

## **Spoliation par la France de certains demandeurs d'asile**

# Comment récupérer des allocations dues ?

Comme les autres Etats membres de l'UE, la France avait l'obligation de transposer dans son droit au plus tard de 6 février 2005 les dispositions de la directive européenne 2003/9 du 27 janvier 2003 « relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile » (art. 26 de la directive).

L'une des dispositions de cette directive prévoit (art. 13-2) que « *les États membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs* », sans limitation de durée. Cette garantie d'un niveau de vie adéquat vaut pour la totalité de la période pendant laquelle la demande d'asile est en cours d'examen. Or, en France, la majorité des demandeurs d'asile non hébergés dans les centres spécialisés bénéficiaient d'une « allocation d'insertion » pour une durée maximale de seulement 12 mois. Après, plus rien alors même que l'accès à l'emploi leur est pratiquement impossible.

Janvier 2007

## **Historique d'une transposition tardive**

Malgré cette lacune au regard de la norme européenne, la France n'a pas transposé la directive UE dans les délais imposés par le texte.

Du 6 février au 30 décembre 2005, le gouvernement a purement et simplement ignoré l'obligation.

Puis, le 30 décembre 2005, il a fait voter par le Parlement, dans la loi de finances pour 2006, un article 154 qui, en modifiant l'article 351-9 du code du travail, a remplacé l'allocation d'insertion (limitée à 12 mois) par une nouvelle « allocation temporaire d'attente » (ATA) conforme à la directive européenne, au moins sur le plan de la durée des versements. Cette réforme assurait, en effet, la majorité des demandeurs d'asile – à l'exception notamment de ceux qui sont soumis à la « procédure prioritaire » (sans récépissé), de ceux qui ont transité par un « pays sûr », de ceux qui sont originaires d'un pays visé par la « clause d'exclusion » de la Convention de Genève, des mineurs – qu'ils recevraient désormais une allocation (actuellement 300 euros environ par mois pour un célibataire) pendant toute la durée de l'examen de leur dossier d'asile par l'OFPRA et, le cas échéant, par le CRR, quelle que soit la longueur de la procédure.

Les demandeurs d'asile se sont rapidement aperçus que cette réforme ne changeait rien à la réalité. Ceux qui, après le 30 décembre 2005, ont reçu leur douzième versement de l'allocation d'insertion ont immédiatement subi l'arrêt de toute aide financière. Aux protestations contre cette violation de la nouvelle loi, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ont répondu que le gouvernement français n'avait pas modifié les « textes d'application » (ceux qui expliquent aux administrations comment appliquer la loi) et que, de ce fait, la nouvelle ATA, bien que votée par le Parlement et bien qu'obligatoire depuis plus d'un an selon les normes de l'Union européenne, n'était encore pas applicable.

Ces textes d'application (décret n° 2006-1380 2006 [NOR: SOCN0611992D] et décret n°2006-1381 [NOR:SOCN0611993D], ce dernier fixant le montant de l'allocation temporaire d'attente, tous deux daté du 13 novembre 2006, parus au JO le 15 novembre) ne sont entrés en vigueur que le 16 novembre 2006.

Au total, la France s'est délibérément placée dans l'illégalité européenne pendant un an et demi. Tout au long de cette période, elle a froidement spolié, parmi les demandeurs d'asile en cours de procédure, tous ceux qui avaient épuisé leur crédit de douze mois d'allocation d'insertion.

Ceux-là peuvent aujourd'hui réclamer et obtenir leur dû. Comment doivent-ils procéder ?

## Quels demandeurs d'asile peuvent récupérer leur dû ?

Seuls certains demandeurs d'asile – ceux qui ont été spoliés - peuvent récupérer les allocations non perçues en violation de la norme européenne. Il s'agit de ceux dont la situation est la suivante (critères cumulatifs) :

- leur demande d'asile était en cours d'examen par l'OFPRA ou par la CRR pendant tout ou partie de la période comprise entre le 6 février 2005 (dernier délai de transposition de la directive européenne) et le 16 novembre 2006 (date d'entrée en vigueur des décrets – textes d'application – relatifs à l'ATA)<sup>1</sup>
- ils étaient alors titulaires d'une autorisation provisoire de séjour (APS – verte) d'un mois de validité ou d'un récépissé (jaune pâle) de trois mois de validité
- l'allocation d'insertion a cessé de leur être versée avant ou dans cet espace de temps (du 6 février 2005 au 16 novembre 2006) parce que ses douze versements mensuels étaient effectués.

Les résultats de la procédure d'examen des demandes d'asile proprement dites par l'OFPRA et par la CRR n'ont aucun rapport avec la question de la spoliation en matière d'allocation. Qu'ils soient aujourd'hui déboutés, réfugiés statutaires, protégés subsidiaires ou encore en attente d'une réponse définitive de l'OFPRA ou de la CRR, les demandeurs d'asile dans la situation décrite ci-dessus au cours de la période précisée peuvent prétendre à la récupération des allocations qui leur sont dues.

## Procédure

### 1. ECRIRE AUX DIRECTEURS DE LA DDTEFP ET DE L'ASSEDIC DE VOTRE DEPARTEMENT

En matière d'attribution de l'allocation d'insertion (ancien régime limité à 12 mois), c'est la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui était compétente.

En ce qui concerne la nouvelle allocation temporaire d'attente (ATA), la gestion est assurée par les ASSEDIC tandis que la DDTEFP reste l'instance qui reçoit et examine les recours hiérarchiques.

Les demandeurs d'asile spoliés doivent donc commencer par écrire (courrier évidemment recommandé dont ils conservent une copie ainsi que l'accusé postal de réception) aux directeurs de la DDTEFP et des ASSEDIC de leur département. Ils leur demanderont, s'ils ne l'ont pas déjà fait, un versement compensatoire d'allocation correspondant à autant de mensualités d'ATA qu'il y a de mois depuis l'arrêt de leur allocation d'insertion.

**Exemple** : le versement de l'allocation d'insertion s'est arrêté à la fin de février 2005 alors que la décision de la CRR est intervenue en octobre 2006. L'Etat français a une dette de 20 mois d'allocation, soit environ une somme de 6 000 euros.

**Attention** : si l'arrêt des versements de l'allocation d'insertion est intervenu avant le 6 février 2005 (date du délai ultime de transposition de la directive européenne), il est possible de réclamer une compensation correspondant aux mensualités antérieures à février 2005 en estimant qu'il n'est pas possible à un Etat membre de l'UE de maintenir une réglementation nationale contraire à une directive européenne existante, y compris

---

<sup>1</sup> Les demandeurs d'asile dont l'allocation d'insertion arrive à échéance après le 16 novembre 2006 (date de l'entrée en vigueur des décrets relatifs à l'allocation temporaire d'attente) doivent évidemment demander aux ASSEDIC le bénéfice de l'ATA.

avant la date ultime de transposition. Reste que la spoliation sera jugée plus évidente quand l'arrêt des versements sera intervenu après la date à laquelle la directive européenne devait impérativement avoir été transposée.

