

CONSEIL D'ETAT
SECTION DU CONTENTIEUX
RECOURS EN ANNULATION

LA CIMADE, service œcuménique d'entraide, représentée par sa présidente, Geneviève Jacques, dont le siège est sis au 64 rue Clisson 75013 Paris

Mandataire unique

La Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), représentée par son président, Louis Gallois, domicilié en son siège, 76, rue du Faubourg St Denis, 75010 Paris ;

L'association Groupe accueil et solidarité (GAS), association régie par la loi du 1er juillet 1901, prix des droits de l'homme de la République Française, domiciliée à cette fin 17 place Maurice Thorez à Villejuif (94800), représentée par son président M. Régis VANDERHAGHEN ;

L'association DOM'ASILE, association régie par la loi du premier juillet 1901, représentée par son président Yves Ballard, domiciliée en son siège 46 bd des Batignolles, 75017 Paris

Le **Groupe d'information et soutien des immigrés (GISTI)**, association régie par la loi de 1er juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (11ème) 3 villa Marcès, représentée par son président en exercice Monsieur Stéphane MAUGENDRE :

Demandeurs

Monsieur le Premier ministre

Monsieur le ministre de l'intérieur

Madame la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Défendeurs

OBJET : annulation du décret 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile (pièce N°1)

I. EXPOSE DES FAITS

Adoptée par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne le 26 juin 2016, la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) précise les règles relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé des demandeurs d'asile :

Article 2

Aux fins de la présente directive, on entend par:

[...]

g) «conditions matérielles d'accueil», les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière

Article 17

1. Les États membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale.

2. Les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale.

Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes vulnérables, conformément à l'article 21, ainsi que dans le cas de personnes placées en rétention.

3. Les États membres peuvent subordonner l'octroi de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé à la condition que les demandeurs ne disposent pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance.

4. Les États membres peuvent exiger des demandeurs qu'ils couvrent le coût des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé prévus dans la présente directive, ou qu'ils y contribuent, conformément au paragraphe 3, s'ils ont des ressources suffisantes, par exemple s'ils ont travaillé pendant une période raisonnable.

S'il apparaît qu'un demandeur disposait de ressources suffisantes pour couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé au moment où ces besoins fondamentaux ont été couverts, les États membres peuvent lui en demander le remboursement.

5. Lorsque les États membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants. Les États membres peuvent accorder aux demandeurs un traitement moins favorable que celui accordé à leurs ressortissants à cet égard, en particulier lorsqu'une aide matérielle est fournie en partie en nature ou lorsque ce ou ces niveaux appliqués à leurs ressortissants visent à garantir un niveau de vie plus élevé que celui exigé pour les demandeurs au titre de la présente directive.

La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt Saciri (CJUE, 27 février 2014, C-79/13) a dit pour droit que

«Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit:

1) L'article 13, paragraphe 5, 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, doit être interprété en ce sens que, lorsqu'un État membre a choisi d'octroyer les conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières ou de bons, ces allocations doivent être fournies à partir du moment de l'introduction de la demande d'asile,

conformément aux dispositions de l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, et répondre aux normes minimales consacrées par les dispositions de l'article 13, paragraphe 2, de ladite directive. Cet État membre doit veiller à ce que le montant total des allocations financières couvrant les conditions matérielles d'accueil soit suffisant pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile, en leur permettant notamment de disposer d'un hébergement, en tenant compte, le cas échéant, de la préservation de l'intérêt des personnes ayant des besoins particuliers, en vertu des dispositions de l'article 17 de la même directive. Les conditions matérielles d'accueil prévues à l'article 14, paragraphes 1, 3, 5 et 8, de la directive 2003/9 ne s'imposent pas aux États membres lorsqu'ils ont choisi d'octroyer ces conditions sous la forme d'allocations financières uniquement. Néanmoins, le montant de ces allocations doit être suffisant pour permettre aux enfants mineurs d'être logés avec leurs parents, de sorte que l'unité familiale des demandeurs d'asile puisse être maintenue.

2) La directive 2003/9 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que, en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres puissent renvoyer ces derniers vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ce système assure aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par cette directive.

L'article 23 de la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 a créé les articles L.744-8 à L.744-10 du CESEDA qui précisent que :

Article L744-8 : « Le bénéficiaire des conditions matérielles d'accueil peut être :

1° Suspendu si, sans motif légitime, le demandeur d'asile a abandonné son lieu d'hébergement déterminé en application de l'article L. 744-7, n'a pas respecté l'obligation de se présenter aux autorités, n'a pas répondu aux demandes d'informations ou ne s'est pas rendu aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile ;

2° Retiré si le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières ou a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ou en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement ;

3° Refusé si le demandeur présente une demande de réexamen de sa demande d'asile ou s'il n'a pas sollicité l'asile, sans motif légitime, dans le délai prévu au 3° du III de l'article L. 723-2.

La décision de suspension, de retrait ou de refus des conditions matérielles d'accueil est écrite et motivée. Elle prend en compte la vulnérabilité du demandeur.

La décision est prise après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations écrites dans les délais impartis.

Lorsque le bénéficiaire des conditions matérielles d'accueil a été suspendu, le demandeur d'asile peut en demander le rétablissement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration. »

Article L. 744-9 : « Le demandeur d'asile qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées en application de l'article L. 744-1 bénéficie d'une allocation pour demandeur d'asile s'il satisfait à des conditions d'âge et de ressources. L'Office français de l'immigration et de l'intégration ordonne son versement dans l'attente de la décision définitive lui accordant ou lui refusant une protection au titre de l'asile ou jusqu'à son transfert effectif vers un autre État responsable de l'examen de sa demande d'asile.

Le versement de l'allocation prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande. Son montant est révisé, le cas échéant, une fois par an, en fonction de l'évolution des prix, hors tabac, prévue dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année.

L'allocation pour demandeur d'asile est incessible et insaisissable. Pour son remboursement, en cas de versement indu, l'Office français de l'immigration et de l'intégration peut procéder à des retenues sur les échéances à venir dues à quelque titre que ce soit. Le montant des retenues ne peut dépasser un plafond, déterminé selon des modalités

prévues par voie réglementaire, sauf en cas de remboursement intégral de la dette en un seul versement si le bénéficiaire opte pour cette solution.

Les blocages de comptes courants de dépôts ou d'avances ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle à l'insaisissabilité de l'allocation.

Un décret définit le barème de l'allocation pour demandeur d'asile, en prenant en compte les ressources de l'intéressé, son mode d'hébergement et, le cas échéant, les prestations offertes par son lieu d'hébergement. Le barème de l'allocation pour demandeur d'asile prend en compte le nombre d'adultes et d'enfants composant la famille du demandeur d'asile et accompagnant celui-ci.

Ce décret précise, en outre, les modalités de versement de l'allocation pour demandeur d'asile.

Art. L744-10 : « *Peuvent également bénéficier de l'allocation mentionnée à l'article L. 744-9 pendant une durée déterminée, s'ils satisfont à des conditions d'âge et de ressources :*

1° Les ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire, dans les conditions prévues au titre Ier du livre VIII ;

2° Les ressortissants étrangers auxquels une carte de séjour temporaire a été délivrée en application de l'article L. 316-1.

Pris en application de ces dispositions, le décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile a été publié le 23 octobre 2015. Ses dispositions entrent en vigueur le 1^{er} novembre 2015.

Il en est demandé l'annulation.

