



Paris, le 19 juin 2014

---

## Décision du Défenseur des droits MSP-2014-087

---

### Le Défenseur des droits,

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

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits et notamment l'article 33 ;

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

---

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

Vu la Directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment les articles L. 741-4, L.742-1 et R.742-1 ;

Vu les articles L.348-1, L.348-2 et R.348-1 du code de l'action sociale et des familles et l'article L.5423-8 du code du travail ;

---

Ayant pris connaissance de la requête introduite contre la France par *N.H.* (n° 28820/13), communiquée par la Cour européenne des droits de l'Homme le 16 janvier 2014 et soulevant la question des modalités d'accueil des demandeurs d'asile sur le territoire français, et plus particulièrement du respect par les autorités de leurs obligations relatives aux conditions matérielles d'accueil qui doivent être garanties à tout demandeur d'asile au regard de la jurisprudence de la Cour et du droit de l'Union européenne,

Autorisé par la Cour le 2 juin 2014 à présenter une tierce intervention dans le cadre de la procédure précitée ;

Décide de présenter des observations devant la Cour.

Le Secrétaire Général

Richard Senghor

## **Tierce-intervention du Défenseur des droits dans l'affaire *N.H. c. France* (requête n°28820/13)**

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

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

Conformément aux articles 36 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« Convention »), 44 du Règlement de la Cour et à l'article 33 de la loi organique précitée, le 9 avril 2014, le Défenseur des droits a saisi la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) d'une demande de tierce-intervention dans l'affaire *N.H. c. France* communiquée au Gouvernement le 16 janvier 2014 (requête n°28820/13). Le 2 juin 2014, la Cour l'a autorisé à déposer des observations.

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

Depuis sa création, le Défenseur des droits a été plusieurs fois saisi par des associations, telles que la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) et le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) de situations relatives aux difficultés d'accès des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil adéquates. Il a eu l'occasion de s'exprimer à ce sujet lors de son audition le 9 avril 2013, par M. Mathias FEKL, parlementaire en mission auprès du ministre de l'Intérieur.<sup>2</sup>

Tant la jurisprudence de la CEDH que le droit de l'Union européenne reconnaissent qu'un demandeur d'asile dispose de droits inhérents à son statut, notamment le droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes, et que les Etats ont l'obligation de les mettre en œuvre et d'en garantir l'accès effectif et ce, dès l'introduction de la demande d'asile et jusqu'à l'examen de la demande d'asile 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 (« Procédure Dublin »)<sup>3</sup> (I). Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile tel qu'il fonctionne en France aujourd'hui ne permet pas de garantir l'accès effectif à de telles conditions, contraignant de nombreux demandeurs d'asile à vivre dans une situation d'extrême précarité, contraire aux normes européennes, notamment à l'article 3 de la Convention (II).

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

<sup>2</sup> M. Mathias FEKL avait notamment pour mission de faire des propositions concernant l'accueil des étrangers dans les préfectures et les modalités d'instruction des dossiers. Aux termes de cette mission, il a remis le rapport « *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France* » en mai 2013.

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

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

Le droit des demandeurs d'asile à bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes est garanti aussi bien par le droit de l'Union européenne que par la jurisprudence de la CEDH. Ce droit est inscrit dans la directive européenne 2003/9/CE du 27 janvier 2003 dite « Directive Accueil ». Cette directive vise à mettre en place, à court terme, un régime d'asile européen commun garantissant à tout demandeur d'asile, ressortissant d'un pays tiers ou apatride présent dans l'espace européen, des conditions minimales d'accueil.

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

Ces conditions doivent comprendre non seulement la nourriture, l'habillement, mais également le logement, ainsi qu'une allocation journalière. Elles peuvent être fournies en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons.<sup>4</sup> Quelle que soit la forme que prennent ces conditions d'accueil, elles doivent garantir aux demandeurs d'asile un niveau de vie adéquat pour leur santé et assurer leur subsistance. Si l'Etat décide de verser des allocations financières ou des bons, il faut que le montant de l'aide financière soit suffisant, et qu'elle leur permette de disposer d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location.<sup>5</sup>

Par ailleurs, ces conditions matérielles d'accueil doivent bénéficier à tous les demandeurs d'asile, qu'ils soient admis au séjour (en procédure « normale ») ou qu'ils ne le soient pas et qu'ils relèvent de la procédure prioritaire<sup>6</sup> ou de la procédure « Dublin »<sup>7,8</sup>.

