

Paris, le 1^{er} avril 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-082

La Défenseure 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 européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment les articles 3 et 6 ;

Ayant pris connaissance d'une série d'affaires *A.B. et autres c. France* (requête n° 40448/19) et de trois autres requêtes, *M.B.K. et autres c. France* (requête n° 50082/19), *M.K. et autres c. France* (requête n° 34349/18) et de trois autres requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme, portant sur l'accès des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil décentes et à l'exécution des décisions de justice ;

Autorisée, le 19 mars 2021, à intervenir dans les procédures ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour.

Claire HÉDON

Tierce-intervention du Défenseur des droits dans *A.B. et autres c. France* (requête n° 40448/19) et trois autres requêtes, *M.B.K. et autres c. France* (requête n° 50082/19), *M.K. et autres c. France* (requête n° 34349/18) et trois autres requêtes

Les requêtes précitées portent sur la question de l'effectivité de l'accès des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil décentes, notamment l'hébergement. Par les observations suivantes, le Défenseur des droits souhaite apporter à la Cour un éclairage complémentaire sur les principes et les questions soulevées par les requêtes, l'état du droit et des pratiques, en s'appuyant sur les réclamations individuelles qu'il traite et les travaux qu'il produit.

I. La privation des demandeurs d'asile de conditions matérielles d'accueil décentes, notamment d'un hébergement, est susceptible de constituer un traitement contraire à l'article 3 de la Convention

Selon une jurisprudence désormais bien établie, la privation des demandeurs d'asile de conditions matérielles d'accueil (CMA) décentes, notamment d'un hébergement, les plaçant dans une situation de dénuement matériel extrême, peut constituer un traitement contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et engager la responsabilité de l'Etat.

A. L'effectivité de l'accès des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil décentes, une obligation de l'Etat au titre de l'article 3 de la Convention

Le droit de l'Union européenne, en particulier la Directive Accueil, reconnaît que les demandeurs d'asile disposent de droits inhérents à leur statut, notamment le droit de bénéficier d'un niveau de vie digne et de CMA décentes. Elles comprennent le logement, la nourriture, l'habillement, ainsi qu'une allocation journalière¹. Au titre de ce régime européen commun d'asile, les Etats ont l'obligation de mettre en œuvre de telles conditions 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.

Cette protection spéciale garantie aux demandeurs d'asile trouve un écho particulier dans la jurisprudence de la Cour sous l'angle de l'article 3 de la Convention qui prohibe de manière absolue tout traitement inhumain ou dégradant. Cette interdiction est « *une valeur de civilisation étroitement liée au respect de la dignité humaine, qui se trouve au cœur même de la Convention* »².

S'il est établi que l'article 3 ne garantit pas le droit au logement³, depuis l'arrêt de la Grande Chambre, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, la Cour estime cependant 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 dont la France], en vertu des termes de la législation nationale qui transpose la Directive Accueil* ». Elle rappelle à ce titre qu'un poids important doit être accordé au statut du demandeur d'asile qui appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisée et vulnérable ayant besoin d'une protection spéciale.⁴

Dès lors, en présence de demandeurs d'asile en situation de dénuement matériel extrême, dépendant de l'aide publique, les Etats ont une obligation positive de leur garantir l'accès à

¹ Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

² *Khlaifia et autres c. Italie* [GC], n° 16483/12, § 158, 15 décembre 2016.

³ *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 99, CEDH 2001-I.

⁴ *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], n° 30696/09, CEDH 2011, §§249-251.

des conditions d'accueil leur permettant de subvenir à leurs besoins essentiels : se loger, se nourrir et se vêtir. En cas de défaillance de leur part, ils peuvent engager leur responsabilité sur le terrain de l'article 3 de la Convention.

Ce fut le cas pour la Grèce dans l'arrêt *M.S.S.* précité. La Cour a conclu à une violation de l'article 3, après avoir relevé notamment :

- 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 ;
- la situation du requérant qui 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.

Le 2 juillet 2020, dans l'arrêt *N.H. et autres*, la France a également été condamnée en raison des conditions d'existence inhumaines et dégradantes de plusieurs demandeurs d'asile. La Cour a estimé que les autorités avaient manqué à leurs obligations et devaient 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. « *De telles conditions d'existence, combinées avec l'absence de réponse adéquate des autorités qu'ils ont alertées à maintes reprises sur leur impossibilité de jouir en pratique de leurs droits et donc de pourvoir à leurs besoins essentiels, et le fait que les juridictions internes leur ont systématiquement opposé le manque de moyens dont disposaient les instances compétentes au regard de leurs conditions de jeunes majeurs isolés, en bonne santé et sans charge de famille* » constituent, selon la Cour, un traitement dégradant contraire à l'article 3, « *témoignant d'un manque de respect pour leur dignité* ».

