

Paris, le 25 septembre 2017

---

Avis du Défenseur des droits n°17-09

---

Le Défenseur des droits,

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

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 13 septembre 2017 par les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, pour les crédits budgétaires de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2018, le Défenseur des droits émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits.

Jacques TOUBON

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, les rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale ont souhaité auditionner le Défenseur des droits sur les crédits budgétaires de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Différents sujets ont fait l'objet d'observations et de recommandations du Défenseur des droits, dont l'hébergement, les mineurs non accompagnés, l'accueil en préfecture, la réduction des délais d'instruction des demandes d'asile notamment.

Ces sujets sont autant d'occasions d'évoquer la façon dont la France décide d'accueillir les étrangers en besoin de protection mais également dont elle décide de traiter ceux qui sont installés durablement sur son territoire. A travers eux se mesure le degré d'exigence qu'elle entend se fixer en matière de respect des droits fondamentaux des ressortissants étrangers.

A cet égard, le Défenseur des droits constate que deux considérations récurrentes – et non dépourvues de lien entre elles – sont régulièrement invoquées pour justifier un abaissement de ce degré d'exigence, contribuant ainsi à grever l'accès plein et entier aux droits. Il s'agit, d'une part, de l'idée selon laquelle traiter dignement et respectueusement les étrangers pourrait provoquer un « appel d'air ». Il s'agit, d'autre part, de la position selon laquelle les pouvoirs publics seraient contraints d'assurer leurs missions dans un contexte de pénurie des moyens financiers et que, dans ce cadre, ils pourraient être dispensés de se conformer aux engagements internationaux souscrits par la France et transposés en droit interne. Ce principe dit « de réalité » est d'autant plus inquiétant que la jurisprudence administrative tend actuellement à lui réserver un accueil favorable, refusant ainsi parfois de sanctionner la violation de droits aussi fondamentaux que l'asile ou l'hébergement.

Le Défenseur des droits a eu l'occasion de se prononcer sur le sujet de l'accueil des étrangers à de nombreuses reprises, au travers de rapports<sup>1</sup>, d'avis au Parlement (11 depuis 2013) ou encore d'observations devant les juridictions nationales<sup>2</sup> ou européennes<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'observations : Démantèlement des campements et prise en charge des exilés – décembre 2016 ; Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France – mai 2016 ; Rapport Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais – octobre 2015 ; Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites : août 2012- mai 2013.

<sup>2</sup> Voir, pour exemple, les observations devant le juge des référés du Conseil d'Etat, décision n° MSP-2016-262

<sup>3</sup> Décisions portant tierces interventions sur les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile en France 2014-087 (affaire 14-005063 *N.H. c. France*) et 2015-221 (affaire 15-008222 *J. c. France*)

## 1. Les camps et la nécessaire exigence de mise à l'abri

Le souhait du Président de la République tendant à ce qu'« *il n'y ait plus d'ici la fin de l'année 2017 des hommes et des femmes dans la rue, dans les bois* » ne peut que recueillir l'assentiment du Défenseur des droits qui n'a de cesse de dénoncer la saturation des dispositifs d'hébergement et les conditions de vie de personnes à la rue. Toutefois, il convient d'émettre certaines réserves quant aux choix opérés pour parvenir à ce but.

La solution résiderait pour le gouvernement en deux axes prioritaires : d'une part, la multiplication sur le territoire français des centres d'hébergement sur le modèle du centre de La Chapelle et, d'autre part, le tri administratif immédiat entre trois types de personnes – celles relevant de l'asile en France, celles relevant de l'asile dans un autre Etat de l'UE puis celles considérées comme des migrants économiques, ces deux dernières catégories d'étrangers ayant vocation à être rapidement éloignées du territoire français.

### Sur la multiplication des centres d'hébergement sur le modèle de celui de La Chapelle

L'idée d'un centre de répit où les exilés ont la possibilité de se poser, se reposer, réfléchir et réorienter éventuellement leur parcours migratoire avait été souhaitée par le Défenseur des droits.

Toutefois, le centre parisien du nord de Paris – que le Défenseur des droits a eu l'occasion de visiter à son ouverture puis en juillet dernier – pose question à plusieurs égards et des améliorations pourraient être apportées avant de décliner le dispositif sur l'ensemble du territoire :

- Ce centre est d'abord sous-dimensionné (environ 50 possibilités de prises en charge par jour alors que 70 primo-arrivants entrent à Paris quotidiennement) ce qui crée *de facto* des campements informels aux abords du centre, des tensions, une fragilisation de personnes déjà très vulnérables mais aussi une représentation particulière de la figure des exilés, susceptible d'entraîner la crainte et le rejet de la part des concitoyens. Le centre pâtit du peu de places en CAO et en CHUM (centres d'hébergements d'urgence pour migrants), système lui-même embolisé par le manque de places en CADA, puis de logements *in fine*<sup>4</sup>.
- Ce centre a mis en place des procédures qui ajoutent des strates administratives peu compréhensibles et ne favorisant pas l'accès aux droits. Ainsi un Cesa (centre d'examen de situation administrative) est chargé de contrôler la situation administrative des personnes et vérifier si des empreintes ont été relevées dans un autre Etat. Toutefois, les agents de la préfecture en charge de ce contrôle au sein du centre ne procèdent pas à l'enregistrement de la demande d'asile. Les personnes non « dublinables » contrôlées à

---

<sup>4</sup> Observations aux abords du centre de premier accueil Porte de la Chapelle à Paris du 13 au 30 juin 2017, rapport interassociatif, septembre 2017

ce stade – et dont on sait que la France sera en charge de l’instruction de leur demande d’asile – pourront ainsi se retrouver dans les files d’attentes ou des campements informels devant la PADA parisienne, cherchant à se faire enregistrer en tant que demandeurs d’asile.

