

CONSEIL DE L'EUROPE
SECRETARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES
67075 STRASBOURG CEDEX
FRANCE

Paris, le 20 mai 2021

v/REF DH-DD(2021)385

Objet : communication de la coordination française pour le droit d'asile (CFDA) relative au plan d'action de la France dans l'affaire N.H. et autres c/ France (requête No. 28820/13)

La coordination française pour le droit d'asile qui a été admise pour une tierce intervention dans la présente affaire souhaite apporter les observations suivantes concernant le plan d'action communiqué par le gouvernement français le 9 avril 2021.

1) Sur le rappel des faits dans l'affaire N.H. et autres c/ France

Voici la description de l'affaire telle que mentionnée dans Hudoc :

« Cette affaire concerne le traitement dégradant de trois demandeurs d'asile, du fait de leurs conditions d'existence pendant quatre à huit mois, entre janvier 2013 et mars 2015, combinées avec l'absence de réponse adéquate des autorités, et le fait que les juridictions internes leur ont systématiquement opposé leur manque de moyens au vu de leurs conditions de jeunes majeurs isolés, en bonne santé et sans charge de famille (violation de l'article 3).

Ainsi, les requérants vécurent dans la rue, sans ressources, ni accès à des sanitaires et aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels, dans l'angoisse permanente d'être attaqués et volés, compte tenu de la saturation des structures d'hébergement et des lenteurs administratives (en particulier, délais d'enregistrement de leur demande d'asile)

les ayant empêchés d'accéder aux conditions d'accueil prévues en droit interne (hébergement et allocation financière) (§ 174). »

2) Concernant les mesures générales

- Sur les enregistrements des demandes d'asile

Le Gouvernement fait état de la transposition de l'article 6 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 par la loi du 29 juillet 2015 qui a fixé à trois jours ouvrés le délai d'enregistrement des demandes d'asile à compter de leur présentation qui peut être étendu à dix jours en cas d'un grand nombre de demandes. Il indique également que le Conseil d'Etat a considéré ce délai comme un objectif de résultat (cf. CE, 28 décembre 2018, Cimade, n°410347).

Ce qu'omet d'indiquer le Gouvernement est que cet objectif n'a jamais été satisfait depuis l'entrée en vigueur de la loi et que le même Conseil d'Etat, saisi d'un recours de la Cimade contre le refus implicite de prendre les mesures nécessaires au respect de ce délai l'a annulé par une décision du 31 juillet 2019 et a enjoint au ministre de prendre des mesures dans un délai de six mois (Cf. CE, 31 juillet 2019, Cimade, n°410347). Constatant que le délai n'était toujours pas pleinement respecté la Cimade a saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'exécution de cette décision qui a été examinée dans un premier temps par la section du rapport et des études qui a renvoyé l'affaire devant la section du contentieux (requête N°44937 en cours d'instruction) car elle a considéré que les mesures étaient insuffisantes.

Dans ce litige, le ministre a reconnu que le délai moyen d'enregistrement des demandes d'asile était de 26 jours ouvrés en 2016, puis qu'il a progressivement diminué pour atteindre en moyenne 4,4 jours fin 2019. Le confinement et la fermeture des services publics a conduit à une nouvelle augmentation de ce délai malgré la baisse sensible de la demande d'asile. (cf pièce n°1).

Le point le plus controversé reste l'accès à la procédure en Ile-de France, qui représente la moitié des demandes d'asile depuis 5 ans, où depuis le 2 mai 2018 a été mis en place une plateforme téléphonique de l'office français d'immigration et d'intégration'(OFII) destinée à distribuer les rendez-vous disponibles dans les préfectures avec un passage préalable dans les structures de premier accueil qui sont chargées de transmettre les présentations des demandes.

L'OFII communique quotidiennement le nombre de rendez-vous donnés et d'appels traités mais refuse d'indiquer le nombre d'appels reçus par la plateforme. Selon des indications datant de 2018, à peine 13% des appels reçus étaient traités par la plateforme, et 10% obtenait satisfaction. Les personnes doivent donc réitérer les appels parfois à des centaines de reprises, pour tenter de joindre l'OFII et elles ne sont pas décomptées dans le délai moyen annoncé par le ministère de l'intérieur. Le délai réel d'enregistrement est proche de 17 jours ouvrés alors que le délai entre les structures de premier accueil et les préfectures est officiellement de trois jours.