La Cour y rappelle également qu'eu égard au caractère absolu de l'article 3 de la Convention, les facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les Etats contractants de leurs obligations au regard de cette disposition.

Les requêtes examinées aujourd'hui par la Cour comme les réclamations que le Défenseur des droits traite régulièrement, trouvent une résonance directe dans l'arrêt *N.H. et autres* car elles portent sur la même problématique : le manque d'effectivité de l'accès aux CMA décentes qui place des familles dans une situation de dénuement matériel extrême - à la rue, sans pouvoir subvenir à leurs besoins essentiels - qui est contraire à la dignité humaine.

Un tel traitement peut s'en trouver aggravé dans certaines situations. D'une part, du fait de la présence d'enfants qui bénéficient d'une protection spéciale au regard de la Convention, de la Directive Accueil⁵ et de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Selon la Cour, les autorités de l'Etat doivent en effet prendre à leur égard toutes les mesures raisonnables pour empêcher des mauvais traitements dont elles avaient ou auraient dû avoir connaissance.⁶ D'autre part, du fait de l'absence d'exécution par les autorités de l'Etat de décisions de justice enjoignant l'octroi d'un hébergement à des demandeurs d'asile ; comme c'est le cas dans certaines réclamations du Défenseur des droits. Cette carence de l'Etat ne peut qu'accentuer l'atteinte à leur dignité, leur sentiment d'angoisse et l'absence de perspective de voir leur situation s'améliorer.

Enfin, lorsque des familles demandeurs d'asile sont expulsées de leur hébergement malgré une décision de justice qui leur est favorable, cette mesure est également susceptible de constituer un traitement contraire à l'article 3, lorsqu'elle a pour effet de les remettre à la rue,

⁵ L'article 23 de la Directive Accueil dispose que conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant, les Etats garantissent un niveau de vie adéquat pour le développement physique, mental, spirituel, moral et social du mineur.

⁶ *Khan c. France*, 12267/16, §§ 73-74, 28 février 2019.

sans qu'il n'y ait eu au préalable un examen de la situation de la famille, une prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant et des mesures d'accompagnement social.⁷

B. Les constats du Défenseur des droits : un manque d'effectivité dans l'accès aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile

Depuis des années, le Défenseur des droits constate des défaillances dans le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et rappelle régulièrement aux autorités de l'Etat leurs obligations relatives aux CMA et la nécessité de prendre des mesures pour y remédier.

▪ *Un dispositif national d'accueil qui peine à rendre l'accès aux CMA effectif*

Dans *NH et autres c. France*, la Cour constatait que depuis l'introduction des affaires, des changements étaient intervenus, tels que la réforme en profondeur du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et des prestations financières.⁸

Le Défenseur des droits observe cependant que malgré les efforts déployés par les pouvoirs publics, l'effectivité de l'accès des demandeurs d'asile aux CMA demeure insuffisante. Les réclamations individuelles qu'il reçoit régulièrement et les informations remontant du terrain en témoignent.

Le Défenseur des droits reçoit chaque année de nombreuses réclamations mettant en lumière des défaillances dans les 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 en France.

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 (l'ADA est majorée d'un certain montant).

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. Comme précisé plus haut, le droit des demandeurs d'asile à bénéficier de CMA décentes est inscrit dans la Directive Accueil.

Ces exigences européennes ont été transposées au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), aux articles L.744-1 et suivants, modifiés par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018.

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 peinent à en bénéficier de manière effective.

Outre les difficultés de perception de l'ADA et les situations de retraits abusifs des CMA, la saturation du dispositif national d'accueil (DNA) contraint de nombreux demandeurs d'asile à vivre à la rue avec de très faibles ressources.

L'hébergement des demandeurs d'asile, prévu par le CESEDA, et son adaptation à l'évolution de la situation des demandeurs d'asile en France, sont régulièrement présentés comme étant au cœur de la politique du gouvernement.⁹ A l'occasion du contentieux devant le Conseil d'Etat relatif à l'instruction du 4 juillet 2019 sur la coopération entre les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'intégration et de l'immigration (OFII) pour la prise

⁷ *Hirtu et autres c. France*, n° 24720/13, 14 mai 2020.