### Sur le traitement administratif immédiat et l’accélération des procédures

Le Défenseur des droits a déjà eu l’occasion de dire à plusieurs reprises que la différenciation entre réfugiés et migrants dits « économiques » est dépourvue de sens. Les raisons d’émigrer sont multifactorielles et la situation des migrants climatiques suffit, par exemple, à invalider cette opposition.

Mais bien plus, à supposer qu’un tel tri puisse être opéré, l’accueil des étrangers en France ne peut pas se limiter à l’accueil des demandeurs d’asile.

Certains ressortissants étrangers, sans avoir nécessairement le droit à l’asile – qui n’est accordé que dans des conditions strictement définies par le droit – ne pourront pourtant être éloignés du territoire que très difficilement en raison de leur nationalité (Erythréens, Soudanais, Afghans). Laisser ces personnes dans une situation d’entre-deux, non expulsables sans pour autant réfléchir à leur conférer un droit au séjour sur un autre fondement, c’est admettre que ces personnes restent dans une situation de grande vulnérabilité sans possibilité de logement, de travail et donc sans aucun moyen de s’intégrer dans la société.

Il existe par ailleurs une catégorie « intermédiaire » d’étrangers arrivant sur le territoire, celle des « dublinés ». Il s’agit bien de demandeurs d’asile mais dont la France n’a pourtant pas la responsabilité d’instruire la demande d’asile en vertu des dispositions du règlement « Dublin ».

Comme le Défenseur des droits a déjà eu l’occasion de l’écrire<sup>5</sup>, le système promu par la voie de ce règlement est intrinsèquement inéquitable dans la mesure où il tend à faire peser une charge d’accueil plus lourde sur les Etats situés aux frontières extérieures de l’Europe. En outre, au travers des nombreuses situations individuelles dont le Défenseur des droits est saisi, que ce règlement est mal connu de ceux qui l’appliquent, si bien que les services du Défenseur des droits sont souvent amenés à intervenir auprès des préfets pour solliciter le réexamen de la situation de ressortissants dits « dublinés ».

**Aussi, le Défenseur des droits souhaite à nouveau recommander la suspension de l’application du règlement « Dublin III »** (voir notamment le rapport d’observations relatif au démantèlement des campements et à la prise en charge des exilés de Stalingrad publié en décembre 2016).

**A défaut d’une suspension, le Défenseur des droits recommande une application dynamique du règlement Dublin par la mise en œuvre de plusieurs dispositions de ce règlement autorisant l’État à examiner une demande d’asile relevant pourtant de la compétence d’un**

---

<sup>5</sup> Rapport Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais – octobre 2015

autre État lorsque des circonstances particulières existent. Le règlement Dublin fixe en effet plusieurs autres critères que celui du franchissement des frontières pour déterminer l'Etat responsable de la demande d'asile. Ces dispositions, qui s'imposent aux préfets lorsqu'ils prennent des décisions de transfert, sont notamment la présence d'autres membres de la famille en France, l'état de santé de l'intéressé, son degré d'intégration en France.

Alors que les pouvoirs publics d'accentuer les transferts « Dublin » et qu'il est indispensable de mettre à l'abri des demandeurs d'asile, la mise en œuvre du PRADHA (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile) préoccupe tout particulièrement le Défenseur des droits puisque l'une des missions de ce programme est de préparer les transferts des personnes sous procédure « Dublin » et de suivre les personnes assignées à résidence dans ce cadre.

Ainsi, les structures d'hébergement ouvertes par la voie de ce programme – dont on comprend qu'elles vont succéder aux CAO – vont pour la première fois confondre officiellement la mise à l'abri – droit fondamental inconditionnel – et une forme de privation de liberté en vue d'un éloignement du territoire. Ce choix n'est ni anodin ni neutre.

Le marché public visant à confier la gestion de ce programme prévoit que le prestataire doit saisir le ministre de l'Intérieur en cas de sollicitations des médias. Cette précision n'est pas de nature à rendre transparentes les conditions de vie et le suivi des personnes demandeuses d'asile.

Or, le Défenseur des droits est fréquemment saisi des conditions de vie parfois difficiles en CAO et le prestataire ayant remporté le marché public « PRADHA », ADOMA, a choisi d'investir dans de l'hébergement en chambres d'hôtel, ce qui n'offre pas les meilleures conditions de vie, notamment pour les familles (impossibilité de se préparer des repas principalement). Au-delà des conditions de vie, c'est le suivi social et juridique dont doivent pouvoir bénéficier les demandeurs d'asile – même « dublinés » – qui est encore trop souvent défaillant : le personnel dédié à ces missions est souvent en nombre insuffisant et très souvent formé de manière trop superficielle au droit complexe qu'est celui de l'asile. Enfin, on peut s'interroger sur l'indépendance laissée à ces agents pour indiquer aux intéressés les voies de recours qui existent contre leur assignation à résidence et leur décision de transfert. N'étant plus en CRA, ces demandeurs d'asile ne bénéficieront en effet plus de l'aide juridique des 5 associations qui y sont présentes.

La question des conditions de vie dans les camps informels et les débats juridiques qui l'encadrent sont autant d'éléments qui attestent des écueils du plan "migrants" du gouvernement comme de ceux qu'ils ont précédé.

L'accueil des étrangers n'est considéré comme devant être mis en œuvre que lorsque ces derniers intègrent un dispositif administratif. C'est uniquement à ce moment-là – lorsqu'ils deviennent enfin visibles – qu'ils sont considérés comme sujets de droit. Aucune politique conduite jusqu'à aujourd'hui ne semble prendre en compte cette période préalable, laissée à la responsabilité des seules associations et ce, sur un registre purement humanitaire. Le respect plein et entier des droits fondamentaux imposerait pourtant que ceux-ci bénéficient aux exilés dès leur arrivée en France.

