



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

**AFFAIRE N.H. ET AUTRES c. FRANCE**

*(Requête n° 28820/13 et 2 autres –  
voir liste en annexe)*

ARRÊT

STRASBOURG

2 juillet 2020

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire N.H. et autres c. France,**

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une Chambre composée de :

Síofra O'Leary, *présidente*,  
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,  
André Potocki,  
Mārtiņš Mits,  
Lətif Hüseyinov,  
Lado Chanturia,  
Anja Seibert-Fohr, *juges*,

et de Victor Soloveytchik, *greffier adjoint de section*,

Vu,

les requêtes (n<sup>os</sup> 28820/13, 75547/13 et 13114/15) dirigées contre la République française et dont (« les requérants ») ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») aux dates indiquées dans le tableau joint en annexe,

la décision de la présidente de la section de ne pas dévoiler l'identité des requérants (article 47 § 4 du règlement),

la décision de la présidente de la section d'admettre les requérants au bénéfice de l'assistance judiciaire,

Notant que les requêtes ont été communiquées au Gouvernement entre le 16 janvier 2014 et le 27 mai 2015,

Vu, les observations communiquées par le gouvernement défendeur et celles communiquées en réplique par les requérants et les commentaires reçus de l'organisation non-gouvernementale la Coordination Française pour le droit d'asile (CFDA) et du Défenseur des Droits concernant la requête n<sup>o</sup> 28820/13, ainsi que les commentaires reçus du Défenseur des Droits dans la requête n<sup>o</sup> 13114/15, que la présidente de la section avait autorisés à se porter tiers intervenants,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 19 mai et 9 juin 2020,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

## INTRODUCTION

1. Les présentes affaires concernent cinq demandeurs d'asile majeurs isolés en France. Ils affirment ne pas avoir pu bénéficier d'une prise en charge matérielle et financière, prévue par le droit national, et avoir, dès lors, été contraints de dormir dans la rue dans des conditions inhumaines et dégradantes pendant plusieurs mois.

2. Ils invoquent l'article 3 de la Convention. Les requérants dans les requêtes n<sup>o</sup> 28820/13 et n<sup>o</sup> 13114/15 font également état d'une atteinte à leur droit à un recours effectif (article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention). Dans la requête n<sup>o</sup> 28820/13, le requérant se plaint également

sous l'angle de l'article 8 pris isolément et combiné avec l'article 13 de la Convention.

## EN FAIT

3. Les informations détaillées concernant les requérants et leurs représentants figurent dans le tableau en annexe. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. F. Alabrune, directeur des Affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

#### A. Les faits jusqu'à la saisine de la Cour

##### *1. Requête n° 28820/13 – N.H.*

4. Le requérant, né en 1993, est un ressortissant afghan résidant à Paris. Il indique qu'en 2010, il aurait été sollicité à plusieurs reprises par les talibans afin de combattre les forces de la coalition internationale. Il aurait été menacé de mort en raison de son refus de se joindre à eux. Craignant pour sa sécurité, il décida de quitter le pays.

5. Le requérant arriva en France en mars 2013. Le 26 mars, il obtint une domiciliation postale auprès de l'association France Terre d'Asile à Paris (la domiciliation postale appelée également élection de domicile, permet à toute personne sans domicile stable ou fixe (SDF) de disposer d'une adresse administrative où recevoir son courrier et faire valoir certains droits et prestations). Le 4 avril 2013, le requérant se présenta à la préfecture de police de Paris pour déposer une demande d'asile. Il reçut une convocation pour le 9 juillet 2013 afin de voir statuer sur son admission au séjour et de déposer son dossier de demande d'asile.

6. Le 18 avril 2013, il forma un recours en référé sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (« référé liberté ») (voir paragraphe 89 ci-dessous) devant le tribunal administratif de Paris, en invoquant notamment la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile (dite « directive Accueil », voir paragraphe 95 ci-dessous), afin qu'il soit enjoint à l'administration d'examiner sa demande d'admission au séjour au titre de l'asile et de lui délivrer une autorisation provisoire de séjour. Il alléguait notamment que, ne jouissant pas du statut de demandeur d'asile, il ne pouvait bénéficier, conformément au droit national, d'aucune prise en charge matérielle et financière et que, dans ces conditions, il était contraint de vivre dans la rue.

7. Par ordonnance du 19 avril 2013, le juge des référés rejeta ses demandes avec la motivation suivante :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que [N.H.], de nationalité afghane, a obtenu une domiciliation administrative auprès de l'association « France Terre d'asile » le 26 mars 2013 ; que, reçu au centre des demandeurs d'asile le 4 avril 2013, suite au nouveau système de rendez-vous mis en place entre la préfecture de police et l'association « France Terre d'asile », et ceci afin d'éviter de multiplier les passages dans cette association avant la réception des étrangers demandeurs d'asile en préfecture, il s'est vu remettre une convocation par les services préfectoraux à la date du 9 juillet 2013 pour y déposer son dossier complet de demande d'asile ; que l'administration, compte tenu de l'afflux des demandeurs d'asile à Paris et de la réalité des moyens dont elle dispose, est matériellement contrainte, en concertation avec les associations agréées pour délivrer des domiciliations postales aux demandeurs d'asile, de prévoir des délais ordinaires de convocation de l'ordre de trois mois ; que, dans ces conditions, alors même que la situation de grande précarité des demandeurs d'asile n'est pas contestée, il ne peut, en cas de convocation dans un délai de l'ordre de trois mois, être reproché à l'administration une attitude d'inertie constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile ; qu'en l'espèce, la date de rendez-vous qui a été fixée à l'intéressé ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile (...) »

8. Le 23 avril 2013, le requérant fit appel de cette décision devant le Conseil d'État. Par ordonnance du 26 avril 2013, le juge des référés du Conseil d'État rejeta sa requête avec la même motivation.

9. Le 29 avril 2013, le requérant demanda à la Cour, sur le fondement de l'article 39 de son règlement, d'enjoindre aux autorités françaises de lui accorder des conditions matérielles d'accueil satisfaisantes. Le même jour, la Cour décida de ne pas faire droit à sa demande.

10. Lors du rendez-vous en préfecture du 9 juillet 2013, l'examen et la comparaison des empreintes digitales du requérant révélèrent, sur la base du rapport Eurodac du même jour, qu'elles avaient été enregistrées sous une autre identité au Danemark le 9 avril 2010 (Eurodac est un système d'information à grande échelle contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire et immigrants illégaux se trouvant sur le territoire de l'Union). Le requérant fut donc placé en procédure « Dublin II » (voir paragraphes 93 et 94 ci-dessous) et se vit remettre un formulaire de demande d'admission au séjour au titre de l'asile à remplir et à remettre lors d'un nouveau rendez-vous à la préfecture fixé au 31 juillet 2013. La demande d'asile du requérant fut enregistrée à cette date. Il reçut une note d'information sur la procédure de réadmission et un nouveau rendez-vous à la préfecture fut fixé au 3 octobre 2013.

11. En application du règlement dit « Dublin II » (voir paragraphes 92-94 ci-dessous), les autorités françaises demandèrent le 31 juillet 2013 aux autorités danoises de leur communiquer les informations pertinentes qu'elles détenaient concernant le requérant pour déterminer l'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile. Le 6 août 2013, celles-ci répondirent que le requérant était entré au Danemark le 5 avril 2010 et avait sollicité l'asile le 8 avril 2010. Elles précisèrent également que sa demande d'asile avait été rejetée le 7 octobre 2010 au motif que les analyses médicales qu'il avait subies concluaient à un âge

compris entre 19 et 23 ans alors qu'il avait indiqué être mineur. Elles indiquèrent enfin, que le 13 janvier 2011 l'appel du requérant avait été définitivement rejeté et qu'en conséquence, il devait quitter sans délai le pays. Le Gouvernement mentionne que les autorités françaises ne demandèrent pas aux autorités danoises de reprendre en charge le requérant comme elles étaient fondées à le faire en application du règlement « Dublin II » mais qu'elles mirent en œuvre la clause de souveraineté prévue à l'article 3 § 2 de ce texte et au dernier alinéa de l'article L. 741-4 du CESEDA (voir paragraphe 72 ci-dessous).

12. Le 30 août 2013, le requérant sollicita l'allocation temporaire d'attente (ATA). Cette allocation lui fut refusée. Le 11 septembre 2013, il déposa un recours en référé liberté devant le tribunal administratif de Paris, invoquant notamment la « directive Accueil » (voir paragraphe 95 ci-dessous) afin qu'il soit enjoint à Pôle emploi, établissement public à caractère administratif, chargé de l'emploi en France, de lui ouvrir des droits au bénéfice de l'ATA prévue par le droit national (voir paragraphes 78 à 82).

13. Par ordonnance du 13 septembre 2013, le juge des référés rejeta sa requête aux motifs suivants :

« Considérant qu'en refusant d'instruire la demande de [N. H.] d'inscription à l'allocation temporaire d'attente prévue à l'article L. 5423-8 du code du travail, Pôle emploi n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile dès lors que l'intéressé n'a pu produire devant elle que l'attestation d'élection de domicile établie par l'association « France Terre d'asile », qui ne peut être regardée comme un élément suffisant ni pour établir immédiatement son identité ni pour exiger de Pôle emploi l'engagement de démarches pour vérifier cette identité ; que, dans ces conditions, il y a lieu de rejeter la requête (...) »

14. Lors du rendez-vous du 3 octobre 2013, l'agent de la préfecture de police de Paris informa le requérant que sa demande d'asile serait examinée par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et qu'en application de l'article L. 741-4 (4°) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) (voir paragraphe 72 ci-dessous), il n'était pas admis au séjour au titre de l'asile. Le préfet, se fondant sur l'entrée du requérant dans l'espace Schengen le 5 avril 2010 par le Danemark où il avait déposé une demande d'asile sous une autre identité (voir paragraphe 11 ci-dessus), considéra en effet que la demande d'asile présentée en France était abusive, dès lors qu'elle avait pour seul objet de faire échec à une mesure d'éloignement. Un nouveau rendez-vous fut fixé au requérant le 17 octobre 2013.

15. Le 3 octobre 2013, le requérant se rendit à l'agence Pôle emploi pour solliciter le bénéfice de l'ATA. Cette allocation lui fut refusée au motif qu'il n'avait pas présenté la lettre l'informant que l'OFPRA avait enregistré sa demande d'asile.

16. Pendant le délai d'instruction de son dossier administratif, le requérant mentionne qu'il ne fut pas en mesure de justifier de la régularité de sa situation sur le territoire français et craignait d'être expulsé vers son pays d'origine. Le Gouvernement conteste cette affirmation en faisant valoir que si la convocation remise au requérant le 4 avril 2013 (voir paragraphe 5 ci-dessus) ne valait pas admission au séjour, elle autorisait en revanche son maintien sur le territoire français et excluait donc tout risque d'expulsion.

17. Le requérant précise également que bien que jouissant du statut de demandeur d'asile depuis le 9 juillet 2013 (voir paragraphe 10 ci-dessus), il demeura contraint de vivre dans la rue, ne bénéficiant d'aucune prise en charge matérielle comme financière, prévue par le droit national. Jusqu'au 3 octobre 2013, le requérant dit avoir vécu dans la hantise d'être interpellé et placé dans un centre de rétention. Par ailleurs, il affirme ne pas avoir reçu le document l'informant de ses droits et obligations ainsi que des organisations susceptibles de l'assister au quotidien, contrairement aux dispositions de l'article R. 741-2 du CESEDA (voir paragraphe 72 ci-dessous).

18. L'administration, qu'il alerta les 6 avril, 19 août et 6 septembre 2013 sur son extrême dénuement, ne répondit à aucun de ses courriers. En sa qualité de demandeur d'asile, il n'était pas autorisé à travailler et ne pouvait donc pas assurer sa subsistance. Pendant près de neuf mois, le requérant indique avoir vécu avec des compatriotes sous les ponts du canal Saint-Martin, ne dormant que deux ou trois heures par nuit, par peur d'être à nouveau agressé depuis le vol de son sac de couchage survenu une nuit. Entre les mois de mars et d'août 2013, le requérant précise avoir été pris en charge, une à deux fois par semaine, par un bus (dit « bus Atlas »). Ce bus permet aux migrants qui sont parvenus à faire inscrire leur nom sur une liste gérée par l'association Atlas d'avoir une place pour passer la nuit dans un dortoir de l'Armée du Salut et de s'y rendre. Le requérant mentionne que les conditions d'hygiène et de sécurité dans ce centre d'hébergement d'urgence étaient déplorables.

19. À partir de septembre 2013, les demandeurs d'asile furent obligés d'appeler le service téléphonique de coordination de l'hébergement d'urgence (« 115 ») pour recourir aux services du « bus Atlas ». Le requérant indique qu'il n'obtint alors plus de place. Le Gouvernement affirme qu'entre le 26 septembre et le 12 décembre 2013, le Kiosque Emmaüs Solidarité qui est un dispositif chargé de l'accès aux droits des personnes migrantes, sollicita à huit reprises le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) de la région Ile-de-France pour l'attribution d'une place d'hébergement d'urgence au bénéfice du requérant. Le Gouvernement précise que ces sollicitations ne purent aboutir en raison de la saturation du dispositif d'urgence. Le requérant affirme que son seul repas quotidien était servi par l'Armée du Salut les soirs. Cette distribution n'étant assurée ni le

samedi ni le dimanche, le requérant souligne qu'il jeûnait le week-end. Par ailleurs, compte tenu de la demande, il dit qu'il ne pouvait accéder aux bains douches municipaux qu'une fois par semaine. Il y lavait son linge en cachette, une fois par mois, sans pouvoir faire sécher convenablement ses vêtements. Il mentionne que ce n'est que grâce à la générosité d'une bénévole qu'il put obtenir quelques habits qui ne correspondaient toutefois pas à ses besoins urgents. Le Gouvernement affirme cependant que le requérant était susceptible de bénéficier des aides matérielles mises en place par la ville de Paris (restaurants et épiceries solidaires, « vestiboutiques » proposant des vêtements et des chaussures gratuitement ou à prix modique, bains-douches municipaux). Le requérant n'eut accès à l'aide médicale d'État (AME) que le 25 octobre 2013 en raison des délais de traitement des demandes. Antérieurement, il n'avait pu se rendre que dans les permanences d'accès aux soins (PASS) (dispositifs de prise en charge médico-sociale pour les personnes en situation de précarité sociale) qui étaient, selon lui, surchargées de patients. Aux dires du requérant, si la prise en charge et les médicaments étaient effectivement gratuits dans les PASS, les interventions chirurgicales restaient à la charge des patients. Le requérant indique qu'il ne fut pas en mesure de s'acquitter des soins dentaires (radiographie et intervention) qui lui furent prodigués le 17 juillet 2013 et facturés pour une somme totale de 86,45 euros (EUR). Il affirme également qu'il se fractura le poignet et qu'il signala ce fait aux autorités françaises dans son courrier du 6 avril 2013. Le Gouvernement mentionne que le requérant n'avait produit aucun certificat médical attestant de cette fracture.

