

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 417208

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

FÉDÉRATION DES ACTEURS
DE LA SOLIDARITÉ et autres

Mme Cécile Barrois de Sarigny
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies)

M. Guillaume Odinet
Rapporteur public

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 21 mars 2018
Lecture du 11 avril 2018

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 11 janvier, 22 février et 19 mars 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération des acteurs de la solidarité, la fondation Abbé Pierre, le Secours catholique, France terre d'asile, Médecins sans frontières, Médecins du monde, Emmaüs solidarité, Emmaüs France, la Fondation de l'Armée du salut, la Ligue des droits de l'homme, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, la CIMADE (Comité inter-mouvements auprès des évacués), l'association Droit au logement, l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux, la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs, Aurore, l'Association des cités du Secours catholique, le Centre d'action sociale protestant, l'Association nationale le refuge, la Fédération d'entraide protestante, l'Association nationale des assistants de service social, Dom'Asile, le Centre Primo Levi, Opepia, l'Association les petits frères des pauvres, Charonne et JRS France - Service jésuite des réfugiés demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire du ministre de l'intérieur du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Barrois de Sarigny, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Guillaume Odinet, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Bureau, avocat de la Fédération des acteurs de la solidarité et autres ;

Sur le désistement de certaines associations requérantes :

1. Considérant que le désistement d'action de la Fédération des acteurs de la solidarité, de France terre d'asile, d'Emmaüs solidarité, d'Aurore, de l'Association des cités du secours catholique, de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs, de la Fondation armée du salut et de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux est pur et simple ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur :

2. Considérant que la circulaire du 4 décembre 2017 attaquée, qui se présente comme une information relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, adresse des instructions aux préfets de région et de département en matière d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés, notamment en définissant les actions devant être conduites en 2018, en indiquant les objectifs de création de places d'hébergement, en précisant les critères d'appréciation pour la sélection de projets de création de lieux d'hébergement, en précisant les règles d'organisation du parc d'hébergement en différentes structures d'accueil selon la situation des personnes concernées ; que les parties contestées de la circulaire comportent des dispositions impératives à caractère général qui sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que les associations requérantes, eu égard à leur objet, justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour en demander l'annulation ;

Sur l'intervention :

3. Considérant que le Groupe accueil et solidarité, justifie, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête ; que son intervention est, par suite, recevable ;

Sur la légalité de la circulaire attaquée :

En ce qui concerne la création de places supplémentaires d'hébergement :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Sont des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile : / 1° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles ; / 2° Toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1 du même code* » ; que le même article prévoit que « *les décisions d'admission dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile, de sortie de ce lieu et de changement de lieu sont prises par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, après consultation du directeur du lieu d'hébergement, sur la base du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et, le cas échéant, du schéma régional prévu à l'article L. 744-2 et en tenant compte de la situation du demandeur* » ; que l'article L. 744-2 dispose que : « *Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Il est arrêté par le ministre chargé de l'asile, après avis des ministres chargés du logement et des affaires sociales. Il est transmis au Parlement. / Un schéma régional est établi par le représentant de l'Etat dans la région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement concerné et en conformité avec le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile. Il fixe les orientations en matière de répartition des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile sur le territoire de la région et présente le dispositif régional prévu pour l'enregistrement des demandes ainsi que le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'asile* » ;

5. Considérant, en premier lieu, que la circulaire attaquée prévoit un objectif de création, au cours des années 2018 et 2019, de 12 500 nouvelles places d'hébergement pour les demandeurs d'asile ainsi que pour les réfugiés ; qu'elle annonce, à ce titre, la création de 7 500 places en 2018, réparties en 2 000 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile, 2 500 places en hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile et 3 000 places en centres provisoires d'hébergement réservés aux réfugiés ; qu'en indiquant ainsi aux préfets les objectifs poursuivis en termes d'accroissement du nombre de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile et pour les réfugiés, la circulaire ne peut être regardée comme tenant lieu du schéma national d'accueil fixant la répartition des places d'hébergement pour demandeurs d'asile, tel que prévu à l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que les associations requérantes ne peuvent, dès lors, utilement soutenir, pour demander l'annulation de la circulaire qu'elles attaquent, que les modalités d'adoption du schéma national prévues par cet article n'auraient pas été respectées ; que le ministre pouvait, sans commettre d'illégalité, donner instruction aux préfets de région de préparer l'actualisation des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, établis en conformité avec le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile résultant d'un arrêté du 21 décembre 2015, valable jusqu'au 31 décembre 2017, « *dans toute la mesure nécessaire* » avant la fin du premier semestre 2018, quand bien même un nouveau schéma national n'aurait pas été définitivement arrêté à la date de la circulaire attaquée ;

6. Considérant, en second lieu, que l'article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que les demandeurs d'asile peuvent être hébergés dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles mais aussi dans d'autres structures ; que la répartition des places d'hébergement entre les différentes structures susceptibles d'accueillir ces personnes n'est imposée par aucune disposition législative ou réglementaire ; que, par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la circulaire attaquée serait entachée d'illégalité pour avoir annoncé la création d'un nombre de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile inférieur au nombre de places prévues dans d'autres structures d'hébergement pour demandeurs d'asile ;

En ce qui concerne l'adoption des cahiers des charges de lieux d'hébergement :

7. Considérant que l'article R. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile donne compétence au ministre chargé de l'asile pour fixer par arrêté le cahier des charges des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le ministre de l'intérieur n'aurait pas eu compétence pour fixer, par la circulaire attaquée, les cahiers des charges de lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne les centres d'accueil et d'évaluation des situations :