En outre, aux termes de l'article 13 de la directive, ces conditions doivent être garanties aux demandeurs d'asile, dès l'introduction de leur demande. La CJUE l'a rappelé dans un arrêt du 27 février 2014, précisant ainsi la portée de sa jurisprudence :

*« l'économie générale et la finalité de la directive (...), ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire, après l'introduction d'une demande d'asile, de la protection des normes minimales établies par cette directive ».*<sup>9</sup>

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

Le droit de l'Union européenne, et notamment la Directive Accueil, a récemment trouvé une résonance particulière dans la jurisprudence de la CEDH. S'il est établi que l'article 3 de la Convention ne garantit pas le droit au logement<sup>10</sup> et que la Cour reconnaît le droit des Etats contractants de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des ressortissants étrangers, elle estime cependant, depuis l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, que « l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait partie du droit positif » et « pèse sur [les Etats de l'Union européenne], en vertu des termes de la législation nationale qui

<sup>4</sup> Article 2 j) de la Directive Accueil.

<sup>5</sup> Article 13 de la Directive Accueil ; CJUE, C-79/13, 27 février 2014.

<sup>6</sup> Le demandeur d'asile peut se voir refuser l'admission au séjour et placé en procédure prioritaire dans les cas prévus à l'article L.741-4 2°) à 4°) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) : lorsqu'il a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1er de la convention de Genève de 1951 ou d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr ; lorsque sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ; ou lorsque la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

<sup>7</sup> Le demandeur d'asile peut également se voir refuser l'admission au séjour et placé en procédure Dublin, en application de l'article L.741-4 1°) du CESEDA.

<sup>8</sup> CJUE, C-179/11, 27 septembre 2012 (Cimade et Gisti).

<sup>9</sup> *Ibid*, point 39 ; CJUE, C-79/13, 27 février 2014, point 35.

<sup>10</sup> *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 99, CEDH 2001-I.

transpose la Directive Accueil ». Cette obligation fait partie du droit positif en raison, précise la Cour, du « *large consensus à l'échelle internationale et européenne* » sur la nécessité d'accorder une protection spéciale aux demandeurs d'asile. Elle rappelle que leur vulnérabilité est inhérente à leur qualité de demandeur d'asile.<sup>11</sup>

Dès lors, au regard de ces normes européennes convergentes tendant à établir un standard en matière d'accueil des demandeurs d'asile, les Etats contractants, notamment la France, ont au regard de l'article 3 de la Convention et de la Directive Accueil, une  obligation positive de garantir aux demandeurs d'asile démunis l'accès à des conditions d'accueil leur permettant de subvenir à leurs besoins essentiels (se loger, se nourrir et se vêtir).<sup>12</sup>

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

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

## **II. Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile tel qu'il fonctionne en France ne permet pas de garantir l'accès effectif aux conditions matérielles d'accueil**

Aujourd'hui, accéder à la procédure d'asile et faire valoir ses droits en tant que demandeur d'asile – comme celui de bénéficier de normes minimales d'accueil décentes – se révèle un parcours semé d'obstacles. Avant de pouvoir déposer sa demande d'asile, il faut en effet que le ressortissant étranger se trouvant sur le territoire national en situation irrégulière  dépose une demande d'admission au séjour  auprès des autorités préfectorales compétentes (préfet de département ou préfet de police à Paris).<sup>13</sup> Depuis 2006, l'admission au séjour des demandeurs d'asile est régionalisée : à l'exception de l'Île-de-France, de l'Alsace et de la Corse, le préfet compétent pour procéder à l'admission au séjour est le préfet du département, chef-lieu de région.

Pour sa demande d'asile, le demandeur n'est pas tenu de présenter de pièces d'identité ou de passeport. Il doit simplement communiquer des éléments sur les conditions de son entrée sur le territoire français ainsi que l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant l'instruction de sa demande d'asile.<sup>14</sup> Or, très souvent démunis de domicile fixe ou même d'hébergement chez un particulier, les demandeurs d'asile bénéficient la plupart du temps d'une domiciliation auprès d'une association, qui doit être agréée par la préfecture. A cet égard, le Défenseur des droits a été alerté du fait que des pressions seraient opérées sur les associations au moment de leur demande d'agrément, afin qu'elles acceptent d'entrer dans un dispositif particulier, lequel semble établir un *numerus clausus* des demandes d'admission provisoire au séjour. Plusieurs exemples de « filtrage » des demandeurs d'asile dans différentes préfectures ont été rapportés au Défenseur des droits (limité à quelques demandeurs par jour ou par semaine). Par exemple, à Paris, cinq associations auraient accepté le mécanisme suivant : au lieu et place d'un accès libre en préfecture en vue de l'admission au séjour, les associations enverraient la liste des personnes domiciliées chez elles afin que la préfecture convoque elle-même un nombre restreint des demandeurs d'asile dans des délais plus ou moins longs. Les personnes domiciliées par d'autres