20. Le 13 novembre 2013, l'OFPRA refusa d'octroyer au requérant le statut de réfugié mais lui accorda le bénéfice de la protection subsidiaire en raison du contexte de violence généralisée dans la province dont il était originaire. Il obtint le 5 décembre 2013 un récépissé constatant la reconnaissance de la protection internationale et l'autorisant à travailler.

21. Le 17 décembre 2013, le requérant se vit proposer un hébergement au sein de l'association Corot entraide Auteuil. Le Gouvernement indique que cette association est subventionnée à hauteur de 60% par l'État.

## *2. Requête n°75547/13 – S.G., K.T. et G.I.*

### **a) S'agissant de S.G.**

22. Le requérant, né en 1987, est un ressortissant russe, résidant à Carcassonne. Il arriva en France le 15 juillet 2013 et déposa le lendemain une demande d'asile auprès de la préfecture de la région Languedoc-Roussillon. À cette occasion, il reçut, sous réserve d'une place disponible, une offre d'hébergement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Le requérant accepta cette offre, son acceptation conditionnant le bénéfice de l'ATA. Le 17 juillet 2013, le service social de l'antenne de l'Office français de l'immigration et de



l'intégration (OFII) l'inscrivit sur la liste d'attente du dispositif national d'accueil (DNA) après lui avoir indiqué qu'aucune place n'était disponible. Le requérant fut en outre invité à contacter, chaque jour, le « 115 » pour obtenir un hébergement pour la nuit. Ce service, également saturé, ne put lui offrir une solution d'hébergement : il fut donc contraint de vivre dans une tente individuelle prêtée par des particuliers et installée sur les berges de l'Aude. Le Gouvernement conteste pour partie ces faits. Il souligne, qu'informé de l'existence et des modalités d'accès au « 115 », le requérant avait disposé d'une place au sein du centre d'hébergement d'urgence de droit commun (HUDC) de Castelnaudary. Selon le Gouvernement, alors qu'il était possible de séjourner dans un HUDC trois mois hors prolongation, le requérant quitta volontairement cette structure. À ce titre, le Gouvernement précise qu'après un premier appel infructueux au « 115 » le 15 juillet 2013, S.G. ne contacta plus ce service avant le 4 novembre 2013. Il fut alors pris en charge du 5 au 9 novembre 2013, date à laquelle il partit du centre sans prévenir. À sa demande, il y fut hébergé à nouveau dès le lendemain, avant d'en être exclu le 22 novembre 2013 en raison de son comportement. Le Gouvernement indique que S.G. dérangerait toute la nuit le co-occupant de la chambre qui lui avait été allouée et avait laissé la pièce dans un état sanitaire fortement dégradé. Le requérant affirme qu'il recourut ponctuellement à l'aide d'associations telles que la Croix Rouge et les Restos du Cœur.

23. Le 2 août 2013, la demande d'asile du requérant fut enregistrée par l'OFPRA. Le 13 août 2013, il se vit remettre un récépissé en constatant le dépôt et portant autorisation de séjour jusqu'au 12 février 2014. Le 18 septembre 2013, il obtint le bénéfice de l'ATA d'un montant journalier net de 11,20 EUR, avec indemnisation rétroactive à partir du 12 août 2013.

24. Le requérant affirme que le 21 septembre 2013, il fut victime du vol de ses affaires et de la tente qu'il occupait. Un particulier lui aurait alors prêtée une autre tente. À la suite de cet événement, il aurait décidé de s'installer dans un endroit plus reculé sur les berges de l'Aude.

25. Le 7 octobre 2013, le requérant saisit le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier d'un recours en référé liberté pour qu'il soit enjoint à l'État de lui accorder le bénéfice d'un logement en sa qualité de demandeur d'asile, conformément au droit national. Par une ordonnance du 8 octobre 2013, le juge des référés rejeta sa requête aux motifs suivants :

« Considérant que le requérant est en possession d'un récépissé l'autorisant provisoirement au séjour au titre de l'asile ; qu'il est, selon ses propres allégations, en contacts réguliers avec le réseau associatif privé et perçoit l'allocation temporaire d'attente ; que, s'agissant d'un homme jeune, célibataire, sans charge de famille propre dont les pathologies, d'une gravité relative, sont connues et médicalement suivies et prises en charge, eu égard au contexte local de saturation permanente avérée et non sérieusement contestée, des capacités d'hébergement d'urgence, qu'elles relèvent du dispositif spécifique aux demandeurs d'asile ou du dispositif généraliste, de la priorité nécessairement accordée aux familles ou parents isolés

avec enfants et aux personnes âgées ou atteintes de pathologies lourdes, l'État n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile (...) »

26. Le 23 octobre 2013, le requérant sollicita du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) du Conseil d'État son admission à l'aide juridictionnelle afin d'interjeter appel de l'ordonnance du 8 octobre 2013. Le requérant affirme qu'en raison du rejet de sa demande, il ne put saisir le Conseil d'État d'un recours qu'il considérait en tout état de cause voué à l'échec en raison d'une jurisprudence constante en la matière.

27. Le requérant indique, certificats médicaux à l'appui, qu'il souffrait de lésions aux membres inférieurs, traitées par voie médicamenteuse et par des séances de kinésithérapie. Il subit le 16 juin 2014 une intervention chirurgicale pour procéder à l'ablation d'une vis posée en Russie sur sa cheville gauche. Il est également atteint d'une hépatite C chronique. Au regard du certificat médical du 18 juin 2014 établi par un médecin du service spécialisé du centre hospitalier de Carcassonne, la pathologie du requérant était traitée par un médicament antiviral et une réévaluation du traitement à lui administrer était prévue à la fin de la même année. À l'appui de sa demande d'hébergement formulée le 24 juin 2014 auprès de l'assistante sociale de l'OFII, le requérant se prévalut de son état de santé et présenta des certificats médicaux.

28. Le requérant demanda à l'OFPRA de reporter son entretien prévu le 2 juillet 2014 en raison de ses difficultés de déplacement.

29. L'OFPRA rejeta la demande d'asile du requérant par une décision du 13 octobre 2014, confirmée par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) le 23 avril 2015. Le requérant sollicita le réexamen de sa demande d'asile, ce qui lui fut refusé par l'OFPRA le 31 août 2015, puis par la CNDA le 20 septembre 2016.

30. Le préfet de l'Hérault prit à l'encontre du requérant trois arrêtés successifs portant obligation de quitter le territoire le 24 juin 2015, le 31 janvier 2017 et le 5 octobre 2017. Le requérant fit des recours pour obtenir l'annulation de ces trois arrêtés devant le tribunal administratif puis devant la cour administrative d'appel. Il forma le 24 septembre 2018 une demande de titre de séjour « vie privée et familiale » qui fut déclarée irrecevable le 26 novembre 2018 en raison de la non-exécution des trois obligations de quitter le territoire français (OQTF).

**b) S'agissant de G.I.**

31. Le requérant, né en 1988, est un ressortissant géorgien, résidant à Carcassonne. Il arriva en France le 25 mai 2013. Il déposa une demande d'asile auprès de la préfecture de la région Languedoc-Roussillon le 28 mai 2013. À cette occasion, il reçut, sous réserve d'une place disponible, une offre d'hébergement dans un CADA. Le requérant accepta cette offre, son acceptation conditionnant le bénéfice de l'ATA. Le lendemain, le service

social de l'antenne de l'OFII l'inscrivit sur la liste d'attente du DNA après lui avoir indiqué qu'aucune place n'était disponible. Le requérant fut en outre invité à contacter le « 115 » pour obtenir un hébergement ponctuel et pour chaque nuit. Ce service, également saturé, ne put lui offrir de solution d'hébergement. Contraint de vivre dehors, le requérant indique qu'il souffrait de fièvres et de troubles intestinaux provoqués par ses conditions de vie.

32. Le 27 juin 2013, le requérant reçut un récépissé constatant le dépôt de sa demande d'asile et portant autorisation de séjour jusqu'au 26 octobre 2013. L'OFPRA enregistra sa demande d'asile le 19 juin 2013. Le 23 août 2013, le requérant obtint le bénéfice de l'ATA d'un montant journalier net de 11,20 EUR, avec indemnisation rétroactive à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013.

33. Le 7 octobre 2013, le requérant forma devant le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier un recours analogue à celui introduit par S.G. Par une ordonnance du 8 octobre 2013, le juge des référés rejeta sa requête pour les mêmes motifs que pour S.G (voir paragraphe 25 ci-dessus).

34. Le 24 octobre 2013, le requérant sollicita du BAJ du Conseil d'État, son admission à l'aide juridictionnelle afin d'interjeter appel de l'ordonnance du 8 octobre 2013. Le requérant affirme que, sa demande ayant été rejetée, il ne put saisir le Conseil d'État d'un recours qu'il considérait, eu égard à une jurisprudence constante, comme voué à l'échec.

35. Le Gouvernement précise que, le 11 avril 2014, le requérant se désista de sa demande d'asile et sollicita auprès de l'OFII une aide au retour volontaire dans son pays d'origine.

**c) S'agissant de K.T.**

36. Le requérant, né en 1990, est un ressortissant russe, résidant à Carcassonne. Il arriva en France le 7 janvier 2013 et déposa une demande d'asile auprès de la préfecture de la région Languedoc-Roussillon le lendemain. Le 21 mai 2013, il obtint une autorisation provisoire de séjour valable un mois.

37. La demande d'asile du requérant fut enregistrée le 14 juin 2013 par l'OFPRA. Le 26 juin 2013, il se vit remettre un récépissé constatant le dépôt de cette demande et portant autorisation de séjour jusqu'au 25 décembre 2013. Le requérant perçut l'ATA d'un montant journalier net de 11,20 EUR à compter du 15 juillet 2013.

38. Il indique n'avoir reçu aucune offre d'hébergement en CADA. Il explique qu'il fut contraint de vivre dans une tente individuelle prêtée par des particuliers et installée sur les berges de l'Aude. Le Gouvernement conteste pour partie ces faits. Il précise en effet que le requérant fut hébergé à partir du 7 janvier 2013 au sein de l'HUDC de Castelnaudary. Selon le Gouvernement, alors qu'il est possible de séjourner dans un HUDC trois mois hors prolongation, le requérant quitta volontairement cette structure

puis y fut exclu en raison de son comportement. En effet, le requérant s'absenta plusieurs jours à compter du 23 janvier 2013 ce qui entraîna la fin de sa prise en charge. Il ne rappela plus le « 115 » jusqu'au 23 juillet 2013. Le 21 novembre 2013, il pénétra de force dans l'HUDC de Castelnaudary avec S.G. qui y était, lui, effectivement logé. Le Gouvernement indique que de ce fait, le directeur du centre l'exclut temporairement. Le requérant indique par ailleurs qu'il recourut ponctuellement à l'aide d'associations telles que la Croix Rouge et les Restos du Cœur. Il souligne que, forcé de marcher pendant trois mois, il souffrit de lésions aux membres inférieurs, qui furent traitées par des antalgiques et des séances de kinésithérapie. Le Gouvernement conteste ces faits, en relevant que le requérant ne produit aucun certificat médical.

39. Le 25 juillet 2013, le requérant sollicita auprès de la directrice de la cohésion sociale et de la protection de la population du département de l'Aude un hébergement lui garantissant des conditions de vie décentes. Par un courrier du 12 août 2013, la directrice lui répondit qu'il devait continuer de s'adresser à l'assistante sociale de l'OFII et l'invita également à contacter le « 115 ». Le 9 septembre 2013, le requérant sollicita l'aide du directeur d'« Aude urgence accueil ». Le requérant se rendit chaque mercredi à la permanence de l'assistance sociale de l'OFII. Toutefois, aucun hébergement ne lui fut proposé.

40. Le requérant affirme que le 21 septembre 2013 ses affaires ainsi que la tente qu'il occupait lui furent volées. Un particulier lui aurait alors prêté une autre tente, moins confortable. À la suite de cet événement, il décida de s'installer dans un endroit plus reculé sur les berges de l'Aude.

41. Le 7 octobre 2013, le requérant forma devant le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier un recours analogue à celui introduit par S.G. (voir paragraphe 25 ci-dessus). Par une ordonnance du 8 octobre 2013, le juge des référés rejeta sa requête pour les mêmes motifs que pour S.G., à l'exclusion de la mention relative à l'état de santé (voir paragraphe 25 ci-dessus).

42. Le 23 octobre 2013, le requérant sollicita du BAJ du Conseil d'État son admission à l'aide juridictionnelle afin d'interjeter appel de l'ordonnance du 8 octobre 2013. Le requérant affirme que sa demande ayant été rejetée, il ne put saisir le Conseil d'État d'un recours qu'il considérait comme voué à l'échec en raison d'une jurisprudence constante en la matière.

43. Le 2 mai 2014, l'OFPRA rejeta la demande d'asile du requérant ce que confirma la CNDA le 22 décembre 2014.

44. Par la suite, le requérant essaya à plusieurs reprises d'obtenir un titre de séjour, en vain.

### *3. Requête n° 13114/15 – A.J.*

45. Le requérant, ressortissant iranien, est né en 1974 et réside à Paris.

**a) Sur les événements tels qu'ils se sont déroulés selon le requérant avant son arrivée en France.**

46. Le requérant exerçait la profession de journaliste en Iran. D'abord responsable d'un journal interdit en 2013 pour offense au Coran, il fonda, par la suite, une autre revue. Il fut alors accusé du délit de « promotion de la culture occidentale ». Il dut présenter des excuses et détruire tous les exemplaires du journal. Interpellé en pleine rue, il fut détenu, torturé et menacé de mort s'il poursuivait ses activités.

47. Il parvint à fuir l'Iran et gagna la France le 9 septembre 2014.

**b) Sur les événements tels qu'ils se sont déroulés selon le requérant depuis son arrivée en France.**

48. Le 14 octobre 2014, l'association France Terre d'Asile domicilia administrativement le requérant. Celui-ci se présenta à la préfecture de police de Paris le 23 octobre 2014 pour déposer sa demande d'asile. Elle ne fut pas enregistrée et il reçut une convocation pour le 7 janvier 2015 afin de statuer sur son admission au séjour. Le requérant souligne qu'aucun autre document ne lui fut remis. Par conséquent, ne jouissant pas du statut de demandeur d'asile, il ne put bénéficier d'aucune prise en charge matérielle prévue par le droit national.

49. Le Gouvernement affirme que le requérant fut immédiatement orienté vers le service d'assistance sociale et administrative (SASA) géré par France Terre d'asile. Ce service est dédié à l'accueil et à l'accompagnement des demandeurs d'asile primo-arrivants, majeurs et sans enfants, qui souhaitent déposer une première demande d'asile. Selon le Gouvernement, le SASA dirigea ensuite le requérant vers des associations proposant des aides vestimentaires et alimentaires. Celui-ci conteste cette allégation. Il se prévaut de l'attestation établie par la directrice adjointe du SASA le 26 novembre 2014 dont il ressort qu'aucune disposition ne fut prise pour lui permettre de subvenir à ses besoins fondamentaux dans l'attente de pouvoir accéder aux conditions minimales d'accueil.