## **2. RECOURS AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

Les réponses enregistrées des DDTEFP et des ASSEDIC sont négatives (souvenez-vous que deux mois de silence de leur part équivaut à une refus et qu'il vous faudra alors saisir le tribunal administratif sur la base d'un « rejet implicite »). La démarche qui consiste à formuler auprès d'elles une demande par courrier est néanmoins nécessaire.

Si vous obtenez malgré tout une réponse positive, l'affaire est réglée.

Si la réponse est négative, vous allez devoir vous adresser au tribunal administratif de votre lieu de résidence. Il faudra le faire sous la forme d'un « référé-suspension », lequel est obligatoirement précédé ou accompagné d'un « recours pour excès de pouvoir ». Nous vous proposons un modèle de ces deux requêtes, qu'il vous faudra évidemment adapter à votre situation personnelle.

Pour ces démarches contentieuses, il est préférable – mais pas obligatoire - de vous assurer du concours d'un avocat compétent. Pour le rémunérer, il vous est possible, même si vous êtes en situation irrégulière parce que votre demande d'asile a finalement été rejetée, de bénéficier de l'« aide juridictionnelle » à condition que l'avocat l'accepte.

## **3. PLAINTÉ AUPRES DE LA COMMISSION EUROPEENNE**

Comme la spoliation des demandeurs d'asile correspond à une violation par la France d'une règle de l'Union européenne, il est fortement conseillé, même si ce n'est pas nécessaire, de saisir la Commission européenne, à Bruxelles, d'une « plainte en manquement » contre l'Etat français.

Cette plainte ne présente aucun risque, y compris pour les déboutés. Elle donnera lieu à une enquête des autorités européennes sur le comportement de la France, et pourrait aboutir à sa condamnation. En tout état de cause, elle ne pourra qu'inciter la France à être moins désinvolte dans l'avenir.

Par ailleurs, votre plainte constituera un élément important de votre requête devant le tribunal administratif français. Il vous faudra donc la mentionner dans vos requêtes et faire figurer une copie de cette partie de votre dossier parmi les documents que vous remettrez aux juges administratifs.

## **Modèles à votre disposition**

- 1) Lettre préalable à la DDTEFP et aux ASSEDIC (page 5)
- 2) Recours pour excès de pouvoir (page 7)
- 3) Requête en référé-suspension (page 17)
- 4) Plainte en manquement auprès de la Commission européenne (page 27)

Tous ces documents doivent nécessairement être adaptés à votre situation individuelle.

## Modèle de lettre à la DDTEFP et à l'ASSEDIC de votre département

Il s'agit d'une même lettre - recommandée avec accusé de réception – à envoyer aux deux destinataires en conservant une copie du document

.....

Prénom + NOM

Date

Adresse

Numéro de récépissé de demandeur d'asile

*A destination de*

Monsieur le Directeur  
DDTEFP  
Adresse

Monsieur le Directeur  
ASSEDIC  
Adresse

Objet : les allocations que je n'ai pas perçues en violation de la directive européenne 2003/9 du 27 janvier 2003

Monsieur le Directeur

Demandeur d'asile depuis le.....(date)..... **[la suite de la phrase uniquement si vous êtes aujourd'hui débouté, réfugié ou protégé subsidiaire]** et jusqu'à.....(date)....., le versement de l'allocation d'insertion que j'ai perçue s'est interrompu le.....(date)..... parce que cette allocation était limitée à 12 mois.

L'Union européenne a publié le 27 janvier 2003 une directive 2003/9 « relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile », dont l'article 13-2 prévoit que « *les États membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs* », sans limitation de durée. Son article 26 impose aux Etats membres de l'UE qu'ils aient transposé la directive dans leur droit interne au plus tard le 6 février 2005.

Il est par conséquent illégal que je n'ai perçu aucune allocation à partir de ce 6 février 2005.

Or tel a bien été le cas.

Je vous demande donc de faire en sorte que me soit versé, à titre de compensation, une allocation dont le montant sera équivalent aux ..... **(il s'agit du nombre de mois, à partir du 6 février 2005, pendant lesquels vous avez été privé de l'allocation d'insertion – à vous de le calculer)**.....mensualités auxquelles j'avais légalement droit.

Vous en remerciant à l'avance, je vous prie, Monsieur le Directeur, de recevoir l'expression de mes salutations distinguées

*signature*

**Pièce jointe**

Copie de mon dernier récépissé de demandeur d'asile

# Modèle de recours en excès de pouvoir

**Ce modèle doit obligatoirement être adapté à votre situation personnelle**

A Mesdames et Messieurs le Président  
et Conseillers du Tribunal administratif  
de .....

Date.....

## Recours pour excès de pouvoir

**POUR** : M....., né(e) le..... à ....., de nationalité ..... et  
demeurant .....

**[Eventuellement]** Ayant pour avocat

Maître .....

Avocat au barreau de .....

Adresse

- Téléphone + Fax

### **CONTRE** :

- La décision du Directeur de la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et  
de la Formation Professionnelle en date du ..... refusant à M.....  
le bénéfice de l'allocation d'insertion en faveur des demandeurs d'asile

•

### **I/ RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE**

M. .... est de nationalité ..... Elle/Il est né(e) le ..... à ..... Il a  
été admis sur le territoire français en qualité de demandeur d'asile depuis le .....  
L'OFPPRA a rejeté sa requête le ..... **[Eventuellement]** M. .... a formé un  
recours contre cette décision devant la Commission des recours des réfugiés, enregistré  
le .....

Comme l'indique la mention « n'autorise pas à travailler » portée sur son récépissé, M. .... est privé d'accès automatique au marché du travail.

Cette situation ne lui a causé qu'un préjudice limité dans un premier temps, dans la mesure où il a pu bénéficier pendant une année de l'allocation d'insertion prévue aux anciens articles L 351-9, R 351-6 et R 351-10 du Code du travail.

A partir de la date du....., le versement de cette allocation a pris fin, et le requérant s'est donc retrouvé sans aucune ressource.

**[Adapter selon la réalité des démarches]** Le ....., il a donc formulé, auprès de la Préfecture de....., une demande d'autorisation de travail à laquelle il avait joint une promesse d'embauche pour un emploi de ..... pour un salaire mensuel de ..... euros.

Cette demande, dont il ignore si la Préfecture l'a transmise à la DDTE, est restée sans réponse à ce jour.

Elle a, en tout état de cause, été rejetée implicitement, ce qui n'est pas étonnant dans la mesure où la situation de l'emploi est opposable aux demandeurs d'asile, depuis la circulaire NOR/PRMC9100057C du premier ministre datée du 26 septembre 1991 (JO du 27 septembre 1991), circulaire dont la légalité est au demeurant douteuse.