Ce dispositif n'est pas conforme au droit de l'Union (cf; CJUE, 25 juin 2020, C-36/20 PPU) et a une conséquence majeure sur les conditions d'accueil qui ne sont accessibles qu'à compter de l'enregistrement des demandes, avec un délai de carence de 30 à 45 jours pour l'allocation financière versée aux demandeurs d'asile. Une partie des personnes qui vivent dans les campements de la région sont dans l'attente d'un rendez-vous dans les guichets uniques et dans l'espoir de joindre ce téléservice obligatoire qui n'a pas de véritable base légale.

- Sur les changements du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et des prestations sociales

Le Gouvernement fait état de la réforme du dispositif national d'accueil dont la gestion a été confiée à l'OFII avec une augmentation substantielle du nombre de places d'hébergement (+52 000 en cinq ans) et de la création d'une allocation pour demandeur d'asile, modalités qui sont accessibles à tout demandeur d'asile dont la demande est en cours, y compris les « Dublinés » (cf. CJUE, 27 septembre 2012, C-179/11).

Toutefois, pour respecter les objectifs du droit de l'Union européenne, il faut comparer le nombre de places effectivement occupées par des demandeurs d'asile et le nombre de demandes pendantes. Seules des statistiques très partielles sont fournies par l'OFII mais on peut estimer que 77 000 places des 103 000 places dédiées sont occupées par des personnes dont la demande est pendante dont le nombre total peut être évalué à 171 000 dont 80 000 à l'OFIPRA, environ 40 000 à l'instance d'appel qu'est la Cour nationale du droit d'asile et 52 000 « Dublinés ». Les autres places sont occupées par des bénéficiaires de la protection internationale (environ 17 000) et par des personnes définitivement rejetées (environ 9 000). Le taux d'hébergement est donc de 45%.

Il existe des différences importantes en fonction des régions et de la procédure appliquée : ainsi le taux d'hébergement des demandeurs est de 3,6% dans les régions d'outre-mer, de 20% en Ile-de-France, de 35% dans la région Provence Alpes Côte d'Azur et de 88% dans la région Bourgogne Franche Comté. Les demandeurs d'asile dont la demande est examinée selon la procédure normale sont hébergés dans une proportion de 69%, selon la procédure accélérée à 46% et 14% des Dublinés.

La majorité des demandeurs d'asile n'est pas hébergée et perçoit une allocation pour demandeur d'asile comprenant un montant additionnel de 7,40€ par jour et par adulte pour leur permettre de se loger dans le parc privé (cf. CJUE, 14 février 2014, C-79/11). Ce montant a été revalorisé à deux reprises après des annulations du Conseil d'Etat (cf. CE, 23 décembre 2016, N°394819 et 17 janvier 2018, n°410280) mais est raboté de 2,70€ par jours en Guyane et à Saint Martin. A Mayotte, les mesures prévues par la loi sont remplacées par une faculté d'un hébergement et de bons alimentaires d'un euro par jour (cf. CE, 12 mars 2021, n°448453). Ce montant reste insuffisant pour se loger dans le parc privé d'autant qu'il est versé sur une carte de paiement qui ne permet pas les retraits d'espèce, les virements et les paiements en ligne.

- Sur la privation des conditions matérielles d'accueil

Légalement prévue depuis la loi du 29 juillet 2015, la possibilité de refuser, suspendre ou de retirer les conditions matérielles d'accueil est utilisée massivement par l'OFII notamment pour des personnes qui ont refusé une orientation vers un lieu d'hébergement ou l'ayant abandonné, ayant déposé une demande plus de 90 jours après leur arrivée (alors que la directive ne parle que de les limiter dans cette hypothèse), une demande de réexamen (même si elle est recevable), n'ont pas respecté les exigences des autorités de l'asile (notamment en « prenant la fuite » en se rendant pas à une ou des convocations dans le cadre de la procédure prévue par le règlement Dublin)

Après deux premières années d'application modérée, le nombre de décisions de ce type ont fortement augmenté en 2018 et 2019, la loi prévoyant même dans certains cas un refus de plein droit (qui a été jugé non conforme au droit de l'Union cf. CE, 31 juillet 2019, n°428530). Selon les statistiques disponibles, plus de 60 000 personnes en ont fait l'objet entre 2018 et 2020. Le refus est total et le plus souvent immédiat et les personnes ne peuvent obtenir le rétablissement que dans les cas où elles ont des besoins spécifiques de personnes vulnérables même si la procédure d'asile se prolonge pendant plusieurs mois. Elles sont alors placées dans un dénuement extrême évoqué par la CJUE dans sa décision JAWO de mars 2019 et d'abandon décrite par l'arrêt N. H contre France.