50. Le 4 novembre 2014, il sollicita du préfet de la région Ile-de-France un hébergement, comme prévu par le droit national. Par un courrier du 7 novembre 2014, le préfet lui indiqua ne pas pouvoir répondre favorablement à sa demande en raison de la saturation du dispositif national d'accueil et l'invita à contacter le « 115 ».

51. Les 5, 12, 13 et 14 novembre 2014, le requérant fut hébergé dans un centre d'hébergement d'urgence situé dans le 18<sup>ème</sup> arrondissement à Paris. Il précise que ce centre comportait 14 sanitaires pour 386 couchages placés dans un seul et unique dortoir et en déplore les conditions de vie, marquées par la fréquence des vols et des violences. Le Gouvernement affirme que le requérant sollicita fort peu le « 115 ».

52. Le 13 novembre 2014, le requérant déposa une requête en référé liberté devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris afin qu'il

soit enjoint au préfet d'examiner sa demande d'admission au séjour au titre de l'asile et de lui indiquer un centre d'accueil ou d'hébergement susceptible de l'accueillir. Par une ordonnance du 14 novembre 2014, le juge des référés rejeta sa demande avec la motivation suivante :

« Considérant qu'il [...] résulte de l'instruction que le requérant, âgé de 40 ans, seul et sans charge de famille, a été orienté vers le service d'assistance sociale et administrative et bénéficie d'un accompagnement social et juridique et vers des associations qui proposent des aides alimentaires et vestimentaires ; que le dispositif d'accueil d'hébergement d'urgence est saturé et que le 14 novembre 2014, 5 452 demandeurs d'asile domiciliés à Paris étaient en attente de place en CADA ; que le dispositif de veille sociale est également saturé ; que, toutefois, le requérant a pu joindre le 115 et, bien que n'étant pas prioritaire au regard de sa situation, obtenu des nuitées dans le centre d'hébergement d'urgence du 18<sup>ème</sup> arrondissement les 5, 12, 13 et 14 novembre ; que, si le délai d'environ deux mois et demi entre la réception par le centre des demandeurs d'asile et la convocation en préfecture peut sembler long, il traduit cependant un effort de l'administration qui, compte tenu de l'afflux des demandeurs d'asile à Paris et de la réalité des moyens dont elle dispose, est matériellement contrainte de prévoir des délais ordinaires de convocation de l'ordre de trois mois ; que, dès lors, le requérant, qui bien que n'ayant pas été encore mis matériellement en possession d'un formulaire constatant le dépôt de sa demande d'asile, n'est pas isolé et qu'il est suivi par des associations ; qu'il s'ensuit qu'il ne peut être reproché à l'administration un manque de diligences tel qu'il constituerait une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile dont le requérant se prévaut (...) »

53. Le 3 décembre 2014, le Conseil d'État, saisi par le requérant, rejeta également la requête en adoptant les motifs du premier juge.

54. Par un courrier du 23 décembre 2014, le requérant attira l'attention du préfet de police sur sa situation : il indiqua n'avoir d'autre choix que de vivre à la rue, sous les ponts, près de la gare de l'Est, précisant avoir été agressé, s'être fait voler ses bagages et vivre dans la peur constante que ces faits se reproduisent.

55. Lors du rendez-vous du 7 janvier 2015 à la préfecture, le requérant reçut un formulaire de demande d'admission au séjour au titre de l'asile qu'il déposa complété le 22 janvier 2015. Le même jour, il obtint une autorisation provisoire de séjour valable jusqu'au 21 février suivant, un formulaire de demande d'asile et une proposition d'hébergement sous réserve d'une place disponible en CADA. Le requérant accepta cette offre, son acceptation conditionnant le bénéfice de l'ATA. Le requérant affirme qu'entre le 23 octobre 2014 et le 22 janvier 2015, il ne fut pas en mesure de justifier de la régularité de son séjour sur le territoire français et qu'il avait donc vécu dans la crainte constante d'un contrôle de police et d'une mesure d'éloignement ce que le Gouvernement conteste. Celui-ci indique que la convocation remise au requérant pour un rendez-vous à la préfecture le 7 janvier 2015 faisait office de titre de séjour provisoire.

56. Le 28 janvier 2015, le requérant se rendit à Pôle emploi pour solliciter l'ouverture de ses droits à l'ATA. Pôle emploi refusa d'enregistrer

sa demande au motif que le requérant n'était pas en mesure de présenter un récépissé constatant le dépôt de sa demande d'asile.

57. Le 29 janvier 2015, il déposa une requête en référé devant le tribunal administratif de Paris pour faire constater que le refus opposé par Pôle emploi avait porté atteinte au droit d'asile de manière grave et illégale. Par une ordonnance du 30 janvier 2015, le juge des référés rejeta sa demande pour les motifs suivants :

« Considérant (...) que la préfecture de police (...) a délivré [à A.J.] une autorisation provisoire de séjour le 22 janvier 2015 avec la mention « en vue de démarches auprès de l'OFPRA », ainsi qu'un dossier de demande d'asile à remplir dans les 21 jours ; qu'il résulte de l'instruction que [A.J.] ne peut, à ce jour, justifier du dépôt de sa demande d'asile auprès de l'OFPRA ; qu'il s'ensuit qu'en refusant le 28 janvier 2015 de lui octroyer le bénéfice de droits à l'allocation temporaire d'attente, Pôle emploi ne peut être regardé, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile ; qu'il s'ensuit que la requête de [A.J.], en l'état du dossier, doit être rejetée »

58. Le 5 février 2015, la demande d'asile du requérant fut enregistrée par l'OFPRA.

59. Le 6 février 2015, le Conseil d'État, saisi en appel, confirma l'ordonnance du 30 janvier 2015 pour les mêmes motifs que ceux énoncés par le juge des référés du tribunal administratif de Paris (voir paragraphe 57 ci-dessus).

60. Le 12 février 2015, le requérant obtint l'ouverture de ses droits à l'ATA. Un premier versement d'un montant de 194,65 EUR intervint le 5 mars 2015. Les 1<sup>er</sup> avril et 4 mai, il perçut respectivement les sommes de 354,95 EUR et de 343,40 EUR.

61. Le 23 février 2015, le requérant se vit délivrer un récépissé constatant le dépôt de sa demande d'asile devant l'OFPRA. Le même jour, son autorisation provisoire de séjour fut renouvelée jusqu'au 22 août 2015.

62. À compter du 14 avril 2015, le requérant fut logé dans un hôtel dans le cadre de l'hébergement en hôtel des adultes isolés du SASA (voir paragraphe 49 ci-dessus).

63. Le 23 avril 2015, l'OFPRA reconnut au requérant la qualité de réfugié. Cette décision lui fut notifiée le 5 mai 2015. Le requérant indique qu'en conséquence, il perçut l'ATA une dernière fois le 1<sup>er</sup> juin 2015 pour un montant de 354,95 EUR.

64. Au mois de juin 2015, le requérant obtint un hébergement à Paris au sein de la maison des journalistes pour une durée de six mois en chambre individuelle. La maison des journalistes est une association qui accueille et héberge chaque année dans des locaux mis à disposition par la Ville de Paris, une trentaine de journalistes ayant obtenu le statut de réfugiés. Le Gouvernement indique que le requérant bénéficia également de tickets-restaurants journaliers et de titres de transport.

## **B. Les faits postérieurs à la saisine de la Cour**

65. Par une lettre du 10 avril 2017, le greffe de la Cour demanda à l'avocat de G.I. (requête n° 75547/13) d'indiquer pour le 10 mai 2017 au plus tard si celui-ci entendait maintenir sa requête au sens de l'article 37 § 1 a) de la Convention.

66. Le 5 mai 2017, l'avocat du requérant informa le greffe qu'il n'avait pu reprendre contact avec son client et sollicita une prolongation du délai.

67. Le 9 mai 2017, le greffe adressa une lettre avec avis de réception à l'avocat pour l'inviter à lui faire parvenir, avant le 10 juin 2017, les renseignements demandés dans la lettre du 10 avril 2017 en précisant, en outre, que la Cour peut rayer une requête du rôle lorsque les circonstances donnent à penser que les parties requérantes n'entendent pas la maintenir.

68. Le 9 juin 2017, l'avocat répondit que malgré ses recherches, il n'était pas parvenu à reprendre contact avec G.I., mais qu'il souhaitait maintenir, le concernant, la requête, qui n'aurait rien perdu de son actualité en raison tant des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France que de l'ineffectivité des recours disponibles.

69. L'avocat répondit également que S.G. et K.T., qui avaient maintenu le contact avec lui, entendaient maintenir leur requête.

## **LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES ET EUROPÉENS PERTINENTS**

### **I. DROIT FRANÇAIS**

#### **A. La procédure d'asile**

##### *1. À l'époque des faits en litige*

70. Les principes généraux régissant le droit d'asile en France sont résumés dans l'arrêt *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France*, (n° 25389/05, §§ 22 à 24, CEDH 2007-II).

71. La procédure d'asile et l'admission au séjour dans le cadre d'une demande d'asile sont résumés dans l'arrêt *IM c. France* (n° 9152/09, §§ 40 à 45, 2 février 2012).

72. En particulier, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoyait alors ce qui suit :

##### **a) Dans sa partie législative**

###### **Article L. 741-1**

« Tout étranger présent sur le territoire français qui, n'étant pas déjà admis à séjourner en France sous couvert d'un des titres de séjour prévus par le présent code ou les conventions internationales, demande à séjourner en France au titre de l'asile forme cette demande dans les conditions fixées au présent chapitre. »



**Article L. 741-4**

« Sous réserve du respect des stipulations de l'article 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, l'admission en France d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile ne peut être refusée que si :

(...)

4° 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. Constitue, en particulier, un recours abusif aux procédures d'asile la présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'admission au séjour au titre de l'asile sous des identités différentes. Constitue également un recours abusif aux procédures d'asile la demande d'asile présentée dans une collectivité d'outre-mer s'il apparaît qu'une même demande est en cours d'instruction dans un autre État membre de l'Union européenne. Constitue une demande d'asile reposant sur une fraude délibérée la demande présentée par un étranger qui fournit de fausses indications, dissimule des informations concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle au droit souverain de l'État d'accorder l'asile à toute personne qui se trouverait néanmoins dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4° »

**Article L. 742-1**

« Lorsqu'il est admis à séjourner en France en application des dispositions du chapitre Ier du présent titre, 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. Après le dépôt de sa demande d'asile, le demandeur se voit délivrer un nouveau document provisoire de séjour. Ce document est renouvelé jusqu'à ce que l'office statue et, si un recours est formé devant la Cour nationale du droit d'asile, jusqu'à ce que la cour statue. »

**b) Dans sa partie réglementaire**

**Article R. 741-2**

« L'étranger qui, n'étant pas déjà admis à résider en France, sollicite son admission au séjour au titre de l'asile en application de l'article L. 741-1 présente à l'appui de sa demande :

1° Les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;

2° Les documents mentionnés dans l'arrêté prévu par l'article R. 211-1 justifiant qu'il est entré régulièrement en France ou, à défaut, toutes indications portant sur les conditions de son entrée en France et ses itinéraires de voyage à partir de son pays d'origine ;

3° Quatre photographies de face, tête nue, de format 3,5 cm x 4,5 cm récentes et parfaitement ressemblantes ;

4° L'indication de l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant la durée de validité de l'autorisation provisoire de séjour délivrée sur le fondement de l'article R. 742-1. Si le choix d'une adresse se porte sur

celle d'une association, celle-ci doit être agréée par arrêté préfectoral. L'agrément est accordé pour une durée de trois ans renouvelable aux associations régulièrement déclarées depuis au moins trois années dont l'objet est en rapport avec l'aide ou l'assistance aux étrangers, et justifiant d'une expérience dans les domaines de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que de leur aptitude à assurer effectivement la mission de réception et de transmission des courriers adressés aux demandeurs d'asile.

L'indication des pièces à fournir par l'étranger qui sollicite son admission au séjour au titre de l'asile en application du présent article est portée à sa connaissance par les services de la préfecture. Ces derniers remettent alors à l'étranger un document d'information sur ses droits et sur les obligations qu'il doit respecter eu égard aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que sur les organisations qui assurent une assistance juridique spécifique et celles susceptibles de l'aider ou de l'informer sur les conditions d'accueil dont il peut bénéficier, y compris les soins médicaux. Cette information se fait dans une langue dont il est raisonnable de penser que le demandeur d'asile la comprend »

#### **Article R. 742-1**

« Dans un délai de quinze jours après qu'il a satisfait aux obligations prévues à l'article R. 741-2, l'étranger est mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour portant la mention "en vue de démarches auprès de l'OFPRA", d'une validité d'un mois (...) »

#### **Article R. 742-2**

« Le demandeur d'asile auquel une autorisation provisoire de séjour a été délivrée en application de l'article R. 742-1 est mis en possession d'un récépissé de la demande d'asile valant autorisation provisoire de séjour dans un délai maximal de trois jours à compter de l'expiration de la validité de l'autorisation provisoire de séjour mentionnée à l'article R. 742-1, sur présentation de la lettre de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides l'informant de l'enregistrement de sa demande d'asile ou de la décision de procéder à un nouvel examen de cette demande.

(...)

L'accès au marché du travail ne peut être autorisé au demandeur d'asile que dans le cas où l'office, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai d'un an suivant l'enregistrement de la demande. Dans ce cas, le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation provisoire de travail. La situation de l'emploi lui est opposable (...) »

## *2. La réforme législative de 2015*

73. La France a transposé les directives européennes du « Paquet asile 2013 » (directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JOUE L 180, p. 60, et directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), JOUE L 180, p. 96) dans le cadre de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Cette loi a modifié en profondeur le système d'asile français.

74. La procédure d'admission au séjour a été remplacée par une procédure d'enregistrement des demandes en préfecture prévue à l'article L. 741-1 du CESEDA. En vertu de ce texte, le préfet vérifie si la France est l'État responsable de la demande d'asile selon le droit de l'Union européenne (règlement dit « Dublin II » puis règlement dit « Dublin III » applicable aux demandes de protection internationale introduites à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 (voir paragraphes 92 à 94 ci-dessous). Par ailleurs, le préfet enregistre la demande d'asile au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande en préfecture, et ce sans condition préalable de domiciliation. Ce délai peut être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile simultanément.