<sup>11</sup> CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], no 30696/09, CEDH 2011, §§249-251.

<sup>12</sup> *M.S.S.*, précité, §§ 232, 251.

<sup>13</sup> A cet égard, il est renvoyé aux articles L.741-1 et 741-2 du CESEDA.

<sup>14</sup> R.741-2 du CESEDA.

associations agréées (n'ayant pas accepté ce dispositif) se verraient dans l'impossibilité d'accéder au guichet de la préfecture et, partant, privées d'accès à la procédure d'asile.

Ainsi, en filtrant les demandeurs d'asile au lieu de les enregistrer immédiatement, les préfectures contreviennent à la loi mais également aux normes européennes sur l'accès à la procédure d'asile.

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

**a) Des pratiques préfectorales privant le demandeur d'asile de l'accès aux conditions matérielles d'accueil**

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

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

Sur l'accès aux mesures d'aide sociale, l'article L.348-1 précité dispose : « Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillis dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile [CADA] les étrangers en possession d'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du [CESEDA] ». Aux termes de l'article L. 348-2 du même code, « les CADA ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en possession de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du [CESEDA], pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile. Cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou à la date de la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile (...) ».

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

Pour pouvoir bénéficier des mesures d'aide sociale et ne pas rester dans une situation de précarité, encore faut-il que le demandeur d'asile puisse faire enregistrer sa demande d'asile dans un bref délai. Or, force est de constater aujourd'hui que ce n'est pas le cas dans certaines régions de France, où des demandeurs d'asile se présentant avec leur dossier complet à la préfecture ne se voient remettre aucune APS mais uniquement des convocations pour des rendez-vous trois à six mois plus tard pour faire enregistrer leur demande d'asile. Mises en place pour gérer le flux des demandeurs d'asile sur le territoire, ces pratiques préfectorales retardant de plusieurs semaines voire de plusieurs mois la délivrance de l'APS et l'accès à la procédure d'asile, excluent des demandeurs d'asile du bénéfice du dispositif d'accueil. La présente affaire *N.H.* dont la Cour est saisie illustre parfaitement cette situation, concernant la ville de Paris.

Dans son rapport de 2012, la CFDA constatait ces délais excessifs pour délivrer l'APS dans certaines régions, variant de quelques jours à 3 à 5 mois (c'est le cas par exemple des préfectures des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne, de Paris et du Nord).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> CFDA, « *Droit d'asile en France : conditions d'accueil, Etat des lieux 2012* ».

Or, aux termes de l'article R.742-1 du CESEDA, la délivrance de l'APS doit intervenir dans un délai maximal de 15 jours. Ce délai réglementaire est par ailleurs bien supérieur au délai maximal fixé par la Directive Accueil. En effet, son article 6 dispose que les Etats :

*« font en sorte que les demandeurs reçoivent, dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande auprès des autorités compétentes, un certificat délivré à leur nom attestant leur statut de demandeur d'asile ou attestant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire de l'Etat membre pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen ».*

Le rapport de 2007 sur l'application de la Directive Accueil atteste que le respect d'un délai de trois jours n'est pas formulé à titre indicatif, mais s'impose bien aux Etats.<sup>16</sup> La Commission européenne y précise en effet que *« l'article 6 impose aux Etats membres de délivrer aux demandeurs d'asile un document à leur nom attestant leur statut dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande d'asile »*. Elle y constate par ailleurs que plusieurs Etats, dont la France, ne respectent pas ce délai. L'interprétation donnée à ces dispositions est confirmée par la Directive européenne 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale qui précise que le délai de trois jours est maximal. L'article 6 dispose en effet : *« Lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande. »*