*Par la suite, l'expiration du délai de transposition de la directive de l'Union européenne 2003-09 du 27 janvier 2003 (JO de l'Union européenne du 6 février 2003) sur les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, a permis à M. .... d'effectuer d'autres démarches afin d'obtenir de l'administration des moyens de subsistance.*

**[Rappel : adapter selon la réalité individuelle]** Il a écrit par deux fois à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTE) de Paris.

Une première fois le ..... pour solliciter l'application de cette directive, qui prévoit dans son article 13 qu'à défaut d'une autorisation de travail, la fourniture par l'Etat à leur profit de « conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat » sans autre limitation de durée que celle de la procédure d'examen de leur requête. La DDTE lui a répondu, le ..... qu'une directive UE n'était pas d'application directe en droit français.

A la suite de la modification de la réglementation nationale dans le sens de cette directive par l'article 154 de la loi n° 2005-1719 de finances du 30 décembre 2005, il a écrit à nouveau, le ....., à la DDTE pour réclamer le bénéfice de la nouvelle allocation d'attente.



**Le Directeur de la DDTEFP, par une lettre en date du ..... a refusé de faire droit à sa demande aux motifs suivants :**

**[Adapter selon les termes de la réponse de la DDTEFP. Si, deux mois après votre lettre, elle n'a pas répondu, c'est un « rejet implicite ». Expliquez votre démarche et ce refus et mettez en pièce jointe la copie de votre lettre ainsi que l'accusé postal de réception]**  
*« Suite à votre lettre du 29.05.2006 me demandant la reprise des paiements en allocation d'insertion. J'ai l'honneur de vous informer que je ne peux réserver une suite favorable à votre demande, conformément aux dispositions de l'article R. 351-6 du Code du travail qui limitent la durée de l'allocation d'insertion à 365 jours. Après vérification, vous avez atteint ce nombre de jours.*

*A nouveau, je me permets de vous rappeler qu'une directive européenne pour qu'elle soit applicable en droit français doit être transposée en droit français. De plus les décrets se rapportant à l'ATA n'étant pas encore publiés, je ne peux procéder à l'examen de votre situation au regard de cette allocation. »*

Par une requête en date du ....., M. .... a saisi la Commission européenne d'une plainte pour manquement contre l'Etat français

M. .... a exercé un recours gracieux le ..... rejeté par M. le Directeur de la DDTE par lettre en date du .....

Le ....., il a redéposé une demande, laquelle est restée sans réponse à ce jour.

M. .... sollicite l'annulation des décisions des ...(date)..... et ...(date)..... de M. le Directeur de la DDTE lui refusant le bénéfice d'une allocation dans l'attente de l'examen de sa demande d'asile ainsi que le paiement des sommes dues au titre de l'allocation d'attente à compter du 6 février 2005, date ultime de transposition de la directive UE 2003-09 du 27 janvier 2003 (JO de l'Union européenne du 6 février 2003) sur les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

## **Discussion**

### **I – Sur la recevabilité**

Par une première décision en date du ....(date)....., M. Le Directeur de la DDTE a refusé de faire droit à la demande du requérant. En l'absence de notification des voies et délais de recours, M. .... est recevable à en contester la légalité.

Par décision en date du ....(date)....., M. le Directeur de la DDTE a renouvelé son refus de faire droit à la demande du requérant. Toutefois, cette décision ne comporte pas non plus la mention des voies et délais de recours.

Ainsi, les délais de recours ne sont donc pas opposables à M. ANSARI.

## II- Sur l'illégalité des décisions attaquées

### 1) Sur la légalité externe

La décision du .....(date)..... a été prise par .....[**nom du signataire de la lettre de refus de la DDTEFP**]..... qui ne justifie d'aucune délégation l'autorisant à prendre des décisions de refus d'allocation temporaire d'attente.

Prise par une personne incompétente, cette décision sera donc suspendue.

### 2) Sur la légalité interne

#### **1 - Normes applicables aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile**

La directive européenne n° 2003/09 du 27 janvier 2003 dispose, dans son article 13, que :

« 1. *Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils introduisent leur demande d'asile.*

2. *Les États membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs.*

*Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes ayant des besoins particuliers, conformément à l'article 17, 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. *Les conditions d'accueil matérielles peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules.*

*Lorsque les États membres remplissent les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, l'importance de ces derniers est fixée conformément aux principes définis dans le présent article ».*

L'article 26 de la directive de l'Union européenne 2003-09 du 27 janvier 2003 prévoit que « les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive pour le 6 février 2005 ».

La loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour l'année 2006 a, par son article 154, modifié l'article L-351-9 du Code du travail en substituant à l'ancienne « allocation d'insertion » une « allocation temporaire d'attente ».

L'article L. 351-9 du Code du travail dispose donc, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, que :

*« I. - Peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente les ressortissants étrangers ayant atteint l'âge de dix-huit ans révolu dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France et qui ont présenté une demande tendant à bénéficier du statut de réfugié, s'ils satisfont à une condition de ressources ».*

Entre le 6 février 2005 et le 31 décembre 2005, la France a maintenu le régime de l'allocation d'insertion tel qu'il résultait des anciennes dispositions de l'article L. 351-9 du Code du travail.

L'article 154 a fait l'objet de deux décrets d'application en date du 13 novembre 2006 (décrets n° 2006-1380 & 2006-1381).

Une circulaire interministérielle du 24 novembre 2006 a précisé les modalités d'application des décrets du 13 novembre 2006 (N° DPM/ACI3/2006/495 et INT/D/06/00113/C).

Une directive UNEDIC, n° 2006-25 du 25 novembre 2006 en a également précisé le régime juridique.

## **2 - Sur l'illégalité du refus concernant la période du 6 février 2005 au 1<sup>er</sup> janvier 2006** **[ou tout autre refus d'allocation situé entre ces deux dates]**

Dès le ....., M. .... a sollicité le bénéfice d'une allocation sur le fondement de la directive UE n° 2003/09.

Le refus de M. le Directeur de la DDTE, en date du ....., est dépourvu de base légale en ce qu'il viole les dispositions de la directive précitée.

A cette époque, M. .... justifiait toujours de sa qualité de demandeur d'asile et était en droit de bénéficier d'une aide en nature ou financière conformément aux prescriptions de la directive UE n° 2003/09.

La Cour de justice des Communautés Européennes (Cinquième chambre, Arrêt du 25 octobre 2001) a examiné la question de l'applicabilité directe de la directive 96/71. Elle conclut que le délai de transposition de ladite directive n'étant pas expiré, il n'y avait pas lieu de l'examiner. *A contrario*, cela implique qu'une directive dont le délai de transposition est expiré est d'applicabilité directe.