II. DISCUSSION

II.1. SUR LA RECEVABILITÉ

II.1.1. Sur la compétence du Conseil d'Etat

Il ressort des dispositions de l'article R.311-1 2° que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort « *Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale* »

La requête est recevable.

II.1.2. sur l'intérêt à agir des associations requérantes

II.1.2.1. Sur l'intérêt à agir de la Cimade

L'article 1^{er} des statuts de la Cimade précise que :

La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme.

Le Conseil d'Etat a admis l'intérêt pour agir de la Cimade concernant les dispositions réglementaires relatives au versement de l'allocation temporaire d'attente (CE, 16 juin 2008, n°300636, 7 avril 2011 et 17 avril 2013, N°335924, CE, 12 février 2014, n°368741)

Par délibération du Conseil de la Cimade du 13 novembre 2015, la présidente a été autorisée à ester en justice. (cf. pièces N°2 et 3)

II.1.2.2. Sur l'intérêt à agir de la FNARS

Conformément à ses statuts, « *la FNARS et les membres qui la composent, ont pour objet de développer toutes initiatives visant à favoriser la dignité, l'épanouissement et l'autonomie de personnes seules, couples et familles, en difficultés d'adaptation ou d'insertion sociale, sans distinction de quelque nature que ce soit* ». L'article 2 des statuts de la FNARS précise notamment que « *la fédération se donne pour but de représenter les intérêts communs de ses adhérents et des bénéficiaires de leurs actions* ».

La FNARS fédère au plan national 850 associations gérant 2 700 établissements et services du secteur de la lutte contre les exclusions : Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), centres d'hébergement d'urgence, Centres d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile (CADA), plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile, centres d'hébergement spécialisés pour l'accueil des demandeurs d'asile...

A travers la fédération de près de 180 centres d'accueil pour demandeurs d'asile, la moitié des plate-forme associative de premier accueil des demandeurs d'asile et un grand nombre des dispositifs d'hébergement d'urgence spécialisés sur la demande d'asile, la FNARS constitue le premier réseau de gestionnaire sur la défense du droit d'asile. La FNARS a donc intérêt à agir.

Le Conseil d'Etat a admis l'intérêt à agir de la FNARS (cf. CE, 30 décembre 2002, n°241470 et CE, 17 octobre 2012 n° **353576**). Par délibération du Conseil d'administration de la FNARS du 1314 novembre 2015, le président a été autorisé à ester en justice. (cf. pièces n°4 et 5)

II.1.2.3. Sur l'intérêt pour agir du groupe accueil et solidarité

L'article 1 des statuts du GAS prévoit que : « *Le but poursuivi par cette Association est d'aider ses membres à concrétiser leur solidarité avec toutes les personnes dans le monde qui sont victimes d'une répression du fait de leur lutte pour le respect des droits humains et pour l'établissement ou le rétablissement d'un régime démocratique dans leur pays. Cette solidarité s'exerce en particulier par la **participation à l'accueil en France de ceux qui sont venus y chercher un asile politique et par la défense du droit d'asile.*** ».

Pour participer à cet accueil, le GAS a pour activités principales l'aide au logement et l'aide à ameublement des réfugiés, mais aussi l'assistance juridique aux demandeurs d'asile, à la frontière et sur le territoire. Le GAS est ainsi autorisé depuis 2005 à visiter les zones d'attentes, suite à l'annulation par le Conseil d'Etat du refus implicite du ministre de l'Intérieur d'habiliter notre association (CE, 28/12/2005, n°251790). Par ailleurs, le GAS reçoit tous les jours des demandeurs d'asile que nous aidons tout au long de la procédure d'asile, de l'admission au séjour jusqu'à l'obtention d'une décision définitive de la Cour national du droit d'asile. Le GAS est donc intéressé à toutes les réformes et décisions de l'administration réformant la procédure d'asile : l'intérêt à agir de l'association a ainsi été reconnu pour obtenir l'annulation de la décision du Conseil d'administration de l'OFPRA du 30/06/2005 fixant la liste des pays d'origine sûrs (CE, 5/04/2006, n°284706, publié au Lebon).

Conformément à ses statuts, le président a été autorisé à ester en justice par délibération du conseil d'administration du 17 novembre 2015 (pièces n°s 6et 7)

II.1.2.4. Sur l'intérêt à agir de l'association Dom'asile

L'article 3 des statuts de Dom'Asile précise que son but est d' « apporter, notamment par le biais de la domiciliation postale, une aide et une orientation aux demandeurs d'asile. ».

L'association Dom'Asile assure l'accompagnement administratif, juridique et social de demandeurs d'asile en Ile-de-France.

L'association Dom Asile a donc intérêt à agir.

Par délibération du conseil d'administration du 16 novembre 2015, le président a été autorisé à intervenir dans cette affaire, conformément aux statuts de l'association. (Pièces n° 8 et 9)

II.1.2.5. – Sur l'intérêt à agir du Gisti

Le Gisti s'est donné pour objet (article 1^{er} des statuts :

1. « *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;*
- *d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
- *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;*
- *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*
- *de promouvoir la liberté de circulation ».*

Le Gisti a manifestement intérêt à agir contre des dispositions qui affectent la situation des demandeurs d'asile. Le Conseil d'Etat a au demeurant admis à plusieurs reprises l'intérêt pour agir du Gisti concernant les dispositions réglementaires relatives à l'asile (notamment CE, 17 avril 2013, N°335924, CE, 12 février 2014, n°36874)

Par délibération du bureau du GISTI du 14 novembre 2015, le président a été autorisé à ester en justice. (cf. pièces n°s10 et 11

II.2. SUR LA LEGALITE

II.2.1. Sur la non-conformité des dispositions de l'article D. 744-18 excluant les demandeurs d'asile mineurs de l'accès à l'allocation pour demandeurs d'asile avec les objectifs du droit européen

« Tout justiciable peut en conséquence demander l'annulation des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives et, pour contester une décision administrative, faire valoir, par voie d'action ou par voie d'exception, qu'après l'expiration des délais impartis, les autorités nationales ne peuvent ni laisser subsister des dispositions réglementaires, ni continuer de faire application des règles, écrites ou non écrites, de droit national qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis par les directives ; qu'en outre, tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires ; CE, Ass., 30 octobre 2009, N°298348, Mme Perreux)

Si l'hypothèse qu'un mineur introduise une demande d'asile en son nom propre est restée longtemps un cas d'école, les demandes formulées par des mineurs non accompagnés et celles formulées par leur parents au nom de fillettes et adolescentes qui allèguent des craintes de persécution en raison d'un risque de mutilation génitale sans qu'eux-mêmes introduisent une demande¹, sont de plus en plus nombreuses et la réglementation en prévoit désormais les modalités.

Il résulte des stipulations de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant que : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* » (cf. CE, 22 septembre 1997, N° 161364 et CE, référés, 9 janvier 2015, n°388885). Ces stipulations sont reprises à l'article 24-2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Concernant les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, l'article 23 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 prévoit que :

« 1. L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les États membres lors de la transposition des dispositions de la présente directive relatives aux mineurs. Les États membres garantissent un niveau de vie adéquat pour le développement physique, mental, spirituel, moral et social du mineur. »

Le droit communautaire n'a pas entendu exclure les mineurs de dix-huit ans qui sollicitent l'asile du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Bien au contraire, il oblige les Etats membres à adapter ces dernières aux personnes vulnérables, catégorie à laquelle les mineurs appartiennent.