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

Dans le contexte du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en France, le non-respect de ce délai par les préfetures a pour conséquence d'exclure pendant plusieurs mois les demandeurs d'asile du dispositif d'accueil prévu pour eux et de les priver de l'accès à un éventail de droits attachés au statut de demandeur d'asile (notamment les mesures d'aide sociale comprenant l'hébergement, l'accompagnement, l'accès à une protection maladie...). Ces pratiques préfectorales placent ces derniers dans une situation d'extrême précarité susceptible de porter atteinte à leur dignité et d'être contraire à l'article 3 de la Convention, lequel prohibe de manière absolue tout traitement inhumain ou dégradant.<sup>17</sup> A cet égard, on peut noter dans le cadre de recours indemnitaires, une évolution jurisprudentielle tendant à reconnaître le caractère dégradant des conditions de vie des demandeurs d'asile ne bénéficiant pas des conditions matérielles d'accueil.<sup>18</sup>

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

*« L'objectif tendant à diminuer les délais d'examen des demandes d'asile – recours devant la CNDA inclus – est un objectif partagé par l'ensemble des personnes entendues par vos rapporteurs.*

*Il s'agit en effet d'une condition essentielle pour permettre aux demandeurs de sortir de la précarité inévitable et de l'incertitude quant à l'avenir dans lesquels ils sont plongés dans l'attente d'une décision sur leur demande. Les représentants du comité médical pour les exilés*

<sup>16</sup> Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/ce du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres, le 26.11.2007, COM(2007) 745 final.

<sup>17</sup> *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité.

<sup>18</sup> TA, Limoges, 7 février 2013, n° 1100970-1101579. Voir également TA, Caen, 19 mars 2013, n°1100970.

(COMEDE) ont par ailleurs souligné que l'état de santé, notamment psychique, des demandeurs d'asile avait tendance à se dégrader au cours de la procédure d'examen des demandes, notamment sous l'effet des conditions d'hébergement, de leur capacité à s'alimenter correctement et de l'isolement relationnel et social qui accompagne l'exil ».<sup>19</sup>

Depuis plusieurs années, la situation critique des demandeurs d'asile vivant dans la rue a fait l'objet de nombreux rapports et avis, interpellant les autorités sur la nécessité de prendre des mesures pour leur garantir un accès effectif à leurs droits, en conformité avec les normes européennes. Saisi de ce sujet dès sa création, le Défenseur des droits a récemment pris position lors de son audition par le sénateur M. FEKL. A cette occasion, il a fait état des dysfonctionnements du dispositif rapportés dans le cadre des présentes observations, notamment de la restriction à l'accès au guichet de la préfecture et des délais excessifs pour obtenir l'APS. Il a également formulé des recommandations au gouvernement, notamment le rappel, par voie de circulaire : - du caractère illégal des pratiques préfectorales ; - de l'obligation qui incombe aux services de la préfecture d'enregistrer toute demande d'admission au séjour en vue de demander l'asile dès lors que cette demande est non abusive et non dilatoire ; et, - de l'obligation de délivrer un récépissé attestant de cette démarche.

Par ailleurs, en 2012, dans un rapport d'information sur la procédure d'asile, des sénateurs relevaient que l'enregistrement de la demande d'asile en préfecture est un « parcours du combattant » :

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

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

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

Vos rapporteurs souhaitent donc qu'un effort tout particulier soit accompli par le Gouvernement pour permettre à l'ensemble des préfectures de respecter le délai maximal réglementaire de 15 jours entre la formulation de la demande et son enregistrement effectif (...)<sup>20</sup>

Dans son rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile du 10 avril 2014, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques constatait le caractère excessif des délais de la procédure et les disparités territoriales dans le traitement des demandes :

« Les délais excessifs de la procédure de l'asile peuvent être constatés dès l'entrée dans la procédure, qui prévoit la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour et l'accès à une domiciliation. Dès cette première étape, le parcours du demandeur d'asile est caractérisé par la multiplicité des intervenants et des lieux, d'une part, et une certaine complexité, d'autre part, qui induisent des délais dont la réduction est très souhaitable.

(...) le premier accueil des demandeurs d'asile présente des dysfonctionnements et manque de lisibilité, ce que le groupe de travail a également relevé au cours de ses auditions. Une réorganisation de ce premier accueil devrait être conduite, afin de le rendre plus lisible et plus simple pour le demandeur d'asile, d'accélérer les premières étapes afin de déposer plus

<sup>19</sup> Sénat, Rapport d'information sur la procédure d'asile, 14 novembre 2012.