Par ses décisions Revert-Badelon et Tête (CE, Ass., 30/10/1996, req. N° 04126 et CE, 6/02/1998, n° 138777, n° 147424 et n° 147425), le juge administratif a considéré qu'en l'absence de transposition d'une directive communautaire dans les délais impartis, et donc en l'absence de réglementation applicable aux cas d'espèce, les décisions prises sur le fondement de textes inconventionnels ou contraires aux objectifs d'une directive doivent être annulées.

Ainsi, comme l'indique M. CHAPUS, commentant la portée de cette jurisprudence, « à cause de son incompatibilité avec les objectifs de la directive, la norme nationale sera considérée comme insusceptible de servir de base légale à la mesure individuelle contestée ; ainsi privée de base légale, cette mesure sera vouée à l'annulation » (DAG I, 2001, p. 140)

Sa transposition supposait, *a minima*, la suppression de la limitation à douze mois du versement de l'ancienne allocation d'insertion, une telle mesure relevant du pouvoir réglementaire. D'ailleurs, à la fin de l'année 2004, un projet de décret resté sans suite permettait le versement de cette allocation pendant la durée de la procédure d'asile.

En l'espèce, dès le ....(date)....., M. .... sollicitait le bénéfice d'une allocation sur le fondement de l'article 13 de la directive précitée. Aucune réponse ne lui a été faite. Ce silence, valant rejet, est donc entaché d'illégalité au sens des textes et de la jurisprudence précités.

La décision de refus de délivrance de l'allocation d'insertion par Monsieur le Directeur Départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle est, par conséquent, dépourvue de base légale.

### **3 - Sur l'illégalité du refus concernant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 16 novembre 2006**

#### **Violation de l'article 154 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005**

En n'édicte aucune mesure d'application de la disposition de la loi de finance relative à l'allocation d'attente avant le 13 décembre 2006, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a commis une faute.

En effet, il appartient au pouvoir réglementaire d'édicter les règlements d'application dans un délai raisonnable, même dans le silence de la loi (CE, 3 octobre 1997, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, Rec. p. 327), sous peine de commettre une faute engageant la responsabilité de l'Etat (CE Ass., 27 novembre 1964, Ministre des Finances c/ Dame veuve Renard, Rec. p. 590).

Ce délai raisonnable s'apprécie au cas par cas. Concernant l'application d'une loi de finance, dont un des principes est l'annualité, le délai de plus de onze mois au terme duquel un décret d'application a été pris, soit près du terme du délai d'exécution de la loi de finances, constitue un délai qui ne saurait être considéré comme étant raisonnable, *a fortiori* lorsque la loi a pour objet d'intégrer dans l'ordre juridique interne une directive européenne dont le délai de transposition était fixé 11 mois auparavant.

Il est, par ailleurs, manifestement illégal d'opposer à M. .... une disposition réglementaire – l'article R-351-6 de cette époque du Code du travail – qui est à ce point en contradiction avec une disposition législative – l'article L-351-9 du même code - que la première a été de facto abrogée par la deuxième dès le 30 décembre 2005, date de l'adoption de la loi de finance 2006. Il est, en effet, inconcevable qu'un texte d'application ancien continue à faire autorité alors que le texte législatif qui en fondait la légalité contient des dispositions très différentes.

Il y a donc, dans cette contradiction juridique, une illégalité manifeste, et la décision du ..... de la DDTEFP sera ainsi annulée sur le fondement de l'illégalité et de l'exception d'illégalité.

#### **4 – Sur la violation du préambule de 1946 et l'atteinte à la dignité humaine**

Le Conseil constitutionnel a dégagé du Préambule de 1946 (« *Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés* ») le principe à valeur constitutionnelle de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine (décision du 27 juillet 1994).

Dans une décision ultérieure (19 janvier 1995), il a déduit de ce principe que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent était un objectif de valeur constitutionnelle.

Le droit a respect de la dignité est également protégé par le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels de 1966, qui reprend les principales dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 prévoit dans son article 11, que « les États parties reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant ».

Comme l'ont écrit les professeurs M. VERPEAUX et B. MATHIEU, « *un lien peut se tisser entre le principe de dignité et certaines exigences sociales. Ainsi, une atteinte particulièrement grave à l'une de ces exigences peut être attentatoire à la dignité de l'être humain. En effet, le principe de dignité ne peut être étranger à la protection de certains droits sociaux, comme le droit à la santé ou le droit au logement. C'est alors la protection de l'homme dans son essence ou son existence dont il s'agit. On ne peut laisser mourir un homme de froid, de faim ou de maladie et reconnaître à la fois son égale appartenance à l'Humanité. Cette différence explique que le principe de dignité protège l'étranger en situation irrégulière, alors que ce dernier ne se voit pas reconnaître le droit de bénéficier des droits sociaux, à l'exception de ceux qui découlent directement du principe de dignité comme le droit à des soins d'urgence. Ce sont les conditions de vie a minima, non conjoncturelles, qui sont protégées* ». (Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, Paris, LGDJ, 2002, p. 522).

En l'espèce, M. .... n'est d'abord pas en situation irrégulière. Le caractère reconnaissant du statut de réfugié doit ensuite permettre aux demandeurs d'asile, dans l'attente de l'examen de leur demande, de bénéficier de moyens de subsistances conformes au respect de leur dignité au même titre que les réfugiés.

Or, M. .... n'a jamais été autorisé à travailler. A l'issue de l'année au terme de laquelle le bénéfice de l'allocation d'insertion lui a été supprimé, le requérant a donc été dépourvu de tout revenu sans qu'il lui soit donné une quelconque possibilité de subvenir à ses besoins les plus essentiels.

A défaut de lui délivrer l'autorisation de travail qu'il avait sollicitée **[éventuellement, si vous aviez demandé cette autorisation de travail. Sinon couper]**, et en refusant de prolonger son allocation d'insertion conformément à la directive européenne n° 2003/09, M. le Directeur de la DDTE a porté une atteinte au droit au respect de la dignité de .....

### **5 – Sur la violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

L'article 3 CESDH dispose que : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »

L'extrême précarité à laquelle M. .... a été condamné par les refus d'allocation, constitue, à cet égard, un traitement dégradant.

Si, dans un premier temps, la Commission européenne des droits de l'homme a refusé d'étendre la protection de l'article 3 aux situations d'extrême pauvreté et d'exclusion sociale (Com. Déc. 9 mai 1990, Van Volssem, RUDH 1990, p. 349, note Sudre), le Professeur SUDRE souligne qu'une « *évolution est cependant perceptible, puisque la Cour admet désormais que le montant totalement insuffisant d'une pension et d'autres prestations sociales pour maintenir un niveau de vie minimum est susceptible de soulever une question au titre de l'article 3 ( Cour EDH, déc. 23 avril 2002, Larioshina c. Russie, n° 56869/00) »* (F. Sudre, Droit européen et international des droits de l'homme, Paris, PUF, 2005, 7<sup>ème</sup> édition, p. 292).