## 2. La situation particulière de Calais

Dans sa décision n° 2016-265 du 14 octobre 2016 par laquelle il formulait des observations devant le Tribunal administratif de Lille dans le cadre du démantèlement du camp de la zone Nord de Calais, le Défenseur des droits rappelait qu'une nouvelle évacuation pourrait conduire à accentuer l'état de vulnérabilité des exilés déjà éprouvés par un parcours migratoire très difficile et que la tentative de les faire disparaître en même temps que leurs abris serait vaine.

Dans ce sens, le Défenseur des droits avait demandé à plusieurs reprises l'ouverture immédiate d'un dispositif de mise à l'abri inconditionnelle, dans un lieu sûr de la Lande, destiné aux enfants non accompagnés, que ces derniers souhaitent rejoindre la Grande-Bretagne ou s'ancrer sur le territoire français. Ces demandes avaient été préalablement formulées dans son rapport général sur la situation des exilés à Calais publié le 6 octobre 2015, dans sa décision n° MDE-2016-113 du 20 avril 2016 et une nouvelle fois dans sa décision n° MSP-MDE-2016-198 du 22 de juillet 2016 faisant suite à une visite sur place.

Dans sa décision d'octobre 2016 précitée, le Défenseur rappelait que les démantèlements devaient se réaliser « dans le cadre du maintien de l'accès aux autres droits fondamentaux, la scolarisation et le suivi médical ». Il ajoutait enfin que, faute de réelle anticipation de ces opérations d'expulsion et de continuité de l'accès aux droits, le démantèlement ne ferait que « déplacer le problème vers un autre site, imposant aux exilés un "nomadisme" forcé ».

Ces recommandations rejoignaient les constats et préconisations émis par MM. ARIBAUD et VIGNON qui, dans un rapport rendu aux ministres du Logement et de l'Intérieur en octobre 2016 sur la situation des migrants après le démantèlement de la Lande, estimaient que toutes les initiatives mises en place pour éloigner les exilés de Calais « ne pourront complètement suffire à prévenir toute arrivée de migrants en quête d'un passage vers le Royaume-Uni ». Les auteurs du rapport se prononçaient en faveur « d'un dispositif pérenne vers lequel orienter les personnes migrantes trouvées en grande précarité à Calais et dans ses environs », ces personnes devant « pouvoir être conduites vers des lieux où elles reçoivent les soins et services minimaux qui garantissent leur dignité et non pas pourchassées de place en place faute de solution adaptée ».

Après s'être engagés à maintenir un tel lieu à Calais, notamment lors d'une rencontre entre le ministre de l'Intérieur et les associations le 30 janvier 2017, les pouvoirs publics ont finalement renoncé à le faire. Dès lors, les craintes émises par le Défenseur des droits de voir la situation des exilés se fragiliser encore un peu plus, n'étaient pas infondées.

Il ressort des éléments portés à sa connaissance depuis plusieurs mois qu'entre 400 et 600 exilés primo arrivants ou de retour des centres d'accueil et d'orientation (CAO) vivaient de nouveau à Calais. Plus d'une centaine d'entre eux seraient mineurs, certains d'entre eux seraient très jeunes. Ces exilés, davantage de passage que s'ancrant durablement dans le Calaisis, sont dans un état de dénuement total : n'ayant nulle part où dormir et s'abriter, ils sont épuisés, ne peuvent se laver, ce qui pose d'autant plus de problèmes que certains cas de gale et de nombreuses blessures liées aux tentatives de passage sont constatés.

Dans ce contexte, ce sont des associations humanitaires françaises et britanniques qui tentent de suppléer aux missions des pouvoirs publics en effectuant des maraudes, en donnant des informations notamment liées à la procédure de demande d'asile, en apportant des soins, en leur permettant de se reposer et enfin en leur distribuant de la nourriture.

Soucieuses que leur action soit respectueuse du droit, les associations avaient demandé, dans un courrier à la maire de Calais en date du 6 février 2017, la désignation d'un lieu et éventuellement d'un local pour réaliser cette distribution dans des conditions dignes, c'est-à-dire à l'abri des intempéries et avec des sanitaires à proximité. Face au refus de la municipalité de donner une suite favorable à ces demandes, ce malgré l'ordonnance de référé du Tribunal administratif de Lille du 22 mars 2017 (n° 1702397) annulant l'arrêté portant interdiction des occupations abusives, prolongées et répétées de plusieurs lieux pris par un maire le 6 mars 2017, et confrontées à la présence de personnes dans une situation de très grand dénuement, certaines associations ont néanmoins décidé de maintenir des distributions de repas.

Alerté une nouvelle fois quant à la situation préoccupante des exilés à Calais, le Défenseur des droits a demandé à ses services de se rendre sur place le 12 juin 2017. A cette occasion, ses agents se sont longuement entretenus avec de nombreux exilés et les associations de terrain leur venant en aide parmi lesquelles le Secours catholique, l'Auberge des migrants, la Plateforme des migrants, Salam, Care4Calais, la Cabane juridique, Utopia 56, le Planning Familial.

Ce que ses services ont pu observer a confirmé les informations qui avaient été portées à sa connaissance. Le caractère exceptionnellement grave de la situation lui semble de nature inédite dans l'histoire calaisienne. Les atteintes aux droits fondamentaux les plus élémentaires des exilés constatées et rapportées apparaissent en effet sans précédent et ont un impact d'autant plus important que ces personnes sont vulnérables. Ces atteintes ne sont pas, par ailleurs, sans effet sur les associations et les bénévoles de terrain.