<sup>20</sup> *Ibid.*

*rapidement la demande, et de rendre plus « fluide » la procédure, en évitant ainsi l'encombrement des services préfectoraux comme des opérateurs en charge de l'accueil.*

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

Le gouvernement lui-même a constaté que le système de l'asile était « à bout de souffle » et qu'il était nécessaire de le réformer. Il a d'ailleurs lancé un processus de concertation nationale en juillet 2013.<sup>21</sup>

La situation d'extrême précarité des demandeurs d'asile exclus du dispositif d'accueil du fait de pratiques préfectorales dérogatoires est donc notoire. Comme dans l'arrêt *M.S.S.*,<sup>22</sup> les autorités ne peuvent ignorer la situation de ces personnes lorsqu'elles se présentent à la préfecture pour demander l'asile et qu'on refuse de leur délivrer l'APS dans les délais fixés par la loi, puis lorsqu'ils se présentent plusieurs mois plus tard aux convocations. D'ailleurs, la domiciliation associative présentée par la majorité d'entre eux comme seule preuve de domicile lors de leur premier passage en préfecture en atteste.

*b) Un recours ne permettant pas aux demandeurs d'asile d'accéder aux conditions matérielles d'accueil*

Afin de faire valoir leurs droits, les demandeurs d'asile ne s'étant vu délivrer que de simples convocations par la préfecture – comme *N.H.* en l'espèce - se sont donc tournés vers le juge administratif des référés, en vue de mettre fin à cette situation de dénuement.

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

Dans un premier temps, se référant directement à la Directive Accueil, le Conseil d'Etat a reconnu le droit de bénéficier des conditions matérielles d'accueil comme un corollaire du droit d'asile, liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative<sup>23</sup>. Sur ce fondement, il considérait en 2009 que le fait de différer de plusieurs mois l'examen de la situation d'un demandeur d'asile, sans le mettre en possession d'une APS dans le délai réglementaire de 15 jours et sans prendre aucune autre mesure pour lui garantir des conditions matérielles d'accueil couvrant ses besoins fondamentaux constituait une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile<sup>24</sup>.

Par la suite, **le Conseil d'Etat a cependant limité la portée de cette jurisprudence et de son interprétation de la Directive Accueil, en demandant aux juges du fond de mettre en balance un certain nombre d'éléments afin de déterminer si l'atteinte au droit d'asile était avérée** : les moyens dont dispose l'administration, les diligences effectuées par celle-ci pour trouver une solution d'hébergement, et le degré de vulnérabilité de la personne, apprécié en fonction de son âge, de son état de santé et de sa situation familiale. Dès lors, dans les cas où l'afflux des demandeurs d'asile et la réalité des moyens de l'administration la contraindraient matériellement à prévoir des délais de convocation, **le Conseil d'Etat estime que les délais de trois mois pratiqués par les préfectures sont raisonnables et qu'il n'y a pas d'atteinte au droit d'asile**<sup>25</sup>.

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

<sup>21</sup> Il comprenait quatre ateliers, dont « Accueil, orientation et accompagnement des demandeurs d'asile » et « Hébergement des demandeurs d'asile », « Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ».

<sup>22</sup> CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 258.

<sup>23</sup> CE, 12 janvier 2001, n° 229039.

<sup>24</sup> CE, 17 septembre 2009, n° 350536 et 350537, 3311950. Voir également CE, 23 mars 2009, n° 325884 ; CE, 6 août 2009, 330536-330537.

<sup>25</sup> CE, 10 mai 2012, n° 358828. Voir également CE, 16 septembre 2011, n° 352560 ; CE, 10 avril 2012, n°358151.

**Par ailleurs, en limitant la portée de la Directive Accueil, on peut se demander si le recours au juge administratif des référés du demandeur d'asile en attente de prise en charge est encore effectif au sens de l'article 13 de la Convention.** Selon une jurisprudence constante de la Cour, cet article impose en effet de garantir à tout demandeur d'asile placé sous sa juridiction l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils y sont consacrés, comme le droit de ne pas subir de traitement humiliant ou dégradant garanti par l'article 3. Le recours interne doit permettre l'examen du contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et offrir un redressement approprié. A cet égard, la Cour estime qu'un recours est effectif lorsqu'il peut empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite.<sup>26</sup> Or, au vu de la jurisprudence récente, il semble que le recours au juge administratif des référés ne permette pas aux demandeurs d'asile de mettre fin à une situation d'extrême précarité et de leur garantir un accès effectif aux conditions matérielles d'accueil, lorsqu'ils se trouvent dans des régions où il y a un afflux trop important de demandes d'asile.