*A fortiori*, l'absence totale d'indemnisation ou de prise en charge effective, conjuguée à l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle, caractérise un traitement dégradant en raison de l'atteinte à la dignité du demandeur d'asile qui résulte de cet état de fait et de la logique de clochardisation à laquelle elle conduit.

### **6 – Sur la violation de l'article 1 du protocole additionnel n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

L'article premier du protocole additionnel n°1 à la CEDH pose le principe du respect de la propriété et des biens. La propriété et les biens sont d'une acception large: ainsi le Conseil d'Etat a-t-il pu juger qu'une créance sur l'Etat est un bien au sens de la Convention (CE, 11 juillet 2001, *Min. Défense c/ Préaud*).

La directive européenne n° 2003/09 a créée une créance de l'Etat au bénéfice des demandeurs d'asile durant le temps de l'instruction de leur demande.

En refusant de lui accorder son droit à l'allocation d'attente ou tout autre aide en nature, le Directeur de la DDTEFP a donc violé le P1-1 à la CEDH.

Il résulte de ce qui précède que les décisions des 6 juin 2005 et 14 juin 2006 par lesquelles M. le Directeur de la Direction départementale du Travail et de l'emploi a refusé à M. ANSRAI le bénéfice d'une allocation d'attente sont entachées d'illégalité.

## **6 – Sur le paiement des sommes dues au titre de l'allocation d'attente**

M. .... demande au tribunal la condamnation de l'Etat au paiement de la somme .....**[calculez le nombre de mois au cours desquels vous auriez dû recevoir l'allocation refusée et multipliez ce nombre par le montant mensuel de l'allocation]**..... au titre de l'allocation d'attente telle qu'elle est prévue par la directive UE n° 2003/09 et la loi de finance du 30 décembre 2005, au taux prévu par les textes en vigueur à la date de la première demande pour un montant 9,55 euros par jours, modifié par le décret n° 2006-1381 du 13 novembre 2006 soit :

Pour la période du 26 mars 2005 au 30 décembre 2005 : 279 jours x 9,55 = 2664,45 euros

Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 16 novembre 2006 : 320 jours x 9,55 = 3056,00 euros

Pour la période du 17 novembre 2006 au 8 janvier 2007 (taux prévue par le décret n° 2006-1381 du 13 novembre 2006 : 10,04 euros par jour) : 52 jours x 10,04 = 522,08 euros

## **PAR CES MOTIFS**

Le requérant conclut à ce qu'il plaise à votre Tribunal

Annuler la décision du Directeur départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle en date du .....

Enjoindre le Directeur départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle d'accorder la demande d'allocation sollicitée par M. .... à compter du **[au choix, 6 février 2005 ou date postérieure d'interruption du versement de l'allocation d'insertion]**, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente ordonnance, sous astreinte de 100€ par jour de retard

- Condamner l'Etat au paiement de la somme de .....**[montant selon vos calculs]**..... en paiement de l'allocation due à compter du 28 mars 2005.
- **[Si vous bénéficiez d'un avocat auquel vous payez des honoraires]** Condamner l'Etat à verser à M..... la somme de 1 500 euros au titre de l'article L.761-1 du Code de Justice Administrative.

## Pièces jointes

### Pièces relatives aux demandes de M. ....

- 1) Décision de M. le Directeur de la DDTE en date du ..... **[S'il s'agit d'un « rejet implicite » parce que, ayant écrit il y a deux mois, vous n'avez pas obtenu de réponse, contentez-vous de lister ici la copie de votre propre lettre de demande et celle de l'accusé postal de réception]**
- 2) Demande de prolongation de l'allocation d'attente à M. le Directeur de la DDTE, en date du.....
- 3) **[Eventuellement]** Recours gracieux exercé le ..... contre la décision du .....
- 4) **[Eventuellement]** Demande d'autorisation de travail en date du .....
- 5) **[Eventuellement]** La promesse d'embauche produite pour ma demande d'autorisation de travail
- 6) Copie de la plainte contre la France devant la Commission européenne en raison la non-transposition de la Directive UE 2003-09 du 27 janvier 2003
- 7) Copie de la notification d'admission au bénéfice de l'allocation d'insertion à compter du ..... **[C'est le document que les ASSEDIC vous ont remis au moment où vous êtes devenu bénéficiaire de l'allocation d'insertion]**

### Pièces relative à la situation administrative de M. ....

- 8) Copie du récépissé de demandeur d'asile n° ..... en date du .....
- 9) **[Si vous êtes en attente devant la CRR]** Reçu de recours de la Commission des recours des réfugiés (CRR) du 10 mars 2005 **[Sinon, lettre de l'OFPRA accusant réception de votre demande d'asile]**



## Modèle de référé-suspension

**Ce modèle doit obligatoirement être adapté à votre situation personnelle**

A Madame, Monsieur le Président  
du Tribunal administratif de

.....

....(date).....

### **Requête en Référé-Suspension**

Article L. 521-1 du Code de Justice Administrative

**POUR** : M...(identité)....., né(e) le ..... à ....., de nationalité ..... et demeurant .....

**[Eventuellement]** Ayant pour avocat  
Maître .....  
Avocat au barreau de .....  
.....(adresse).....  
.....(coordonnées téléphoniques).....

### **CONTRE** :

**[Adapter selon le situation et la demande individuelles]** La décision du Directeur de la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle en date du ..... refusant à M..... le bénéfice de l'allocation **[au choix]** d'insertion **et/ou** temporaire d'attente (ATA) en faveur des demandeurs d'asile

## Plaise au Tribunal

### I/ RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

M..... est de nationalité ..... Il est né le ..... à ..... Il a été admis sur le territoire français en qualité de demandeur d'asile le ..... **[Adapter suivant situation personnelle]** L'OFPRA a rejeté sa requête le ..... M. .... a formé un recours contre cette décision devant la Commission des recours des réfugiés, enregistré le .....

Comme l'indique la mention « n'autorise pas à travailler » portée sur son récépissé, M. .... est privé d'accès automatique au marché du travail.

Dans un premier temps, cette situation lui avait causé un préjudice minime par le bénéfice, pendant une année, de l'allocation d'insertion prévue aux anciens articles L 351-9, R 351-6 et R 351-10 du Code du travail.

Au bout d'une année, soit en ....(date)....., le versement de cette allocation a pris fin et le requérant s'est donc retrouvé sans aucune ressource.

**[A supprimer si sans rapport avec la situation individuelle]** Le .....(date)....., il a donc formulé, auprès de la Préfecture de ....., une demande d'autorisation de travail à laquelle il avait joint une promesse d'embauche pour un emploi de ..... à plein ..... pour un salaire mensuel de ..... euros.

Cette demande, dont il ignore si la Préfecture l'a transmise à la DDTE, est restée sans réponse à ce jour.

Elle a, en tout état de cause, été rejetée implicitement, ce qui n'est pas étonnant dans la mesure où la situation de l'emploi est opposable aux demandeurs d'asile, depuis la circulaire NOR/PRMC9100057C du premier ministre datée du 26 septembre 1991 (JO du 27 septembre 1991), circulaire dont la légalité est au demeurant douteuse.