Dans ce contexte et compte tenu de l'urgence de la situation, le Défenseur des droits a rendu public un compte rendu de la visite de ses services à Calais dès le 14 mai 2017, compte rendu qu'il a fait suivre d'un courrier de demande d'observations adressé au ministre de l'Intérieur le 16 juin 2017 et d'une décision n° 2017-206 du 21 juin 2017 portant diverses recommandations destinées aux pouvoirs publics visant à améliorer les conditions de vie des exilés sur le territoire calaisien.

Par ordonnance du 26 juin 2017, le Tribunal administratif de Lille, statuant en référé à la demande de plusieurs associations venant en aide aux migrants à Calais, a enjoint au préfet du Pas-de-Calais de prendre certaines mesures auxquelles le Défenseur des droits ne peut que souscrire, à savoir :

- La mise en place d'un dispositif adapté de maraude quotidienne à Calais à destination des mineurs non accompagnés,
- La création, dans des lieux facilement accessibles aux migrants, à l'extérieur du centre de Calais, de latrines et de plusieurs points d'eau permettant de boire, de se laver et de laver leurs vêtements, ainsi que l'organisation d'un dispositif d'accès à des douches dans le

cadre du PASS ou du SIAO ou de tout autre dispositif fixe ou mobile qui serait jugé le plus adéquat,

- L'organisation de départs depuis Calais vers les centres d'accueil et d'orientation (CAO) ouverts sur le territoire français dans lesquels des places sont disponibles.

Le 6 juillet 2017, le ministre de l'Intérieur formait un pourvoi contre cette ordonnance devant le Conseil d'Etat, lequel sollicitait le 7 juillet 2017 les observations du Défenseur des droits sur ce dossier.

Par décision du 31 juillet 2007, le Conseil d'Etat confirmait l'ensemble des injonctions prononcées par le Tribunal administratif et constatait que les carences des pouvoirs publics révélaient l'existence de traitement inhumains et dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

A ce jour, toutes les injonctions prononcées par la plus haute juridiction administrative ne sont toujours pas mises en œuvre.

### 3. La situation des mineurs non accompagnés (MNA)

S'agissant de Calais, le Défenseur des droits avait formulé des préconisations importantes, en avril 2016, lorsque le bidonville jouxtant le site Jules Ferry existait encore. Ces préconisations sont toujours d'actualité. Il est indispensable de **prévoir pour ces adolescents présents dans le Calais un centre d'accueil de jour (*a minima*)**, où les jeunes non seulement pourront se reposer en sécurité, avoir accès aux soins, mais aussi trouver des informations claires sur leurs droits notamment celui à la réunification familiale, et un accompagnement juridique de qualité dans l'objectif d'emprunter les voies légales de migration avec la Grande-Bretagne, pour ceux qui ne souhaitent pas être pris en charge en France. Il faut accorder à ces enfants le temps de se laisser convaincre mais cela ne sera possible que par une mise en confiance, ce qui n'est clairement pas le cas aujourd'hui. Des maraudes socio-éducatives seules et un centre d'accueil de nuit trop éloigné du centre de Calais, sont clairement insuffisants pour faire ce travail de conviction avec des adolescents dont le parcours migratoire a été long et douloureux et qui sont tenus par un seul objectif : celui d'arriver en Angleterre.

Plus généralement, sur environ 1000 saisines traitées par le pôle Défense des droits de l'enfant au siège de l'institution, **environ 15% concernent les MNA**. Les délégués sont également sollicités dans le cadre de leurs permanences sur le sujet, par des jeunes, des travailleurs sociaux ou des associations.

**Sur les deux années écoulées, le Défenseur des droits a été saisi de situations individuelles ou collectives concernant des MNA sur 56 départements.**

Parmi les motifs de saisines, il est possible de distinguer :



- Les problèmes rencontrés dans l'accès à la prise en charge (difficultés d'accès à la mise à l'abri, dans le cadre de l'évaluation de minorité et d'isolement, difficultés d'accès au juge, décisions judiciaires de placement non exécutées...)
- Les problèmes rencontrés dans la prise en charge elle-même (lieu d'hébergement – prises en charge à l'hôtel-, accompagnement éducatif et juridique, accès aux contrats jeunes majeurs...)
- Et particulièrement les atteintes à des droits fondamentaux tels que le droit à la santé, à l'éducation.

Les modalités d'intervention de la Défenseure des enfants sont les mêmes que pour toutes les saisines du Défenseur des droits. Ainsi, le Défenseur des droits peut régler la situation individuelle en médiation avec les services départementaux par exemple, mais peut aussi présenter des observations devant les juridictions ou faire des recommandations visant à améliorer la situation individuelle ou globale des MNA dans un département donné (comme par exemple à Paris, deux décisions en 2014 et 2016). Le Défenseur des droits a aussi pris une décision de recommandations générales quant à l'accès aux droits et à la justice des MNA en février 2016<sup>6</sup>.

### Pistes d'amélioration envisagées

Si on peut saluer la récente annonce par le gouvernement d'un abondement budgétaire de 6,5 millions d'euros en 2017 pour le remboursement par l'Etat aux départements de la période d'évaluation de minorité et d'isolement, et la confirmation des engagements de l'Etat dans sa participation financière à hauteur de 30% du coût correspondant à la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance des mineurs non accompagnés supplémentaires au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016, certains départements affichent aujourd'hui une saturation de leurs dispositifs d'accueil et des difficultés à prendre en charge les enfants qui leur sont confiés en protection de l'enfance, qu'il s'agisse de MNA ou non. Ces problèmes financiers ont par ailleurs un impact direct sur les possibilités de prise en charge offertes après la majorité des enfants. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi de plusieurs réclamations faisant état d'une restriction, voire d'une suppression de ces aides par certains conseils départementaux. Ces situations illustrent de manière extrêmement préoccupante l'insuffisance de moyens dédiés à la protection de l'enfance, sur laquelle alerte régulièrement le Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits n'est pas favorable à la création d'un droit spécial pour les MNA qui relèvent clairement des dispositions de la protection de l'enfance. En effet, si le Défenseur des droits peut se réjouir d'un cadre légal plus étoffé et solide concernant les MNA, il est nécessaire de rester vigilant quant au potentiel glissement du droit applicable à ces jeunes, de la protection de l'enfance vers un droit spécifique, qui accroît le risque de les faire sortir du cadre protecteur de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