⁸ Arrêt précité, § 195.

⁹ Information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale.

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 %* ». ¹⁰

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 généraliste de l'hébergement d'urgence, lui-même saturé, se reportant sur 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 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.

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. ¹¹

Dans sa décision n° 2019-259 du 14 octobre 2019, le Défenseur des droits faisait également 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. 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. ¹² Or, comme le rappelle la Cour dans *N.H. et autres*, la Cour de Luxembourg considère que lorsqu'un Etat membre fournit les CMA sous forme d'allocations financières, elles doivent être suffisantes pour leur permettre de disposer d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location. ¹³

Dans un contexte de saturation du DNA, le Défenseur des droits s'inquiète de ce que les autorités privilégient une attribution en masse de l'ADA majorée plutôt qu'un accroissement significatif du nombre de places d'hébergement afin de mettre l'offre disponible en adéquation avec la demande.

En tout état de cause, le Défenseur des droits observe que la 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 Accueil. ¹⁴

En 2020, le Défenseur des droits a été saisi ou alerté de la situation de plus d'un millier de demandeurs d'asile ou bénéficiaires de la protection internationale contraints de vivre dans des lieux de vie informels faute de solution alternative d'hébergement. Cette situation est encore plus dramatique durant la crise sanitaire qui persiste depuis une année.

¹⁰ Voir également Conseil économique, social et environnemental, Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir, 2018, p.18 ; Cour des comptes, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, mai 2020.

¹¹ Décision n° 2020-150 du 10 juillet 2020.

¹² Le juge le reconnaît dans une décision « *son montant ne lui permet pas en tout état de cause de pourvoir à son hébergement* », TA Bordeaux, 24 janvier 2019, requête n° 1904316.

¹³ Arrêt précité ; CJUE, *Saciri et autres*, C-79/13, arrêt du 27 février 2014, § 42.

¹⁴ Voir notamment les paragraphes introductifs 11 et 35 de la directive.

Il ressort également des réclamations que cette catégorie de la population, jouissant d'une protection juridique renforcée, comme d'autres publics, n'a pas été épargnée par les opérations d'expulsion effectuées par les autorités. A cet égard, les constatations du Défenseur des droits convergent avec les observations de l'Observatoire inter-associatif des expulsions de lieux de vie informels, lequel a recensé 1 079 expulsions pour 2019-2020 et 1 159 expulsions pour 2018-2019¹⁵. La crise sanitaire et la trêve hivernale prolongée n'ont pas entraîné une baisse significative des expulsions.

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 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.¹⁶

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 décisions¹⁷. Si des 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.

Comme indiqué précédemment, le Défenseur des droits constate qu'à ces difficultés, s'ajoutent de graves défaillances dans la perception de l'ADA observées dans les nombreuses réclamations qui lui sont soumises chaque année : retraits de l'allocation, refus et interruptions de versement de l'allocation, modalités de versement. A cet égard, il a fait des recommandations au gouvernement en juillet 2020.¹⁸

Le Défenseur des droits a également été saisi à plusieurs reprises de procédures abusives de retrait des CMA à des demandeurs d'asile. Il est intervenu auprès de l'OFII, parfois avec succès, en s'appuyant sur la jurisprudence européenne.¹⁹ Le Défenseur des droits a invité les autorités à mettre en conformité leur législation avec le droit européen.

- *Le recours au juge des référés ne permet pas systématiquement de mettre fin à la situation de dénuement matériel des demandeurs d'asile, constitutive d'un traitement contraire à l'article 3 de la Convention*

Les demandeurs d'asile privés de CMA décentes, notamment d'un hébergement, peuvent, par la voie du recours en référé prévu par l'article 521-2 du code de justice administrative, saisir le juge en vue d'enjoindre aux autorités de leur attribuer un hébergement au titre, d'une part, du droit à l'accès aux CMA prévu à l'article L.744-1 du CESEDA, d'autre part, du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence prévu à l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale

¹⁵ Note d'analyse détaillée, 1er novembre 2019 - 31 octobre 2020.

¹⁶ AT-SA : accueil temporaire service de l'asile, HUDA : hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, CAES : centre d'accueil et d'examen de situation administrative, CAO : centre d'accueil et d'orientation, PRADHA : programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, CADA : centre d'accueil pour demandeurs d'asile ; Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés (NOR : INTV1732719J).