75. Dans un arrêt du 28 décembre 2018 (n° 410347), le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article L. 741-1 du CESEDA font peser sur l'État une obligation de résultat s'agissant des délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées. Le Conseil d'État en a déduit qu'il incombait dès lors aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de ces délais et que le refus de prendre de telles dispositions constituait une décision susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

76. Après l'enregistrement de la demande d'asile, le préfet délivre au demandeur d'asile une attestation de demande d'asile. Si la France est responsable de l'examen de cette demande, l'attestation vaut autorisation provisoire de séjour, sous réserve de l'introduction effective de la demande d'asile auprès de l'OFPPA dans un délai de vingt et un jours. L'attestation est renouvelable jusqu'à la décision de l'OFPPA et, le cas échéant, jusqu'à celle de la CNDA (article L. 743-1 du CESEDA). Si la France n'est pas responsable de l'examen de la demande d'asile, l'attestation vaut autorisation provisoire de séjour jusqu'à la détermination de l'État responsable et, le cas échéant, jusqu'au transfert effectif du demandeur vers cet État (article L. 742-1 du CESEDA).

## **B. L'accueil des demandeurs d'asile**

### *1. Le dispositif d'hébergement et les prestations financières prévus à l'époque des faits*

77. Il est renvoyé aux paragraphes 18 et 19 de l'arrêt *N.T.P. et autres c. France*, n° 68862/13, 24 mai 2018) pour ce qui est du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile.

78. En vertu de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (« directive Accueil », voir paragraphe 95 ci-dessous), JOUE L 31, p. 18, ceux-ci doivent garantir une prestation matérielle ou, le cas échéant, financière durant la totalité de la procédure d'asile. En conséquence, l'ATA a été créée par l'article 154 de la loi n° 2005-1719

du 30 décembre 2005. Cette allocation bénéficiait aux demandeurs d'asile non hébergés dans un centre d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA) et était versée par Pôle emploi.

79. L'ATA était régie par les articles L. 5423-8 et suivants du code du travail. Dans sa version issue de la loi du 21 janvier 2008, l'article L. 5423-8 se lisait comme suit :

« (...) 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 (...) »

Dans sa version modifiée par la loi du 8 août 2014, l'article L. 5423-8 était rédigé de la sorte :

« (...) peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente :

1° Les ressortissants étrangers ayant été admis provisoirement au séjour en France au titre de l'asile ou bénéficiant du droit de s'y maintenir à ce titre et ayant déposé une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, s'ils satisfont à des conditions d'âge et de ressources (...) »

80. L'article L. 5423-11 du code du travail était ainsi libellé :

« I.- L'allocation temporaire d'attente est versée mensuellement, à terme échu.

Pour les personnes en possession de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le versement de l'allocation prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou, en cas de recours, de la Cour nationale du droit d'asile. »

81. Le montant de l'ATA avait été revalorisé par le décret n° 2014-1719 du 30 décembre 2014 qui l'avait fixé à 11,45 EUR par jour à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Pour percevoir cette allocation, il fallait avoir dix-huit ans révolus et remplir des conditions de ressources. L'ATA se caractérisait par l'absence de prise en compte de la situation familiale du demandeur : son montant était le même pour un demandeur d'asile isolé ou accompagné d'une famille, quel que soit le nombre d'enfants à charge.

82. Les demandeurs d'asile hébergés en CADA bénéficiaient de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) prévue par le code de l'action sociale et des familles.

83. Le rapport intitulé « *L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile* » établi conjointement par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales et par l'Inspection générale de l'administration, publié en avril 2013, mentionne que si le délai théorique de délivrance de l'autorisation provisoire de séjour (APS) est fixé à 15 jours par l'article R. 742-1 du CESEDA, il est dans les faits très supérieur. Ce rapport précise qu'à Paris, les adultes isolés demandeurs d'asile attendent quatre mois pour obtenir une APS. Or, pendant ce délai, ils

sont susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement, sauf à présenter une attestation de dépôt d'une demande d'asile ou une convocation à un entretien.

84. Le rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile publié le 15 avril 2014 par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée Nationale fait le constat d'un système « en crise » et préconise une réforme d'ensemble, « associant respect des droits et performance de l'action publique ». Il indique également, qu'avant d'être enregistrés à l'OFPRA, les demandeurs d'asile sont en situation irrégulière au regard de la réglementation applicable au séjour car ils ne disposent d'aucun document pour attester de leur statut. De plus, ils n'ont pas accès à un dispositif de prise en charge spécifique.

*2. Évolution du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et des prestations financières tel qu'issu de la loi du 29 juillet 2015*

85. En vertu de l'article L. 744-1 du CESEDA, les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile doivent être proposées à chaque demandeur par l'OFII après l'enregistrement de sa demande d'asile par le préfet.

86. Le législateur français a prévu que dès la présentation d'une demande d'asile, l'OFII procède, après un entretien personnel avec le demandeur, à une évaluation de sa vulnérabilité pour déterminer ses besoins particuliers en matière d'accueil (article L. 744-6 du CESEDA). Les informations recueillies dans ce cadre sont transmises à l'OFPRA.

87. La loi du 29 juillet 2015, précitée a réformé le système d'hébergement des demandeurs d'asile en instaurant un schéma national d'hébergement comprenant les CADA et l'ensemble des structures financées au moins pour partie par le ministère chargé de l'asile. L'objectif poursuivi consiste à pallier les déséquilibres régionaux constatés. À cet égard, il est prévu une orientation nationale qui dirige les demandeurs d'asile vers ces lieux d'hébergement. De plus, l'article L. 744-5 du CESEDA organise désormais une procédure d'expulsion des lieux d'hébergement pour les personnes dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et pour celles qui ont un comportement violent ou ont commis des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement.

88. L'allocation pour demandeur d'asile (ADA), créée par la loi du 29 juillet 2015 précitée est régie par les articles L. 744-9 et suivants du CESEDA. À la date du 1<sup>er</sup> novembre 2015, l'ADA, servie par l'OFII s'est substituée à l'ATA et à l'AMS. Un demandeur d'asile peut percevoir l'ADA s'il a 18 ans révolus et si ses ressources sont inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA). En vertu de l'article D. 744-26 du CESEDA, l'ADA comporte un montant forfaitaire, qui dépend du nombre de personnes composant le foyer du demandeur d'asile. Dans l'hypothèse où celui-ci a manifesté un besoin d'hébergement, qu'il a accepté l'offre d'hébergement en CADA mais n'est pas effectivement hébergé ou logé, un

montant additionnel lui est versé. Au 1<sup>er</sup> octobre 2019, le montant de l'allocation journalière correspond à 6,80 EUR pour une personne, somme à laquelle s'ajoute, le cas échéant, un montant additionnel de 7,40 EUR par jour.

### **C. Le référé-liberté**

#### *1. Les textes*

89. Les articles L. 521-2 et L. 523-1 du code de justice administrative, relatifs au référé liberté, sont ainsi rédigés :

#### **Article L. 521-2**

« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

#### **Article L. 523-1**

« Les décisions rendues en application des articles L. 521-1, L. 521-3, L. 521-4 et L. 522-3 sont rendues en dernier ressort.

Les décisions rendues en application de l'article L. 521-2 sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'État dans les quinze jours de leur notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'État ou un conseiller délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures et exerce le cas échéant les pouvoirs prévus à l'article L. 521-4. »

90. L'article L. 522-3 du code de justice administrative est écrit comme suit :

« Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1. »

#### *2. La jurisprudence du Conseil d'État*

91. Dans une ordonnance du 10 mai 2012 (n° 358828), le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier du juge de première instance que M. A, ressortissant de la République démocratique du Congo, est entré en France le 10 mars 2012 et a obtenu une domiciliation administrative auprès de l'association « France Terre d'asile » ; que le 22 mars 2012, il a été reçu au centre d'accueil pour demandeurs d'asile et s'est vu remettre une convocation par les services préfectoraux pour le 7 juin 2012 afin d'y déposer son dossier de demande d'asile ;

Considérant que M. A se borne à reprendre en appel l'argumentation qui, compte tenu de l'ensemble des éléments du dossier, a été écartée à bon droit par le juge des référés du tribunal administratif de Paris ; qu'il est ainsi manifeste que, pour les motifs retenus par le juge des référés de première instance, et particulièrement l'effort de l'administration qui, compte tenu de l'afflux des demandeurs d'asile à Paris et de la réalité des moyens dont elle dispose, est matériellement contrainte de prévoir des délais de convocation des demandeurs d'asile, que son appel ne peut être accueilli ; que, par suite, M. A n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande (...) »

## II. DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

### A. Règlement Dublin

92. À l'époque des faits des affaires n° 28820/13 et n° 75547/13, la procédure « Dublin » était régie par le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (règlement dit « Dublin II », JOUE L 50, p. 1). Le règlement dit « Dublin III » étant entré en vigueur le 1er janvier 2014, il s'applique donc la situation du requérant A.J. (requête n°13114/15).

93. Les principales dispositions pertinentes de ce règlement sont énoncées dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* ([GC], n° 30696/09, §§ 65-76, CEDH 2011). En outre, en vertu de l'article 16 § 1 dudit règlement, l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile en vertu du règlement est tenu de reprendre en charge, premièrement, le demandeur d'asile dont la demande est en cours d'examen et qui se trouve, sans en avoir reçu la permission, sur le territoire d'un autre État membre (article 16 § 1 c)) et deuxièmement, le ressortissant d'un pays tiers dont il a rejeté la demande et qui se trouve, sans en avoir reçu la permission, sur le territoire d'un autre État membre (article 16 § 1 e)). Les obligations prévues au paragraphe 1 cessent si le ressortissant d'un pays tiers a quitté le territoire des États membres pendant une durée d'au moins trois mois (article 16 § 3).

94. Le règlement « Dublin II » a fait l'objet d'une refonte par le règlement UE n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 dit règlement « Dublin III ». Les lignes principales de la refonte sont exposées dans l'arrêt *Tarakhel c. Suisse* ([GC] n° 29217/12, §§ 35-36, 4 novembre 2014).

### B. Directive Accueil

95. Pour une présentation de la directive 2003/9 du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans

les États membres (JOUE L 31, p. 18) et de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JOUE L 181, p. 96) qui lui a succédé, il est renvoyé aux paragraphes 22 à 25 de l'arrêt *N.T.P. et autres c. France*, précité.

96. L'article 3 de la « directive Accueil » du 27 janvier 2003 qui en fixe le champ d'application était rédigé comme suit :

« (...) La présente directive s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un État membre tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile, ainsi qu'aux membres de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande d'asile conformément au droit national (...) »

97. L'article 3 de la « directive Accueil » du 26 juin 2013 qui en fixe le champ d'application est libellé comme suit :

« La présente directive s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui présentent une demande de protection internationale sur le territoire d'un État membre, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou les zones de transit, tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs, ainsi qu'aux membres de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande de protection internationale conformément au droit national (...) »

### **C. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**

98. Dans son arrêt *Cimade et Gisti c. Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration* (C-179/11) du 27 septembre 2012, la CJUE a notamment dit ceci aux points 39 et 56 :

« (...) En ce qui concerne la période pendant laquelle les conditions matérielles d'accueil, comprenant le logement, la nourriture et l'habillement ainsi qu'une allocation journalière, doivent être accordées aux demandeurs, l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2003/9 prévoit que cette période débute lorsque les demandeurs d'asile introduisent leur demande d'asile.

(...)

D'ailleurs, l'économie générale et la finalité de la directive 2003/9 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 et avant qu'il ne soit effectivement transféré dans l'État membre responsable, de la protection des normes minimales établies par cette directive »

99. Dans l'affaire *Saciri et autres* (C-79/13, arrêt du 27 février 2014), la CJUE, se basant sur le texte de la « directive Accueil » ainsi que sur sa finalité et en soulignant l'importance du respect des droits fondamentaux, en particulier le respect de la dignité humaine, a rappelé qu'un demandeur d'asile ne pouvait pas être privé, même pendant une période temporaire, de



la protection des normes minimales établies par la directive (§ 35). En ce qui concerne le niveau des conditions matérielles d'accueil, la CJUE a spécifié que l'aide financière devait être suffisante pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé, ainsi que, pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile (§ 40). La CJUE a précisé qu'il en résultait que, lorsqu'un État membre fournissait ces conditions aux demandeurs sous forme d'allocations financières, elles devaient être suffisantes pour leur permettre de disposer d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location (§ 42), sans pour autant que la directive accorde aux demandeurs d'asile le choix d'un logement à leur convenance personnelle (§ 43).

100. Par la voie d'une question préjudicielle, le tribunal administratif supérieur de « Baden-Württemberg » a demandé à la CJUE d'interpréter le règlement « Dublin III » ainsi que l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants inscrite à l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux (CJUE, Gr. Ch., 19 mars 2019, Jawo, aff. C-163/17). Il s'agissait de déterminer si cette disposition s'oppose au transfert d'un demandeur d'asile vers l'État membre normalement responsable du traitement de sa demande et s'il y avait un risque sérieux d'y subir un traitement inhumain ou dégradant en raison des conditions de vie prévisibles que ce demandeur d'asile rencontrerait en tant que bénéficiaire d'une protection internationale. La CJUE a notamment jugé ce qui suit aux points 91 et 92 :

« S'agissant (...) de la question de savoir quels sont les critères au regard desquels les autorités nationales compétentes doivent procéder à cette appréciation, il importe de souligner que, pour relever de l'article 4 de la Charte, qui correspond à l'article 3 de la CEDH, et dont le sens et la portée sont donc, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, les mêmes que ceux que leur confère ladite convention, les défaillances mentionnées au point précédent du présent arrêt doivent atteindre un seuil particulièrement élevé de gravité, qui dépend de l'ensemble des données de la cause (Cour EDH, 21 janvier 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce, § 254).

Ce seuil particulièrement élevé de gravité serait atteint lorsque l'indifférence des autorités d'un État membre aurait pour conséquence qu'une personne entièrement dépendante de l'aide publique se trouverait, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême, qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger, et qui porterait atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine (voir, en ce sens, Cour EDH, 21 janvier 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce, §§ 252 à 263). »

## EN DROIT

### I. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

#### A. Jonction des requêtes

101. Eu égard à la similarité des questions posées par les requêtes qui ont fait l'objet d'une instruction commune (article 42 § 1 du Règlement), la Cour juge opportun de les examiner ensemble dans un arrêt unique.

#### B. Sur la radiation du rôle de la requête n° 75547/13 dans sa partie concernant G.I.

102. La Cour constate que l'avocat du requérant l'a informée ne pas avoir pu contacter son client, malgré plusieurs tentatives et des recherches infructueuses.

103. La Cour rappelle qu'il importe que les contacts entre le requérant et son représentant soient maintenus tout au long de la procédure. De tels contacts sont essentiels à la fois pour approfondir la connaissance d'éléments factuels concernant la situation particulière du requérant et pour confirmer la persistance de l'intérêt du requérant à la continuation de l'examen de sa requête (*V.M. et autres c. Belgique* (radiation) [GC], n° 60125/11, § 35, 17 novembre 2016).