Par ailleurs, l'argument tendant à soutenir que les demandeurs d'asile exclus du dispositif d'accueil et sans solution d'hébergement peuvent recourir à l'hébergement d'urgence de droit commun (appelé « le 115 » ou « veille sociale »), prévu par l'article L.345-2 du code de l'action sociale et des familles,<sup>27</sup> est irrecevable, tant il est notoire depuis quelques années, que ce dispositif est saturé. De nombreux rapports en attestent.<sup>28</sup> A travers ses nombreuses saisines, le Défenseur des droits a également pu constater l'état du dispositif et la situation de précarité des demandeurs d'asile, à Paris notamment : des familles avec enfants (notamment en bas âge) faisant appel au 115, qui ont essuyé des refus ou obtenu des réponses tardives les contraignant à vivre plusieurs nuits dehors ; qui ont pu être hébergées dans des hôtels mais éloignés des associations caritatives susceptibles de leur fournir une aide alimentaire ; ou qui ont pu être hébergées mais amenées à changer fréquemment de lieux d'hébergement. D'autres familles encore ont obtenu un hébergement de 5 jours puis subi une carence de 3 nuits. En outre, les conditions pour accéder à ce dispositif sont de plus en plus strictes, à un point tel qu'un jeune demandeur d'asile célibataire, sans charge de famille, ne présentant pas de pathologie grave (comme *N.H.* en l'espèce) n'est pas considéré comme prioritaire, et ne pourra donc dans les faits y accéder. Il obtiendra au mieux épisodiquement quelques nuitées d'hôtel. En effet, selon une jurisprudence de plus en plus restrictive, en contradiction avec le principe de l'inconditionnalité de l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence<sup>29</sup> et aux conditions matérielles d'accueil<sup>30</sup>, les contraintes sont telles que la priorité est donnée aux familles avec enfants, aux personnes âgées et/ou ayant des problèmes de santé.<sup>31</sup> Force est de constater que le renvoi des demandeurs d'asile sans hébergement vers ce dispositif en crise ne leur garantit pas les conditions d'accueil fixées par la Directive Accueil. Or, la CJUE n'a pas manqué de rappeler aux Etats membres leurs obligations à cet égard dans l'arrêt C-79/13 :

*« (...) que la directive 2003/9 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que, en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres puissent renvoyer ces derniers vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ce système assure aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par cette directive. »*<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Voir, parmi d'autres, CEDH, *Kudła c. Pologne* [GC], no 30210/96, § 158, CEDH 2000 XI.

<sup>27</sup> Cet article prévoit que dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité

<sup>28</sup> Voir, parmi d'autres, IGAS, Evaluation de la 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Janvier 2014 ; IGF, IGAS, IGA, L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013 ; FNARS, Rapport annuel du 115, 2012.

<sup>29</sup> L'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles garantit à toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale l'accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.

<sup>30</sup> La Directive Accueil demande aux Etats d'assurer à l'ensemble des demandeurs d'asile, quelle que soit leur situation, l'accès à des conditions minimales d'accueil leur garantissant un niveau de vie digne et couvrant les besoins fondamentaux.

<sup>31</sup> CE, 10 février 2012, n°356456.

<sup>32</sup> CJUE, C-79/13, § 51.

Concernant la possibilité pour le demandeur d'asile d'exercer un recours pour faire valoir son droit à l'hébergement opposable sur le fondement de l'article L.441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, si la jurisprudence lui reconnaît la possibilité d'accéder à cette procédure même en l'absence de demande d'hébergement en CADA,<sup>33</sup> il ne s'agit toutefois pas d'un dispositif d'accès universel au logement. La demande d'hébergement doit remplir certaines conditions : elle doit être considérée comme prioritaire et urgente par la commission de médiation compétente pour statuer sur sa demande, selon les critères fixés par la loi. Par ailleurs, compte tenu de la marge d'appréciation de cette commission et de la saturation du dispositif d'hébergement, une telle démarche semble vaine.