---

<sup>6</sup> Décision cadre MDE-2016-052 du 26 février 2016

Aussi, le Défenseur des droits ne considère pas que la mise à l'abri et l'évaluation relèvent de l'Etat dans la mesure où, jusqu'à preuve du contraire, les jeunes qui se présentent comme MNA sont considérés comme des mineurs en danger. Cependant, il est manifeste que les départements ne peuvent plus faire face seul à cette charge qui mobilise tant ses personnels que ses ressources financières.

Plusieurs pistes d'amélioration pourraient être privilégiées :

- La création d'un véritable administrateur ad'hoc, indépendant, financé par l'Etat, nommé pour le jeune se disant MNA jusqu'à décision définitive le concernant (mise sous tutelle du département si mineur ou au contraire décision de justice définitive le déclarant majeur), comme le préconisait la CNCDH dans son avis de 2014 :

*« A la suite des auditions diligentées devant elle, la CNCDH estime qu'il est aujourd'hui nécessaire de confier à l'administrateur ad hoc une mission de représentation, d'assistance juridique et d'information pour tous les mineurs mis dans l'incapacité de faire valoir et d'exercer leurs droits, du fait de l'absence ou de l'éloignement de leurs représentants légaux. Cet administrateur ad hoc devrait être obligatoirement et immédiatement désigné par le procureur de la République pour tout jeune isolé étranger entrant en contact avec les autorités françaises avant ou au moment du recueil provisoire d'urgence (par l'ASE ou le prestataire de celle-ci). Cela permettrait au MIE d'être parfaitement informé de ses droits et ainsi d'être mis en mesure de saisir le juge aux affaires familiales (juge des tutelles relatives aux mineurs), le juge administratif, ou encore le juge des enfants, même dans l'éventualité où il ne posséderait aucun discernement pour exercer lui-même cette dernière prérogative<sup>93</sup>. La mission de l'administrateur ad hoc se poursuivrait jusqu'à ce que la situation du jeune soit fixée par une décision définitive du juge administratif ou judiciaire. »*

- Le remboursement par l'Etat du coût réel de la mise à l'abri et de l'évaluation de minorité et d'isolement de ces jeunes aux départements (sur la base d'un prix de journée réel établi par les départements et couvrant la durée totale de l'évaluation) (pour rappel aujourd'hui : une somme forfaitaire de 250 euros par jour et par jeune pendant 5 jours maximum) ;
- Revoir la clé de répartition et tenir compte dans la péréquation nationale du nombre de jeunes en cours d'évaluation et du nombre de jeunes majeurs accompagnés par les départements pour ne pas surcharger/pénaliser ceux qui sont fortement impactés par les primo-arrivants et/ou qui remplissent pleinement leurs missions d'accompagnement des jeunes majeurs ;
- La mise à disposition par l'Etat (*via* les préfetures) de bâtiments pouvant accueillir la mise à l'abri de ces jeunes gens dans des conditions satisfaisantes (les hébergements à l'hôtel étant à proscrire) ;
- La mise en œuvre des protocoles entre départements et préfetures préconisés par la circulaire du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels,

en étendant ces derniers à l'ensemble des partenaires utiles (éducation nationale, DIRECCTE, SIAO...), afin que l'évaluation et la prise en charge des jeunes soient facilitées et leur sortie du dispositif de protection de l'enfance ou de protection jeune majeur mieux préparée ;

- L'accès facilité de ces jeunes au droit au travail (permettant l'apprentissage) et aux titres de séjour à la majorité afin de permettre aux départements de réduire, lorsque c'est possible, la durée des prises en charge et des accompagnements jeunes majeurs ;
- La participation financière et/ou logistique de l'Etat aux accompagnements jeunes majeurs, ce qui est valable pour tous les jeunes sortant de la protection de l'enfance, avec le renforcement des dispositifs d'hébergement et d'accompagnement pour les jeunes de 18 à 25 ans.

#### 4. Accueil des étrangers en préfecture

Si ce sont avant tout les lois successives qui ont tendance à précariser le séjour des étrangers, la situation administrative de ces derniers se trouve aussi constamment fragilisée par les nombreuses défaillances de l'accueil qui leur est réservé en préfecture.

Cet accueil défaillant emporte de lourdes conséquences : les usagers se trouvent non seulement privés du droit de voir examiner leur situation mais également, lorsque leur demande concerne le renouvellement d'un titre de séjour, exposés à un risque de rupture de leurs droits sociaux ou de leur contrat de travail.

Le Défenseur des droits a longuement évoqué, dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France publié le 9 mai 2016, les atteintes qui pouvaient résulter des pratiques illégales développées par certaines préfectures (refus dits « guichet », demandes de pièces abusives, refus de délivrance de récépissés, etc.) Les constats formulés<sup>7</sup> demeurent largement d'actualité.

Ces défaillances sont d'autant plus préjudiciables pour certains publics vulnérables tels que les étrangers malades ou détenus<sup>8</sup>.

Dans certaines hypothèses, les illégalités et atteintes aux droits résultent plus directement du manque de moyens humains et financiers alloués aux services préfectoraux, tant au niveau de l'accueil physique et dématérialisé des usagers qu'au stade de l'instruction des demandes.