104. En l'espèce, la Cour constate que le requérant n'a pas maintenu le contact avec son avocat et qu'il a omis de le tenir informé de son lieu de résidence ou de lui fournir un autre moyen de le joindre. Elle considère que ces circonstances permettent de conclure que le requérant a perdu son intérêt pour la procédure et n'entend plus maintenir sa requête, au sens de l'article 37 § 1 a) de la Convention (*V.M. et autres c. Belgique*, précité, § 36).

105. Dans la mesure où l'avocat soutient que la Cour devrait néanmoins poursuivre l'examen de la requête en ce qui concerne le requérant, la Cour rappelle qu'elle est saisie par les autres requérants dans la présente requête de griefs similaires à ceux invoqués par G.I.

106. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que le requérant n'entend plus maintenir sa requête (article 37 § 1 a) de la Convention. En l'absence de circonstances particulières touchant au respect des droits garantis par la Convention ou ses Protocoles, la Cour considère qu'il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête en ce qui concerne le requérant, au sens de l'article 37 § 1 *in fine* de la Convention.

107. Il y a donc lieu de rayer l'affaire du rôle en ce qui concerne le requérant G.I.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

108. Les requérants, qui souhaitent tous les quatre déposer une demande d'asile et l'ont effectivement déposée, se plaignent sous l'angle de l'article 3 de ne pas avoir bénéficié de conditions matérielles, et notamment d'un logement ou de l'ATA, prévus par le droit national, de sorte qu'ils ont été contraints de dormir dans la rue pendant plusieurs mois, dans des conditions inhumaines et dégradantes. N.H. et A.J. (requêtes n° 28820/13 et n°1314/15) allèguent également que, de façon systématique, les juridictions françaises ne prennent pas en compte la situation des primo-demandeurs d'asile dépourvus d'une autorisation provisoire de séjour au titre de l'asile et, *de facto*, exclus du dispositif d'accueil. Ils y voient une violation de l'article 13 combiné à l'article 3 de la Convention. Celui-ci est ainsi libellé :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

109. Rappelant qu'elle est maîtresse de la qualification juridique des faits et constatant que ces griefs se confondent, la Cour juge approprié d'examiner les allégations du requérants sous l'angle de l'article 3 de la Convention uniquement (voir, par exemple, *Bouyid c. Belgique* [GC], n° 23380/09, § 55, CEDH 2015, et *Lopes de Sousa Fernandes c. Portugal* [GC], n° 56080/13, § 145, 19 décembre 2017 ; voir aussi *Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n°s 37685/10 et 22768/12, §§ 114 et 126, 20 mars 2018 et *Khan c. France*, n° 12267/16, §§ 40 et 41, 28 février 2019). Elle s'attachera en conséquence à vérifier si l'État défendeur a manqué aux obligations résultant de cette disposition en ne prenant pas en charge matériellement et financièrement les requérants comme prévu par le droit interne.

### A. Sur la recevabilité

110. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'il ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

### B. Sur le fond

#### 1. Arguments des parties

##### a) Les requérants

111. Les requérants allèguent être dans une situation comparable à celle examinée dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, dès lors que pèse sur les autorités françaises une obligation de leur fournir des conditions

matérielles d'accueil. En vertu de cette obligation, qui trouve son origine dans la législation nationale et dans le droit de l'Union européenne, ils estiment qu'ils devaient pouvoir accéder aux conditions matérielles d'accueil dès qu'ils ont manifesté leur volonté d'introduire une demande d'asile et ce, jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur cette demande.

112. Les requérants relèvent que la forte pression migratoire à laquelle est exposée la France ne saurait l'affranchir de ses obligations conventionnelles (voir *De Souza Ribeiro c. France* [GC], n° 22689/07, § 97, CEDH 2012).

113. N.H. et A.J. (requêtes n°28820/13 et n° 13114/15) allèguent également que le Conseil d'État juge de façon constante qu'un délai d'admission au séjour des demandeurs d'asile inférieur à trois mois en région parisienne est raisonnable et qu'en conséquence, le préfet de police de Paris n'a porté atteinte ni au droit d'asile, ni au droit de bénéficier des conditions matérielles d'accueil. Selon les requérants, cette situation, propre à la région parisienne, conduit à une rupture d'égalité sur le territoire national entre les demandeurs d'asile au regard de la « directive Accueil » (voir paragraphe 95 ci-dessus).

114. Les requérants (requêtes n°28820/13 et n° 13114/15) soutiennent par ailleurs que la CJUE a précisé dans l'affaire *Cimade et Gisti*, précitée (voir paragraphe 98 ci-dessus), que la « directive Accueil » et le respect des droits fondamentaux s'opposent à ce qu'un État membre, saisi d'une demande d'asile, prive un demandeur d'asile, fût-ce pendant une période temporaire, de la protection des normes minimales établies par cette directive. Aussi, réserver le bénéfice des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile en fonction de leur âge, de leur état de santé ou de leur situation de famille est contraire à la lettre et à l'esprit du droit de l'Union (voir paragraphe 95 ci-dessus).

115. Enfin, les requérants (requêtes n° 28820/13 et n° 73114/15) font valoir que les autorités comme les juridictions françaises, à la différence de la Cour (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 251) n'identifient apparemment pas les demandeurs d'asile comme un groupe de population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection.

116. En réponse aux arguments du Gouvernement, les requérants rappellent les modalités de l'obligation faite à l'État de pourvoir aux besoins essentiels et fondamentaux des demandeurs d'asile telles que précisées par l'arrêt de la CJUE du 27 février 2014 (voir paragraphe 99 ci-dessus).

117. Les requérants (requêtes n° 28820/13 et n° 73114/15) soulignent que le Conseil d'État, depuis une décision du 10 mai 2012 (voir paragraphe 91 ci-dessus), rejette systématiquement, sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative (voir paragraphe 90 ci-dessus), les requêtes en référé liberté aux fins d'enregistrement d'une demande d'asile, au motif que le délai pour ce faire est la conséquence de l'afflux des demandeurs d'asile.

118. N.H. (requête n° 28820/13) conteste être de mauvaise foi ou avoir dissimulé des faits dans sa requête et rappelle les conditions dans lesquelles il a déposé celle-ci devant la Cour. Il précise également s'être expliqué, lors de son entretien à l'OFPRA, sur l'identité qu'il avait donnée lors de la procédure d'asile instruite au Danemark. Le requérant insiste sur le fait qu'il était à la rue et sans la moindre ressource. Il souligne que pour autant, malgré ses nombreuses démarches, il n'est pas parvenu à obtenir l'ouverture de ses droits à l'ATA et qu'il ne voit pas quels sont les autres démarches et recours qu'il aurait encore pu initier.

119. Dans la requête n° 75547/13, S.G. et K.T. contestent la présentation faite de leur situation juridique et factuelle. Ils affirment que les circonstances dans lesquelles l'OFPRA a rejeté la demande d'asile de K.T. sont sans incidence. Les requérants réfutent également la description faite par le Gouvernement des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile. Selon eux, l'OFII n'assure qu'une permanence hebdomadaire de trois heures et l'insuffisance ainsi que les carences de ces permanences ne sont pas compensées par le dispositif d'hébergement en CADA. Ils indiquent en effet que, si une offre de prise en charge est présentée aux demandeurs d'asile admis au séjour, elle ne vaut pas perspective certaine d'hébergement.

120. S.G. et K.T. contestent également les affirmations du Gouvernement selon lesquelles ils n'auraient que très peu sollicité le dispositif d'hébergement d'urgence (le « 115 ») et qu'ils auraient perdu leur place au sein d'une structure d'hébergement en raison de leur comportement ou de leur absence.

121. A.J. (requête n° 13114/15) souligne que, contrairement aux affirmations du Gouvernement et comme l'établit l'attestation de la responsable adjointe du service d'assistance sociale et administrative de l'association France Terre d'Asile, il n'a pas été orienté vers des associations proposant des aides alimentaires et vestimentaires dans l'attente de pouvoir accéder aux conditions matérielles d'accueil au sens de la « directive Accueil ».

122. Le requérant précise avoir sollicité en vain auprès des autorités un hébergement et l'ouverture de ses droits à l'ATA. Le requérant souligne n'avoir perçu cette allocation que le 5 mars 2015 et être en conséquence resté sans ressources pendant 133 jours. Les sommes perçues au titre de cette allocation, d'un montant total de 893,10 EUR entre cette date et le 5 mai 2015, date correspondant à la notification de la décision de l'OFPRA, étaient largement insuffisantes pour lui assurer un niveau de vie garantissant sa santé et sa subsistance. Conformément aux dispositions de l'article L. 5423-11 du code du travail (voir paragraphe 80 ci-dessus), l'ATA lui a été versée une dernière fois le 1<sup>er</sup> juin 2015. Il souligne également qu'entre le 23 octobre 2014 et le 14 avril 2015, date à laquelle il a été hébergé, il a vécu 170 jours dans la rue, n'ayant été hébergé que quatre nuits (les 5, 12, 13 et 14 novembre 2014) dans un centre d'hébergement d'urgence. Enfin, il

a vécu dans la crainte d'un contrôle de police et d'une mesure d'éloignement entre le 23 octobre 2014 et le 22 janvier 2015. Sur ce point, le requérant se réfère au rapport intitulé « *L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile* » (voir paragraphe 83 ci-dessus).

**b) Le Gouvernement**

*i. Remarques générales*

123. Le Gouvernement indique tout d'abord que dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, la Cour a fondé son constat de violation sur les trois critères suivants : la passivité des autorités nationales, les conditions de vie déplorables dans la rue du requérant et l'existence d'un sentiment d'angoisse décuplé par l'absence de perspective de voir sa situation s'améliorer. Le Gouvernement considère qu'en l'espèce la situation des requérants n'est pas comparable à celle examinée dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité.

124. Le Gouvernement expose dans un premier temps les difficultés conjoncturelles auxquelles il a été exposé : il fait valoir qu'entre 2007 et 2014, le nombre de demandeurs d'asile enregistrés par l'OFPRA a augmenté de 80 %.

125. Cette augmentation rapide et continue a conduit à la saturation du dispositif national d'accueil (DNA) sur l'ensemble du territoire et ce, malgré des moyens financiers et humains en hausse. Ainsi, entre 2012 et 2014, 3 065 places ont été créées dans les CADA, soit une augmentation de 14 %. Un effort analogue a été consenti pour accroître le nombre de places ouvertes aux demandeurs d'asile dans le dispositif d'hébergement d'urgence. Depuis 2009, 4 000 places ont été créées, portant ainsi leur nombre à 24 600 en 2013. Il est prévu de poursuivre ces efforts dans le futur.

126. En outre, depuis 2011, l'OFPRA et la CNDA ont régulièrement procédé à des recrutements pour raccourcir les délais de traitement. Ainsi, au 31 décembre 2013, ceux-ci étaient en moyenne de sept mois devant l'OFPRA et de huit mois et vingt-six jours devant la CNDA.

127. L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile est particulièrement sensible dans la région Ile-de-France, notamment à Paris, et dans la région Languedoc-Roussillon, plus spécifiquement dans le département de l'Aude.

128. Le nombre de demandes d'asile enregistrées à la préfecture de Paris s'élevait à 4 588 en 2007 pour atteindre 7 827 en 2012. En décembre 2013, il existait 430 places en CADA dans la capitale. À la même période, sur l'ensemble de l'Ile-de-France, il y avait 3 656 places en CADA, soit 125 places supplémentaires comparativement à la fin de l'année 2012. En outre, la saturation temporaire du DNA a engendré, à Paris, en avril 2011, la mise en place d'un nouveau dispositif de réception des demandeurs d'asile.

Il a permis la disparition des files d'attente devant la préfecture de police et celle des campements indignes s'établissant la nuit et le week-end à ses abords. Le Gouvernement souligne en outre, que depuis l'instauration de ce dispositif, les délais ordinaires de convocation à la préfecture de police pour enregistrer une demande d'asile ont été réduits à trois mois. De la même façon, une autorisation provisoire de séjour au titre de l'asile est délivrée au terme d'un délai de quatre mois.

129. Dans la région Languedoc-Roussillon, et plus particulièrement dans le département de l'Aude, le nombre de demandeurs d'asile a augmenté de 38,8 % en 2013 par rapport à 2012. Parallèlement, au cours de ces deux années, 51 % de places supplémentaires ont été créées en CADA et le nombre de places en hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) est passé de 35 à 117.

130. Enfin, le Gouvernement précise que pour mieux répondre à l'avenir à une saturation temporaire et géographiquement localisée du DNA, le Conseil des ministres a adopté le 23 juillet 2014, un projet de loi de réforme de l'asile qui s'inscrit dans le processus d'harmonisation du droit des pays de l'Union en cette matière. En effet, le Conseil de l'Union Européenne et le Parlement européen ont adopté, le 26 juin 2013 les textes révisés de la directive n° 2013/32/UE (relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)) et de la directive n° 2013/33/UE (établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale) devant être transposées en juillet 2015, du règlement « Dublin III » directement applicable à compter de janvier 2014 et du règlement « Eurodac » directement applicable à compter de juillet 2015. La loi relative à la réforme de l'asile, promulguée le 29 juillet 2015, est entrée en vigueur le 2 novembre 2015. Elle prévoit notamment d'enregistrer les demandes d'asile dans un délai de trois jours et de délivrer aux demandeurs d'asile un document en attestant et ce, sans distinction entre la procédure normale ou prioritaire. Par ailleurs, la vulnérabilité de chaque demandeur est évaluée pour déterminer ses besoins particuliers en matière d'accueil. Enfin, le recours devant la CNDA est devenu suspensif.

131. En l'espèce, le Gouvernement indique que les requérants sont jeunes, célibataires et en bonne santé. Il souligne qu'ils n'ont pas pu être accueillis dans une structure dédiée aux demandeurs d'asile en raison de la saturation temporaire des dispositifs d'hébergement. En effet, cette situation a conduit les autorités nationales à accueillir en priorité les demandeurs d'asile justifiant d'une particulière vulnérabilité en raison de leur âge, de leur santé ou de leur situation familiale.

*ii. Requête N.H., n° 28820/13*

132. Le Gouvernement souligne la mauvaise foi du requérant, qui a omis d'indiquer dans sa requête avoir séjourné au Danemark et y avoir sollicité l'asile sous une autre identité.

133. Le Gouvernement reconnaît que le délai entre la première présentation du requérant à la préfecture et la date à laquelle il a pu déposer une demande d'admission au séjour au titre de l'asile n'est pas satisfaisant.

134. Il fait valoir qu'une fois que l'État responsable de la demande d'asile du requérant a été déterminé, celui-ci a pu déposer sa demande et, qu'à compter du 26 mars 2013, il a bénéficié d'une prise en charge administrative continue. Il indique, par ailleurs, que, dès le 4 avril 2013, le requérant était protégé de toute expulsion vers l'Afghanistan et ce, jusqu'à l'examen de sa demande d'asile par l'OFPRA. Enfin, neuf mois se sont écoulés entre son arrivée sur le territoire français et l'octroi du bénéfice de la protection internationale. Le requérant ne peut donc pas se plaindre d'une incertitude prolongée ou d'une absence totale de perspective de voir sa situation s'améliorer.