¹⁷ Décisions n° 2018-072 du 9 février 2018 et 2019-259 du 14 octobre 2019. Voir également GISTI, Plein droit n° 112 du mois de mars 2017, Travailleurs sociaux précarisés, étrangers maltraités.

¹⁸ Décisions n° 2020-150 et 2020-147 du 10 juillet 2020.

¹⁹ Voir également CJUE, arrêt du 12 novembre 2019, C-233/18.

et des familles (CASF). C'est le seul recours contentieux dont ils disposent pour faire valoir leurs droits et mettre fin au plus vite à une situation de dénuement matériel constitutive d'un traitement contraire à l'article 3 de la Convention.

Cependant, la jurisprudence étant restrictive, cette voie de recours ne permet pas systématiquement l'accès à un hébergement, malgré le statut de demandeur d'asile et/ou la situation de détresse médicale, psychique ou sociale avérée des requérants.

Opérant une mise en balance des moyens de l'administration et de la situation du demandeur, le juge des référés saisi d'une demande au titre des CMA n'y fait droit que dans l'hypothèse où, d'une part, le comportement de l'administration 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.²⁰

Dans un rapport de décembre 2018,²¹ le Défenseur des droits s'inquiétait de ce que le principe dit « de réalité » consistant à moduler le droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence en fonction d'un manque de moyens de l'administration soit désormais appliqué aux demandeurs d'asile eux-mêmes qui bénéficient pourtant d'une protection juridique renforcée par le droit interne comme par le droit supranational. Ainsi, par exemple, dans deux ordonnances du 27 avril 2018, le juge des référés du Conseil d'État a considéré que la particulière vulnérabilité d'une demandeuse d'asile accompagnée d'un enfant de seize mois ou d'un couple de demandeurs d'asile accompagné d'enfants de 6 ans et 20 mois n'était pas caractérisée pour accéder à un hébergement alors même que l'ADA majorée dont ils bénéficiaient ne leur permettait pas de se loger par eux-mêmes eu égard au coût local de l'immobilier.²² Dans un autre dossier concernant 150 demandeurs d'asile tibétains percevant l'ADA majorée, évacués sans accompagnement d'un campement et réinstallés dans une commune voisine dans un campement de fortune, le tribunal a rejeté leur demande d'hébergement, ne relevant aucun élément sur leur état de vulnérabilité particulière. Il a uniquement fait droit à une amélioration des conditions de vie dans le campement (création de points d'eau, de latrines et de structures permettant aux personnes de se laver, renforcement du dispositif de collecte d'ordures ménagères).²³ Le Défenseur des droits était intervenu en vain auprès des autorités compétentes afin de régler cette situation de manière amiable.

Or, le manque de moyens des autorités de l'État dans l'accueil des demandeurs d'asile ne saurait les exempter de leurs obligations positives au titre de l'article 3 de la Convention ; le versement de l'ADA majorée non plus, lorsque celle-ci ne leur permet pas d'accéder à un hébergement.²⁴ Les contraindre de ce fait à vivre dans des campements de fortune pendant des semaines voire des mois – comme le Défenseur des droits a pu l'observer dans le cadre du traitement des réclamations – est contraire à la dignité humaine au sens de l'article 3.

Rappelons à cet égard que dans *N.H. et autres c. France*, la Cour a conclu à une violation de cet article en raison des conditions d'existence inhumaines et dégradantes des demandeurs d'asile, de l'absence de réponse adéquate des autorités alertées de leur situation et du « *fait que les juridictions internes leur ont systématiquement opposé le manque de moyens dont disposaient les instances compétentes au regard de leurs conditions de jeunes majeurs isolés, en bonne santé et sans charge de famille* ». ²⁵

²⁰ Voir par exemple Conseil d'État, 27 avril 2018, n° 419884.

²¹ Rapport Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais, décembre 2018.

²² Conseil d'État, ordonnances, 27 avril 2018, n° 419884 et n° 419883.

²³ TA Versailles, ordonnance, 11 octobre 2019, n° 1907689 et autres.

²⁴ Voir notamment *Budina c. Russie* (déc.), n° 45603/05, 18 juin 2009. Voir aussi CJUE, *Saciri et autres* précité.

²⁵ Arrêt précité, § 184.