Enfin, il ne peut être reproché au demandeur d'asile de ne pas exercer de recours indemnitaire. Si ce recours pour méconnaissance de l'obligation d'hébergement des demandeurs d'asile permet *a posteriori* d'indemniser les demandeurs d'asile qui n'ont pu bénéficier d'hébergement pendant la procédure d'asile,<sup>34</sup> il ne constitue pas un recours effectif au sens de l'article 13 dans une situation de violation continue de l'article 3. En effet, celui-ci ne permet en aucun cas de mettre fin - dans l'urgence - à la situation d'extrême précarité d'un demandeur d'asile. La CEDH a eu l'occasion de rappeler l'ineffectivité d'un tel recours en cas de violation continue dans certaines affaires, notamment celles dans lesquelles les requérants toujours incarcérés subissaient des conditions de détention portant atteinte à leur dignité :

« (...) la Cour observe que le recours indemnitaire sur lequel s'appuie le Gouvernement (...) a déjà été considéré par elle comme effectif à l'égard de requérants qui ne sont plus placés dans une situation de violation continue, c'est à dire ceux qui ont été mais ne sont plus détenus dans des conditions susceptibles de porter atteinte à leur dignité (...). »<sup>35</sup>

En tout état de cause, à supposer que les recours mentionnés ci-dessus soient reconnus par la Cour comme effectifs au sens de l'article 13 de la Convention, il serait excessif, compte tenu de la situation des demandeurs d'asile, de leur vulnérabilité, de leur méconnaissance du droit français, et de leur accompagnement, de demander à ces derniers d'exercer tous ces recours pour faire valoir leurs droits, pourtant inscrits et garantis par de nombreux textes.<sup>36</sup>

Bien que des efforts aient été faits par le gouvernement pour augmenter la capacité d'accueil des demandeurs d'asile, la situation reste encore problématique pour les personnes considérées par le juge comme « non prioritaires », contraintes de vivre dans la rue.

En dehors de l'hébergement d'urgence, la non-admission au séjour des demandeurs d'asile a d'autres conséquences. En premier lieu, le demandeur d'asile muni d'une simple convocation, ne peut bénéficier de l'allocation temporaire d'attente (ATA) prévue à l'article L.5423-8 du code du travail et perçue en l'absence d'hébergement. S'agissant de l'accès à l'assurance maladie, il convient de souligner que les demandeurs d'asile bénéficient d'un régime particulier qui leur permet d'être affiliés à l'assurance maladie dès leur passage à la frontière, sans condition d'ancienneté sur le territoire français, à la condition toutefois de s'être présenté à la préfecture<sup>37</sup> et que cette présentation ait donné lieu à la délivrance d'un document de police valant autorisation de séjour (sauf-conduit, convocation, récépissé). Cette condition pose donc des difficultés lorsque le demandeur d'asile est dans l'attente du traitement de sa demande d'APS et que les délais de traitement pour accéder à l'enregistrement de la demande à la préfecture sont excessifs.

Dans ces circonstances, si aucune mesure spécifique n'est prise pour procurer au demandeur d'asile, sans ressource et sans hébergement, dans l'attente de l'examen de sa situation, des conditions matérielles d'accueil décentes lui assurant un niveau de vie digne et couvrant ses besoins

<sup>33</sup> CE, 1<sup>er</sup> août 2013, n° 345130.

<sup>34</sup> TA Limoges, 7 février 2013, n° 1100970-1101579.

<sup>35</sup> CEDH, *Canali c. France*, n° 40119/09, § 37, 25 avril 2013.

<sup>36</sup> CEDH, *Aquilina c. Malte* [GC], n° 25642/94, § 39, CEDH 1999-III, *Canali*, précité, § 39.

<sup>37</sup> Circulaire DSS/2A/DAS/DPM n° 2000-239 du 3 mai 2000 condition de résidence en France prévue pour le bénéfice de la couverture maladie universelle (assurance maladie et protection complémentaire).

fondamentaux (se loger, se nourrir, se laver), les autorités ne remplissent pas leurs obligations positives résultant de la jurisprudence *M.S.S.* de la CEDH et de la Directive Accueil.<sup>38</sup>