##### Sur les carences constatées dans l'accueil physique des usagers

---

<sup>7</sup> Notamment pages 44 et suivantes du rapport

<sup>8</sup> Voir pp. 60 et suiv. pour ce qui concerne les étrangers malades et pp. 74 et suiv. pour ce qui concerne les étrangers détenus

Le manque notoire de moyens humains et financiers des services préfectoraux contraint certaines préfectures à « refouler » des usagers avant même qu'ils n'aient pu accéder aux guichets. Pour faire face à la saturation de leurs services, d'autres mettent en place des systèmes de *numerus clausus*, en ne distribuant qu'un nombre limité de tickets par jour. D'autres encore procèdent à un tri des publics en fonction du fondement de leur demande, parfois au mépris de leur vie privée ou du secret médical.

La pénurie contribue à faire grossir les files d'attentes nocturnes, certaines personnes arrivant même la veille pour espérer être reçues le lendemain. Les usagers étrangers patientent ainsi des heures durant dans des conditions indignes, au gré des intempéries, sans sièges ni sanitaires. Cette situation favorise le développement de trafics et créé un climat de tension propice à la violence.

Les réclamations dont le Défenseur des droits est saisi aujourd'hui permettent d'affirmer qu'en dépit des efforts déployés par de nombreux services pour améliorer les conditions d'accueil des usagers étrangers, celles-ci demeurent inacceptables dans certaines préfectures. Ces difficultés n'affectaient pas seulement les primo-demandeurs de titres de séjour mais également des ressortissants étrangers jouissant d'un droit au séjour pérenne sur notre territoire.

Le fait que des usagers d'un service public se voient contraints, pour espérer y accéder, d'attendre à l'extérieur, sans abri, debout, et parfois dans la nuit, au risque de subir les violences qu'une telle situation ne manque pas d'occasionner, porte atteinte à la dignité humaine constitutionnellement protégée et que les « refoulements » qui persistent à l'entrée de plusieurs préfectures constituent une entrave injustifiable au droit des étrangers à voir examiner leur situation.

### Sur les carences constatées dans l'accueil dématérialisé des usagers

Dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers, le Défenseur des droits relevait les efforts déployés par l'administration pour améliorer l'accueil des étrangers en préfecture et, plus particulièrement, parmi les axes d'amélioration poursuivis, l'encouragement des procédures de prise de rendez-vous et le développement de l'accueil dématérialisé.

A cet égard, le Défenseur des droits relevait que, si de telles mesures pouvaient s'avérer pertinentes dans certains cas, elles étaient en revanche parfois susceptibles d'emporter des conséquences inverses à l'objectif poursuivi en retardant encore plus l'accès des étrangers à la procédure, voire en la rendant quasiment impossible.

Aujourd'hui, au regard des réclamations dont le Défenseur des droits est saisi, il constate que la saturation de ces plateformes de rendez-vous se double souvent d'une saturation des permanences téléphoniques ou électroniques mises en place dans le but de répondre aux questions des usagers, confrontant ces derniers au strict silence de l'administration.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits souhaite rappeler les recommandations suivantes :

- Adapter le nombre de créneaux de rendez-vous offerts, ou renoncer à la généralisation de ces procédures lorsqu'elles donnent lieu à des délais déraisonnables - supérieurs à deux mois - entre la délivrance de la convocation et la date du rendez-vous fixé ;
- Vérifier que l'accueil dématérialisé et la mise en ligne d'une plateforme de rendez-vous n'induisent aucune discrimination. En aucun cas ces dispositifs ne doivent se substituer à l'accueil physique et des alternatives doivent toujours être réservées pour les personnes n'ayant pas accès à Internet ou ne maîtrisant pas suffisamment la langue française pour pouvoir utiliser les outils proposés.

### Sur les carences constatées au stade de l'instruction des demandes

Au stade de l'instruction des demandes, la sous-dotation des services préfectoraux en moyens financiers et humains se répercute sur les délais. Au travers des réclamations dont le Défenseur des droits est saisi, il constate que les délais d'instruction des demandes de titres de séjour sont globalement déraisonnables et qu'ils excèdent presque systématiquement le délai de 4 mois au-delà duquel l'intéressé devrait considérer que sa demande a fait l'objet d'un refus implicite.

Ces délais apparaissent d'autant plus problématiques qu'ils s'accompagnent généralement de graves lacunes quant à l'information fournie aux intéressés : bien souvent, ceux-ci ne parviennent pas, en dépit de multiples tentatives, à joindre les services préfectoraux pour connaître l'état d'instruction de leur dossier.

A cet égard, le Défenseur des droits préconise de vérifier que les sites Internet des préfectures offrent le maximum d'informations utiles aux usagers (heures d'ouverture par type de demande, informations sur les procédures, mise en téléchargement des listes de pièces et formulaires). La mise en place d'accueils téléphoniques ou d'adresses courriel dédiées apparaît en outre souhaitable, à la condition toutefois de pouvoir y consacrer un personnel suffisant pour assurer que le service ne soit pas saturé et que les délais de réponse demeurent raisonnables.

## 5. Accueil spécifique des demandeurs d'asile et accès à la procédure d'asile

L'amélioration du délai de traitement de la demande d'asile, l'un des objectifs du « Plan migrants » du gouvernement, est un objectif louable. Toutefois, pour qu'il ne demeure pas un vœu pieux ni ne contribue à affaiblir les droits et garanties à l'égard des demandeurs d'asile, il nécessite que des moyens financiers importants soient engagés.

Les délais devant l'Ofpra et la CNDA ne doivent pas être réduits de manière excessive.

Du fait de sa nature même, la demande d'asile suppose que son traitement par l'Ofpra ne soit pas enserré dans un délai trop court (récit psychologiquement éprouvant à relater, entretien qui ne doit pas être expéditif ou empêcher l'accompagnement du demandeur, intervention d'acteurs pluridisciplinaires).