Les demandeurs d'asile qui se trouvent dépourvus de CMA et notamment d'un hébergement, peuvent recourir au dispositif généraliste d'hébergement d'urgence. Cependant, malgré le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence prévu par les textes et les obligations fortes qui en résultent pour l'Etat, cette alternative n'est pas satisfaisante car difficilement accessible en raison de la saturation notoire du dispositif,²⁶ relevé par la Cour elle-même dans l'arrêt *N.H. et autres*²⁷, et d'une jurisprudence là encore très restrictive.

L'hébergement d'urgence est un droit inconditionnel consacré par loi à l'article L.345-2-2 du CASF, lequel dispose que : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.* »

A l'occasion d'un contentieux porté contre une instruction interministérielle du 4 juillet 2019²⁸, le Conseil d'État a rappelé qu'en vertu de ses dispositions, les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale ne peuvent se voir interdire l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence ou en être exclus. Ils doivent pouvoir demeurer au sein d'un hébergement d'urgence jusqu'à ce qu'une orientation leur soit proposée.²⁹ Ayant notamment été informé de la « remise à la rue » de demandeurs d'asile, sans réorientation vers le DNA, dans le cadre de la mise en œuvre de l'instruction précitée, le Défenseur des droits était intervenu dans la procédure.³⁰

Depuis 2012, le juge des référés du Conseil d'État considère que le droit à l'hébergement d'urgence constitue une liberté fondamentale et qu'une carence caractérisée des autorités de l'Etat dans la mise en œuvre de ce droit peut faire apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée.³¹

Néanmoins, face à la saturation de l'ensemble des dispositifs d'hébergement invoquée par l'administration, le juge administratif a restreint l'accès à l'hébergement d'urgence à certaines situations, en opérant dans chaque cas une mise en balance entre les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose, ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée. Il a également restreint l'accès à l'hébergement d'urgence aux personnes qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou qui ont été déboutées du droit d'asile pour ne le réserver qu'à celles qui se trouvent dans des circonstances exceptionnelles.³²

En dépit de cette jurisprudence, en 2016, le Défenseur des droits a demandé instamment aux pouvoirs publics de tirer les conséquences du principe d'inconditionnalité du droit à l'hébergement d'urgence en mettant tout en œuvre pour produire une offre d'hébergement

²⁶ Voir, parmi d'autres, IGAS, Evaluation de la 1^{ère} 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.

²⁷ Arrêt précité, § 174.

²⁸ Instruction relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale.

²⁹ Conseil d'État, 6 novembre 2019, requêtes n° 434376 et 434377. Voir également article 345-2-3 du CASF.

³⁰ Décision 2019-259 du 14 octobre 2019.

³¹ Conseil d'État, 10 février 2012, n° 356456.

³² Conseil d'État, 4 juillet 2013, n° 369750 et 21 juillet 2017, n° 412666.

adéquate, la sélection des personnes concernées en fonction de leur statut au regard du droit au séjour et partant, de leur nationalité ne pouvant, en tout état de cause, constituer la variable d'ajustement d'un dispositif inadapté à la demande. Il a rappelé également que, lorsqu'elles se trouvent confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité, caractérisées notamment par la présence d'enfants en bas âge, de personnes âgées, malades ou encore handicapées, les autorités publiques auxquelles il incombe de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence se trouvent tenues à une obligation de moyens renforcée.³³

Après avoir fait état des défaillances du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, en juillet 2020, le Défenseur des droits a recommandé au ministre de l'Intérieur et au directeur général de l'OFII de veiller à ce que l'effectivité de l'accès aux CMA soit garantie, conformément aux exigences européennes. Il a rappelé qu'il convenait 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.³⁴

- *La reconnaissance judiciaire d'un droit à l'hébergement peut rester lettre morte en raison du défaut d'exécution d'une décision de justice par les autorités de l'Etat*

Quand bien même le juge peut enjoindre l'hébergement de demandeurs d'asile, ces derniers peuvent en être privés et être contraints de rester à la rue, en raison du manquement des autorités de l'Etat à exécuter la décision de justice pourtant définitive et exécutoire. Outre le fait qu'une telle situation est contraire aux obligations prévues par le droit interne, elle est susceptible de constituer une violation des obligations positives de l'Etat de prendre les mesures propres à empêcher que des personnes ne soient soumises à des traitements inhumains ou dégradants. Dans *Khan c. France*, la Cour rappelle que « l'article 3 combiné avec l'article 1 doit permettre une protection efficace, notamment des enfants et autres personnes vulnérables, et inclure des mesures raisonnables pour empêcher des mauvais traitements dont les autorités avaient ou auraient dû avoir connaissance ».³⁵

Le Défenseur des droits a été saisi de réclamations individuelles portant sur la non-exécution de décisions de justice par le préfet et l'OFII à Z., U. et Y.