**Par la suite, l'expiration du délai de transposition de la directive de l'Union européenne 2003-09 du 27 janvier 2003 (JO de l'Union européenne du 6 février 2003) sur les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, a permis à M. .... d'effectuer d'autres démarches afin d'obtenir de l'administration des moyens de subsistance.**

Il a écrit à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTE) de ..... le ..... pour solliciter l'application de cette directive, qui prévoit dans son article 13, qu'à défaut d'une autorisation de travail, l'Etat a l'obligation d'assurer aux demandeurs d'asile des « *conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat* » sans autre limitation de durée que celle de la procédure d'examen de leur requête. **[Adapter selon que le refus de la DDTEFP est explicite ou implicite]** La DDTE lui a répondu, le ....., qu'une directive UE n'était pas d'application directe en droit français.

**[Eventuellement]** A la suite de la modification française de la réglementation nationale dans le sens de cette directive par l'article 154 de la loi n° 2005-1719 de finances du 30 décembre 2005, il a écrit à nouveau, le ....., à la DDTE pour réclamer le bénéfice de la nouvelle allocation d'attente.

**Le Directeur de la DDTEFP, par une lettre en date du ....., a refusé de faire droit à sa demande.**

**[Eventuellement – Il est conseillé de saisir la Commission de l'UE d'une plainte individuelle]** Par une requête en date du ....., M. .... a saisi la Commission européenne d'une plainte pour manquement contre l'Etat français

**[Eventuellement]** M. .... a saisi le Premier ministre, le ....., d'une demande d'édition d'un règlement d'application de l'article 154 de la loi de finance pour 2006. Cette demande est restée sans réponse.

**[Eventuellement]** M. .... a exercé un recours gracieux le .....(date)..... rejeté par M. le Directeur de la DDTE par lettre en date du .....

Le ...(date)....., il a redéposé une demande, laquelle est restée sans réponse à ce jour.

M. .... sollicite la suspension de la décision du ..... de M. le Directeur de la DDTE lui refusant le bénéfice d'une allocation dans l'attente de l'examen de sa demande d'asile.

## **Discussion**

Les conditions du référé-suspension sont réunies puisqu'il y a urgence à suspendre cette décision dont on peut par ailleurs sérieusement douter de la légalité.

### **I – Sur la recevabilité**

Par une décision en date du ....., M. Le Directeur de la DDTE a refusé de faire droit à la demande du requérant. En l'absence de notification des voies et délais de recours, M. .... est recevable à en contester la légalité.

Ainsi, les délais de recours ne sont donc pas opposables à M. ....

### **II - Sur la condition d'urgence**

**[Adapter selon situation]** L'arrêt du versement de l'« allocation d'insertion » dont le requérant a bénéficié entre .....(date)..... et .....(date)..... en application de l'ancien article R-351-6 du Code du travail, lequel limitait à une période maximale de douze mois la perception de cette allocation, **et/ou** le refus de l'allocation temporaire d'attente (ATA) préjudicie(nt) de manière suffisamment grave et immédiate à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.

Depuis ...(date)...., M. .... est donc privé de toute ressource et toujours privé de la possibilité de travailler.

**[Eventuellement]** Dès le ...(date)....., il a sollicité la délivrance d'une autorisation de travail, demande restée sans réponse à ce jour.

**[Adapter selon les démarches effectives et leurs dates]** Le .....(date)....., soit moins de deux mois après la date butoir de transposition de la directive de l'Union européenne du 27 janvier 2003 (article 26 de la directive), M. .... a sollicité de la DDTE l'application de celle-ci.

Cette demande a été vaine puisque rejetée, la DDTE opposant le fait que la directive n'était pas, selon elle, d'application directe en droit interne.

**[Eventuellement]** Elle/Il a donc réitéré sa demande le ..... après la transposition en droit français, opérée par la loi de finances du 30 décembre 2005, instaurant la nouvelle « allocation temporaire d'attente ».

La précarité dans laquelle se trouve M. .... constitue par elle-même une situation d'urgence.

La décision contestée porte ainsi préjudice de manière suffisamment grave et immédiate à la situation de M. ...., et l'urgence à suspendre la décision du Directeur de la DDTEFP est donc constituée.

## **II- Sur le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée**

### **1) Sur la légalité externe**

La décision du ..... a été prise par M. .... qui ne justifie d'aucune délégation l'autorisant à prendre des décisions de refus d'allocation temporaire d'attente.

Prise par une personne incompétente, cette décision sera donc suspendue.

### **2) Sur la légalité interne**

#### **1 - Normes applicables aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile**

La directive européenne n° 2003/09 du 27 janvier 2003 dispose, dans son article 13, que :

*« 1. Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils introduisent leur demande d'asile.*

*2. Les États membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs.*

*Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes ayant des besoins particuliers, conformément à l'article 17, 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. Les conditions d'accueil matérielles peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules.*

*Lorsque les États membres remplissent les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, l'importance de ces derniers est fixée conformément aux principes définis dans le présent article ».*

L'article 26 de la directive de l'Union européenne 2003-09 du 27 janvier 2003 prévoit que « les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive pour le 6 février 2005 ».

La loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour l'année 2006 a, par son article 154, modifié l'article L-351-9 du Code du travail en substituant à l'ancienne « allocation d'insertion » une « allocation temporaire d'attente ».

L'article L. 351-9 du Code du travail dispose donc, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, que :

*« I. - Peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente les ressortissants étrangers ayant atteint l'âge de dix-huit ans révolu dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France et qui ont présenté une demande tendant à bénéficier du statut de réfugié, s'ils satisfont à une condition de ressources ».*

Entre le 6 février 2005 et le 31 décembre 2005, la France a maintenu le régime de l'allocation d'insertion tel qu'il résultait des anciennes dispositions de l'article L. 351-9 du Code du travail.

L'article 154 a fait l'objet de deux décrets d'application en date du 13 novembre 2006 (Décrets n° 2006-1380 & 2006-1381).

Une circulaire interministérielle du 24 novembre 2006 a précisé les modalités d'application des décrets du 13 novembre 2006 (N° DPM/ACI3/2006/495 et INT/D/06/00113/C).

Une directive UNEDIC, n° 2006-25 du 25 novembre 2006 en a également précisé le régime juridique.

## **2 - Sur l'illégalité du refus concernant la période du 6 février 2005 au 1<sup>er</sup> janvier 2006**

**[Adapter]** Dès le .....(date)....., M. .... a sollicité le bénéfice d'une allocation sur le fondement de la directive UE n° 2003/09.

Le refus de M. le Directeur de la DDTE, en date du ....., est dépourvu de base légale en ce qu'il viole les dispositions de la directive précitée.