Premièrement, les dispositions de la directive prévoient aux articles 2 g), 3 et 17 de la directive n°2013/33/UE du 26 juin 2013 que les conditions matérielles d'accueil sont fournies aux demandeurs de protection internationale tant qu'il est admis à demeurer sur le territoire et comprennent l'hébergement, l'habillement, la nourriture ainsi qu'une allocation journalière.

Les notions de demandeur de protection internationale sont définies par l'article 2 a) et b) de ladite directive

¹ cf. CE, Assemblée, 21 décembre 2012, Fofana, n°332491 et 332492

a) «demande de protection internationale», toute demande de protection internationale telle que définie à l'article 2, point h), de la directive 2011/95/UE;

b) «demandeur», tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement;

Ces notions incluent ainsi les « mineurs » définis à l'article 2 c) de la directive précitée comme « tout ressortissant de pays tiers ou apatride âgé de moins de 18 ans ».

Les ressortissants de pays tiers ou apatride âgé de moins de 18 ans qui ont demandé une protection internationale entrent sans conteste dans le champ d'application de la directive et doivent bénéficier des mêmes garanties de protection.

Or, **l'article L. 744-9 du CESEDA pose une condition d'âge** pour bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile. **L'article R 744-18** pris en application de cette disposition précise que « *les personnes mentionnées aux 1° et 2° de l'article D. 744-17 doivent être âgées de dix-huit ans révolus.* »

De telles dispositions qui excluent les mineurs demandeurs d'asile du bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile, ne sont pas conformes avec les objectifs sus-rappelés de la directive.

Deuxièmement, conformément à l'article 21 de la directive « accueil », **les mineurs représentent une catégorie de personnes vulnérables**. Leurs besoins particuliers en matière d'accueil doivent donc être pris en compte tel que le précise l'article 22 de la directive.

La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt Saciri précité a considéré que :

« 40 Il en découle que, si l'importance de l'aide financière octroyée est déterminée par chaque État membre, celle-ci doit être suffisante pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile. »

« 41 Dans le cadre de la fixation des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières, les États membres ont, en application des dispositions de l'article 13, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 2003/9, l'obligation d'adapter ces conditions d'accueil à la situation des personnes ayant des besoins particuliers, visées à l'article 17 de cette directive. Dès lors, les allocations financières doivent être suffisantes pour préserver l'unité familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant, lequel, en vertu des dispositions de l'article 18, paragraphe 1, de ladite directive, constitue une considération primordiale. »

Il résulte de ces dispositions que lorsqu'un mineur introduit une demande de protection internationale, **il doit bénéficier des conditions matérielles d'accueil lui permettant d'assurer ses besoins fondamentaux mais également des mesures spécifiques pour tenir compte de sa vulnérabilité**.

Il en résulte que l'article R 744-18 du CESEDA doit être déclaré non-conforme aux dispositions de la directive du 23 juin 2013 et à l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant en tant qu'il exclut du bénéfice de l'allocation financière les mineurs demandeurs d'asile, considérés pourtant comme vulnérables.

II.2.2. Sur la non-conformité des articles D. 744-17, D 744-19 et D744-33 relatifs à la date d'ouverture du droit à l'ADA avec l'article 17-1 de la directive « accueil » 2013/33/UE

L'article 17-1 de la directive 2013/33/UE précise que les demandeurs d'asile ont accès aux conditions matérielles d'accueil « *lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale* ».

La Cour de justice de l'Union européenne est venue préciser en ce qui concerne la période pendant laquelle les conditions matérielles d'accueil doivent être accordées aux demandeurs d'asile, que cette période débute lorsque les demandeurs présentent leur demande d'asile. Elle a également rappeler que « *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^{er} 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, de la protection des normes minimales établies par cette directive* » (CJUE 27 septembre 2012, Cimade et GISTI, C-179/11, point 39 ; CJUE, 27 février 2014, Saciri, C-79/13 précité).

L'introduction de la demande d'asile doit être comprise au sens des dispositions de l'article 20 du règlement 604/2013/UE dit règlement « Dublin III » comme :« *Une demande d'asile est réputée introduite à partir du moment où un formulaire présenté par le demandeur d'asile ou un procès-verbal dressé par les autorités est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné. Dans le cas d'une demande non écrite, le délai entre la déclaration d'intention et l'établissement d'un procès-verbal doit être aussi court que possible* ». Cela correspond à la définition de la présentation d'une demande d'asile prévue par la directive 2013/32/UE et 2013/33/UE du 26 juin 2013.

L'article L 744-1 du CESEDA 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. Les conditions matérielles d'accueil comprennent les prestations et l'allocation prévues au présent chapitre.* »

L'article L.744-9 du CESEDA prévoit, par ailleurs, que « *le demandeur d'asile qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées en application de l'article L. 744-1 bénéficie d'une allocation pour demandeur d'asile s'il satisfait à des conditions d'âge et de ressources. L'Office français de l'immigration et de l'intégration ordonne son versement dans l'attente de la décision définitive lui accordant ou lui refusant une protection au titre de l'asile ou jusqu'à son transfert effectif vers un autre Etat responsable de l'examen de sa demande d'asile.*».

Or, les dispositions de l'article 1 du décret contesté, qui viennent clarifier la période d'accès aux conditions matérielles d'accueil, **prévoient un versement de l'allocation pour demandeur d'asile bien après la présentation et l'enregistrement de la demande d'asile.**

En premier lieu, selon l'alinéa 3 de l'article D. 744-33, « *L'allocation pour demandeur d'asile est versée mensuellement sur la base de cette transmission, à terme échu, par alimentation d'une carte de retrait. De manière transitoire ou par dérogation, notamment dans les départements d'outre-mer, l'allocation peut être versée par virement sur un compte bancaire du bénéficiaire.* »

D'une part, le versement à terme échu prévu par le décret prive les demandeurs d'asile d'une allocation financière pendant une période qui peut être d'un mois. En effet, le

demandeur qui présente une demande d'asile le premier du mois ne perçoit l'allocation que le mois suivant. Il ne dispose ainsi d'aucune ressource pendant cette période pour subvenir à ses besoins fondamentaux, se nourrir s'habiller et, le cas échéant, se loger si aucune proposition ne lui a été faite par l'OFII.

Il ne peut également financer ses déplacements notamment pour se rendre aux convocations de la préfecture en application de l'article R741-1 du CESEDA, envoyer le formulaire de demande d'asile à l'OFPRA dans le délai prescrit à l'article L723-1 du CESEDA afin d'introduire sa demande d'asile, nonobstant les aides matérielles d'urgence prévues par le cahier des charges des organismes conventionnées qui ne sont prévues qu'à titre subsidiaire (cf.CE, 4 décembre 2013, Dom Asile et autres, n°359670).

D'autre part, le décret du 23 octobre 2015 ne prévoit aucune disposition transitoire quant au **passage de l'allocation mensuelle de subsistance et l'allocation pour demandeur d'asile au 1^{er} novembre 2015**. La première étant versée à terme échoir et la seconde à terme échu, les demandeurs d'asile hébergés en CADA percevront le premier versement de l'allocation pour demandeur d'asile au 1^{er} décembre 2015, alors que l'allocation mensuelle de subsistance leur aura été versée une dernière fois le 1^{er} octobre 2015.