A l'occasion de la dernière réforme du droit d'asile, la CNDA avait quant à elle indiqué qu'un délai de traitement des recours inférieur à 3 mois n'était pas tenable : « *la difficulté pour les requérants à trouver un avocat et un interprète pour assurer leur défense impose un délai qui ne pourra en aucun cas être inférieur à 3 mois* »<sup>9</sup>.

**Ce sont les délais pour accéder à la procédure (PADA, GUDA) qui doivent être, eux, à tout prix réduits.**

Depuis sa création, le Défenseur des droits a relevé à de nombreuses reprises les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile pour accéder à la procédure. Ces constats sont bien antérieurs à ce que l'on appelle la « crise des migrants » puisque le précédent Défenseur des droits les évoquait déjà en 2013 devant la mission FEKL, puis dans le cadre d'observations portées devant la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>10</sup>.

En réponse à la saturation du dispositif national d'accueil, une importante réforme de l'asile a été entreprise, visant à améliorer l'accueil des demandeurs d'asile et à mettre la France en conformité avec les exigences du droit européen en la matière : c'est la loi du 29 juillet 2015<sup>11</sup>. Un premier accueil (PADA) est effectué par des prestataires externes chargés principalement de prendre rendez-vous avec le guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA). Ce guichet, qui réunit les agents des préfectures et de l'OFII, est chargé d'enregistrer les demandes d'asile.

Conformément aux dispositions de la directive « Procédure » de 2013, l'enregistrement de la demande d'asile doit avoir lieu, au plus tard, trois jours après la présentation de la demande, ce délai pouvant être porté à dix jours lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile en même temps<sup>12</sup>.

Toutefois, au vu des réclamations qui me sont soumises, les personnes souhaitant déposer une demande d'asile en France se heurtent encore, dans de nombreux départements, à de sérieuses difficultés.

En Ile-de-France, ces difficultés ont donné lieu à plus de 135 condamnations du préfet par le juge des référés en avril et novembre 2016, le Tribunal administratif de Paris ayant enjoint le préfet à enregistrer les demandes d'asile de familles vulnérables dans des délais plus brefs.

En Haute-Garonne, un rendez-vous a par exemple été fixé à une famille près de 2 mois après son passage à la PADA auprès de laquelle un rendez-vous avait déjà été difficile à obtenir. Ces délais,

---

<sup>9</sup> Recueil des règles et usages applicables aux audiences devant la CNDA » adopté à l'Assemblée générale du Conseil national des Barreaux en 2012 (cité par Forum réfugiés Cosi dans « Réforme de l'asile : 40 propositions d'amélioration », septembre 2004.

<sup>10</sup> Décisions n<sup>os</sup> MSP 2014-087 et MSP 2015-221.

<sup>11</sup> Loi n<sup>o</sup> 2015-925 du 29 juillet 2015.

<sup>12</sup> Article L.741-1 CESEDA.

qui contreviennent aux droits européen et interne, conduisent à maintenir en situation irrégulière des personnes en quête d'une protection internationale. En effet, tant que leurs demandes d'asile ne sont pas enregistrées, ces personnes peuvent être interpellées et éloignées à tout moment vers un pays où elles craignent pour leur vie.

Elles se voient également dans l'impossibilité d'accéder aux conditions matérielles d'accueil telles que garanties par le droit européen (hébergement, allocation pour demandeur d'asile (ADA), accès au marché du travail au bout de neuf mois) et se trouvent, de ce fait, maintenues dans des conditions de dénuement contraires à la dignité humaine et susceptibles de caractériser des traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la CEDH.

Alors même que la violation du droit est évidente, le Défenseur des droits constate la position de plus en plus fréquente du juge tendant à accepter de telles entorses au droit fondamental qu'est le droit d'asile (dont le corolaire est celui de pouvoir demander à bénéficier du statut de réfugié) au motif que l'administration n'aurait en la matière que des obligations de *moyens* et non de résultats. Or, à partir du moment où ses moyens sont notoirement insuffisants, l'administration est autorisée à ne pas faire accéder des personnes par définition vulnérables aux droits les plus fondamentaux.

L'incapacité de l'administration à faire face à ses obligations constitue ainsi une forme d'exonération – un fait justificatif – à l'atteinte portée à la liberté fondamentale en cause.

Dans la même ligne, le Conseil d'Etat, en novembre 2016<sup>13</sup>, a considéré que la fermeture – et non pas seulement les retards dans les délais d'enregistrement des demandes d'asile – du GUDA de Guyane était justifiée par une situation exceptionnelle et la nécessaire réorganisation du service. Or, lors de la réouverture du GUDA un mois plus tard, la Croix-Rouge, en charge de la PADA, dénonçait par voie de presse le fait que les conditions matérielles d'accueil restaient les mêmes, qu'aucun moyen supplémentaire n'avait été alloué pour faire face aux difficultés persistantes et que de fortes tensions n'allaient pas manquer de réapparaître.

On pourrait dire que la situation de la Guyane est suffisamment spécifique pour justifier de telles carences. C'est pourtant le dispositif asile des Hauts-de-Seine qui est aujourd'hui à bout de souffle.

Depuis janvier 2016, les primo-arrivants sont obligés de dormir en moyenne deux nuits devant les locaux de la PADA pour espérer entrer, aucune organisation de la file n'étant prévue (pas de tickets, pas de critères de priorité). Une question parlementaire (Sénat) a été posée à ce sujet en février 2016. En mars 2017, le ministre de l'Intérieur promettait une nouvelle procédure qui produirait, selon lui, des résultats probants. Pourtant, à ce jour, la situation reste inchangée<sup>14</sup>. Les personnes cherchant à accéder à la procédure d'asile campent dans des jardins à proximité des

---

<sup>13</sup> CE, 7 novembre 2016, n°404484.