A titre d'exemple, il a été saisi de plusieurs affaires dans lesquelles des injonctions avaient été prononcées par le juge des référés du tribunal administratif de U. en décembre 2018 avec astreintes mais non exécutées par l'OFII au sujet du rétablissement des CMA à des demandeurs d'asile. Par décisions prises en novembre 2020, les astreintes ont été liquidées.³⁶

Concernant la ville de Z., le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation qui l'alertait sur le caractère systématique de la non-exécution de décisions de justice ordonnant des mises à l'abri de personnes à la rue par la préfecture de X. Le juge a d'ailleurs considéré que cette pratique méconnaissait l'article 6 de la Convention.³⁷ Cette réclamation a été instruite auprès de la préfecture par courriers dans lesquels le Défenseur des droits a pointé le fait que cette situation contraignait les familles à saisir la Cour pour obtenir des mesures provisoires. En réponse, il a été indiqué que leurs services se seraient retrouvés temporairement dans l'impossibilité d'assurer un hébergement à l'ensemble de ces requérants en raison de la saturation du dispositif dans le département. Le préfet a toutefois confirmé que depuis le 1^{er} août 2018, toutes les injonctions d'hébergement prononcées par le juge dans le cadre de référés liberté seraient exécutées par ses services et qu'il n'existerait dès lors plus aucun blocage dans la mise en œuvre de ces décisions de justice.

³³ Rapport Droits fondamentaux des étrangers en France, mai 2016.

³⁴ Décision n° 2020-150 précitée.

³⁵ *Khan* précité, § 73.

³⁶ TA U., ordonnances, 3 novembre 2020, requêtes n° 2000354 et n° 2000331.

³⁷ TA Z., ordonnance, 18 juillet 2018, n° 1803279.

Le Défenseur des droits a récemment été saisi d'une réclamation portant sur un cas de non-exécution d'une ordonnance du tribunal administratif de Y. du 19 juin 2018 enjoignant à l'OFII de rétablir les CMA à l'intéressé en attendant le jugement au fond. Le 29 juin 2020, le tribunal a annulé les décisions litigieuses et enjoint à l'Office de reprendre le versement des prestations matérielles d'accueil.³⁸

L'absence d'exécution par les autorités de l'Etat de décisions de justice enjoignant l'octroi d'un hébergement à des demandeurs d'asile ne peut qu'accentuer l'atteinte à leur dignité, leur sentiment d'angoisse et l'absence de perspective de voir leur situation s'améliorer.

II. La non-exécution des décisions de justice accordant un hébergement est susceptible de constituer une violation de l'article 6 de la Convention

▪ *L'applicabilité de l'article 6 de la Convention*

Dans les présentes affaires, la Cour demande si, compte tenu de l'objet de la procédure devant les juridictions internes et du statut de demandeur d'asile des requérants, l'article 6 de la Convention qui garantit le droit à un procès équitable est applicable.

Le litige porté devant le juge administratif par un demandeur d'asile privé de CMA en vue d'obtenir un hébergement relève-t-il du volet civil de l'article 6, à savoir de la notion de « *contestations sur des droits et obligations de caractère civil* » ? La jurisprudence de la Cour et les critères qu'elle a dégagés au fil de ses arrêts devraient conduire la Cour à répondre par l'affirmative. Rappelant systématiquement que le terme « *civil* » a une signification autonome au sens de la Convention, elle considère que les contestations relatives à des questions de sécurité sociale et d'aides sociales relèvent du champ d'application de l'article 6³⁹. Les aspects de droit public et l'intervention étatique ne suffisent pas à écarter l'applicabilité de cet article.

La Cour a ainsi déjà eu l'occasion d'admettre l'applicabilité de l'article 6 à la question des allocations de logement⁴⁰ et de l'aide à obtenir un logement social. L'arrêt *Fazia Ali c. Royaume-Uni* est particulièrement éclairant à cet égard.⁴¹ Il porte sur la situation d'une ressortissante britannique, sans abri, parente de deux enfants, qui sollicite une assistance auprès des autorités pour obtenir un logement, en se prévalant d'un droit prévu par la législation en vigueur.