Le ministère de l'intérieur propose dans une note du 22 septembre 2015 adressée aux préfets une avance d'un demi mois aux demandeurs d'asile hébergés en CADA, mais à la condition qu'ils remboursent cette somme dès qu'ils percevront l'allocation pour demandeur d'asile en décembre 2015. **Ces demandeurs d'asile seront donc sans ressource au mois de novembre 2015.**

En second lieu, selon l'alinéa 1 de l'article D 744-19 : « *Pour les personnes mentionnées au 1° de l'article D. 744-17, l'allocation pour demandeur d'asile est due à compter de l'acceptation des conditions matérielles d'accueil. Elle leur est attribuée pour la durée fixée au premier alinéa de l'article L. 744-9* ».

L'article D. 744-17 précise également que :

« *Sont admis au bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile :*

« *1° Les demandeurs d'asile qui ont accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration en application de l'article L. 744-1 et qui sont titulaires de l'attestation de demande d'asile délivrée en application de l'article L. 741-1* »

En conséquence, **ces dispositions ne prennent pas en compte la période entre la présentation de la demande d'asile et l'enregistrement de la demande auprès de l'autorité préfectorale, période pouvant aller jusqu'à dix jours en application de l'article L.744-1 du CESEDA**, alors qu'il est clair que la directive exige un accès immédiat aux conditions matérielles d'accueil, et la prise en compte de cette période dans le calcul du montant de l'allocation.

L'article 18 de la directive précise que « *Pour les conditions matérielles d'accueil, les États membres peuvent, à titre exceptionnel et dans des cas dûment justifiés, fixer des modalités différentes de celles qui sont prévues dans le présent article, pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, lorsque:*

a) une évaluation des besoins spécifiques du demandeur est requise, conformément à l'article 22;

b) les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées.

Cependant, ce même article mentionne explicitement que « *Ces différentes conditions couvrent, en tout état de cause, les besoins fondamentaux* » des demandeurs d'asile lesquels, en l'état des dispositions prévues par le décret, ne peuvent être satisfaits en particulier pour les demandeurs qui n'auront reçu aucune offre d'hébergement ou qui se seront vus proposer de simples nuitées hôtelières pendant cette période.

Il en résulte que les dispositions précitées de l'article 1 du décret doivent être déclarées non conformes à l'article 17-1 de la directive 2013/33/UE en ce qu'elles ne prévoient pas l'attribution des conditions matérielles d'accueil, et notamment de l'allocation financière, dès l'introduction de la demande d'asile et conduisent à priver les demandeurs d'asile de tout moyen de subsistance pendant une période allant jusqu'à un mois.

II.2.3. Sur le montant de l'allocation (article D. 744-26 et annexe 7-1 du CESEDA)

Conformément à l'article L. 744-9, le décret fixe le montant de l'allocation composée d'un montant forfaitaire, dont le niveau varie en fonction du nombre de personnes composant le foyer, et, le cas échéant, d'un montant additionnel dans le cas où le demandeur d'asile n'est pas hébergé. Ces montants sont fixés par l'annexe 7-1 du code.

Ces dispositions sont non-conformes avec les objectifs du droit européen.

L'article 2 de la directive précise que les conditions matérielles d'accueil comprennent le logement, la nourriture, l'habillement « ainsi qu'une allocation journalière ».

Il ressort des dispositions de l'article 17 de la directive que :

« 1. Les États membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale.

2. Les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale.

Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes vulnérables, conformément à l'article 21, ainsi que dans le cas de personnes placées en rétention.

[...]

« 5, Lorsque les États membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants. Les États membres peuvent accorder aux demandeurs un traitement moins favorable que celui accordé à leurs ressortissants à cet égard, en particulier lorsqu'une aide matérielle est fournie en partie en nature ou lorsque ce ou ces niveaux appliqués à leurs ressortissants visent à garantir un niveau de vie plus élevé que celui exigé pour les demandeurs au titre de la présente directive. »

La CJUE dans l'arrêt Saciri précité, a dit pour droit que lorsque les mesures ne sont fournies que sous la forme d'une allocation financière, elle doit être **d'un montant suffisant pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile**, en leur permettant notamment de disposer d'un hébergement, en tenant compte, le cas échéant, de la préservation de l'intérêt des personnes ayant des besoins particuliers, et « pour permettre aux enfants mineurs d'être logés avec leurs parents, de sorte que l'unité familiale des demandeurs d'asile puisse être maintenue.

II.2.3.1. Sur le montant forfaitaire de l'allocation au regard du montant du RSA

Le montant de l'allocation forfaitaire prévu à l'article D. 744-26 du CESEDA est calculé selon une suite arithmétique dont la formule est la suivante $S_n = (n+1) \times 3,40\text{€}$, **n** étant le nombre de personnes composant le foyer.

Ces montants sont manifestement non conformes avec les objectifs de la directive.

Les dispositions du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles définissent les conditions de versement d'un revenu de solidarité active socle (RSA socle). Ce revenu est considéré comme le *minimum minimorem* pour assurer la subsistance d'une personne ou une famille en France. Il est souvent complété par différentes prestations familiales ou d'allocations logement auxquelles les demandeurs d'asile n'ont pas accès car l'attestation de demandes d'asile ne figure pas à l'article D.512-1 du code de sécurité sociale.

D'ailleurs l'article D.744-20 précise que

«Pour bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile, la personne doit justifier de ressources mensuelles inférieures au montant du revenu de solidarité active »

Or, la comparaison des montants journaliers de l'allocation pour demandeur d'asile et ceux estimés du revenu de solidarité active socle (cf. pièce n°12) montre que le premier est en deçà du second et ne permet pas, même quand le ménage est hébergé dans un lieu prévu à l'article L. 744-3 du CESEDA ou au titre de l'aide sociale en application de l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, **d'assurer un niveau de vie adéquat** qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale, au sens de l'article 17-2 de la directive.

II.2.3.2. Sur le montant additionnel versé aux demandeurs d'asile en cas de non-hébergement

L'article 2 du décret litigieux prévoit que lorsque le demandeur d'asile n'est pas hébergé dans un lieu prévu à l'article L.744-3 du CESEDA ou au titre de l'article L.345-2-2 du CASF, un montant additionnel de 4,20€ par jour et par personne adulte lui est versé.

Ce montant ne satisfait pas les objectifs du droit européen, tels qu'ils ont été interprétés par le juge préjudiciel européen.

La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt Saciri précité, a dit pour droit que

*1) L'article 13, paragraphe 5, 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, doit être interprété en ce sens que, **lorsqu'un État membre a choisi d'octroyer les conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières** ou de bons, ces allocations doivent être fournies à partir du moment de l'introduction de la demande d'asile, conformément aux dispositions de l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, et répondre aux normes minimales consacrées par les dispositions de l'article 13, paragraphe 2, de ladite directive. Cet État membre doit veiller à ce que **le montant total des allocations financières couvrant les conditions matérielles d'accueil soit suffisant pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile, en leur permettant notamment de disposer d'un hébergement**, en tenant compte, le cas échéant, de la préservation de l'intérêt des personnes ayant des besoins particuliers, en vertu des dispositions de l'article 17 de la même directive. Les conditions matérielles d'accueil prévues à l'article 14, paragraphes 1, 3, 5 et 8, de la directive 2003/9 ne s'imposent pas aux États membres lorsqu'ils ont choisi d'octroyer ces conditions sous la forme d'allocations financières uniquement. Néanmoins, le montant de ces allocations doit être suffisant pour permettre aux enfants mineurs d'être logés avec leurs parents, de sorte que l'unité familiale des demandeurs d'asile puisse être maintenue.*

2) La directive 2003/9 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que, en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres puissent renvoyer ces derniers vers des

organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ce système assure aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par cette directive.