8. Considérant que la circulaire du 4 décembre 2017 prévoit la réorganisation de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en distinguant, comme niveaux de prise en charge, les centres d'accueil et d'évaluation des situations, les lieux d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ; que la circulaire indique que les centres d'accueil et d'évaluation des situations ont vocation à accueillir, pour une durée n'excédant pas un mois, des étrangers qui souhaitent demander l'asile ou des demandeurs d'asile dépourvus d'hébergement, en vue de procéder sans délai à l'analyse de la situation de ces personnes et de les orienter rapidement vers les dispositifs d'accueil adaptés à leur situation ;

9. Considérant que la circonstance que ces centres d'accueil et d'évaluation des situations pourraient accueillir des personnes qui seraient susceptibles, à défaut, d'être prises en charge au titre de l'hébergement d'urgence régi notamment par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles n'entache pas d'illégalité la circulaire attaquée ; que la circulaire pouvait sans illégalité organiser ce type de prise en charge pour des étrangers qui, présents sur le territoire, n'ont pas encore présenté de demande d'asile ; qu'elle pouvait, de même, prévoir une durée de prise en charge dans ces centres limitée en principe à un mois, avant que les intéressés, s'ils présentent une demande d'asile, ne soient orientés vers d'autres structures d'hébergement, sans ce faisant méconnaître les dispositions de l'article L. 744-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoient que les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile accueillent les demandeurs d'asile pendant toute la durée d'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre Etat de l'Union européenne ;

10. Considérant que la convention type des centres d'accueil et d'évaluation des situations annexée à la circulaire précise les missions dévolues aux agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration au sein de ces centres ; qu'en concluant de telles conventions, les gestionnaires des centres auront été informés et auront accepté l'exercice de ces missions ; que la circulaire ne saurait, dès lors, être regardée comme conférant aux agents de

l'Office français de l'immigration et de l'intégration un pouvoir d'accès aux locaux des gestionnaires de centres sans l'accord de ces derniers ; que, par ailleurs, la circulaire attaquée ne confère par elle-même aucun pouvoir de contrainte, notamment de la part de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, à l'égard des personnes hébergées ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que la circulaire, notamment son annexe relative à la convention type des centres d'accueil et d'évaluation des situations qui décrit les missions dévolues au sein de ces centres aux agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, méconnaît le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté ; qu'il en est de même du moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles relatif au contrôle des établissements et services habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, dès lors que la circulaire n'évoque aucun contrôle de ce type ;

11. Considérant qu'en prescrivant un suivi attentif des situations administratives des personnes hébergées et en indiquant que devront être tirées toutes les conséquences de cet examen en matière de droit au séjour et d'orientation de ces personnes, la circulaire ne saurait être regardée comme dérogeant aux dispositions législatives et réglementaires applicables en matière d'hébergement des demandeurs d'asile et de droit au séjour ;

12. Considérant que l'annexe 4.1 de la circulaire attaquée, qui prévoit l'établissement par le gestionnaire du centre d'accueil et d'évaluation des situations d'un tableau de suivi des situations transmis de façon hebdomadaire à la préfecture de région, à la préfecture, à la direction départementale de la cohésion sociale et à la direction territoriale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, n'a pas pour objet et ne pourrait légalement avoir pour effet de dispenser du respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; qu'il en est de même, en tout état de cause, des prescriptions de la circulaire relatives à l'utilisation par les gestionnaires de centres du portail « SI Asile » afin de permettre aux personnes hébergées de prendre un rendez-vous auprès du guichet unique pour l'enregistrement des demandes d'asile ;

Sur les décisions de fin de prise en charge des résidents en hébergements d'urgence des demandeurs d'asile :

13. Considérant que l'article L. 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que : « *Les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile, au sens 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, sont proposées à chaque demandeur d'asile par l'Office français de l'immigration et de l'intégration après l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative compétente, en application du présent chapitre* » ; que l'article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile désigne l'Office français de l'immigration et de l'intégration comme l'autorité compétente pour prendre les décisions relatives à l'admission dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile, à la sortie de ce lieu ou au changement de lieu d'hébergement ; que la circulaire attaquée, en ce qu'elle prévoit, à son annexe 3.2 relative au cahier des charges de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, que les gestionnaires des centres pourront mettre fin, pour certains motifs, à la prise en charge des résidents ayant la qualité de demandeurs d'asile, méconnaît les dispositions de l'article L. 744-3 ; qu'elle est, par suite, entachée d'illégalité sur ce point ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne sont fondées à demander l'annulation de la circulaire du ministre de l'intérieur du 4 décembre 2017 qu'en tant qu'elle prévoit que les gestionnaires des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile pourront mettre fin à la prise en charge des demandeurs d'asile qui y sont accueillis ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme demandée par les associations requérantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement d'action de la Fédération des acteurs de la solidarité, de France terre d'asile, d'Emmaüs solidarité, d'Aurore, de l'Association des cités du secours catholique, de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs, de la Fondation armée du salut et de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

Article 2 : L'intervention du Groupe accueil et solidarité est admise.

Article 3 : La circulaire du ministre de l'intérieur du 4 décembre 2017 est annulée en tant qu'elle prévoit, à l'annexe 3.2., que les gestionnaires des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile pourront mettre fin à la prise en charge des résidents demandeurs d'asile.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la CIMADE, représentante désignée, pour l'ensemble des requérants, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, au ministre de la cohésion des territoires, au Premier ministre, au Groupe accueil et solidarité ainsi qu'à la Fédération des acteurs de la solidarité, et à la Fondation armée du salut, premières dénommées parmi les associations qui se sont désistées.