Après avoir mis en œuvre les critères d'applicabilité de l'article 6 et la jurisprudence précitée, la Cour a conclu que le droit exécutoire à bénéficier d'un logement social de la requérante était un « *droit civil* » et qu'elle pouvait donc se prévaloir des dispositions de cet article. Selon elle, la prestation en nature qu'est le logement qui n'est pas à distinguer de l'allocation de logement, l'intervention étatique et l'exercice d'un pouvoir de discrétion dans la reconnaissance du droit et sa mise en œuvre ne suffisent pas à écarter l'applicabilité de l'article 6. Sur l'exercice du pouvoir de discrétion, la Cour relève en l'espèce qu'il était limité et qu'une fois les conditions fixées par la loi remplies, les autorités étaient tenues légalement de trouver un logement à la requérante.

Dans le type d'affaires qui sont présentement devant la Cour, les demandeurs d'asile se prévalent devant le juge administratif d'un droit à l'hébergement qui est inscrit en droit interne, qu'ils invoquent en qualité de demandeurs d'asile, au titre du droit à l'accès à des CMA prévu par le CESEDA d'une part, et en qualité de personnes sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale, au titre de du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence prévu à l'article 345-2-2 du CASF, d'autre part. En vertu de ces dispositions, l'Etat est

³⁸ TA Y., ordonnances, requêtes n° 1803844 et 1803845, 29 juin 2020.

³⁹ *Tsfayo c. Royaume-Uni*, 60860/00, § 40, 14 novembre 2006; *Salesi c. Italie*, 26 février 1993, série A 257-E, § 19. Harris, O'Boyle and Warbrick constatent que « *les litiges concernant les droits à la sécurité sociale et l'assistance sociale ont été régulièrement acceptés comme relevant de l'article 6, généralement sans argument contraire de l'Etat défendeur* », *Law of the European Convention on human rights*, 2018.

⁴⁰ *Tsfayo* précité.

⁴¹ *Fazia Ali c. Royaume-Uni*, 40378/10, 20 octobre 2015.

légalement tenu de fournir un hébergement à ces personnes et son pouvoir de discrétion est limité lorsque les conditions prévues par la loi sont remplies.

Dès lors, l'article 6 de la Convention est applicable au type de litiges qui sont portés aujourd'hui devant la Cour et les requérants peuvent se prévaloir du droit à l'exécution des décisions de justice garanti à l'article 6.

Par ailleurs, la question de l'applicabilité de l'article 6 ne semble avoir jamais été soulevée par la Cour dans des affaires relatives à l'exécution des décisions de justice, similaires aux présentes requêtes, comme dans *Tchokontio Happi c. France*, qui porte sur la non-exécution des décisions du juge administratif enjoignant au préfet le logement de la requérante au titre du droit au logement opposable (DALO) garanti par la loi du 5 mars 2007.⁴²

Enfin, le statut de demandeur d'asile ne saurait priver ce dernier de l'invocabilité de l'article 6 et du droit à l'exécution d'une décision de justice lui accordant un hébergement au titre des dispositions précitées. La jurisprudence écartant l'applicabilité de l'article 6 au contentieux relatif à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers, tel que les procédures d'expulsion et de demande d'asile, ne s'applique pas ici eu égard à l'objet du litige.

▪ *Le non-respect de l'article 6 de la Convention*

Selon une jurisprudence constante, le droit à l'exécution d'une décision de justice est un des aspects du droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention. Le droit à un tribunal serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire restât inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décrive en détail les garanties de procédure – équité, publicité et célérité – accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires ; si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6.⁴³

En application de cette jurisprudence, l'absence d'exécution par les autorités de l'Etat d'une décision de justice définitive et exécutoire leur enjoignant de trouver un lieu d'hébergement à des demandeurs d'asile porte une atteinte au droit à l'exécution d'une décision de justice et prive les dispositions de l'article 6 de tout effet utile. En outre, la Cour considère que l'Etat ne peut prétexter de la pénurie de logements, du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas exécuter une décision de justice.⁴⁴

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

La Défenseure des droits

Claire HÉDON

⁴² *Tchokontio Happi c. France*, 65829/12, 9 avril 2015.

⁴³ Voir, entre autres, *Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 40, Recueil 1997-II ; *Tchokontio Happi* précité.

⁴⁴ *Tchokontio Happi*, précité, §§ 50-52.