La Cour précise que :

Par conséquent, lorsqu'un État membre a opté pour la fourniture des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières, ces allocations doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile **en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location.**

La loi du 29 juillet 2015 pose le principe que tout demandeur d'asile (y compris les « Dublinés ») puisse accéder à un lieu d'hébergement au titre de l'article L. 744-3 du code. Cependant, même si elles sont en expansion rapide (17 500 places d'hébergement devant être créés en 2015 et 2016), ces places sont insuffisantes pour héberger l'ensemble des demandeurs d'asile. Fin 2014, seuls 50 % des demandeurs d'asile étaient hébergés en métropole. En ce qui concerne les départements d'outre-mer sauf à Mayotte, le nombre de places s'élève à une petite centaine et l'écrasante majorité ne bénéficie que de l'allocation pour demandeur d'asile.

En conséquence, pour au moins la moitié des demandeurs d'asile, la France a choisi de fournir les conditions matérielles d'accueil sous la forme d'une allocation financière.

Or, le montant de l'allocation pour demandeur d'asile avec le montant additionnel prévu par l'annexe 7-1 du CESEDA de 4,20€ par jour et par adulte **est manifestement inférieur au prix moyen d'un logement dans le secteur privé** en France et ne permet donc pas de satisfaire aux objectifs du droit européen.

Au surplus, ce montant additionnel ne tient pas compte de la composition familiale, ni des besoins spécifiques des personnes vulnérables (notamment les parents isolés de mineurs, les personnes handicapées ou âgées) puisqu'aux termes de l'article 2 du décret seuls les adultes peuvent y prétendre en méconnaissance des articles 21, 22 et 23 de la directive.

En particulier, le décret ne prévoit **aucun mécanisme permettant de majorer le montant forfaitaire ou complémentaire pour tenir compte de la situation des parents isolés et les mineurs.**

L'article 21 de la directive précise que les parents isolés de mineurs font partie des personnes vulnérables auxquelles les Etats membres fournissent des mesures spécifiques d'accueil. Comme il a été dit précédemment, la CJUE a insisté dans son arrêt Saciri sur la nécessité de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant prévu tant par l'article 3-1 de la convention de New York que par l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux.

A cet égard, la comparaison avec le barème prévu au titre du revenu de solidarité active pour parent isolé, est particulièrement éclairante (cf. pièce n°12). Il en résulte que les dispositions du décret du 21 octobre 2015 en ce qu'elles ne tiennent pas compte de la vulnérabilité des mineurs isolés et des parents isolés, contreviennent aux dispositions de l'article 21 de la directive du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale et de l'article L.744-6 du CESEDA relatif à l'évaluation des besoins particuliers des demandeurs d'asile en matière d'accueil.

II.2.3.3. Sur l'absence de prise en compte dans le calcul de l'allocation pour demandeur d'asile des modes d'hébergement et des prestations offertes par le lieu d'hébergement en méconnaissance de l'article L 744-9 du CESEDA

L'alinéa 5 de l'article L. 744-9 du CESEDA précise que le décret « *définit le barème de l'allocation pour demandeur d'asile, en prenant en compte les ressources de l'intéressé, son mode d'hébergement et, le cas échéant, les prestations offertes par son lieu d'hébergement. Le barème de l'allocation pour demandeur d'asile prend en compte le nombre d'adultes et d'enfants composant la famille du demandeur d'asile et accompagnant celui-ci.* »

Si le décret litigieux tient compte des ressources pour l'attribution de l'allocation pour demandeur d'asile ainsi que de la composition de la famille du demandeur pour moduler le montant forfaitaire, **les modes d'hébergement et les prestations offertes par le lieu d'hébergement ne sont nullement pris en compte dans le calcul de cette allocation.**

L'article D. 744-26 prévoit l'attribution « *d'un montant additionnel dans le cas où le demandeur d'asile n'est pas hébergé* » et l'article 2 du décret insérant dans le CESEDA l'annexe 6-1 dispose que : « *Un montant journalier additionnel de 4,20 € est versé à chaque demandeur d'asile adulte ayant accepté l'offre de prise en charge, auquel aucune place d'hébergement ne peut être proposée dans un des lieux mentionnés à l'article L.744-3 et qui n'est pas hébergé en application des dispositions de l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.*»

Avant la publication du décret, le montant de l'allocation temporaire d'attente versé aux demandeurs d'asile qui n'étaient pas hébergés en CADA était de 11,45€ par jour pour une personne seule. Au 1^{er} novembre 2015, ces demandeurs d'asile percevront au titre de l'allocation pour demandeur d'asile 6,80€ par jour, comme pour ceux hébergés en CADA.

Ces dispositions conduisent ainsi à attribuer un montant d'allocation financière **identique** que le demandeur soit accueilli en centre d'accueil pour demandeur d'asile (CADA), en centre d'hébergement d'urgence ou dans le dispositif « Accueil Temporaire Service de l'Asile » relevant de l'article 744-3 2° du CESEDA, en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), en centre d'hébergement d'urgence ou à l'hôtel en application de l'article L 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

L'absence de majoration de l'allocation financière en fonction des modes d'hébergement et des prestations effectivement offertes dans les lieux d'hébergement apparaît contraire à l'article L744-9 du code précité.

L'exposé des motifs du projet de loi sur la réforme l'asile et l'étude d'impact mentionnent bien que « *le montant de l'allocation sera fixé par voie réglementaire et prendra en compte les ressources des intéressés ainsi que les prestations offertes par le centre où ils sont hébergés.* ».

La même étude d'impact précise, par ailleurs, que l'instauration par la loi d'une allocation « *spécifique et familialisée* » pour les demandeurs d'asile a pour objectif de mettre « *fin aux inégalités entre les bénéficiaires de l'ATA d'une part, et de l'AMS d'autre part.* »

Or, en ne tenant pas compte des modes d'hébergement et des prestations offertes et en attribuant indistinctement le même montant d'allocation aux demandeurs d'asile quel que soit le type d'hébergement où ils se trouvent, le décret a pour effet de créer une inégalité de traitement entre les demandeurs d'asile hébergés.

La différence de traitement est particulièrement flagrante entre le demandeur d'asile accueilli en CADA qui disposera le plus souvent d'un grand nombre de prestations et celui qui sera orienté à l'hôtel par le 115, souvent pour quelques nuits, sans prestation de restauration, dans des conditions d'hygiène inadaptées notamment pour les familles et sans disposer d'équipement telle qu'une cuisine pour réduire ses frais quotidiens.

Les demandeurs d'asile hébergés au titre de la veille sociale, placés dans une situation de plus grande précarité, ne peuvent être traités au regard de l'allocation pour demandeur d'asile dans les mêmes conditions que les demandeurs d'asile hébergés dans le dispositif national d'accueil spécialisé pour les demandeurs d'asile. Selon l'enquête ENFAMS publiée par le Samu social de Paris en 2014, plus de 80% de familles hébergées à l'hôtel étaient sous le seuil de pauvreté, huit familles sur dix et deux enfants sur trois étaient en insécurité alimentaire².

Le montant de l'allocation apparaît clairement insuffisant pour leur assurer un niveau de vie adéquat. Conformément à l'article L 744-9 du CESEDA, ils doivent pouvoir prétendre à une allocation majorée au regard de leur mode d'hébergement et des prestations réellement fournies dans le lieu d'hébergement.