Au .....(date)....., M. .... justifiait toujours de sa qualité de demandeur d'asile et était en droit de bénéficier d'une aide en nature ou financière conformément aux prescriptions de la directive UE n° 2003/09.

La Cour de justice des Communautés Européennes (Cinquième chambre, Arrêt du 25 octobre 2001) a examiné la question de l'applicabilité directe de la directive 96/71. Elle conclut que le délai de transposition de ladite directive n'étant pas expiré, il n'y avait pas lieu de l'examiner. *A contrario*, cela implique qu'une directive dont le délai de transposition est expiré est d'applicabilité directe.

Par ses décisions *Revert-Badelon* et *Tête* (CE, Ass., 30/10/1996, req. N° 04126 et CE, 6/02/1998, n° 138777, n° 147424 et n° 147425), le juge administratif a considéré qu'en l'absence de transposition d'une directive communautaire dans les délais impartis, et donc en l'absence de réglementation applicable aux cas d'espèce, les décisions prises sur le fondement de textes in conventionnels ou contraires aux objectifs d'une directive doivent être annulées.

Ainsi, comme l'indique M. CHAPUS, commentant la portée de cette jurisprudence, « *à cause de son incompatibilité avec les objectifs de la directive, la norme nationale sera considérée comme insusceptible de servir de base légale à la mesure individuelle contestée ; ainsi privée de base légale, cette mesure sera vouée à l'annulation* » (DAG I, 2001, p. 140)

Sa transposition supposait, *a minima*, la suppression de la limitation à douze mois du versement de l'ancienne allocation d'insertion, une telle mesure relevant du pouvoir réglementaire. D'ailleurs, à la fin de l'année 2004, un projet de décret resté sans suite permettait le versement de cette allocation pendant la durée de la procédure d'asile.

**[Adapter]** En l'espèce, dès le .....(date)....., M. .... sollicitait le bénéfice d'une allocation sur le fondement de l'article 13 de la directive précitée. Aucune réponse ne lui a été faite. Ce silence, valant rejet, est donc entaché d'illégalité au sens des textes et de la jurisprudence précités.

La décision de refus de délivrance de l'allocation d'insertion par Monsieur le Directeur Départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle est, par conséquent, dépourvue de base légale.

### **3 - Sur l'illégalité du refus concernant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 16 novembre 2006**

#### **Violation de l'article 154 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005**

En n'édicte aucune mesure d'application de la disposition de la loi de finance relative à l'allocation d'attente avant le 13 décembre 2006, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a commis une faute.

En effet, il appartient au pouvoir réglementaire d'édicter les règlements d'application dans un délai raisonnable, même dans le silence de la loi (CE, 3 octobre 1997, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, Rec. p. 327), sous peine de commettre une faute engageant la responsabilité de l'Etat (CE Ass., 27 novembre 1964, Ministre des Finances c/ Dame veuve Renard, Rec. p. 590).

Ce délai raisonnable s'apprécie au cas par cas. Concernant l'application d'une loi de finance, dont un des principes est l'annualité, le délai de plus de onze mois au terme duquel un décret d'application a été pris, soit près du terme du délai d'exécution de la loi de finances, constitue un délai qui ne saurait être considéré comme étant raisonnable, *a fortiori* lorsque la loi a pour objet d'intégrer dans l'ordre juridique interne une directive européenne dont le délai de transposition était fixé 11 mois auparavant.

Il est, par ailleurs, manifestement illégal d'opposer à M. .... une disposition réglementaire – l'article R-351-6 de cette époque du Code du travail – qui est à ce point en contradiction avec une disposition législative – l'article L-351-9 du même code - que la première a été de facto abrogée par la deuxième dès le 30 décembre 2005, date de l'adoption de la loi de finance 2006. Il est, en effet, inconcevable qu'un texte d'application ancien continue à faire autorité alors que le texte législatif qui en fondait la légalité contient des dispositions très différentes.

Il y a donc dans cette contradiction juridique une illégalité manifeste et la décision du 14 juin 2006 sera ainsi annulée sur le fondement de l'illégalité et de l'exception d'illégalité.

#### **4 – Sur la violation du préambule de 1946 et l’atteinte à la dignité humaine**

Le Conseil constitutionnel a dégagé du Préambule de 1946 (« *Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d’asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés* ») le principe à valeur constitutionnelle de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine (décision du 27 juillet 1994).

Dans une décision ultérieure (19 janvier 1995), il a déduit de ce principe que la possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent était un objectif de valeur constitutionnelle.

Le droit au respect de la dignité est également protégé par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, qui reprend les principales dispositions de la Déclaration universelle des droits de l’homme du 10 décembre 1948. Ce pacte prévoit dans son article 11, que « les États parties reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant ».

Comme l’ont écrit les professeurs M. VERPEAUX et B. MATHIEU, « *Un lien peut se tisser entre le principe de dignité et certaines exigences sociales. Ainsi, une atteinte particulièrement grave à l’une de ces exigences peut être attentatoire à la dignité de l’être humain. En effet, le principe de dignité ne peut être étranger à la protection de certains droits sociaux, comme le droit à la santé ou le droit au logement. C’est alors la protection de l’homme dans son essence ou son existence dont il s’agit. On ne peut laisser mourir un homme de froid, de faim ou de maladie et reconnaître à la fois son égale appartenance à l’Humanité. Cette différence explique que le principe de dignité protège l’étranger en situation irrégulière, alors que ce dernier ne se voit pas reconnaître le droit de bénéficier des droits sociaux, à l’exception de ceux qui découlent directement du principe de dignité comme le droit à des soins d’urgence. Ce sont les conditions de vie a minima, non conjoncturelles, qui sont protégées* ». (Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, Paris, LGDJ, 2002, p. 522).

En l’espèce, M. .... n’est d’abord pas en situation irrégulière. Le caractère reconnaissant du statut de réfugié doit ensuite permettre aux demandeurs d’asile, dans l’attente de l’examen de leur demande, de bénéficier de moyens de subsistance conformes au respect de leur dignité au même titre que les réfugiés.

Or, M. .... n’a jamais été autorisé à travailler. A l’issue de l’année au terme de laquelle le bénéfice de l’allocation d’insertion lui a été supprimée le requérant a donc été dépourvu de tout revenu sans qu’il lui soit donné une quelconque possibilité de subvenir à ses besoins les plus essentiels.

A défaut de lui délivrer l’autorisation de travail qu’il avait sollicitée, et en refusant de prolonger son allocation d’insertion conformément à la directive européenne n° 2003/09, M. le Directeur de la DDTE a porté une atteinte au droit au respect de la dignité de M. ....



## **5 – Sur la violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

L'article 3 CESDH dispose que : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »

L'extrême précarité dans laquelle M. .... constitue, à cet égard, un traitement dégradant.