## **2. Un accès insuffisant aux conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ou en procédure « Dublin »**

Une fois convoqué à la préfecture, il n'est pas garanti que le demandeur d'asile puisse bénéficier des conditions matérielles d'accueil, notamment d'un hébergement. S'il est formellement reconnu que le demandeur d'asile non admis au séjour placé en procédure prioritaire ou en procédure Dublin bénéficie comme tout autre demandeur d'asile des conditions matérielles d'accueil,<sup>39</sup> il n'a cependant pas accès aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), réservés exclusivement aux demandeurs d'asile qui sont admis au séjour (en procédure normale)<sup>40</sup>. Le Conseil d'Etat estime que le dispositif de veille sociale institué par l'article L.345-2 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que le versement de l'ATA prévue à l'article L.5243-8 du code du travail « sont susceptibles de leur assurer des conditions matérielles d'accueil conformes aux dispositions de la Directive accueil ».<sup>41</sup>

A l'encontre de cette jurisprudence, deux arguments peuvent néanmoins être avancés pour démontrer que ce dispositif ne permet pas, dans les faits, de garantir des conditions matérielles d'accueil et un niveau de vie digne à ces demandeurs d'asile, telles que l'entendent la Directive Accueil et la jurisprudence de la Cour.

Tout d'abord, comme il l'a déjà été souligné précédemment, non seulement le dispositif de veille sociale de droit commun ne permet d'assurer qu'un hébergement temporaire, mais il est difficile d'accès en raison de sa saturation et de l'ordre de priorité fixé par les autorités. Quant à l'ATA, accessible à tous les demandeurs d'asile lorsqu'il n'y a pas de place en CADA, y compris à ceux qui ne sont pas admis au séjour (ceux qui sont placés en procédure prioritaire ou « Dublin »),<sup>42</sup> on peut se demander si le montant mensuel de cette allocation, à savoir 340,50 euros, est suffisant pour garantir des conditions matérielles d'accueil décentes, le temps de l'instruction de la demande d'asile (dont la durée peut être très longue),<sup>43</sup> étant souligné que la CJUE demande à ce que le montant d'une telle allocation soit suffisant pour que « les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, y compris un niveau de vie digne et adéquat pour la santé, leur soient assurés » et qu'elle leur permette de « disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location ».

Enfin, s'agissant de l'accès aux soins, les demandeurs d'asile placés sous procédure prioritaire ou « Dublin » ne sont pas considérés par les caisses primaires d'assurance maladie comme remplissant la condition de régularité de séjour. Ils sont donc contraints d'attendre 3 mois de présence ininterrompue sur le territoire pour pouvoir bénéficier de l'aide médicale d'Etat.

En conséquence, les conditions matérielles d'accueil ne semblent pas garanties à ces demandeurs d'asile.

C'est au regard de sa jurisprudence constante, selon laquelle la Convention ne vise pas à garantir des droits théoriques ou illusoires mais des droits concrets et effectifs<sup>44</sup>, que la Cour est appelée, à travers l'affaire *N.H. c. France*, à déterminer si le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile qui sont sans ressource et qui dépendent totalement de l'aide publique, leur garantit un accès effectif à des conditions matérielles d'accueil décentes répondant suffisamment aux exigences de la jurisprudence *M.S.S.* et de la CJUE sur la Directive Accueil.

Telles sont les observations du Défenseur des droits dans l'affaire *N.H. c. France*.

<sup>38</sup> *M.S.S.* précité, §§ 232, 251.

<sup>39</sup> Voir à cet égard CJUE, 27 septembre 2012, C-179/11 ; sur le demandeur en procédure prioritaire : CE, 16 juin 2008, n° 300636, CE, 7 avril 2011, n° 335924 ; sur le demandeur en procédure Dublin : CE, 14 février 2013, n° 365637 et 365638.

<sup>40</sup> Voir à cet égard, l'article L.348-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>41</sup> CE, 30 décembre 2013, n° 350191 ; voir également CE, 18 février 2014, n° 375403.

<sup>42</sup> Sur le droit à bénéficier de l'ATA pour les demandeurs en procédure Dublin : CE, 17 avril 2013, n° 335924.

<sup>43</sup> Voir à cet égard la décision CE, 13 août 2010, n° 342330 relative à un demandeur d'asile célibataire sans charge de famille, dans laquelle le Conseil d'Etat constate que l'ATA perçue « ne peut, eu égard [à son montant], être regardé comme satisfaisant à l'ensemble des exigences qui découlent de l'obligation d'assurer aux demandeurs d'asile, y compris en ce qui concerne le logement, des conditions d'accueil décentes ».

<sup>44</sup> Voir, parmi beaucoup d'autres, CEDH, *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, § 33, série A n° 37.