Il en résulte que les articles 1 et 2 du décret méconnaissent l'article L 744-9 du CESEDA.

II.2.4. Sur les dispositions de la directive 2013/33/UE relatives à la limitation et au retrait des conditions matérielles d'accueil

Il ressort clairement des dispositions de l'article 17 de la directive que « Les États membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale. » en précisant qu'elles doivent permettre un niveau de vie adéquat.

L'article 20 de la directive prévoit cependant des cas de limitation ou de retrait de ces conditions matérielles d'accueil.

Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur :

a - a) abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une) autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue; ou

b - b) ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne) se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national; ou

c)- c) a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, point q), de la directive 2013/32/UE.

En ce qui concerne les cas visés aux points a) et b), lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou réduites.

²

2. Les États membres peuvent aussi limiter les conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre.

3. Les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil.

4. Les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent.

5. Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs.

6. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision soit prise conformément au paragraphe 5.

L'article 7 de la directive précise que

1. Les demandeurs peuvent circuler librement sur le territoire de l'État membre d'accueil ou à l'intérieur d'une zone qui leur est attribuée par cet État membre. La zone attribuée ne porte pas atteinte à la sphère inaliénable de la vie privée et donne suffisamment de latitude pour garantir l'accès à tous les avantages prévus par la présente directive.

2. Les États membres peuvent décider du lieu de résidence du demandeur pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public ou, le cas échéant, aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande de protection internationale.

3. Les États membres peuvent prévoir que, pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil, les demandeurs doivent effectivement résider dans un lieu déterminé fixé par les États membres. Ces décisions, qui peuvent être à caractère général, sont prises au cas par cas et fondées sur le droit national.

L'article 7 rappelle le principe que les demandeurs sont libres de circuler sur le territoire de l'État membre. C'est seulement par exception et pour des motifs d'intérêt public, d'ordre public ou aux fins de traitement rapide et du suivi efficace des demandes que la directive prévoit la possibilité de décider du lieu de résidence et c'est seulement dans ces cas que les États-membres peuvent conditionner le bénéfice des conditions matérielles d'accueil à conditions d'être prises au cas par cas et fondées sur le droit national.

Ces dispositions prévoyant la fixation d'un lieu de résidence au sens de l'article 7 de la directive n'ont été transposées que pour les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin en prévoyant la possibilité de les assigner à résidence pendant la procédure de détermination (article L.742-1 du CESEDA). Les demandeurs d'asile munis d'une attestation prévue par l'article L.743-1 du CESEDA ne sont pas soumis à cette détermination du lieu de résidence qui n'est d'ailleurs qu'une possibilité.

Si par extraordinaire, les dispositions du paragraphe 3 de l'article 7 devaient être lues sans lien avec celles du paragraphe 2, peuvent-elles pour autant être lues indépendamment des motifs prévus par l'article 20 ?

En 2008, le Conseil d'État avait jugé conformes les dispositions de l'article L.5423-9 du code du travail avec les dispositions de la directive de 2003 en considérant « *qu'aux termes du 4 de l'article 7 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 : « Les Etats membres peuvent prévoir que, pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil, les demandeurs doivent effectivement résider dans un lieu déterminé fixé par les Etats membres. Ces décisions, qui peuvent être à caractère général, sont prises cas par cas et fondées sur la législation nationale » ; qu'il résulte clairement du a) du 1. de l'article 16 de la même directive que les Etats membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions d'accueil lorsqu'un demandeur d'asile abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans l'en avoir informée ; que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les Etats membres subordonnent le bénéfice d'une prestation versée aux demandeurs d'asile à la condition que ces derniers acceptent l'offre d'hébergement qui leur est formulée* » (cf.CE, 16 juin 2008, Cimade, n°300636)

Dans ces conclusions, le commissaire du gouvernement, Luc Derepas, avait estimé que « *Ce moyen n'est pas fondé car la contrainte contestée trouve son origine dans un autre article de la directive, l'article 7-4 qui permet de subordonner le bénéfice des conditions d'accueil à la fixation d'un lieu de résidence déterminée.* »

A la lumière de la jurisprudence postérieure de la CJUE, cette interprétation semble erronée.

D'une part, la directive ouvre la possibilité aux Etats de fixer un lieu de résidence qui est déterminé par l'État membre et c'est seulement dans le cas où ce lieu est abandonné par le demandeur que les conditions matérielles d'accueil peuvent être limitées ou retirées. Les dispositions de l'article 7 doivent donc nécessairement être lues en corrélation avec celles de l'article 20.

Cette interprétation est confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne qui dans son arrêt Cimade et Gisti a considéré que

« 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 1er de la Charte selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent, ainsi qu'il a été dit aux points 42 à 45 du présent arrêt, 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.

Ce n'est que dans les cas énumérés à l'article 16 de la directive 2003/9 [devenu article 20] que les conditions d'accueil établies par celle-ci peuvent être limitées ou retirées dans des situations où le demandeur d'asile ne respecte pas le régime d'accueil établi par l'État membre concerné. » (cf. CJUE, 27 septembre 2012, Cimade et Gisti, C-179/11; §56 et57)

D'autre part, la directive de 2013 précise que les conditions matérielles d'accueil peuvent être limitées et dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirées. L'objectif de la directive est donc clairement de refuser les conditions d'accueil que dans des cas extrêmement limités et il ne peut avoir de retrait systématique des conditions d'accueil en cas de non respect de l'obligation de rester dans le lieu déterminé par l'État membre et si une limitation ou un retrait a été mis en œuvre, les Etats doivent rétablir les conditions d'accueil au moins partiellement si le demandeur se présente de nouveau aux autorités.

Si le Conseil d'État considère qu'il existe une difficulté sérieuse d'interprétation, il est demandé le renvoi préjudiciel de cette question devant la Cour de Justice de l'Union européenne en application de l'article 267 du TFUE.

II.2.5. Sur la non-conformité des dispositions de la loi avec ces objectifs.

II.2.5.1. Sur l'offre des conditions d'accueil (articles L.744-1 et L. 744-9, R.744-7 et D. 744-17 du CESEDA)

Le premier alinéa de l'article L.744-1 prévoit 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. Les conditions matérielles d'accueil comprennent les prestations et l'allocation prévues au présent chapitre.

La première phrase de l'article L.744-9 précise que « *Le demandeur d'asile qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées en application de l'article L. 744-1 bénéficie d'une allocation pour demandeur d'asile s'il satisfait à des conditions d'âge et de ressources.* »

Ces dispositions ne sont pas conformes à la directive 2013/33/UE.

D'une part elles prévoient que les conditions d'accueil sont proposées après que le préfet a enregistré la demande d'asile alors que les dispositions de l'article 17-1 prévoient que le demandeur a accès aux conditions dès la présentation de la demande.

D'autre part, l'office français d'immigration et d'intégration qui est désormais compétent pour décider des entrées dans les lieux d'hébergement et pour ordonner le versement de l'allocation pour demandeur d'asile a une obligation d'information sur ces conditions d'accueil (article 5 de la directive et L. 744-1 du CESEDA) et de permettre à l'accès effectif à ces conditions en fonction des caractéristiques du ménage du demandeur et de sa vulnérabilité. .

Si la France entend mettre en œuvre les dispositions de l'article 7, il appartient cependant à l'OFII de fixer le lieu de résidence et non pas, avant même avoir recherché si un tel lieu était disponible, se limiter à une proposition de conditions d'accueil à laquelle le demandeur, qui vient d'arriver sur le territoire et ne connaît pas les subtilités des directives européennes devrait répondre.

En conséquence les dispositions de l'article L.744-1 qui prévoient que l'OFII propose les conditions d'accueil et celles de l'article L. 744-9 qui ne prévoient le versement de l'allocation pour demandeur d'asile que si le demandeur a accepté cette proposition ne sont pas conformes à l'ensemble de la directive. Les dispositions de l'article D.744-17 qui prévoient que l'allocation est versée au demandeur d'asile qui a accepté l'offre prévue à l'article L. 744-1 ne le sont pas également.

II.2.5.2. Sur l'offre d'hébergement (article L.744-7 et R. 744-7)

Les dispositions de l'article L. 744-7 subordonnent le bénéfice des conditions d'accueil à l'acceptation de l'hébergement proposé. En cas de refus ou d'abandon, non seulement les conditions d'accueil sont refusées mais le demandeur ne peut être hébergé dans un établissement

social et médico-social prévu au 8^e de l'article L.312-1 du CASF (CHRS et hébergements assimilés), ni faire valoir ses droits en application de l'article L.300-1 du code de la construction.

Ces dispositions font une fausse application des objectifs de la directive. Il a été démontré plus haut que les retraits pour abandon du lieu fixé ne pouvaient **qu'être exceptionnels** et surtout lorsque le demandeur d'asile se présente de nouveau aux autorités, les conditions matérielles d'accueil doivent être rétablies, au moins partiellement.

Or le mécanisme prévu par la loi rend irrévocable le retrait total des conditions matérielles d'accueil mais induit également l'interdiction d'entrer dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale et les structures assimilées sous réserve des dispositions de l'article L.345-2-2.

Le demandeur d'asile qui refuserait l'offre d'hébergement **serait donc privé de façon pérenne des conditions d'accueil**, ne pourrait qu'être hébergé de façon précaire dans les dispositifs d'hébergement d'urgence. Or comme l'a rappelé en 2008, Luc Derepas, « *cette possibilité d'accueil, à supposer qu'elle puisse avoir lieu en pratique, ne satisfait pas aux conditions de l'article 2 j) de la directive.* (Logement, nourriture et habillement).

En outre, alors que la réforme du droit d'asile vise à supprimer l'hébergement des demandeurs d'asile en hôtel, jugé coûteux, il serait in fine le seul accessible à ces personnes.

Enfin, contrairement aux dispositions de l'article 26-1 de la directive, la loi ne prévoit pas la possibilité d'un recours contre les décisions d'orientation et donc de refus d'offres.

Ces dispositions par le caractère systématique et parce qu'elles conduisent à placer le demandeur d'asile dans une situation contraire à la dignité ne sont pas conformes aux dispositions des articles 7. 17 et 20 de la directive et aux articles 1^{er} et 18 de la Charte des droits fondamentaux.

II.2.5.3. Sur la non-conformité des articles D. 744-35 à D. 744-38 avec les cas prévus par l'article 20 de la directive 2013/33/UE

L'article L.744-8 prévoit de suspendre les conditions matérielles d'accueil si, sans motif légitime, le demandeur d'asile a abandonné son lieu d'hébergement déterminé en application de l'article L. 744-7, n'a pas respecté l'obligation de se présenter aux autorités, n'a pas répondu aux demandes d'informations ou ne s'est pas rendu aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile, de les retirer si le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières ou a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ou en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement et de les refuser si le demandeur présente une demande de réexamen de sa demande d'asile ou s'il n'a pas sollicité l'asile, sans motif légitime, dans le délai prévu au 3^o du III de l'article L. 723-2.

Pour application de ces dispositions, les articles D. 744-35 à D. 744-38 en prévoient les modalités d'application et apparaissent non conformes avec les cas limitativement énumérés par l'article 20 de la directive :

Il est clair que ces dispositions ne sont pas conformes à l'article 20 de la directive « accueil » de 2013 qui prévoit que les Etats membres peuvent :

- - « **limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer** » et non **les suspendre** (ce qui revient à les retirer) en cas d'abandon du lieu d'hébergement et de non présentation aux convocations ou à l'entretien

- **limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer pour les** demandes ultérieures (réexamens) et non les « **refuser** »; «
- **de les limiter ou de les retirer** » lorsqu'un demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil,
- seulement de les **limiter** « lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre. » et non **les refuser**
- **prévoir des sanctions** en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent et **non les retirer**.

Le législateur a donc fait une mauvaise transposition de l'article 20 de la directive qui pourrait avoir pour conséquence de **priver de façon temporaire ou pérenne** des demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil.

Le fait que l'article L.744-8 prévoit que la décision est motivée et qu'elle est prise après avoir recueilli les observations dans un délai de quinze jours prévu à l'article D.744-38, ne satisfait aux exigences des dispositions de l'article 20 §5 et 6, ni celles de l'article 21 qui prévoient un recours contre les décisions de limitation ou de retrait.

II.2.5.4. Sur la méconnaissance de l'article 26 de la directive

Concernant les voies de recours contre les décisions de retrait, de suspension ou de refus de l'allocation pour demandeur d'asile, l'article 26 de la directive accueil 2013/33/UE précise que :

1. Les États membres font en sorte que les décisions quant à l'octroi, au retrait ou à la limitation des avantages prévus par la présente directive ou les décisions prises en vertu de l'article 7 qui affectent individuellement les demandeurs puissent faire l'objet d'un recours dans le cadre des procédures prévues dans le droit national. Il est prévu, au moins en dernière instance, la possibilité de voies de recours, sur les points de fait et de droit, devant une autorité judiciaire.

2. Pour les recours introduits auprès d'une autorité judiciaire visés au paragraphe 1, les États membres veillent à ce que l'assistance juridique et la représentation gratuites soient accordées à la demande, dans la mesure où cette aide est nécessaire pour garantir un accès effectif à la justice. Cette aide comprend au moins la préparation des actes de procédure requis et la participation à l'audience devant les autorités judiciaires au nom du demandeur.

Or, le décret litigieux ne comporte aucune disposition sur l'information portant sur le droit des demandeurs d'asile à un recours juridictionnel contre les décisions de refus, de suspension ou de retrait des conditions matérielles d'accueil décidées par l'OFII. Surtout, **le droit à une assistance juridique et à une représentation pour contester ces mesures dans le cadre de l'aide juridictionnelle n'est actuellement pas prévu par l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**. Le décret méconnaît ainsi l'article 26 de la directive.

II.2.6. Sur les cas de suspension de l'allocation pour demandeur d'asile mentionnés à l'article D 744-35 du CEDEDA pris en violation de l'article L 744-8 du code susmentionné

Concernant les motifs de suspension, **l'article D 744-35 du CESEDA introduit des cas non prévus par la loi :**

« Le versement de l'allocation peut être suspendu lorsqu'un bénéficiaire :

1° A refusé une proposition d'hébergement dans un lieu mentionné à l'article L. 744-3 ;

2° Sans motif légitime, n'a pas respecté l'obligation de se présenter aux autorités, n'a pas répondu aux demandes d'information ou ne s'est pas rendu aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile ;

3° Sans motif légitime, a abandonné son lieu d'hébergement déterminé en application de l'article L. 744-7 ou s'est absenté du lieu d'hébergement sans justification valable pendant plus de cinq jours ;

4° Cesse temporairement de remplir les conditions d'attribution ;

5° Ne produit pas les documents nécessaires à la vérification de son droit à l'allocation.

