

Monsieur le Président de la Grande chambre
Cour européenne des droits de l'homme
Conseil de l'Europe
67075 Strasbourg-Cedex
Fax : +33 (0)3 88 41 27 30

Tierce-intervention

(art. 36§2 de la Conv. EDH)

Affaire *V.M. et autres c/ Belgique* renvoyée en Grande chambre par décision du 14 novembre 2015 et audience le 25 mai 2016 (requête n° 60125/11).

Par la présente, en application de l'article 44-2 du règlement de procédure de la Cour, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti) a l'honneur de présenter en qualité de tiers intervenants des observations écrites dans le cadre de l'affaire *V.M. et autres c/ Belgique* renvoyée en Grande chambre par décision du 14 novembre 2015 et audience le 25 mai 2016 (requête n° 60125/11). Cette tierce intervention a été autorisée par lettre du Greffier adjoint de la Grande chambre du 25 février 2016 (réf/ : CEDH-LF14.8bP3).

*

La présente tierce intervention a pour objet de démontrer à votre Cour que, même après l'adoption de la réforme de l'asile¹ transposant la directive 2013/33/UE², la France ne respecte pas ses obligations légales et européennes en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile. Elle a également pour objet de compléter et d'approfondir les tierces interventions déjà admises dans les affaires actuellement instruites par votre Cour, relatives à l'accueil des demandeurs d'asile en France³.

Cette tierce intervention permettra à votre Cour d'apprécier le caractère « réfragable »⁴ de la présomption de sécurité dont se prévaut l'Etat belge à l'égard de la France dans l'arrêt de chambre dans l'affaire *V.M.* ayant fait l'objet du présent renvoi en Grande chambre. La France ne serait pas « *un pays où l'on remet en question les conditions d'accueil et où existe un risque de refoulement subséquent vers le pays d'origine* ». La présence tierce intervention ne vise pas à créer à charge des Etats membres du Conseil de l'Europe des obligations nouvelles issues des articles 2 et 3 de la CEDH mais à démontrer que les Etats membres, en particulier la France, ne respecte pas leurs engagements européens. En effet le seuil minimal du droit aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'une protection internationale n'est autre que celui des obligations issues du droit de l'Union européenne dès lors qu'au bien pour la Cour de justice que pour votre Haute juridiction il se déduit du droit à la dignité de la personne humaine⁵.

Sont rappelées dans un premier temps les obligations légales incombant aux Etats membres de l'Union européenne concernant l'accueil des demandeurs d'asile, notamment au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de votre Cour. Dans une seconde partie, sont exposées les

¹ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

² 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, portant refonte de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003.

³ CEDH, *Sadik Panohi et Mohamed Atayi c/ France* (req. n° 30027/12), *Brahim Gjutaj c/France* (Requête n° 63141/13), *N.H. c/ France* (req. n° 28820/13).

⁴ CJUE, 21 décembre 2011, *N.S.*, C-411/10.

⁵ CJUE, 27 septembre 2012, *Cimade & Gisti*, C-179/11.

déficiences systémiques du dispositif d'accueil français, et plus spécifiquement d'hébergement, qui plus est lorsque les personnes sont vulnérables et/ou placées en procédure accélérée. Cet état des lieux est notamment effectué à l'aune de la réforme introduite en juillet 2015, par la loi dite « asile ».

I. Les obligations incombant aux Etats membres de l'Union européenne en matière d'accueil des demandeurs d'asile

A. Les dispositions du droit de l'Union européenne pertinentes relatives aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Selon l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « *la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée* ». L'article 4 prévoit quant à lui que « *Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ».

Dans ce cadre, et en application de la Convention de Genève de 1951 qui garantit aussi aux réfugiés le droit à un niveau de vie suffisant⁶, la directive 2013/33/UE⁷, dite « accueil », établit des normes minimales relatives à l'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE, notamment concernant l'hébergement des personnes prétendant à une protection internationale. L'article 18 de cette directive prévoit notamment que « *lorsque le logement est fourni en nature, il doit l'être sous une des formes suivantes ou en les combinant* :

- a) *Des locaux servant à loger les demandeurs pendant l'examen d'une demande de protection internationale présentée à la frontière ou dans une zone de transit,*
- b) *Des centres d'hébergement offrant un niveau de vie adéquat,*
- c) *Des maisons, des appartements, des hôtels privés ou d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs* ».

Le troisième paragraphe du même article complète : « *Lorsque les demandeurs sont hébergés dans les locaux et centres d'hébergement visés au paragraphe 1, points a) et b), les Etats membres tiennent compte des aspects liés au genre et à l'âge, ainsi que de la situation des personnes vulnérables* ».

Dans l'arrêt *Cimade et Gisti*⁸, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que ces dispositions s'appliquaient également aux demandeurs « dublinés », c'est-à-dire à ceux faisant l'objet d'une mesure prise au titre du règlement Dublin III : « *la directive 2003/09 doit être interprétée en ce sens qu'un État membre saisi d'une demande d'asile est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile établies par la directive 2003/09 même à un demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement n° 343/2003, de requérir un autre État membre aux fins de prendre en charge ou de reprendre en charge ce demandeur en tant qu'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile* »⁹.

L'arrêt *Saciri*¹⁰ est venu compléter les normes relatives à l'accueil des demandeurs d'asile, en posant le principe d'une garantie minimale par les Etats membres de couvrir les « *besoins fondamentaux* » des

⁶ V. en ce sens : G. Ruiz, *Les droits de la personne réfugiée au sein de l'Union européenne. Complémentarité et synergie des régimes en droit international et européen*, Thèse, Institut des hautes études internationales et du développement, Genève, 2015, pp. 257 et s

⁷ 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, portant refonte de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003.

⁸ CJUE, 4^e chambre, 27 septembre 2012, *Cimade & Gisti*, C-179/11. Lire notamment Marie-Laure Basilien-Gainche, « Obligations d'octroi des conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile "dublinés" » in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 2 octobre 2012.

⁹ *Ibid.* §42.

¹⁰ CJUE, quatrième chambre, 27 février 2014, *Fedasil c/ Saciri*, aff. C-79/13. Lire notamment Marie-Laure Basilien-Gainche et Serge Slama, « Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 05 mars 2014. URL : <http://revdh.revues.org/607>

demandeurs d'asile : « *si les Etats membres ne sont pas en mesure d'octroyer les conditions matérielles d'accueil en nature, la directive 2003/9 leur laisse la possibilité d'opter pour l'octroi des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières. Ces allocations doivent, cependant, être suffisantes pour que les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, y compris un niveau de vie digne et adéquat pour la santé, leur soient assurés* »¹¹.

Par ailleurs, le règlement Dublin III¹² (et avant lui, le règlement Dublin II¹³), prévoit des critères permettant de déterminer quel Etat membre de l'Union européenne est responsable de la demande de protection internationale déposée par un ressortissant d'un pays tiers. Cette détermination de l'Etat responsable se fait sur la base de critères objectifs et hiérarchisés. Conformément au paragraphe 14 de ce règlement, « *le respect de la vie familiale devrait être une considération primordiale pour les Etats membres lors de l'application du présent règlement* ».

Le préambule du règlement Dublin III définit notamment en son paragraphe 3 le concept de « pays sûrs » comme concernant « *les Etats membres, qui respectent tous le principe de non-refoulement, sont considérés comme des pays sûrs par les ressortissants de pays tiers* ». La Cour de justice de l'Union européenne a cependant considéré dans l'arrêt *N.S.*¹⁴ que cette présomption de « pays sûr » était « réfragable », au sens où elle doit pouvoir être renversée par le demandeur d'asile.

Ce renversement pourrait avoir lieu dans le cas où l'Etat membre déclaré responsable de la demande d'asile ne respecterait par les dispositions du droit de l'Union européenne relatives à l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

B. L'interprétation de ces dispositions par la Cour européenne des droits de l'homme

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) prévoit que « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains dégradants* ». A l'aune de cet article, et en prenant en compte les dispositions du droit de l'Union européenne précitées, votre Cour a fait évoluer la protection accordée aux demandeurs d'asile, notamment ceux faisant l'objet d'une application du règlement Dublin III. Le seuil de protection a également été renforcé par votre Cour dans l'arrêt *M.S.S. contre Belgique et Grèce*¹⁵ quant aux obligations incombant aux Etats dans l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, en soulignant que « [...] *l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait à ce jour partie du droit positif* »¹⁶. Partant, au sens de la jurisprudence de votre Cour, la privation des conditions matérielles du demandeur d'asile peut atteindre le seuil de l'article 3 CEDH (CEDH, *M.S.S.*, précité, § 251).

Dans ce même arrêt, votre Cour a insisté sur la prise en compte par l'Etat d'accueil de la vulnérabilité des demandeurs d'asile au titre des obligations positives qui lui incombe. Votre Cour a ainsi considéré qu'elle « *accorde un poids important au statut du requérant qui est demandeur d'asile et appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale* »¹⁷. Votre Cour a aussi considéré dans l'arrêt *Tarakhel*¹⁸ que « *la vulnérabilité des demandeurs d'asile était accentuée dans le cas de familles avec enfants et que les conditions d'accueil des enfants demandeurs d'asile devaient être adaptées à leur âge, de sorte qu'elles ne puissent engendrer pour eux*

¹¹ Ibid., § 48.

¹² Règlement n°604-2013 du 26 juin 2013 du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers (refonte).

¹³ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

¹⁴ CJUE, *N.S.*, 21 décembre 2011, C-411/10.

¹⁵ Cour EDH, GC, 21 janvier 2011, *MSS c/ Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09, §§253-263.

¹⁶ Ibid., § 250.

¹⁷ Voir, *mutatis mutandis*, Cour EDH, GC, 16 mars 2010, *Oršuš et autres c. Croatie*, n°15766/03, § 147.

¹⁸ Cour EDH, G.C. 4 novembre 2011, *Tarakhel c. Suisse*, Req. n° 29217/12.

une situation de stress et d'anxiété et avoir des conséquences particulièrement traumatisantes sur leur psychisme »¹⁹.

Enfin, votre Cour, ainsi que la Cour de Luxembourg, avaient considéré que l'état de vulnérabilité particulière des demandeurs d'asile doit être pris en considération par les autorités nationales au moment où elles mettent en œuvre le règlement Dublin, notamment lorsque des doutes sérieux existent quant aux capacités d'accueil du pays responsable²⁰. Ainsi, « *deux obligations cumulatives [incombent] pour chaque Etat membre de l'Union dans le cadre de Dublin. D'abord s'assurer que l'autre Etat membre vers lequel il transfère respecte bien le principe de non-refoulement vers un Etat tiers et, ensuite, s'assurer aussi que cet Etat offre un traitement au demandeur d'asile conforme à l'article 3 [de la CESDH] durant l'examen de sa demande* »²¹.

Les développements qui suivent visent à présenter les déficiences systémiques du dispositif français d'accueil, et plus spécifiquement d'hébergement, des demandeurs d'asile. Cette présentation permettra à votre Cour d'apprécier les défaillances des autorités françaises face à ses engagements européens en termes d'accueil des demandeurs d'asile, tels qu'ils viennent d'être exposés.

II. Les déficiences systémiques de l'accueil des demandeurs d'asile en France

A. Aperçu statistique de la demande d'asile en France et estimation du nombre de personnes à héberger

Selon le rapport d'activités de l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), les autorités françaises ont enregistré, en 2014, 64 811 demandes d'asile sur le territoire (réexamens et mineurs compris), soit une baisse de 2% de la demande d'asile par rapport à 2013²². En 2015, 79 914 demandes ont été enregistrées, dont 59 013 premières demandes soit une hausse de 22% par rapport à 2014²³. S'il n'égale pas le chiffre de 1989 (61 422 premières demandes), c'est le plus important depuis 25 ans²⁴. Toutefois en valeur absolue, la France accueille 6% des 1,2 millions de premières demandes de protection internationale enregistrées au sein de l'UE en 2015. Elle se situe certes au 6^{ème} rang européen mais loin derrière l'Allemagne (avec 441 800 primo-demandeurs, soit 35 % de l'ensemble des primo - demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE), suivie de la Hongrie (174 400, soit 14%), de la Suède (156 100, soit 12%), de l'Autriche (85 500, soit 7%), de l'Italie (83 200, soit 7%). Mais surtout en valeur relative, avec 1063 demandeurs d'asile par million d'habitants en 2015, elle prend une part assez modeste comparé à la Hongrie (17 699), la Suède (16 016), l'Autriche (9 970), la Finlande (5 876) et l'Allemagne (5 441). Elle est même en dessous de la moyenne européenne de 2 470 primo -demandeurs d'asile par million d'habitants UE²⁵.

Un tel résultat n'est pas sans rapport avec le fait que pendant plus de dix ans la France a cherché à rendre inattractif son système d'accueil des demandeurs d'asile, non seulement en sous-investissement de manière chronique dans le dispositif national d'accueil entre 2003 et 2013 mais aussi en excluant certaines catégories, en particulier les demandeurs d'asile placés sous procédure « Dublin », du droit aux conditions matérielles d'accueil et en maintenant un taux de reconnaissance d'une protection internationale beaucoup plus faible que d'autres pays européens comme l'Allemagne, la Suède ou la Belgique. Même la Grèce a désormais des taux de reconnaissance, après appel, comparables à ceux de la France²⁶. L'état de désaccueil des demandeurs d'asile en France est tel que les autorités françaises –

¹⁹ Ibid., §119.

²⁰ CEDH, *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

²¹ Henri LABAYLE, *Le droit européen de l'asile devant ses juges : précisions ou remise en question ?*, RFDA, n°2, mars-avril 2011 (disponible sur : <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2011/aprile/labayle-asilo.pdf>).

²² OFPRA, *Rapport d'activités 2014*, en ligne : <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/actualites/publication-du-rapport-d-activite>, p.8.

²³ Ministère de l'Intérieur, *Les demandes d'asile*, 15 janvier 2016.

²⁴ Gérard Sadik, « Asile en France : 2015 année record », blog Xénodoques, 4 février 2016.

²⁵ Eurostat, *Demandes d'asile dans les États membres de l'UE Nombre record de plus de 1,2 million primo - demandeurs d'asile enregistrés en 2015 Syriens, Afghans et Irakiens: principaux demandeurs*, 4 mars 2016.

²⁶ Eurostat, *Décisions sur les demandes d'asile dans l'UE. Les États membres de l'UE ont accordé la protection à*

OFPRA et OFII – doivent développer une politique particulièrement incitative, avec des opérateurs associatifs, pour convaincre quelques milliers de migrants du bidonville de la Lande à Calais pour les convaincre de faire une demande de protection internationale en France et de recevoir un accueil ailleurs que dans le Calais dans un « centre de répit » ou dans un centre d'accueil pour demandeur d'asile²⁷.

Afin de connaître plus précisément le nombre de demandeurs d'asile à héberger, il faut connaître le nombre de personnes en instance quelle que soit le type de procédure qui leur est appliquée. Les insuffisances d'accueil pour les années antérieures ont été exposées dans les tierces interventions précédentes du GISTI²⁸.

Pour cela, avant la réforme du droit d'asile de juillet 2015, les délais de traitements moyens de la demande d'asile étaient en 2012 de 205 jours pour l'OFPRA et de 303 jours pour la CNDA. A cela il faut ajouter les délais « cachés » de convocation en préfecture (22,93 jours en moyenne alors que le délai légal était alors de 15 jours), ainsi que les délais de notification des décisions de l'OFPRA et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), et de recours devant cette dernière (197 jours)²⁹. Selon les évaluations du rapport « Létard / Touraine », une demande d'asile était, en 2012, traitée dans un délai moyen de 766 jours³⁰, soit plus de deux ans. Ainsi, le nombre de demandeurs d'asile à héberger durant une année est deux fois plus important que la demande d'asile annuelle³¹. A cela s'ajoute les demandeurs d'asile « dublinés », car faisant l'objet d'une application du règlement « Dublin III ». Ils seraient environ 5000 selon EUROSTAT, mais ce nombre est difficile à évaluer, car ils ne sont pas dénombrés dans la demande d'asile par les organismes publics³². Au regard de ces éléments, la population à héberger chaque année ne correspondrait pas à la demande annuelle, mais à plus de 80 à 100 000 demandeurs en instance.

Pour 2014, l'OFPRA comptabilisait 29 336 demandes adultes en instance et l'instance d'appel, la Cour nationale du droit 20 331. Il n'existe pas de statistiques similaires pour les demandes en attente d'enregistrement, les personnes « Dubinées » et les personnes qui ont été rejetées par l'OFPRA et s'approprient à saisir la CNDA mais on peut estimer leur nombre à 18 000 et si on ajoute les mineurs, plus de 80 000 demandeurs d'asile étaient en instance fin 2014.

Certes, avec la réforme de l'asile, le gouvernement français a mis d'importants moyens à disposition de l'OFPRA pour « résorber le stock » de ces demandes mais l'augmentation importante du nombre de demandes en fin d'année a contrecarré cet effort. Fin 2015, 28 290 demandes adultes étaient en instance à l'OFPRA, 23 715 à la CNDA. Les données relatives aux autres procédures sont inconnues mais on peut estimer que plus de 78 000 demandeurs (mineurs compris) étaient en instance fin 2015, compte tenu de la résorption d'une partie du « stock ».

Quant aux délais d'admission au séjour alors que la loi française prévoit désormais, en application de la directive « accueil » de 2013, un délai de 3 jours, et exceptionnellement de 10 jours, dans la réalité les délais sont beaucoup plus longs et dépassent, notamment à Paris, plusieurs mois³³.

B. L'insuffisance des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile

plus de 185 000 demandeurs d'asile en 2014, 12 mai 2015.

²⁷ V. le rapport accablant pour les autorités françaises : Défenseur des droits, *Exilés et droits fondamentaux : la situation du Calais*, octobre 2015 et la condamnation de l'Etat et de la ville de Calais : CE, réf., 23 novembre 2015, *Ministre de l'Intérieur c/ Médecins du monde et Secours catholique*, n°394540, RDSS 2016.90, comm. D. Roman, S. Slama.

²⁸ CEDH, *Sadik Panohi et Mohamed Atayi c/ France* (req. n° 30027/12), *Brahim Gjutaj c/France* (Requête n° 63141/13), *N.H. c/ France* (req. n° 28820/13).

²⁹ S. Slama, « Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : dissuader ou accueillir ? », in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 13, 2015, p. 15-30, page 19.

³⁰ V. Létard, J.-L. Touraine, *La réforme de l'asile*, p. 392.

³¹ S. Slama, art. préc, p.20.

³² *Ibid.*

³³ M. Baumard, « Quatre mois d'attente avant de déposer une demande d'asile à Paris », *Le Monde*, 21 janvier 2016.

Face aux défaillances du dispositif national d'accueil et en vue de transposer la directive « accueil »³⁴ de 2013, les autorités françaises ont procédé à une récente réforme du droit d'asile introduite par la loi du 29 juillet 2015. Selon le ministère de l'intérieur, près de 55 000 places d'hébergement sont dédiées aux demandeurs d'asile fin 2015 en France³⁵. Environ 85 % de ces places sont occupées par des demandeurs d'asile – le reste l'étant par des bénéficiaires de la protection internationale ou par des déboutés du droit d'asile – ce qui correspond à 59 % des personnes demandant l'asile à héberger.

Selon ces nouveaux textes, les demandeurs d'asile sont accueillis soit en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA)³⁶, soit en accueil temporaire service de l'asile (AT-SA), ou en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA). Conformément à l'article L. 744-1 du CESEDA, le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile est géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), organisme placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur. Une allocation de demandeur d'asile (ADA) est également prévue : son montant journalier est calculé selon le nombre de personnes composant le ménage ($ADA = 3,40 \text{ €} \times (n+1)$, n étant le nombre de personnes du foyer). S'y ajoute si le ménage n'est pas hébergé dans le dispositif dédié ou dans un autre dispositif un montant de 4,20€ par personne adulte

1) Les déficiences des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA)

L'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit désormais que « *les personnes dont la demande d'asile a été enregistrée conformément à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile peuvent bénéficier d'un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile, à l'exception des personnes dont la demande d'asile relève d'un autre Etat (...)* ».

Si le gouvernement français a décidé la création d'un nombre important de places de ce type (4 000 en 2013-2014, 5 000 en 2015, 8630 en 2016³⁷ et 2 500 en 2017), en partie par la transformation de places d'HUDA en CADA, il s'agit de réduire une pénurie aiguë et structurelle qui avait cours les années précédentes³⁸.

Ainsi, en 2014, sur 24 411 places disponibles en CADA, il n'a été prononcé que 14 958 admissions³⁹. A la fin 2015, le dispositif CADA comptait 28 466 places⁴⁰ mais 4 055 places supplémentaires n'ont été autorisées et créées qu'au cours du dernier trimestre.

En conséquence, le manque de places en CADA constatées depuis plus d'une décennie demeurent malgré les milliers de places récemment créées.

2) Un report excessif vers le dispositif d'hébergement d'urgence pour demandeur d'asile (HUDA)

Les dispositifs d'hébergement d'urgence sont divers : il peut s'agir d'appartements, de centres collectifs ou de chambres d'hôtel. En 2012, on dénombrait près de 15 000 demandeurs d'asile en procédure normale hébergés dans le dispositif d'urgence, soit 47% du total des demandeurs d'asile hébergés

³⁴ Directive 2013/33/UE préc.

³⁵ Ministère de l'intérieur, *L'hébergement du demandeur d'asile*, 30 octobre 2015.

³⁶ Selon l'article L. 744-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « *sont des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile : 1° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles ; 2° Toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1 du même code. / Les demandeurs d'asile accueillis dans les lieux d'hébergement mentionnés aux 1° et 2° du présent article bénéficient d'un accompagnement social et administratif* ».

³⁷ Dont 5 130 pour accueillir des demandeurs « relocalisés » (environ 300 ont effectivement été relocalisés sur les 24 000 attendus).

³⁸ Voir les précédentes tierces interventions du GISTI, *préc.*

³⁹ S. Slama, art. *préc.*, p.21.

⁴⁰ G. Sadik, « Accueil des demandeurs d'asile, un schéma national enfin dévoilé », Blog Xenodoques, 28 février 2016 : <http://xenodoques.blog.lemonde.fr/2016/02/28/accueil-des-demandeurs-dasile-un-schema-national-enfin-devoile>

éligibles à une prise en charge en CADA⁴¹. Fin 2012, davantage de demandeurs d'asile étaient pris en charge dans les HUDA qu'en CADA « *dont une part importante de familles pour lesquelles l'hébergement au long cours en hôtel apparaît particulièrement inadapté* »⁴².

Le dispositif HUDA a augmenté de 146% en 2009 et 2013 pour atteindre 23 400 places (tandis que les places de CADA progressaient de 15%). Il était de 25 511 places fin 2015. Cette situation est extrêmement paradoxale, puisque le recours à l'HUDA est censé être exclusivement subsidiaire, secondaire, et justifié par l'urgence. Or désormais, ce dispositif accueille dans des conditions souvent précaires, 25 à 30 % des demandeurs d'asile⁴³. Les autres demandeurs d'asile sont soit hébergés par des proches soit, le plus souvent, réduits à la rue ou au dispositif de la veille sociale (le « 115 »), comme les sans-abri. Et selon *le Baromètre 2015 du 115* établi par Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)⁴⁴, 45% des personnes n'obtiennent jamais d'hébergement en plein hiver.

3) Un dispositif mis en place en urgence ne répondant pas aux obligations positives incombant à la France : les centres d'accueil et d'orientation (CAO)

A ces dispositifs d'accueil s'ajoute celui des CAO, mis en place dans l'urgence par deux notes cosignées des ministères de l'Intérieur et du Logement⁴⁵. L'écrasante majorité des personnes en attente d'un hébergement en CAO est constituée de personnes isolées vivant dans le bidonville de Calais. On dénombre également quelques familles logées dans des HUDA locaux. Surtout, l'essentiel d'entre eux sont des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure « Dublin », ou et d'une procédure accélérée.

A propos de ces dispositifs, un article du journal *Le Monde*⁴⁶ relate une étude menée par la FNARS, qui met en exergue les dérives de ce dispositif d'accueil :

«La pression pour vider la « jungle » de Calais est telle que l'on « survend » les CAO en y envoyant tous les publics. On y trouve donc des exilés qui n'ont rien à y faire, comme « des mineurs isolés étrangers et des réfugiés statutaires » (...) Ensuite, il n'est pas si facile de sortir des centres d'accueil. Ainsi, « en dépit de ces départs précoces en catimini, 88 % des CAO indiquent que la durée moyenne de séjour est supérieure à un mois et 65 % d'entre eux qu'elle est supérieure à deux mois ». Or, la durée de séjour ciblée dans les décrets encadrant le dispositif était d'un mois ».

4) Un nouveau schéma national d'accueil lacunaire

Une mission d'inspection de 2013 recommandait de faire en sorte que la prise en charge en CADA redevienne majoritaire dans l'hébergement des demandeurs d'asile « *pour atteindre une proportion des deux tiers des demandeurs d'asile [enregistrés dans une année], soit un parc de 35 000 places* »⁴⁷. Pour atteindre cet objectif, les capacités de prise en charge doivent être augmentées au-delà du programme de 4000 places déjà réalisé pour 2013-2014, de 2000 places par an à partir de 2015 jusqu'en 2019. Et encore, la mission d'inspections n'avait effectué ce calcul que pour les demandeurs d'asile « en procédure normale », c'est-à-dire hors ceux placés en procédure prioritaire (désormais appelée accélérée), en

⁴¹ Rapport de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales, et de l'Inspection générale de l'Administration, *L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013, p. 8.

⁴² *Ibid.*, p. 8.

⁴³ Cour des comptes, *L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*, référé du 20 octobre 2015, en ligne : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-accueil-et-l-hebergement-des-demandeurs-d-asile>.

⁴⁴ Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), *Baromètre du 115*, janvier 2016, page 2.

⁴⁵ G. Sadik, art. préc., 15 février 2016.

⁴⁶ Maryline Baumard, « Pourquoi les migrants de Calais bouillent les centres d'accueil et d'orientation prévus pour eux », *Le Monde*, 1^{er} mars 2016.

⁴⁷ Rapport de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales, et de l'Inspection générale de l'Administration, *L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013, p.8.

réexamen ou relevant du règlement Dublin. Pourtant, en application du droit de l'UE, tous les demandeurs d'asile doivent être pareillement pris en charge⁴⁸ – ce qui est loin d'être le cas en France.

Fin 2015, un plan a été dévoilé par le ministère de l'Intérieur⁴⁹, prévoyant notamment qu'en 2017, le dispositif national d'accueil devrait compter 60 864 places dont 40 352 places CADA et 20 512 places d'hébergement. Mais ces plans d'hébergement « ont été conçus à l'aune d'une stabilité voire une régression du nombre de demandes d'asile. Or, le dernier trimestre 2015 a connu une forte augmentation de celui-ci, et ils pourraient se révéler insuffisants pour atteindre l'objectif de 80% des demandeurs d'asile hébergés en 2017 qui a été fixé par la loi de finances 2016 »⁵⁰.

C. Le manque de prise en compte des demandeurs d'asile primo-arrivants, placés en procédure accélérée – ou vulnérables

1) Les primo-arrivants

Du fait de l'engorgement du dispositif qui leur est dédié, seule une minorité des demandeurs d'asile primo-arrivants peut chaque année intégrer un CADA. Un nombre sensiblement équivalent de demandeurs primo-arrivants peut être accueilli dans une structure d'hébergement d'urgence réservée aux demandeurs d'asile.

2) Les personnes placées en procédure accélérée

La législation française prévoyait, avant la dernière réforme, des dispositions dérogatoires pour les procédures dites prioritaires. Le CESEDA prévoyait quatre exceptions pour lesquelles le préfet peut refuser l'admission au séjour, notamment lorsqu'il s'agit de ressortissants d'un pays considéré comme « sûr », ou lorsqu'il s'agit d'une demande de réexamen présentant un fait nouveau⁵¹. Les intéressés n'étaient autorisés à se maintenir sur le territoire que pendant l'examen par l'OFPRA et l'accès aux CADA leur était interdit par la loi. Ces demandeurs d'asile n'avaient ainsi pas d'accès de plein droit aux conditions matérielles d'accueil, même si un recours était pendant devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ces dispositions ont été jugées non conformes au droit de l'UE et à la CEDH. Cette procédure prioritaire a été modifiée en conséquence lors de la dernière réforme législative précitée.

La législation française, issue de cette réforme, prévoit désormais que l'examen des demandes d'asile peut être accéléré à l'OFPRA, soit par la loi (pays considérés comme sûrs, réexamens) soit à l'initiative de l'OFPRA (demande manifestement infondée ou non pertinente), ou du préfet, chargé de l'enregistrement (5 cas). Le demandeur est autorisé à se maintenir sur le territoire jusqu'à la décision de la CNDA mais l'OFPRA doit statuer dans un délai de quinze jours et la CNDA dans un délai de cinq semaines. Pendant cette instruction, les personnes peuvent bénéficier des conditions d'accueil. Cependant, si la demande a été déposée, 120 jours après l'arrivée irrégulière sur le territoire ou en cas de réexamen, ces conditions peuvent être refusées. -et le sont sauf si une personne est « détectée » vulnérable selon l'article L. 744-6 du CESEDA.

3) Les personnes placées en procédure « Dublin » vers la France

En 2014, le nombre de transferts Dublin vers la France est de 1725, contre 834 en 2013, principalement en provenance d'Allemagne, de Suède et de Suisse⁵². Il arrive que ces personnes soient souvent en procédure accélérée, leur demande ayant déjà pu être évaluée dans un premier temps, et donc faire l'objet d'un réexamen.

⁴⁸ CJUE, 27 septembre 2012, *Cimade & Gisti*, préc.

⁴⁹ Information du 10 novembre 2015 relative à la création de 8 630 nouvelles places de centres d'accueil pour demandeur d'asile en 2016, notamment au titre du programme européen de relocalisation, ministère de l'Intérieur, NOR : INTV1524951.

⁵⁰ G. Sadik, art. préc., 28 février 2016.

⁵¹ Article L.741-2 du CESEDA.

⁵² G. Sadik, « Application des règlements DUBLIN et EURODAC en 2014 », Blog Xenodoques, 3 août 2015.

Des situations de personnes revenant en France dans le cadre d'une procédure Dublin ont révélé une certaine ineffectivité du réexamen de leur demande. La Cimade a ainsi relevé depuis mars 2015 le cas d'une quinzaine de personnes enfermées au Centre de rétention du Mesnil-Amelot en passe d'être éloignées dès leur arrivée en France, malgré l'acceptation par la France de leur reprise en charge au titre du règlement Dublin III. Toutes ces personnes ont par la suite été libérées par le juge administratif ou judiciaire⁵³.

4) Le cas des personnes vulnérables

Le droit de l'UE a imposé, depuis la directive « accueil » du 27 janvier 2003⁵⁴, une prise en compte des vulnérabilités des demandeurs d'asile, afin de leur faire bénéficier de conditions d'accueil et d'une procédure adaptée à leurs « besoins particuliers ». LA jurisprudence de votre Cour insiste pour que les Etats tiennent compte de la vulnérabilité inhérente au statut de demandeur d'asile, mais aussi à une vulnérabilité renforcée en présence d'enfants mineurs.

Une affaire pendante devant votre Cour (*Brahim Gjutaj c/France*⁵⁵) est évocatrice de l'état de dés-accueil des demandeurs d'asile en situation de vulnérabilité, avant la réforme de 2015. Cette affaire concerne la requête introduite par une demi-douzaine de demandeurs d'asile, dont des familles avec enfants en bas âge, maintenus par la préfecture dans un campement de fortune pendant près de six mois. Cette affaire illustre la violation des obligations conventionnelles de la France découlant de la CEDH, en particulier de son article 3, malgré l'arrêt *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*, et non sanctionnée par le juge administratif français. Ce dernier a en effet estimé que « l'administration a pris les dispositions qu'elle était en mesure d'assurer pour répondre le mieux possible au très fort accroissement des demandes d'asile »⁵⁶.

Des modifications sont intervenues lors de la réforme de l'asile, mais elles ne permettent pas de pallier les insuffisances du dispositif national constatées. Notamment elles ne permettent pas d'identifier l'ensemble des types de vulnérabilités. Cette évaluation, prévue à l'article L. 744-6 du CESEDA⁵⁷, est limitée aux vulnérabilités dites « objectives » et immédiatement visibles, ce qui ne permet pas d'adapter les conditions d'accueil pour d'autres types de vulnérabilité plus complexes à identifier⁵⁸. Les vulnérabilités liées aux éléments d'information de la demande sont évaluées par l'OFPRA qui adapte la procédure appliquée mais cela n'implique pas que les conditions d'accueil sont adaptées. L'arrêté du 23 octobre 2015 indique simplement que « l'équipe du CADA pourra (...) procéder à une évaluation de la vulnérabilité des personnes hébergées dans le centre »⁵⁹. En l'absence d'outils ou de formation spécifiques des personnels des CADA sur ce thème, il paraît difficile d'identifier certaines vulnérabilités, notamment psychologiques, et de les prendre en compte pour adapter les conditions d'accueil. Les demandeurs d'asile qui ne seront pas orientés vers un hébergement en raison du manque de places disponibles seront seulement soumis à l'identification initiale par l'OFII, et leurs besoins particuliers qui ne relèvent pas d'une vulnérabilité « objective » ne pourront pas être pris en compte.

Par ailleurs, l'hébergement des demandeurs d'asile les plus vulnérables n'est pas assuré par le juge des référés. Ainsi, par exemple, le Conseil d'Etat a confirmé une ordonnance n'accordant pas un hébergement d'urgence immédiat, en se contentant de prescrire « l'orientation » vers « une structure médicale appropriée afin d'effectuer un bilan médical, d'une demandeuse d'asile dont la gravité de l'état de santé était pourtant [...] attestée par plusieurs certificats médicaux [comme] nécessit[ant] sans tarder une prise en charge médicale, eu égard aux conditions de grande précarité dans lesquelles elle vit, dans la rue,

⁵³ La Cimade, « La crazette, journal sur le centre de rétention du Mesnil-Amelot », n° 14, février 2016.

⁵⁴ Article 17 de la directive n°2003/9/CE du 27 janvier 2003.

⁵⁵ Requête n° 63141/13 (affaire reportée en attendant l'issue de la présente affaire de Grande chambre.

⁵⁶ CE, réf. 3 octobre 2013, *Gjutaj*, n° 372391, cons. 6.

⁵⁷ Selon l'article L. 744-6 du CESEDA, l'Ofii est tenu de « procéder, dans un délai raisonnable et après un entretien personnel avec le demandeur d'asile, à une évaluation de la vulnérabilité de ce dernier ».

⁵⁸ Forum réfugiés, « Réforme de l'asile : une identification limitée des vulnérabilités », 30 novembre 2015.

⁵⁹ Arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, NOR: INTV1523959A.

depuis son arrivée en France, ainsi d'ailleurs que l'a reconnu, lors de l'audience du 3 avril 2013, le ministre de l'intérieur »⁶⁰.

D. L'infléchissement des obligations en matière d'accueil, résultat des défaillances du contrôle juridictionnel français

Dans le prolongement de l'arrêt *Cimade* du 16 juin 2008⁶¹, le juge des référés du Conseil d'Etat a consacré le droit aux conditions matérielles d'accueil décentes, comprenant « *le logement, la nourriture et l'habillement* », en nature ou en espèces, et en combinant ces formules⁶². Dans une série d'ordonnances en 2009, le juge administratif français a posé comme principe qu'« *une privation du bénéfice de ces dispositions peut conduire le juge des référés à faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L 521-2 [...] du code de justice administrative, lorsqu'elle est manifestement illégale et qu'elle comporte en outre des conséquences graves pour le demandeur d'asile* »⁶³.

Toutefois la jurisprudence française a progressivement transformé l'obligation de résultat qui pèse sur l'administration française pour assurer le droit au « *logement* » prévu par la directive 2013/33/UE⁶⁴ en simple obligation de moyen, et ce, sans définir de plancher de droits permettant d'assurer en tout état de cause la couverture des besoins fondamentaux du demandeur d'asile comme l'exige la directive « *accueil* » et la CJUE⁶⁵. Le Conseil d'Etat a ainsi estimé dans la décision *Nzuzi* que « *[...] le caractère grave et manifestement illégal d'une telle atteinte [au droit d'asile en cas de privation des conditions matérielle d'accueil] s'apprécie en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente [...]* »⁶⁶.

A cette interprétation restrictive des dispositions du droit de l'Union européenne en matière d'asile s'ajoute la définition d'un ordre de priorité entre les demandeurs d'asile. En effet, le Conseil d'Etat a expressément jugé que dès lors que l'administration ne dispose pas « *de place d'hébergement en nombre suffisant pour répondre à l'ensemble des demandes qui lui sont présentées* », elle a pu légalement s'abstraire « *des garanties qui découlent du respect du droit d'asile* » en définissant « *un ordre de priorité tenant compte de la situation particulière des demandeurs* »⁶⁷.

Enfin, dans une ordonnance de novembre 2010, le Conseil d'Etat a admis la possibilité pour l'administration, en cas de saturation locale du dispositif, « *de rechercher si des possibilités d'hébergement sont disponibles dans d'autres régions et, le cas échéant, de recourir à des modalités d'accueil sous forme de tentes ou d'autres installations comparables* »⁶⁸. Or, dans l'arrêt *Saciri*, la Cour de justice a clairement mentionné que : « *si les Etats membres ne sont pas en mesure d'octroyer les conditions matérielles d'accueil en nature, la directive 2003/9 leur laisse la possibilité d'opter pour l'octroi des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières. Ces allocations doivent, cependant, être suffisantes pour que les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, y compris un niveau de vie digne et adéquat pour la santé, leur soient assurés* »⁶⁹.

Ces jurisprudences accréditent l'idée qu'il n'existe pas de voie de recours effective en France pour assurer le respect du droit aux conditions matérielles d'accueil. Face aux déficiences systémiques du dispositif français d'accueil des demandeurs d'asile, le juge administratif n'a pas tenu compte du seuil de protection défini par le droit de l'Union européenne et par votre Cour à l'aune de l'article 3 de la CEDH. A ces constats s'ajoute la réforme introduite en juillet 2015, qui n'est pas suffisante pour assurer le respect par la France de ses obligations découlant de la directive 2013/33/UE et de la CEDH.

⁶⁰ CE, 5 avril 2013, n° 367232, tables.

⁶¹ CE, 16 juin 2008, *Cimade*, n° 300636, au Rec CE.

⁶² CE, réf., 17 septembre 2009, *Ministre de l'Immigration c Salah*, n° 331950.

⁶³ CE, réf., 23 mars 2009, *Gaghiev*, n° 325884 ; CE, 6 août 2009, *M. et Mme Qerimi*, n° 330536.

⁶⁴ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

⁶⁵ S. Slama, art. préc., p. 24.

⁶⁶ CE, réf., 13 août 2010, *Ministre de l'Immigration c. Mbala Nzuzi*, n° 342330, tables.

⁶⁷ CE, réf., 18 février 2014, n° 375403, cons. 6.

⁶⁸ CE, réf. 19 novembre 2010, *Ministre de l'Immigration c. K. Panokheel*, n° 344286, Rec. CE.

⁶⁹ CJUE, 27 février 2014, *FEDASIL c. Saciri*, préc. pt 48.