Il est à relever que l'augmentation des délais de vie dans un dénuement extrême abouti à une augmentation des problèmes physiques, une fatigue permanente ainsi que l'apparition de problèmes psychiques liés aux conditions de vie. Pendant cette période, ces personnes sont dans l'impossibilité pratique de travailler compte tenu du formalisme de la demande d'autorisation de travail à remplir par l'employeur pour embaucher une personne en demande d'asile.

Ces conditions de vie réduisent l'espérance de vie de ces personnes. En ce sens, la fondation Abbé Pierre dans son rapport de 2016 soulignait la dégradation de l'état de santé qu'implique « une vie à la rue » (Fondation Abbé Pierre, rapport 2016, Partie 1, le logement est une question de santé publique). Les personnes sans abri ont une espérance de vie plus faible que les personnes ayant un logement. Dans son rapport de 2020, le collectif les morts de la rue faisait état d'une moyenne de 50 ans pour les personnes décédant dans la rue contre 79 ans pour le reste de la population.

Dans un rapport de 2010, l'observatoire du Samu-social de Paris et de l'Inserm sur la santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement en Ile-de-France faisait état que les troubles mentaux et les addictions étaient surreprésentés par rapport à la population générale pour les personnes sans logement, « en particuliers dans leurs formes les plus sévères, les troubles psychotiques, et donc les plus handicapantes ». Dans son rapport de 2017, Médecin du Monde soulignait que « *la violence structurelle des politiques d'accueils peut indéniablement accentuer la vulnérabilité physique et psychique des demandeurs d'asile* ». (rapport Médecin Du Monde, 2017, observatoire de l'accès aux droits et aux soins, page 30).

A Paris, lors d'une évacuation en juillet 2020, le Secours Catholique constatait que sur 100 personnes interrogées, 70 % étaient demandeurs d'asile et 20% réfugiés statutaires.

Enfin, plusieurs décès de demandeurs d'asile sont intervenus ces dernières années. Le samedi 25 avril 2019, un demandeur d'asile vivant à la rue s'est suicidé en se pendait à un arbre à Strasbourg. Un demandeur d'asile est mort le 3 octobre 2019 dans un gymnase devenu lieu informel d'accueil des demandeurs d'asile à Saint-Herblain. A Paris, un demandeur d'asile somalien âgé de 28 ans a été retrouvé mort dans sa tente le 20 janvier 2020. En juillet 2020, à Toulouse, un jeune afghan demandeur d'asile s'est donné la mort en se pendait lui aussi à un arbre.

- **Sur la possibilité d'un recours juridictionnel**

Ces refus peuvent être contestés devant les juridictions administratives selon les règles de droit commun. Si des procédures d'urgence peuvent être parallèlement être initiées (référé-liberté, référé suspension ou mesures utiles) et si la jurisprudence du Conseil d'Etat considère que l'urgence est constituée en cas de privation de ces conditions, dans les faits, les tribunaux administratifs rejettent une majorité des requêtes parce que les personnes ne font pas état d'une vulnérabilité particulière même lorsque la personne vit sans ressource depuis plusieurs mois à la rue (cf. CE, 17 avril 2019, n°428314). Si le Conseil d'Etat a envisagé de créer un recours urgent pour contester ces décisions dans un délai de sept jours, il n'y a pas de traduction législative.

Malgré la faible motivation des décisions de l'OFII qui ne sont souvent que des formulaires comportant des cases à cocher, les décisions des juridictions sont rarement favorables. Si le Conseil d'Etat a rétabli le droit de demander le rétablissement des conditions d'accueil, les critères pour le faire (besoin en matière d'accueil, vulnérabilité et motif des absences aux convocations) sont cumulatifs et restreint le nombre de personnes à qui est effectivement rétabli le bénéfice des conditions d'accueil.

3) Conclusions

Les associations de la coordination française du droit d'asile estiment que les mesures prises pour remédier au risque de mauvais traitement sont nettement insuffisantes ou inadaptées. Notamment pour une bonne part de demandeurs d'asile, le risque de se retrouver sous une tente dans un campement ou un bidonville pendant de longs mois reste majeur. Nous insistons aussi sur la situation à Mayotte, où aucune mesure n'est effectivement accessible pour la majeure partie des 3 000 demandeurs qui sont coincés dans l'archipel en raison de la limitation géographique de leur document de séjour et plus généralement sur la quasi-absence d'hébergement en Outre-Mer.

Pour la Coordination Française du Droit d'Asile

Pierre NICOLAS