<sup>14</sup> Pour votre information : En juin 2017, la PADA a fermé en raison de la liquidation judiciaire de l'organisme en charge, la FACEM. En juillet 2017, COALLIA devait reprendre la gestion mais a entamé une action judiciaire contre la FACEM pour non-respect des clauses liées au transfert d'activité.

locaux de la PADA. Des faits d'intimidation de la part des forces de l'ordre et d'utilisation de gaz lacrymogènes ont dans ce cadre été portés à la connaissance du Défenseur des droits.

## VI. La rétention et l'éloignement illégal des étrangers protégés

Il n'appartient pas au Défenseur des droits de se prononcer sur les conditions générales de rétention, cette compétence relevant plus particulièrement du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté (CGLPL). Il est en revanche pour sa part appelé à intervenir dans le cadre de situations individuelles (manquements à la déontologie de la sécurité et éloignements contraires au droit interne et international).

Le Défenseur des droits se trouve régulièrement saisi de cas de personnes placées en rétention alors même qu'elles sont titulaires d'un titre de séjour délivré par un autre Etat européen et entrées en France moins de trois mois ou de cas de mesures d'éloignement prises à l'encontre de personnes protégées par les textes contre l'éloignement (demandeur d'asile, parent d'enfant français, conjoint de Français, personne très malade, personne ayant formé un recours).

Il a été alerté, s'agissant de mesures prises à l'encontre de migrants interpellés à Calais, du cas de personnes maintenues en rétention alors que l'OQTF avait été annulée par le juge.

Les graves atteintes aux droits fondamentaux constatées dans le cadre de la rétention administrative apparaissent significatives de la fragilité des garanties procédurales qui s'attachent à ce régime spécifique : délais de recours contentieux très courts, procédures à juge unique, etc. Dans ce contexte, un point de vigilance semble en particulier devoir être signalé : la loi du 7 mars 2016 a permis de revenir à une intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) dans un délai de 48 heures. Si cet ordre d'intervention des deux ordres de juridictions m'apparaît plus conforme au droit à la sûreté tel qu'il est protégé par la Constitution et les textes internationaux, il semble néanmoins que cette inversion des deux types de contrôles juridictionnels aurait dû s'accompagner d'une dotation de moyens suffisante pour permettre aux JLD d'accomplir ce nouvel office dans de bonnes conditions.

En effet, dans le cadre du contrôle qu'ils exercent au terme des premières 48h de rétention, ces derniers peuvent être conduits à effectuer un contrôle de la légalité de la mesure (compétence auparavant réservée au juge administratif).

Or, ayant eu l'occasion de recevoir au sein de ses services des JLD en formation continue, le Défenseur des droits a été inquiet d'apprendre que ce transfert de compétence avait été mis en œuvre à moyens constants, sans plan de formation des juges concernés, ni fourniture des moyens nécessaires au bon exercice de l'office, tel que l'accès à des bases de données dédiées. Dans ces conditions, l'effectivité des garanties procédurales offertes aux personnes retenues pourrait se trouver amoindries, au risque de voir augmenter les éloignements contraires au droit.



Concernant les enfants, le Défenseur des droits réitère avec fermeté son opposition à l'enfermement des enfants étrangers en centre de rétention administrative et en zone d'attente.

Il a pu constater depuis la réforme législative que le placement en centre de rétention de famille avec des enfants, uniquement pour le confort de l'administration, tendait sérieusement à augmenter. Ainsi des enfants sont emmenés, sous escorte policière après bien souvent un passage par le commissariat de police, avec leur parents l'après-midi en CRA pour y passer la nuit et en être extraits le lendemain matin pour être conduits à l'aéroport. La violence de la reconduite à la frontière est de ce fait multipliée.

A cet égard, de nombreuses études récentes, notamment anglo-saxonnes, ont démontré que l'enfermement, même pour une brève période, entraîne chez l'enfant, des troubles anxieux et dépressifs, des troubles du sommeil, des troubles du langage et du développement, tels qu'ils peuvent se manifester lors d'un état de stress post-traumatique.

Ainsi, et comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 12 juillet 2016 (*R.K. contre France* - no 68264/14) « *il convient de garder à l'esprit que la situation d'extrême vulnérabilité des enfants est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal* ». Les directives européennes encadrant la rétention des étrangers considèrent à ce titre que les mineurs, qu'ils soient ou non accompagnés, comptent parmi les populations vulnérables nécessitant l'attention particulière des autorités. En effet, les enfants ont des besoins spécifiques dus notamment à leur âge et leur état de dépendance. Or les conditions d'organisation des centres de rétention et notamment du centre du Mesnil-Amelot situé en bordure des pistes de l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle ne peuvent qu'avoir un effet anxiogène sur de jeunes enfants.

Par ailleurs dans une récente décision concernant deux fillette maintenues en zone d'attente, le Défenseur des droits a pu mettre en lumière les atteintes aux droits et à l'intérêt de ces deux enfants, qui plaident ainsi en faveur de plusieurs modifications législatives (décision 2017-144 du 26 juin 2017).

Enfin, la situation des enfants rattachés à des adultes avec lesquels ils n'ont pas de lien de famille, pour être placés en rétention à Mayotte et expulsés notamment vers les Comores doit être abordée et cette pratique sévèrement condamnée.

Le Défenseur des droits déplore ainsi que la loi du 29 juillet 2015 ait validé le principe du maintien des mineurs non accompagnés en zone d'attente, comme elle a d'ailleurs validé le principe du placement en rétention d'enfants, en les inscrivant dans la loi, consacrant ainsi la présence de ces enfants dans ces lieux d'enfermement.