exigences européennes. Il convient dès lors d'assurer un accueil digne pour les demandeurs d'asile, d'une part, en mettant en adéquation les capacités d'accueil du DNA avec la demande d'hébergement et, d'autre part, en veillant à l'effectivité de la perception de l'ADA.

Demande au ministre de l'Intérieur de rendre et au directeur général de l'OFII de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON