

SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: Zoe Bryanston-Cross
Tel: 03.90.21.59.62

Date: 09/04/2021

DH-DD(2021)385

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1406th meeting (June 2021) (DH)

Item reference: Action Plan (09/04/2021)

Communication from France concerning the case of N.H. and Others v. France (Application No. 28820/13)
(French only)

* * * * *

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1406^e réunion (juin 2021) (DH)

Référence du point : Plan d'action (09/04/2021)

Communication de la France concernant l'affaire N.H. et autres c. France (requête n° 28820/13)

Affaire *N. H. et autres c. France* (28820/13 et deux autres)

SERVICE DE L'EXECUTION
DES ARRETS DE LA CEDH

Arrêt du 2 juillet 2020 devenu définitif le 2 octobre 2020

Plan d'action du Gouvernement français

Avril 2021

1. Cette affaire concerne le traitement dégradant de trois demandeurs d'asile, du fait de leurs conditions d'existence pendant quatre à huit mois, entre janvier 2013 et mars 2015, combinées avec l'absence de réponse adéquate des autorités, et le fait que les juridictions internes leur ont systématiquement opposé leur manque de moyens au vu de leurs conditions de jeunes majeurs isolés, en bonne santé et sans charge de famille (violation de l'article 3 de la Convention).
2. Ainsi, les requérants ont vécu dans la rue, sans ressources, ni accès à des sanitaires et aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels, dans l'angoisse d'être attaqués et volés, compte tenu de la saturation des structures d'hébergement et des lenteurs administratives (en particulier, délais d'enregistrement de leur demande d'asile) les ayant empêchés d'accéder aux conditions d'accueil prévues en droit interne (hébergement et allocation financière) (paragraphe 174 de l'arrêt).
3. La Cour a noté être consciente de l'augmentation continue des demandeurs d'asile depuis 2007 et de la saturation graduelle du dispositif national d'accueil. Toutefois, elle a estimé que, malgré les efforts des autorités pour créer plus de places d'hébergement et raccourcir les délais d'examen des demandes d'asile, les faits d'espèce tombent sous le coup de l'article 3 de la Convention parce qu'ils s'inscrivent dans une hausse progressive et non pas 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.

I. Mesures de caractère individuel

1) Le paiement de la satisfaction équitable

4. Au titre de l'article 41 de la Convention, la Cour a décidé d'allouer une satisfaction équitable de :
 - 10 000 euros au titre du préjudice moral et 2 396,80 euros en réparation du préjudice matériel à N.H. ;
 - 10 000 euros au titre du préjudice moral à K.T. ; et
 - 12 000 euros au titre du préjudice moral à A.J.

5. Ces sommes sont en cours de mise en paiement et seront versées au requérant, le cas échéant augmentées de sommes dues au titre des intérêts moratoires.
6. Le Gouvernement ne manquera pas de tenir le service de l'exécution des arrêts de la Cour informé du versement des sommes concernées.

2) Les autres mesures individuelles

5. **S'agissant de N. H.**, si l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (ci-après l'« OFPRA ») a, le 13 novembre 2013, refusé de lui octroyer le statut de réfugié, il lui a en revanche accordé le bénéfice de la protection subsidiaire¹, en raison du contexte de violence généralisée qui prévaut dans la province d'Afghanistan dont il est originaire. Il a obtenu, le 5 décembre 2013, un récépissé constatant la reconnaissance de la protection internationale et l'autorisant à travailler. Le 17 décembre 2013, il s'est vu proposer un hébergement au sein de l'association Corot entraide Auteuil.
6. **S'agissant d'A. J.**, l'OFPRA lui a reconnu, le 23 avril 2015, la qualité de réfugié. Ce dernier a, dès lors, bénéficié une dernière fois du versement de l'allocation temporaire d'attente (ci-après l'« ATA ») le 1^{er} juin 2015, pour un montant de 354,95 euros. Au mois de juin 2015, il a obtenu un hébergement à Paris au sein de la maison des journalistes pour une durée de six mois en chambre individuelle. Le Gouvernement indique que le requérant bénéficia également de tickets-restaurants journaliers et de titres de transport.
7. **S'agissant de K. T.**, sa demande d'asile a été rejetée par l'OFPRA le 2 mai 2014, décision confirmée par la Cour nationale du droit d'asile (ci-après la « CNDA ») le 22 décembre 2014.
8. Dans ces conditions, l'ensemble des mesures individuelles requises pour l'exécution du cet arrêt auront prochainement été prises, une fois versées les sommes dues au titre de la satisfaction équitable.

¹ Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes définies par l'article L. 712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à savoir la peine de mort ou une exécution, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants et, pour des civils, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont placés sous la protection juridique et administrative de l'OFPRA. En application de l'article L. 313-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, une **carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de 4 ans** est délivrée de plein droit par la préfecture du lieu du domicile. Un **titre d'identité et de voyage** est également délivré par la préfecture du lieu du domicile, à la demande de l'intéressé. Il est valable pour tous les pays, sauf celui de la nationalité ou de la résidence habituelle de l'intéressé.

II. Mesures de caractère général

1) Sur la diffusion et la publication

9. L'arrêt a été communiqué au défenseur des droits, à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (ci-après la «CNCDH»), au ministère de l'Intérieur, au ministère des Solidarités et de la Santé, au Conseil d'Etat et à l'OFPRA, qui en ont assuré une large diffusion auprès de leurs services, ainsi qu'aux juridictions administratives par le biais du bulletin de veille générale de jurisprudence qui est adressé à l'ensemble des magistrats (juillet 2020).
10. Cet arrêt figurera également dans la synthèse annuel pour 2020 des arrêts rendus par la Cour concernant la France rédigée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, largement diffusée auprès des acteurs intéressés, à savoir les services de ce ministère, le secrétariat général du Gouvernement, le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur, le ministère des affaires sociales, le ministère des finances, le ministère en charge de l'Outre-mer, le ministère de la défense, le Conseil d'Etat, le ministère du développement durable, l'OFPRA, la CNDA, la CNCDH, le Défenseur des droits, le Sénat et l'Assemblée Nationale.
11. Cet arrêt est également disponible par l'intermédiaire du site grand public d'accès au droit Légifrance et a fait l'objet de nombreux commentaires dans des revues spécialisées (voir, par exemple, Dalloz actualité, 7 juillet 2020, *Demandeurs d'asile à la rue : la France condamnée pour son inertie* ; Dalloz actualité, 15 juillet 2020, *Demandeurs d'asile : besoins élémentaires et traitements inhumains ou dégradants* ; Recueil Dalloz 2020, p. 1462, 23 juillet 2020, *Traitement inhumain et dégradant (demandeurs d'asile) : condamnation de la France* ; AJDA 2020, p. 1385, 13 juillet 2020, *Demandeurs d'asile dans la rue : la France condamnée pour son inertie* ; La Semaine Juridique Edition Générale n° 28, 13 Juillet 2020, 863, *La France responsable des conditions de vie dégradantes de demandeurs d'asile*).

2) Sur les autres mesures générales

12. Le Gouvernement présentera, d'une part, les changements législatifs importants intervenus depuis l'arrêt s'agissant de l'enregistrement des demandes d'asile et du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et des prestations sociales qui leur sont versées (a), puis il exposera la teneur des récents arrêts et décisions intervenus concernant la France concernant les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile (b).

a) Les évolutions législatives postérieures à l'arrêt

13. Au paragraphe 195 de l'arrêt, la Cour a indiqué qu'elle avait constaté que depuis l'introduction des requêtes, de nombreux changements législatifs étaient intervenus en

droit interne, si bien qu'elle estimait qu'il n'était pas nécessaire d'indiquer des mesures positives au titre de l'article 46 de la Convention. Elle a ainsi relevé que « 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). »

14. Le Gouvernement présentera, par suite, les changements législatifs ainsi intervenus, qui permettent de prévenir des violations de la Convention telles que celle constatée dans l'arrêt en cause, s'agissant, d'une part, de l'enregistrement des demandes d'asile et, d'autre part, du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et les prestations sociales qui leur sont versées.

• Sur les changements en matière d'enregistrement des demandes d'asile

13. Les paragraphes 73 à 76 de l'arrêt présentent l'évolution du cadre juridique en matière d'enregistrement des demandes d'asile à la suite de la réforme issue de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.
14. 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 du 29 juillet 2015. Cette loi a modifié en profondeur le système d'asile français.
15. 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 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après le « 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^{er} janvier 2014. Par ailleurs, le préfet enregistre la demande d'asile au plus tard trois jours ouvrés après la présentation de la demande, 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.
16. Auparavant et ainsi que l'a relevé la Cour dans l'arrêt (paragraphes 168 et 169), les textes prévoyaient un délai d'enregistrement de la demande d'asile qui était de quinze jours et qui était, dans la pratique, de trois à cinq mois en moyenne selon les préfectures.
17. 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.

18. 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.
19. Après l'enregistrement de la demande d'asile, le préfet délivre au demandeur d'asile une attestation de demande d'asile qui vaut autorisation provisoire de séjour et est automatiquement renouvelée, sous réserve de l'introduction effective de la demande d'asile auprès de l'OFPRA dans un délai de vingt et un jours. L'attestation est renouvelable jusqu'à la décision de l'OFPRA 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'au transfert effectif du demandeur vers cet État (article L. 742-1 du CESEDA).
20. Ainsi, le nouvel encadrement législatif et jurisprudentiel de la procédure d'enregistrement des demandes d'asile doit permettre d'éviter que le temps durant lequel un ressortissant étranger souhaitant demander l'asile en France excède trois – voire exceptionnellement dix – jours ouvrés. La violation constatée par la Cour ne devrait, dès lors, plus être amenée à se reproduire.

• Sur les changements en matière du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et les prestations sociales

21. Les paragraphes 85 à 88 de l'arrêt présentent l'évolution du cadre juridique applicable aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile à la suite de la réforme législative de 2015.
22. Ainsi, en vertu de l'article L. 744-1 du CESEDA, « les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile² » doivent être proposées à chaque demandeur par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (ci-après l'« OFII ») après l'enregistrement de sa demande d'asile par le préfet.
23. 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

² Au sens de la directive 2013/33 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, dont l'article 17 précise que les Etats-membres « assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale ».

(article L. 744-6 du CESEDA). Les informations recueillies dans ce cadre sont transmises à l'OFPRA.

24. La loi du 29 juillet 2015 déjà évoquée a réformé le système d'hébergement des demandeurs d'asile en instaurant un schéma national d'hébergement comprenant les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'ensemble des structures financées au moins pour partie par le ministère chargé de l'asile. Le nombre de places financées par l'Etat au sein du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile a plus que doublé en moins de cinq ans passant de 55 000 en 2015 à 107 000 places en 2020. Le Gouvernement va poursuivre cet effort avec la création de 4 500 places supplémentaires en 2021.
25. Afin de renforcer l'efficacité de ce dispositif, le Gouvernement s'est également attaché à le rendre plus fluide. L'objectif poursuivi consiste notamment à pallier les déséquilibres régionaux constatés, près de la moitié des 178 000 demandes d'asile enregistrées en France en 2019 l'étant en Ile-de-France alors que cette région ne dispose que de 19 % de l'ensemble des capacités d'hébergement du schéma national. À cet égard, il est prévu une orientation régionale directive des demandeurs d'asile vers d'autres régions françaises.
26. 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.
27. L'allocation pour demandeur d'asile (ci-après l'« ADA »), créée par la loi du 29 juillet 2015 est régie par les articles L. 744-9 et suivants du CESEDA. À la date du 1^{er} novembre 2015, l'ADA, servie par l'OFII s'est substituée à l'ATA et à l'allocation mensuelle de subsistance (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).
28. 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, mais n'est pas effectivement hébergé ou logé, un montant additionnel lui est versé. Au 1^{er} octobre 2019, le montant de l'allocation journalière correspond à 6,80 euros pour une personne, somme à laquelle s'ajoute, le cas échéant, un montant additionnel de 7,40 euros.

b) Les décisions et arrêts récents concernant les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile

29. Depuis 2018, la Cour a rendu trois arrêts portant sur le bénéfice de conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile en France (*N.T.P. et autres c. France*, n° 68862/13, 24 mai 2018 ; *N.H. et autres c. France*, n° 28820/13, 2 juillet 2020 et *B.G. et autres c. France*, n° 63141/13, 10 septembre 2020), ainsi qu'une décision (*B.L. et autres c. France*, n° 48104/14, 9 janvier 2020).
30. Dans les arrêts *N.T.P. et autres c. France* et *B.G. et autres c. France*, la Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 3 de la Convention et dans la décision *B.L. et autres c. France*, la Cour a rejeté le grief tiré de l'article 3 de la Convention pour défaut manifeste de fondement.
31. Dans l'affaire *N.T.P. et autres c. France*, la requérante était arrivée en France en 2013, soit à la même époque que les requérants dans l'affaire *N.H. et autres c. France*. Elle s'était présentée en préfecture le 21 août 2013 et sa demande d'asile avait été enregistrée le 19 novembre 2013. La requérante a commencé à percevoir l'ATA le 17 décembre 2013.
32. La Cour a constaté « qu'il ne saurait être reproché aux autorités françaises, en l'espèce, d'être restées indifférentes à la situation des requérants qui ont pu faire face à leurs besoins élémentaires : se nourrir, se laver et se loger » et « qu'il ressort de ce qui vient d'être exposé que les requérants n'étaient pas dans une situation de dénuement matériel susceptible d'atteindre la gravité nécessaire pour tomber sous le coup de l'article 3 de la Convention. Partant, il n'y a pas de violation de l'article 3 de la Convention ».
33. Dans l'affaire *B.G. et autres c. France*, dans laquelle les requérants étaient également des demandeurs d'asile arrivés en France en 2013, la Cour a relevé qu'« il est constant qu'en l'espèce, les autorités françaises ne sont pas restées indifférentes à la situation des requérants qui ont pu faire face à leurs besoins élémentaires : se loger, se nourrir et se laver ».
34. Elle a ainsi noté qu'avant de percevoir l'ATA, les requérants ont reçu une aide alimentaire, que les enfants ont bénéficié d'un suivi médical, ont été vaccinés et scolarisés, et que le logement des requérants dans une structure pérenne est intervenue relativement rapidement après leur arrivée, si bien qu'elle estime que leurs conditions de vie se sont rapidement et sensiblement améliorées. La Cour a également relevé que « pendant la période litigieuse, les requérants n'étaient pas dénués de perspective de voir leur situation s'améliorer, contrairement à d'autres affaires (voir notamment *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, §§ 254-263). En l'espèce, les requérants ont été convoqués à la préfecture le 10 septembre 2013 pour déposer leur dossier de demande d'asile [...].

L'OFPPRA a examiné leur demande selon la procédure accélérée et a rendu une décision sur leur demande d'asile le 3 février 2014 [...] ». Elle a donc conclu à l'absence de violation de l'article 3 de la Convention.

35. Enfin, dans la décision *B.L. et autres c. France*, concernant une demandeuse d'asile arrivée en France en 2012, soit à peu près à la même époque que les requérants dans l'affaire *N.H. et autres c. France*, la Cour a constaté que « la requérante n'établit pas ne pas avoir été en mesure de faire face à ses besoins élémentaires, à savoir, se nourrir, se laver et se loger » et que contrairement aux circonstances d'autres affaires, elle « n'était, en tout état de cause, pas dénuée de perspective de voir sa situation s'améliorer ». Elle a donc estimé que le grief de la requérante selon lequel elle aurait été soumise à un traitement dépassant le seuil de gravité nécessaire pour l'application de l'article 3 de la Convention n'était pas suffisamment étayé et en a conclu que le grief était manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention.
36. En outre, dans l'arrêt *N. H. et autres c. France*, la Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 3 de la Convention s'agissant de l'un des requérants, S. G., au sujet duquel elle a relevé qu'il avait 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 avait effectivement vécu sous une tente, l'ATA lui avait été versée 63 jour après sa première présentation à la préfecture. La Cour en a conclu que si cette période avait pu être difficile pour le requérant, il avait ensuite disposé de moyens lui permettant de subvenir à ses besoins essentiels et que, dès lors, les conditions d'existence n'avaient pas atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention (paragraphe 187 et 188 de l'arrêt).

III. Conclusions du Gouvernement

37. Il ressort des éléments qui viennent d'être exposés que l'arrêt *N.H. et autres c. France* ne met pas en évidence un problème systémique qui aurait existé en 2013, dès lors que la Cour a rejeté les demandes de mesures générales d'exécution sollicitées par les requérants et a conclu à la non-violation de la Convention dans des affaires similaires portant sur la même période.
38. Par ailleurs, la Cour a souligné, dans son arrêt *N.H. et autres c. France*, les évolutions législatives qui sont intervenues depuis 2013, qui ont permis de sensiblement réduire les délais d'enregistrement des demandes d'asile et d'améliorer les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile.
39. Le Gouvernement ne manquera pas de tenir informé le service de l'exécution des arrêts du paiement de la satisfaction équitable dans ce dossier. Sous cette réserve, la surveillance de l'exécution de cet arrêt pourra être clôturée./.