135. Le Gouvernement indique, en dernier lieu, que si le requérant n'a bénéficié ni d'une place en CADA, ni d'un hébergement d'urgence, il était éligible, au regard de sa précarité, à des dispositifs d'aide accessibles inconditionnellement et vers lesquels les associations d'aide aux demandeurs d'asile pouvaient l'orienter. Ainsi, si le requérant a véritablement souffert d'une fracture du poignet, il pouvait être soigné gratuitement. Il avait par ailleurs la possibilité de recourir à l'hébergement d'urgence de droit commun, de bénéficier d'une aide alimentaire publique ou associative, d'une aide vestimentaire, d'un accès à des douches et à des sanitaires. En outre, le requérant a obtenu une aide juridique de la part d'associations et a été systématiquement admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

*iii. Requête S.G. et autres, n° 75547/13*

136. Le Gouvernement affirme que, dès le dépôt par les requérants de leurs demandes d'asile, l'administration a engagé des démarches, d'une part, pour les héberger en les inscrivant au « 115 », ainsi que sur la liste d'attente des CADA et, d'autre part, pour qu'ils perçoivent l'ATA et bénéficient de la couverture maladie universelle (CMU) et de l'aide médicale d'État (AME).

137. Le Gouvernement souligne, qu'informés de l'existence et des modalités d'accès au « 115 », les requérants ont pu disposer d'une place au sein du centre d'hébergement d'urgence de droit commun (HUDC) de Castelnaudary. Alors qu'il est possible de séjourner dans une telle structure trois mois hors prolongation, les requérants ont volontairement quitté le



centre ou en ont été exclus du fait de leur comportement (voir paragraphes 22 et 38 ci-dessus).

138. Le Gouvernement précise que pour faire face à leurs besoins vitaux, les requérants ont bénéficié de l'ATA et des services de la structure de premier accueil des demandeurs d'asile, qui les a orientés vers les associations habilitées pour qu'ils reçoivent de quoi se nourrir et des vêtements. Il souligne que les requérants ne produisent aucun certificat médical attestant de leur état de santé et de particulière vulnérabilité. En outre, les pièces médicales présentées par K.T., toutes postérieures à l'introduction de la requête, démontrent qu'il a bénéficié de tous les soins nécessaires et d'une prise en charge complète dès qu'il a sollicité une aide médicale.

*iv. Requête A.J., n° 13114/15*

139. Le Gouvernement indique que six mois se sont écoulés entre la première convocation du requérant à la préfecture et la reconnaissance de son statut de réfugié par l'OFPRA. Or, il s'agit là du délai préconisé par l'article 31 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

140. Le Gouvernement souligne que, dans la pratique, le requérant était protégé d'une mesure d'éloignement grâce à la convocation qui lui a été remise le 23 octobre 2014 pour un rendez-vous prévu à la préfecture le 7 janvier 2015. Il affirme que cette convocation faisait office de titre de séjour provisoire.

141. Le Gouvernement précise que le requérant n'a effectivement été hébergé, ni de façon permanente, ni dans un hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile, en raison de la saturation de ces structures. Toutefois, il a sollicité le « 115 » et a été hébergé les nuits du 5, 12, 13 et 14 novembre 2014. En outre, il a bénéficié de l'ATA à partir du 12 février 2015 et ce, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2015, soit sur une période de quatre mois et demi, alors même que la décision de l'OFPRA du 23 avril 2015 lui accordant le statut de réfugié lui a été notifiée le 5 mai 2015. Or, en vertu de l'article L. 5423-11 du code du travail, le versement de cette allocation prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de cette décision (voir paragraphe 80 ci-dessus).

142. Le Gouvernement tient à souligner que le requérant a été hébergé à partir du 14 avril 2015 dans un hôtel du 19<sup>ème</sup> arrondissement à Paris dans le cadre de l'hébergement en hôtel des adultes isolés. Puis, au mois de juin 2015, il a été accueilli dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement à Paris au sein de la maison des journalistes. Cette association accueille et héberge chaque année gratuitement une trentaine de journalistes réfugiés, pour une période de six mois, dans des locaux mis à disposition par la ville de Paris. Le requérant a alors bénéficié d'une chambre individuelle dans des locaux sécurisés, ainsi que de tickets-restaurant journaliers et de titres de transport.

143. En réponse à la tierce intervention, le Gouvernement souligne, que pour répondre à l'objectif d'enregistrement d'une demande d'asile dans le délai de trois jours fixé par la loi du 29 juillet 2015 (voir paragraphe 74 ci-dessus), des guichets uniques d'accueil réservés aux demandeurs d'asile ont été créés à la préfecture et à l'OFII.

*2. Observations des tiers intervenants (requêtes n<sup>os</sup> 28820/13 et 13114/15)*

**a) Requête n<sup>o</sup> 28820/13 (N.H.)**

144. La CFDA - organisation non gouvernementale dont l'objet est, notamment, aux niveaux national, régional et européen, en lien avec le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), d'exercer un rôle de vigilance et d'alerte relativement à l'asile ou au statut de réfugié et de dialoguer avec les administrations chargées de l'accueil et de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ses observations portent sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

145. La CFDA indique que la saturation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile est patente dès l'enregistrement des demandes d'asile. Elle souligne que les primo-demandeurs d'asile en attente de leur premier rendez-vous à la préfecture de police ne sont pas en possession d'un document les mettant à l'abri, en cas d'interpellation, d'un placement en centre de rétention.

146. La CFDA insiste sur le fait que lors du premier rendez-vous à la préfecture, le demandeur d'asile aurait dû pouvoir déposer sa demande d'admission au séjour au titre de l'asile, effectuer le relevé de ses empreintes digitales en application du règlement n<sup>o</sup>2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin dit « EURODAC » (JO L 316, p. 1) et, sauf à entrer dans l'un des quatre cas où le séjour pouvait lui être refusé en application de l'article L. 741-4 du CESEDA (voir paragraphe 72 ci-dessus), recevoir une APS d'un mois au titre de l'asile. Or, en pratique, l'agent de la préfecture s'assure que le demandeur est domicilié (voir paragraphe 5 ci-dessus), saisit quelques informations dans le traitement informatique des étrangers et lui remet une simple convocation à trois mois mentionnant les documents à fournir alors même que la quasi-totalité des demandeurs d'asile en sont déjà munis. Le demandeur d'asile n'est pas assisté d'un interprète et ne reçoit aucune information utile en vue de l'enregistrement de sa demande et ce, en violation des textes. Pendant le délai de trois mois précédant son admission au séjour, le demandeur d'asile n'est pas en mesure de justifier de sa demande de protection internationale et n'a donc pas accès aux conditions minimales d'accueil auxquelles il pourrait prétendre conformément au droit national. La CFDA poursuit en

exposant la teneur des rendez-vous qui suivent pour conclure que le dispositif mis en place par le préfet de police de Paris conduit à prolonger artificiellement les délais pour enregistrer puis pour statuer sur les demandes d'asile et place les demandeurs d'asile dans une situation d'extrême précarité.

147. La CFDA précise, par ailleurs, que la ville-département de Paris dispose de 430 places en CADA et, qu'en dépit de l'augmentation de la demande, ce nombre n'a pas évolué depuis 2010. Le « 115 » est également saturé : selon le baromètre « 115 » établi par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion Sociale (FNARS), 47 % des demandes formulées n'ont pas été satisfaites en novembre 2013. L'appel au « 115 » doit être passé très tôt le matin car souvent, dès 8 heures, plus aucune place n'est disponible. En outre, la barrière de la langue ainsi que le temps d'attente au téléphone empêchent certains demandeurs d'asile de pouvoir appeler ce numéro.

148. Enfin, la CFDA mentionne que la perception de l'ATA est conditionnée par la présentation, soit d'une autorisation provisoire de séjour, soit d'une lettre d'enregistrement de l'OFPRA ou d'une convocation dite Dublin. L'absence de document de séjour peut également avoir une incidence sur l'accès aux soins.

**b) Requêtes n° 28820/13 (N.H.) et n° 13114/15 (A.J).**

149. Dans ces deux requêtes, les observations du Défenseur des droits portent sur le respect par les autorités françaises de leurs obligations au regard, d'une part, de la directive relative aux conditions matérielles d'accueil devant être garanties à tout demandeur d'asile et, d'autre part, de la jurisprudence de la Cour.

150. Le Défenseur des droits constate qu'en France, le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ne leur garantit pas un accès effectif aux conditions matérielles d'accueil. Le premier écueil tient au fait que la préfecture ne leur délivre pas, dans un bref délai, une autorisation provisoire de séjour au titre de l'asile. Le délai fixé par le CESEDA pour ce faire est de quinze jours. En pratique, ce délai est de trois à cinq mois suivant les régions. Le Défenseur des droits relève en outre que, dans son rapport de 2007 sur l'application de la « directive Accueil », la Commission européenne a souligné que l'article 6 de cette directive a fixé un délai de trois jours qui s'impose aux États.

151. Le Défenseur des droits indique, que depuis une ordonnance du 10 mai 2012, le Conseil d'État juge de façon constante, qu'en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile et au regard des moyens limités dont disposent les autorités, le délai de trois mois pour enregistrer la demande est raisonnable et, qu'en conséquence, il n'y a pas d'atteinte au droit d'asile (voir paragraphe 91 ci-dessus). Or, selon le Défenseur des droits, cette jurisprudence constante ne permet, ni de mettre fin à la situation de grande

précarité des demandeurs d'asile, ni de leur garantir un accès effectif aux conditions matérielles d'accueil, lorsqu'ils se trouvent dans des régions où le nombre de demandes d'asile est important.

152. En conséquence, le Défenseur des droits souligne que l'obtention d'une APS au titre de l'asile est nécessaire pour accéder à la procédure d'asile, se maintenir régulièrement sur le territoire français le temps de l'instruction de la demande d'asile et accéder aux conditions matérielles d'accueil. Pendant les trois à cinq mois précédant la remise de cette APS, les demandeurs d'asile sont donc contraints de vivre dans une situation d'extrême précarité. Ils n'ont d'autre choix que de vivre dans la rue, sans pouvoir subvenir à leurs besoins essentiels. En outre, se trouvant en situation irrégulière, ils peuvent être interpellés puis renvoyés vers leur pays d'origine.

153. Le Défenseur des droits indique que l'hébergement d'urgence de droit commun (le « 115 ») est saturé et que la priorité est donnée aux familles avec des enfants mineurs, aux personnes âgées et/ou ayant des problèmes de santé. Le Défenseur des droits précise en outre que si un demandeur d'asile a un droit à un hébergement de droit commun même s'il n'a pas présenté de demande d'hébergement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, cette démarche est vaine. À ce titre, le Défenseur des droits relève, d'une part, la saturation du dispositif d'hébergement et, d'autre part, le fait que les autorités compétentes en matière d'hébergement de droit commun ont une marge importante d'appréciation pour décider du caractère prioritaire et urgent de la demande. Enfin, le Défenseur des droits remarque que les demandeurs d'asile munis seulement d'une convocation à la préfecture ne peuvent pas prétendre à l'ATA.

154. Le Défenseur des droits fait en outre les mêmes constats que la CFDA dans la requête n° 28820/13. Il ajoute que le législateur a modifié le CESEDA le 29 juillet 2015 pour que l'enregistrement de la demande d'asile ait lieu sans condition préalable de domiciliation et, au plus tard, trois jours ouvrés après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente. En outre, l'attestation qui est alors délivrée vaut autorisation provisoire de séjour et est renouvelable jusqu'à ce que l'OFPRA et, le cas échéant, la CNDA aient statué.

### *3. Appréciation de la Cour*

#### **a) Principes généraux**

155. La Cour rappelle que, ni la Convention, ni ses Protocoles, ne consacrent le droit à l'asile politique (*N.D. et N.T. c. Espagne* [GC], nos 8675/15 et 8697/15, § 188, 13 février 2020) et que les États contractants ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, y compris la Convention, de contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des

non-nationaux (voir, parmi beaucoup d'autres, *N.D. et N.T. c. Espagne*, précité, § 167).

156. Toutefois les États doivent notamment prendre en considération l'article 3 de la Convention, qui consacre l'une des valeurs fondamentales de toute société démocratique et prohibe en termes absolus la torture et les traitements inhumains ou dégradants quels que soient les circonstances et les agissements de la victime (voir, parmi d'autres, *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 119, CEDH 2000-IV). L'interdiction des traitements inhumains ou dégradants consacrée par l'article 3 de la Convention est une valeur de civilisation étroitement liée au respect de la dignité humaine, qui se trouve au cœur même de la Convention (*Khlaifia et autres c. Italie* [GC], n° 16483/12, § 158, 15 décembre 2016).

157. Par ailleurs, la Cour ne peut que réitérer sa jurisprudence bien établie, selon laquelle, vu le caractère absolu de l'article 3 de la Convention, les facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les États contractants de leurs obligations au regard de cette disposition (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 223 ; *Khlaifia et autres*, précité, § 184). Or, si les contraintes inhérentes à une crise migratoire ne sauraient, à elles seules, justifier une méconnaissance de l'article 3, la Cour estime qu'il serait pour le moins artificiel d'examiner les faits des espèces qui lui sont soumises en faisant abstraction du contexte général dans lequel ils se sont déroulés (*Khlaifia et autres*, précité, § 184).

158. La Cour a dit à de nombreuses reprises que pour tomber sous le coup de l'interdiction contenue à l'article 3, un traitement inhumain ou dégradant doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause, et notamment, de la durée du traitement, de ses effets physiques ou mentaux, ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la victime (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 219, *Khlaifia et autres*, précité, § 159 et *Tarakhel c. Suisse*, précité, § 94).

159. Un traitement peut être qualifié de « dégradant » au sens de l'article 3 s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité, voire la diminue, ou s'il suscite chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 220, *Khlaifia et autres*, précité, § 159 et *Svinarenko et Slyadnev c. Russie*, [GC], nos 32541/08 et 43441/08, § 115, 17 juillet 2014).

160. La Cour estime nécessaire de rappeler que l'article 3 ne saurait être interprété comme obligeant les Hautes Parties contractantes à garantir un droit au logement à toute personne relevant de leur juridiction (*Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 99, CEDH 2001-I). Il ne saurait non plus être tiré de l'article 3 un devoir général de fournir aux réfugiés une assistance financière pour que ceux-ci puissent maintenir un certain niveau de vie (*Müslim c. Turquie*, n° 53566/99, § 85, 26 avril 2005).

161. La Cour a cependant considéré, dans une affaire concernant un autre État membre de l'Union européenne, que la question à trancher s'agissant de demandeurs d'asile se plaignant de leur situation de dénuement total ne se posait pas en ces termes. Ainsi qu'il ressort du cadre juridique décrit ci-dessus, l'obligation de fournir un hébergement ou des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait à ce jour partie du droit positif et pèse sur les autorités de l'État défendeur concerné en vertu des termes mêmes de la législation nationale qui transpose le droit de l'Union européenne, à savoir la « directive Accueil » (voir paragraphe 95 ci-dessus) (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 250).

162. La Cour rappelle ensuite que les demandeurs d'asile peuvent être considérés comme vulnérables du fait de leur parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'ils peuvent avoir vécues en amont (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 232 ; *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, ([GC], n° 47287/15, § 192, 21 novembre 2019). La Cour note que le besoin de protéger les demandeurs d'asile fait l'objet d'un large consensus à l'échelle internationale et européenne, comme cela ressort de la Convention de Genève, du mandat et des activités du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ainsi que des normes figurant dans la « directive Accueil » de l'Union européenne (voir *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 251).

163. Elle rappelle qu'elle n'a pas exclu la possibilité que la responsabilité de l'État soit engagée sous l'angle de l'article 3 par un traitement dans le cadre duquel un requérant totalement dépendant de l'aide publique serait confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouverait dans une situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine (*Budina c. Russie* (déc.), n° 45603/05, 18 juin 2009).

164. La Cour a déjà jugé que la gravité de la situation de dénuement dans laquelle s'était trouvé un requérant, demandeur d'asile, resté plusieurs mois dans l'incapacité à répondre à ses besoins les plus élémentaires, entendus comme se nourrir, se laver et se loger, dans l'angoisse permanente d'être attaqué et volé, dans l'absence totale de perspective de voir sa situation s'améliorer (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 254) et combinée à l'inertie des autorités compétentes en matière d'asile avaient emporté violation de l'article 3 de la Convention (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, §§ 262-263 ; voir postérieurement à *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité : *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, n° 8319/07 et n° 11449/07, § 283, 28 juin 2011, et *F.H. c. Grèce*, n° 78456/11, §§ 107-111, 31 juillet 2014).

#### **b) Application des principes en l'espèce**

165. Les requérants reprochent aux autorités françaises, d'une part, l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés, en raison de l'action ou des

omissions délibérées de ces autorités, de bénéficier en pratique de la prise en charge matérielle et financière prévue par le droit national afin de pourvoir à leurs besoins essentiels et, d'autre part, l'indifférence de ces mêmes autorités à leur encontre.

166. La Cour souligne que, aux termes des articles 19 et 32 § 1 de la Convention, elle n'est pas compétente pour appliquer les règles de l'Union européenne ou pour en examiner les violations alléguées, sauf si et dans la mesure où ces violations pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention. D'une manière plus générale, il appartient au premier chef aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne, si nécessaire en conformité avec le droit de l'UE, le rôle de la Cour se bornant à déterminer si les effets de leurs décisions sont compatibles avec la Convention (*Jeunesse c. Pays-Bas* [GC], n° 12738/10, § 110, 3 octobre 2014). En l'espèce, la Cour doit seulement déterminer si les requérants, alors âgés de 20, 23, 26 et 40 ans, célibataires, en bonne santé et sans enfant à charge, étaient confrontés à une situation de dénuement matériel extrême pouvant soulever un problème sous l'angle de l'article 3 (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 252).

167. La Cour retient tout d'abord, ainsi que le soutiennent les requérants, qu'au regard du droit interne, les demandeurs d'asile n'étaient pas autorisés à exercer une activité professionnelle pendant la durée de la procédure, sauf dans les conditions restrictives énoncées par l'article R. 742-2 du CESEDA (voir paragraphe 72 ci-dessus). En outre, la Cour relève que les requérants, majeurs isolés sur le territoire français, étaient en situation de dénuement. Elle en déduit que pour subvenir à leurs besoins fondamentaux, ils dépendaient entièrement de la prise en charge matérielle et financière prévue par le droit national (voir paragraphes 77 à 82 ci-dessus) qui devait leur être accordée tant qu'ils étaient autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile (voir paragraphes 95 à 97 ci-dessus).

168. La Cour relève ensuite que selon le système français alors en vigueur (voir paragraphes 70 à 72, 146 et 150 ci-dessus), les étrangers en situation irrégulière souhaitant obtenir l'asile en France devaient, dans un premier temps, demander leur admission au séjour au titre de l'asile. La Cour remarque que l'article R. 742-1 du CESEDA (voir paragraphe 72 ci-dessus) fixait en principe aux autorités un délai de quinze jours à compter du moment où un demandeur se présentait à la préfecture avec une domiciliation et les pièces requises (voir paragraphe 72 ci-dessus) pour enregistrer sa demande d'asile et l'autoriser à séjourner régulièrement.

169. La Cour note qu'à l'époque des faits, dans la pratique, ce délai était en moyenne de trois à cinq mois selon les préfectures (voir paragraphes 146 et 150 ci-dessus). En l'espèce, la Cour constate qu'entre le moment où N.H. (requête n° 28820/13) et K.T. (requête n° 75547/13) se sont présentés à la préfecture pour solliciter l'asile et la date à laquelle ils ont obtenu l'enregistrement de leur demande d'asile par la préfecture se sont

écoulés, pour le premier, 95 jours et pour le second, 131 jours. La Cour remarque par ailleurs qu'A.J. (requête n° 13114/15) a été muni d'une autorisation provisoire de séjour au titre de l'asile 90 jours après avoir sollicité l'asile auprès des services de la préfecture. La Cour note que le Gouvernement a reconnu que le délai auquel N.H. (requête n° 28820/13) avait été soumis pour procéder à l'enregistrement de sa demande d'asile « n'est pas satisfaisant ». Enfin, la Cour relève que S.G. (requête n° 75547/13) a obtenu un récépissé constatant le dépôt de sa demande d'asile 28 jours après son premier rendez-vous à la préfecture.

170. La Cour souligne toutefois qu'il ne lui appartient aucunement de se prononcer sur ces délais (voir paragraphe 169 ci-dessus) mais qu'il lui revient en revanche d'examiner leur incidence sur la situation des requérants afin de déterminer si le seuil de gravité prévu par l'article 3 de la Convention était atteint. À ce titre, N.H. (requête n° 28820/13), K.T. (requête n° 75547/13) et A.J. (requête n° 13114/15) font valoir que, pendant ces périodes (voir paragraphe 169 ci-dessus), ils n'avaient pas le statut de demandeur d'asile et qu'en conséquence, ils ne pouvaient prétendre ni à un hébergement ni à l'ATA et vivaient en situation irrégulière en France.

171. La Cour constate qu'avant l'enregistrement de leur demande d'asile (voir paragraphe 169 ci-dessus), les requérants ne pouvaient en effet pas justifier de leur statut. La Cour note d'ailleurs que pour ce motif, N.H. (requête n° 28820/13) et A.J. (requête n° 13114/15) ont saisi le juge administratif d'un recours en référé liberté pour qu'il soit enjoint au préfet de police d'examiner leur demande d'admission au séjour au titre de l'asile et de leur délivrer une APS (voir paragraphes 7 à 9 et 53 à 54 ci-dessus). Ces procédures n'ont pas abouti (voir paragraphes 7 à 9 et 53 à 54 ci-dessus). Par ailleurs, la Cour relève que le droit interne conditionnait la perception de l'ATA à la production devant Pôle emploi, d'une autorisation de séjour au titre de l'asile et d'une preuve de dépôt effectif de la demande devant l'OFPRA (voir paragraphe 79 ci-dessus). La Cour observe que Pôle emploi comme les juridictions internes ont opposé cette règle à A.J. (requête n° 13114/15) (voir paragraphes 56 et 57 ci-dessus).

172. N.H. (requête n° 28820/13), K.T. (requête n° 75547/13) et A.J. (requête n° 13114/15) exposent tout d'abord que faute de pouvoir justifier de leur qualité de demandeur d'asile, ils ont vécu respectivement pendant 95 jours, 131 jours et 90 jours dans la peur d'être arrêtés et expulsés vers leur pays d'origine. Si le Gouvernement soutient qu'ils étaient protégés d'une mesure d'éloignement depuis leur première présentation en préfecture grâce à la convocation à un rendez-vous ultérieur, la Cour constate toutefois que, dans des rapports publiés en avril 2013 et en avril 2014, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de l'administration, d'une part, et le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée



Nationale, d'autre part, ont souligné qu'avant d'obtenir une APS, les demandeurs d'asile risquaient d'être expulsés vers leur pays d'origine (voir paragraphes 83 et 84 ci-dessus). La Cour relève, que si le premier de ces deux rapports précise que la présentation de la convocation à un entretien écartait tout risque d'être éloigné, le second ne mentionne pas que les autorités internes auraient adopté une pareille conduite. En outre, la Cour remarque que le CFDA et le Défenseur des droits (voir paragraphes 145, 146 et 152 ci-dessus), qui décrivent dans leurs observations la situation à Paris, soulignent que les primo-demandeurs d'asile en attente de leur premier rendez-vous à la préfecture de police n'étaient pas munis d'un document les mettant à l'abri, en cas d'interpellation, d'un placement en centre de rétention. La Cour, qui se fonde sur les observations des tierces parties intervenantes et sur des rapports officiels ne met donc pas en doute les craintes d'être expulsés vers leur pays d'origine que nourrissaient N.H. (requête n° 28820/13), K.T. (requête n° 75547/13) et A.J. (requête n° 13114/15).

173. La Cour remarque par ailleurs qu'après l'obtention du statut de demandeurs d'asile par les requérants, leur situation s'est quelque peu améliorée. En effet, ils pouvaient justifier de la régularité de leur séjour et bénéficier des conditions matérielles d'accueil prévues par le droit national.

174. La Cour note toutefois que le Gouvernement ne conteste pas que pendant l'ensemble de la procédure d'asile qui a débuté avec la domiciliation par une association (voir article R. 741-2 du CESEDA, paragraphe 72 ci-dessus) ou par le premier rendez-vous à la préfecture, les requérants ont tous vécu dans la rue, soit sous les ponts à Paris, soit sur les berges d'une rivière (l'Aude) dans une tente prêtée par des particuliers. À la lumière des pièces aux dossiers et en raison de la saturation du dispositif national d'accueil (DNA) à l'époque des faits à Paris et en région Languedoc-Roussillon (voir paragraphes 125, 128 et 129 ci-dessus), la Cour ne voit aucun motif de remettre en cause les récits des requérants. Par ailleurs, il saurait difficilement être reproché aux requérants, alors âgés de 20, 23, 26 et 40 ans, célibataires et sans enfant à charge, de ne pas avoir sollicité plus fréquemment le « 115 » pour obtenir un hébergement d'urgence. En effet, l'offre en la matière était très largement insuffisante et appeler le « 115 » était presque systématiquement voué à l'échec, s'agissant notamment de demandeurs d'asile présentant le profil des requérants (voir paragraphes 147 et 153 ci-dessus). Par ailleurs, le Gouvernement reconnaît lui-même que l'hébergement d'urgence était destiné à accueillir de façon prioritaire des demandeurs d'asile en raison de leur âge, de leur santé ou de leur situation familiale (familles avec enfants mineurs) et qualifiés pour ces raisons, par les autorités, de « particulièrement vulnérables ».

175. La Cour relève en outre plusieurs éléments caractérisant les conditions de vie à la rue des requérants.

176. Elle constate tout d'abord que N.H. (requête n° 28820/13) n'a jamais perçu l'ATA malgré ses démarches auprès des autorités pour l'obtenir (voir paragraphes 12, 13 et 15 ci-dessus). En outre, il a vécu sous les ponts du canal Saint-Martin dans une situation d'extrême précarité du 26 mars au 17 décembre 2013, soit pendant 262 jours. Il précise, que, victime d'une agression et d'un vol commis de nuit, il a ensuite craint de subir à nouveau de tels actes (voir paragraphe 18 ci-dessus). Si le requérant indique qu'il a pu être pris en charge, une à deux fois par semaine par le « bus Atlas » entre les mois de mars et d'août 2013 (voir paragraphe 18 ci-dessus), cette possibilité d'hébergement, au demeurant très ponctuelle et destinée à l'origine aux personnes sans abri, a pris fin au mois de septembre 2013 en raison de l'obligation faite aux demandeurs d'asile d'appeler le « 115 » pour y accéder (voir paragraphe 19 ci-dessus). De la même façon, A.J. (requête n° 13114/15) a vécu dans la rue dans des conditions analogues à celles décrites par N.H. (requête n° 28820/13). Il y est ainsi resté 170 jours, du 23 octobre 2014 au 14 avril 2015. Pendant cette période, il n'a été logé que les nuits des 5, 12, 13 et 14 novembre 2014 dans un centre d'hébergement d'urgence (voir paragraphe 51 ci-dessus). La Cour observe que malgré les démarches et recours d'A.J. (requête n° 13114/13) à cette fin (voir paragraphes 55, 56, 57 et 59 ci-dessus) ses droits à l'ATA n'ont été ouverts que le 12 février 2015 et il a effectivement perçu l'allocation le 5 mars 2015. La Cour en conclut qu'à compter de sa première présentation en préfecture, A.J. est resté sans ressources du 23 octobre 2014 au 5 mars 2015, soit 133 jours.

177. La Cour relève ensuite que S.G. et K.T. (requête n° 75547/13) ont vécu au minimum neuf mois sur les berges de l'Aude, chacun dans une tente individuelle prêtée par des particuliers. Elle remarque que le Gouvernement, qui ne produit devant elle que le règlement intérieur du centre d'hébergement d'urgence, n'établit ni que S.G. ait été effectivement hébergé du 5 au 9 novembre 2013 ni qu'il ait volontairement quitté le centre d'hébergement le 10 novembre 2013. En outre, ni son exclusion du centre qui serait survenue le 22 novembre 2013 ni les motifs de cette exclusion ne sont documentés. La Cour dresse le même constat s'agissant de K.T. Rien au dossier n'établit en effet qu'il aurait bénéficié d'un hébergement d'urgence du 7 au 23 janvier 2013, qu'il aurait quitté le centre de son plein gré à cette date et qu'il y serait revenu le 21 novembre 2013 avec S.G. pour en être exclu deux jours plus tard en raison de problèmes de comportement. En l'absence de tout élément permettant de déterminer si les requérants ont effectivement été hébergés et expulsés du centre, la Cour ne tirera aucune conséquence des allégations respectives des parties sur ce point.

178. La Cour remarque que K.T. (requête n° 75547/13), qui n'était plus en situation irrégulière sur le territoire français depuis le 21 mai 2013, a effectivement bénéficié de l'ATA le 15 juillet 2013. À compter de sa première présentation à la préfecture, le requérant est donc resté 185 jours

sans ressources. La Cour note que S.G. (requête n° 75547/13) a perçu l'ATA 63 jours après sa première présentation en préfecture, soit le 18 septembre 2013 avec des droits ouverts à partir du 12 août 2013.

179. La Cour prend donc acte que N.H. (requête n° 28820/13) a vécu dans la rue sans ressources financières et que K.T. (requête n° 75547/13) et A.J. (requête n° 13114/15), qui ont vécu dans les mêmes conditions, n'ont perçu l'ATA qu'après des délais, respectivement, de 185 et de 133 jours. De telles conditions matérielles accréditent leurs craintes d'être agressés et d'être victimes de vol ainsi que les difficultés qu'ils disent avoir eues pour se nourrir et se laver. De façon générale, pour répondre à leurs besoins fondamentaux, ils n'ont pu, pendant les périodes où ils vécurent à la rue sans ressources financières, que s'en remettre à la générosité de particuliers ou à l'aide d'associations caritatives fondées sur le bénévolat. À ce titre, N.H. (requête n° 28820/13) expose que l'Armée du Salut lui servait son seul repas quotidien les soirs de semaine et que le week-end, il était contraint de jeûner. La Cour note également que le Gouvernement ne conteste pas que N.H. ne pouvait se laver aux bains douches municipaux qu'une fois par semaine et qu'il n'était ni en mesure de laver convenablement son linge ni d'obtenir des vêtements (voir paragraphe 19 ci-dessus).

180. La Cour constate que si les requérants font état de problèmes de santé dont ils imputent la survenance ou l'aggravation à leurs conditions de vie, les certificats médicaux versés aux débats, non circonstanciés, n'établissent pas un tel lien de causalité, ainsi que le relève le Gouvernement.

181. Enfin, le Gouvernement défendeur insiste tout particulièrement sur le fait que les présentes affaires sont à distinguer de la situation décrite par la Cour dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (précité) dès lors que les autorités nationales, pourtant confrontées à une augmentation conséquente du nombre de demandeurs d'asile entre 2007 et 2014 (voir paragraphes 124 à 127 ci-dessus), n'ont pas montré de passivité. En outre, selon le Gouvernement, les requérants n'étaient pas dépourvus de perspective de voir leur situation s'améliorer dès lors que leurs demandes d'asile étaient en cours de traitement.

182. La Cour tient tout d'abord à souligner qu'elle est consciente de l'augmentation continue du nombre de demandeurs d'asile depuis 2007 et de la saturation du DNA qui en est graduellement résultée. La Cour relève que les faits qui lui sont soumis s'inscrivent dans une hausse progressive et ne se sont donc pas déroulés dans un contexte d'urgence humanitaire engendré par une crise migratoire majeure, qualifiable d'exceptionnelle, à l'origine de très importantes difficultés objectives de caractère organisationnel, logistique et structurel (*Khlaifia et autres c. Italie*, précité, §§ 178-185). La Cour constate les efforts consentis par les autorités françaises pour créer des places d'hébergement supplémentaires et pour raccourcir les délais d'examen des demandes d'asile (voir paragraphes 125

et 126 ci-dessus). Toutefois, ces circonstances n'excluent pas que la situation des demandeurs d'asile ait pu être telle qu'elle est susceptible de poser un problème sous l'angle de l'article 3 de la Convention.

183. La Cour souligne avant tout qu'avant de pouvoir faire enregistrer leur demande d'asile, N.H. (requête n° 28820/13), K.T. (requête n° 75547/13) et A.J. (requête n° 13114/15) ont été soumis à des délais pendant lesquels ils n'ont pas été en mesure de justifier de leur statut de demandeur d'asile (voir paragraphes 167, 169 et 170 ci-dessus). Elle constate en outre que N.H. (requête n° 28820/13) a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire 229 jours après son arrivée en France, que 188 jours se sont écoulés entre la première convocation à la préfecture de police d'A.J. (requête n° 13114/15) et la reconnaissance de son statut de réfugié par l'OFPRA et que les demandes d'asile de S.G. et de K.T. (requête n° 75547/13) ont été rejetées respectivement par l'OFPRA au bout de délais de 448 jours et de 472 jours.

**c) Conclusion**

*i. En ce qui concerne N.H. (requête n° 28820/13), K.T. (requête n° 75547/13) et A.J. (requête n° 13114/15)*

184. Au vu de ce qui précède, la Cour constate que les autorités françaises ont manqué à l'encontre des requérants à leurs obligations prévues par le droit interne. En conséquence, la Cour considère qu'elles doivent être tenues pour responsables des conditions dans lesquelles ils se sont trouvés pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels et dans l'angoisse permanente d'être attaqués et volés. La Cour estime que les requérants ont été victimes d'un traitement dégradant témoignant d'un manque de respect pour leur dignité et que cette situation a, sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle considère que de telles conditions d'existence, combinées avec l'absence de réponse adéquate des autorités françaises qu'ils ont alertées à maintes reprises sur leur impossibilité de jouir en pratique de leurs droits et donc de pourvoir à leurs besoins essentiels, et le fait que les juridictions internes leur ont systématiquement opposé le manque de moyens dont disposaient les instances compétentes au regard de leurs conditions de jeunes majeurs isolés, en bonne santé et sans charge de famille, ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention.

185. Les considérations qui précèdent sont suffisantes pour permettre à la Cour de conclure que N.H. (requête n° 28820/13), K.T. (requête n° 75547/13) et A.J. (requête n° 13114/15) se sont retrouvés, par le fait des autorités, dans une situation contraire à l'article 3 de la Convention.

186. Partant, il y a eu violation de l'article 3 de la Convention en ce qui les concerne.

*ii. En ce qui concerne S.G. (requête n° 75547/13)*

187. Au regard de ce qui précède, la Cour constate que S.G. a obtenu un récépissé constatant le dépôt de sa demande d'asile 28 jours après son premier rendez-vous à la préfecture et que, s'il a effectivement vécu sous une tente, il a perçu l'ATA 63 jours après sa première présentation à la préfecture. Pour difficile que cette période a pu être pour le requérant, il a ensuite disposé de moyens lui permettant de subvenir à ses besoins essentiels. Par conséquent, la Cour considère que ces conditions d'existence n'ont pas atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention.

188. Partant, il y n'a pas eu violation de l'article 3 de la Convention en ce qui concerne le requérant.

### III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION ET DE L'ARTICLE 13 COMBINÉ À L'ARTICLE 8 (REQUÊTE N° 28820/13)

189. Le requérant se plaint d'avoir été contraint de vivre dans la rue dans des conditions d'extrême précarité, étant sans ressources ni statut juridique, avec un poignet cassé, et de l'absence d'effectivité des recours devant les juridictions administratives, pourtant alertées sur sa situation. Il invoque l'article 8 de la Convention pris isolément et combiné avec l'article 13 de la Convention, aux termes desquels :

#### **Article 8**

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

190. Eu égard aux faits de l'espèce, aux arguments des parties et à la conclusion à laquelle la Cour est parvenue sur le terrain de l'article 3 de la Convention, elle estime avoir examiné la principale question juridique soulevée par la requête. La Cour en conclut qu'il n'y a pas lieu de statuer séparément sur ces griefs (voir, notamment, *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, § 156, CEDH 2014).

#### IV. SUR L'APPLICATION DES ARTICLES 46 ET 41 DE LA CONVENTION

##### A. Sur l'article 46 de la Convention (requête n° 75547/13)

191. Aux termes de l'article 46 de la Convention :

« 1. [I]es Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

192. Les requérants sollicitent l'application de la procédure d'arrêt pilote ou, à tout le moins, demandent que les autorités françaises prennent toutes les mesures législatives et administratives nécessaires, compte tenu du nombre de demandeurs d'asile en proie à la difficulté de bénéficier des conditions matérielles minimales d'accueil prévues par la « directive Accueil » (voir paragraphe 95 ci-dessus). Ils demandent, notamment, que l'État défendeur mobilise des moyens matériels et financiers suffisants pour garantir aux demandeurs d'asile un accueil décent. Les requérants sollicitent, en outre, que les autorités françaises opèrent une refonte de leur dispositif d'accueil des demandeurs d'asile pour trouver une solution au problème structurel qu'ils dénoncent. Enfin, ils demandent que ces mêmes autorités procèdent plus rapidement à l'enregistrement des demandes d'asile pour éviter qu'à l'avenir, les demandeurs d'asile soient privés des conditions matérielles minimales d'accueil pendant plusieurs mois.

193. Le Gouvernement ne présente aucune observation relativement à ces prétentions.

194. La Cour rappelle que ses arrêts ont un caractère déclaratoire pour l'essentiel et, qu'en général, il appartient au premier chef à l'État en cause, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de son obligation au regard de l'article 46 de la Convention (voir, entre autres, *Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], nos 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII, *Brumărescu c. Roumanie* (satisfaction équitable) [GC], n° 28342/95, § 20, CEDH 2001-I et *Öcalan c. Turquie* [GC], n° 46221/99, § 210, CEDH 2005-IV). Ce pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'exécution d'un arrêt traduit la liberté de choix dont est assortie l'obligation primordiale imposée par la Convention aux États contractants : assurer le respect des droits et libertés garantis (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), 31 octobre 1995, § 34, série A no 330-B).

195. S'il est vrai que certaines situations exceptionnelles appellent l'indication de mesures positives au titre de l'article 46 de la Convention, la Cour estime que tel n'est pas le cas en l'espèce (*a contrario*, voir *Gluhaković c. Croatie*, n° 21188/09, §§ 88-89, 12 avril 2011). Elle constate en effet que, depuis l'introduction des présentes requêtes, de nombreux

changements législatifs sont intervenus en droit interne. Ainsi, depuis la loi du 29 juillet 2015, les demandes d'asile doivent être enregistrées dans un délai de trois jours (voir paragraphe 74 ci-dessus) et le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et des prestations financières a été réformé en profondeur (voir paragraphes 85 à 88 ci-dessus).

196. Dès lors, la Cour considère qu'il y a lieu de rejeter la demande des requérants au titre de l'article 46 de la Convention.

## **B. Sur l'article 41 de la Convention**

197. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

### *1. Dommage*

#### **a) Requête n° 28820/13 – N.H.**

198. Le requérant souligne qu'il a été contraint de vivre pendant neuf mois dans des conditions particulièrement indignes et qu'il a été privé de son droit à bénéficier de conditions d'accueil décentes. En conséquence, il réclame au titre du préjudice matériel la somme de 2 396,80 EUR qui correspond à la somme qu'il aurait dû percevoir du 4 avril au 4 novembre 2013 au titre de l'ATA. Il demande également la somme de 25 000 EUR au titre du préjudice moral qu'il estime avoir subi.

199. Le Gouvernement est d'avis qu'une indemnisation globale à hauteur de 4 000 EUR serait suffisante.

200. La Cour estime qu'en égard à la nature des violations constatées en l'espèce, il est équitable de faire droit à la demande du requérant et lui alloue 2 396,80 EUR au titre du préjudice matériel ainsi que 10 000 EUR à titre de réparation du dommage moral.

#### **b) Requête n° 75547/13 – K.T.**

201. Le requérant réclame la somme de 15 000 EUR au titre du préjudice moral qu'il estime avoir subi. Il fait valoir avoir vécu de longs mois à la rue, situation d'autant plus grave qu'il était affecté de différentes pathologies.

202. Le Gouvernement considère que le montant sollicité est excessif et ce dans la mesure où le requérant a pu bénéficier, lorsqu'il en a fait la demande, d'un hébergement d'urgence, de l'ATA et de soins médicaux. Toutefois, il estime que si la Cour devait considérer le préjudice moral établi, le constat d'une violation de la Convention constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante.

203. La Cour considère qu'il y a lieu d'octroyer au requérant 10 000 EUR au titre du préjudice moral.

**c) Requête n° 13114/15 – A.J.**

204. Le requérant réclame 21 250 EUR, soit 125 EUR par jour, au titre du préjudice moral qu'il estime avoir subi entre le 23 octobre 2014 au 14 avril 2015. Il fait valoir, que pendant cette période, il a été contraint de vivre dans la rue pendant 170 jours et qu'il n'a disposé d'aucune ressource pendant 133 jours.

205. Le Gouvernement considère que la demande du requérant doit être rejetée. Il estime tout d'abord que le préjudice moral invoqué n'est pas établi car le requérant, bien que ne justifiant pas d'une situation de détresse particulière, a pu recourir à l'hébergement d'urgence. En outre, il a bénéficié de l'ATA trois mois après sa première entrevue avec le service administratif. Le Gouvernement ajoute que, si la Cour devait néanmoins considérer le préjudice moral établi, le constat d'une violation de la Convention constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante.

206. Eu égard à la nature des violations constatées en l'espèce, la Cour juge équitable de faire droit à la demande du requérant et lui alloue 12 000 EUR à titre de réparation du dommage moral.

*2. Frais et dépens*

207. Les requérants ne demandent aucun remboursement de frais et dépens et, s'agissant des requêtes n°s 28820/13 et 75547/13, N.H. et K.T. expliquent cette absence de demande par l'importance de leur affaire pour la protection effective des droits fondamentaux. Dans la requête n° 75547/13, K.T. souligne également qu'en raison de son impécuniosité, il a bénéficié devant le tribunal administratif de Montpellier de l'assistance du Comité inter-mouvements auprès des évacués (« la Cimade ») et que sa défense devant la Cour a été assurée gracieusement.

208. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de leur octroyer de somme à ce titre.

*3. Intérêts moratoires*

209. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.



PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Décide* de joindre les requêtes ;
2. *Décide* de rayer du rôle la requête n° 75547/13 en ce qui concerne G.I. ;
3. *Déclare* les requêtes recevables quant au grief tiré de l'article 3 ;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 3 de la Convention en ce qui concerne N.H. (requête n° 28820/13), K.T. (requête n° 75547/13) et A.J. (requête n° 13114/15) ;
5. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 de la Convention en ce qui concerne S.G. (requête n°75547/13) ;
6. *Dit* que dans la requête n° 28820/13 qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de l'article 8 de la Convention pris isolément et combiné à l'article 13 de la Convention ;
7. *Dit*
  - a) que l'État défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérants :
    - i. Pour dommage moral
      - 10 000 EUR (dix mille euros) à N.H. (requête n° 28820/13) ;
      - 10 000 EUR (dix mille euros) à K.T. (requête n° 75547/13) ;
      - 12 000 EUR (douze mille euros) à A.J. (requête n° 13114/15) ;
    - ii. Pour dommage matériel
      - 2 396,80 EUR (deux mille trois cent quatre-vingt-seize euros et quatre-vingts centimes) à N.H. (requête n° 28820/13) ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

ARRÊT N.H. ET AUTRES c. FRANCE

8. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 2 juillet 2020, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Victor Soloveytchik  
Greffier adjoint

Síofra O'Leary  
Présidente

ARRÊT N.H. ET AUTRES c. FRANCE

**ANNEXE**

<b>Requête N°</b>	<b>Nom de l'affaire</b>	<b>Introduite le</b>	<b>Représenté par</b>
28820/13	N.H. c. France (anonymat accordé)	29/04/2013	M <sup>e</sup> Martin DANNAUD, avocat à Paris
75547/13	S.G. et autres c. France (anonymat accordé)	27/11/2013	M <sup>e</sup> Patrice SPINOSI, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation
13114/15	A.J. c. France (anonymat accordé)	13/03/2015	M <sup>e</sup> Martin DANNAUD, avocat à Paris