L'interruption du versement de l'allocation prend effet à compter de la date de la décision de suspension. »

Si l'abandon du lieu d'hébergement pendant plus d'une semaine est bien mentionné aux articles L744-8 et R. 744-9 du code précité, **l'absence du lieu d'hébergement sans justification valable pendant plus de cinq jours prévue au 3° de l'article D 744-35 n'est pas une cause de suspension mentionnée par la loi.** Cette disposition revient, par ailleurs, à remettre en cause la volonté du législateur qui a souhaité retirer l'autorisation préalable de sortie du lieu d'hébergement prévue initialement dans le projet de loi portant réforme du droit d'asile (amendement n°CL185).

En outre, le 4° et 5° de l'article D 744-35 du CESEDA prévoient la suspension de l'allocation lorsque le bénéficiaire « *Cesse temporairement de remplir les conditions d'attribution* » ou « *Ne produit pas les documents nécessaires à la vérification de son droit à l'allocation* ».

En conséquence, l'article D. 744-35 du CESEDA n'est pas conforme avec les dispositions prévues à l'article L 744-8 du même code.

II.2.7. Sur les dispositions transitoires prévues à l'article 3 du décret

L'article 3 du décret litigieux prévoient que

Conserver le bénéfice du montant versé au titre de l'allocation temporaire d'attente au 1er novembre 2015, si celui-ci est plus élevé que celui qui aurait été perçu au titre de l'allocation pour demandeur d'asile, et ce jusqu'à ce qu'il soit statué définitivement sur leur demande d'asile, les demandeurs d'asile hébergés dans un des lieux mentionnés à l'article L. 744-3 autre qu'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile et qui relèvent des catégories suivantes :

- *adultes isolés ;*

- *couples sans enfants ;*

- *familles composées de deux adultes et de moins de quatre enfants ;*

- *familles monoparentales comptant un seul enfant.*

Ces dispositions en réservant aux seuls demandeurs hébergés dans un lieu mentionnée à l'article L. 744-3 autre que les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, le maintien du bénéfice du montant de l'allocation temporaire d'attente constitue une rupture d'égalité puisque les catégories de demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés notamment les adultes isolés, les couples sans enfants et les familles monoparentales comptant un seul enfant vont également voir réduire le montant de l'allocation alors même que celui-ci est insuffisant pour garantir un niveau de vie adéquat.

II.2.8. Sur la non-conformité de l'article D. 761-1 prévoyant l'exclusion de Mayotte du champ d'application du décret avec la directive 2013/33/UE

L'article L.744-9 dispose que : « *Le demandeur d'asile dont la demande est enregistrée à Mayotte peut bénéficier d'un hébergement dans une structure mentionnée au 2° de l'article L. 744-3 et des aides matérielles.* »

Pris en application de cette disposition, l'article D. 761-3 du CESEDA prévoit que : « *La section 3 du chapitre IV du titre IV du présent livre n'est pas applicable à Mayotte.* »

Mayotte est une région ultrapériphérique de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2014 et l'ensemble des droits prévus par la directive 2013/33/UE s'y applique comme dans les autres départements français.

L'article 2 g) de la directive précise que les conditions matérielles d'accueil sont « *les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière* »

Or les dispositions de l'article L. 744-9 pour Mayotte prévoient que le demandeur peut bénéficier d'un hébergement et d'aides matérielles mais non d'une allocation financière.

Selon l'association Solidarité Mayotte, 15 places d'HUDA ont été créées en 2014. Les personnes sont hébergées pendant une période de 41 jours prolongeable d'un mois pour les plus fragiles à condition de ne pas avoir fait l'objet d'un refus de séjour pris sur le fondement de l'article L.741-4 du CESEDA (à peine 15 % des demandes d'asile en 2014).

Le fait que la loi ne prévoit pas en outre que l'allocation pour demandeur d'asile puisse être perçue par un demandeur d'asile dont la demande est enregistrée à Mayotte le prive de conditions d'accueil minimales au sens de la directive.

En conséquence, l'article D. 761-1 du CESEDA qui prévoit que le décret n'est pas applicable à Mayotte est non conforme avec les objectifs du droit européen.

III. CONCLUSIONS

Il est demandé au Conseil d'Etat :

- d'annuler le décret 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile ;
- de condamner l'Etat à verser à l'association exposante la somme de trois mille euros (3000€) au titre des frais engagés pour l'instance et non compris dans les dépens, par application de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Fait à Paris, le 19 novembre 2015

Pour les associations requérantes

Geneviève Jacques

Présidente de la Cimade

IV. BORDEREAU DE PIÈCES JOINTES

Pièce n° 1 Copie du décret 2015-1329 du 21 octobre 2015

Pièce n° 2 : Délibération du Conseil de la Cimade en date du 13 novembre 2015

Pièce n° 3 Statuts de la Cimade

Pièce n°4 Décision du bureau de la FNARS

Pièce n°5 Statuts de la FNARS

Pièce n°6 délibération du conseil d'administration du GAS en date du 17 novembre 2015.

Pièce n°7 : statuts de l'association

Pièce n° 8 : délibération du conseil d'administration de Dom'Asile en date du 16 novembre 2015.

Pièce n° 9 : statuts de l'association

Pièce n° 10 : décision du bureau du Gisti en date du 14 novembre 2015.

Pièce n°11 : statuts de l'association.

Pièce n°12 : Tableau comparatif entre les montants journaliers de l'allocation pour demandeur d'asile et le revenu de solidarité active socle.

Pièce n°12 tableau comparatif entre l'allocation temporaire d'attente et le revenu de solidarité active (chiffres quotidiens estimés pour le RSA)

| | | | | | | | | |
|--------------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1 personne | 0,00 € | 4,20 € | | 11,00 € | | 17,97 € | | 22,73 € |
| 2 personnes | 10,20 € | 4,20 € | 3,40 € | 14,40 € | 18,80 € | 26,21 € | 28,21 € | 26,01 € |
| 3 personnes | 16,60 € | 4,20 € | 3,40 € | 17,80 € | 22,00 € | 31,45 € | 31,45 € | 37,37 € |
| 4 personnes | 17,00 € | 4,20 € | 3,40 € | 21,20 € | 25,40 € | 38,44 € | 38,44 € | 44,05 € |
| 5 personnes | 20,40 € | 4,20 € | 3,40 € | 24,60 € | 28,90 € | 45,43 € | 45,43 € | 52,32 € |
| 6 personnes | 23,80 € | 4,20 € | 3,40 € | 28,00 € | 32,20 € | 52,42 € | 52,42 € | 60,00 € |
| 7 personnes | 27,20 € | 4,20 € | 3,40 € | 31,40 € | 35,60 € | 59,40 € | 59,40 € | 67,28 € |
| 8 personnes | 30,60 € | 4,20 € | 3,40 € | 34,80 € | 39,00 € | 66,39 € | 66,39 € | 74,76 € |
| 9 personnes | 34,00 € | 4,20 € | 3,40 € | 38,20 € | 42,40 € | 73,38 € | 73,38 € | 82,24 € |
| 10 personnes | 37,40 € | 4,20 € | 3,40 € | 41,60 € | 45,80 € | 80,37 € | 80,37 € | 89,72 € |