Si, dans un premier temps, la Commission européenne des droits de l'homme a refusé d'étendre la protection de l'article 3 aux situations d'extrême pauvreté et d'exclusion sociale (Com. Déc. 9 mai 1990, Van Volsen, RUDH 1990, p. 349, note Sudre), le Professeur SUDRE souligne, qu'une « *évolution est cependant perceptible, puisque la Cour admet désormais que le montant totalement insuffisant d'une pension et d'autres prestations sociales pour maintenir un niveau de vie minimum est susceptible de soulever une question au titre de l'article 3 ( Cour EDH, déc. 23 avril 2002, Larioshina c. Russie, n° 56869/00)* » (F. Sudre, Droit européen et international des droits de l'homme, Paris, PUF, 2005, 7<sup>ème</sup> édition, p. 292).

*A fortiori*, l'absence totale d'indemnisation ou de prise en charge effective, conjuguée à l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle, caractérise un traitement dégradant en raison de l'atteinte à la dignité du demandeur d'asile qui résulte de cet état de fait et de la logique de clochardisation à laquelle elle conduit.

## **6 – Sur la violation de l'article 1 du protocole additionnel n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

L'article premier du protocole additionnel n°1 à la CEDH pose le principe du respect de la propriété et des biens. La propriété et les biens sont d'une acception large: ainsi le Conseil d'Etat a-t-il pu juger qu'une créance sur l'Etat est un bien au sens de la Convention (CE, 11 juillet 2001, *Min. Défense c/ Préaud*).

La directive européenne n° 2003/09 a créée une créance de l'Etat au bénéfice des demandeurs d'asile durant le temps de l'instruction de leur demande.

En refusant de lui accorder son droit à l'allocation d'attente ou tout autre aide en nature, le Directeur de la DDTEFP a donc violé le P1-1 à la CEDH.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Tribunal constatera qu'en l'état de l'instruction, il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

## PAR CES MOTIFS

Le requérant conclut à ce qu'il plaise à votre Tribunal

- Suspendre la décision du Directeur départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle du .....(date).....
- Enjoindre le Directeur départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle de réexaminer la demande d'aide financière de M. .... à compter du 6 février 2005, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente ordonnance, sous astreinte de 100€ par jour de retard
- Condamner l'Etat à verser à M. .... la somme de 1 500 euros au titre de l'article L.761-1 du Code de Justice Administrative.

*signature*

### **Pièces jointes**

I – Copie du recours pour excès de pouvoir enregistré au greffe du tribunal administratif de .....(localité)...

### **Pièces relatives aux demandes de M. ....**

- 10) Décision de M. le Directeur de la DDTE en date du .....
- 11) Demande de M. .... du.....(date).....
- 12) **[Eventuellement]** Recours gracieux exercé le ....(date)..... contre la décision du ....(date).... Du directeur de la DDTEFP
- 13) **[Eventuellement]** Demande d'autorisation de travail en date du 6 décembre 2004
- 14) **[Eventuellement]** La promesse d'embauche produite pour ma demande d'autorisation de travail
- 15) **[Eventuellement & fortement conseillé]** Plainte déposée à la Commission européenne le .....(date).....
- 16) Notification d'admission au bénéfice de l'allocation d'insertion à compter du .....(date).....

### **Pièces relative à la situation administrative de M. ....**

- 17) Récépissé de demandeur d'asile n° ..... du ....(date).....
- 18) **[Selon la situation individuelle]** Lettre d'accusé de réception par l'OFPRA de ma demande d'asile **ou** Reçu de recours de la Commission des recours des réfugiés (CRR) du .....(date).....

**PLAINTÉ<sup>2</sup>**  
**AUPRÈS DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR**  
**NON-RESPECT DU DROIT COMMUNAUTAIRE**

**1. Nom et prénom du plaignant :**

à remplir de façon lisible : prénom en minuscules, NOM en capitales

**2. Eventuellement, représenté par :**

indiquer le nom et les coordonnées de votre avocat si vous en avez un, sinon écrivez « néant »

**3. Nationalité :**

à compléter

**4. Adresse ou siège social<sup>3</sup>:**

à compléter

**5. Téléphone / télécopieur / e-mail :**

à compléter

**6. Domaine et lieu(x) d'activité :**

néant

**7. État membre ou organisme public n'ayant pas, de l'avis du plaignant, respecté le droit communautaire :**

France

---

<sup>2</sup> Le présent formulaire de plainte n'est pas d'usage obligatoire. Une plainte peut être introduite auprès de la Commission par simple lettre, mais il est dans l'intérêt du plaignant d'inclure le plus d'informations pertinentes possible. Le formulaire peut être envoyé par courrier ordinaire à l'adresse suivante:

**Commission des Communautés européennes**  
(à l'attention de M. le Secrétaire général)  
Rue de la Loi, 200  
B-1049 Bruxelles  
BELGIQUE

Ce même formulaire peut aussi être déposé dans un des bureaux de représentation de la Commission dans les États membres. Une version sur support informatique du formulaire peut être obtenue sur le serveur Internet de l'Union européenne (<http://europa.eu.int/comm/sg/lexcomm>).

Pour qu'une plainte soit recevable, il faut qu'elle dénonce une violation du droit communautaire par un État membre.

<sup>3</sup> Le plaignant est prié d'informer la Commission de tout changement d'adresse, ainsi que de tout événement susceptible d'affecter le traitement de la plainte.

**8. Exposé le plus précis possible des faits reprochés :**

Je suis demandeur d'asile en France depuis le...**date**.... Je percevais une « allocation d'insertion » d'environ 300€ par mois en compensation de l'empêchement de travailler (opposabilité de la situation de l'emploi) prévue par la réglementation française. A la date du...**complétez**....., cette allocation s'est interrompue parce que l'article R-351-6 du Code du travail, dans sa rédaction de cette époque, limitait à une période maximale de douze mois la perception de cette allocation.

Dans la loi française n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour l'année 2006, l'article 154 modifie l'article L-351-9 du Code du travail en substituant à l'ancienne « allocation d'insertion » une « allocation d'attente » laquelle bénéficie aux « *ressortissants étrangers ayant atteint l'âge de dix-huit ans révolu dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France et qui ont présenté une demande tendant à bénéficier du statut de réfugié, s'ils satisfont à une condition de ressource* ». Mais, jusqu'au 16 novembre 2006, aucun texte d'application n'ayant été édicté par le gouvernement français, c'est l'article R-351-6 rédigé comme indiqué ci-dessus du Code du travail qui s'est appliqué, avec la limitation de durée à 12 mois d'allocation.

**9. Dans la mesure du possible, citer la ou les dispositions du droit communautaire (traités, règlements, directives, décisions, etc.) que le plaignant considère comme enfreintes par l'État membre concerné :**

L'article 26 de la directive de l'Union européenne 2003-09 du 27 janvier 2003 prévoit que « *les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive pour le 6 février 2005* ».

Plus de dix-sept mois après la date butoir de transposition de la directive UE du 27 janvier 2003, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité n'avait toujours pas pris les textes d'application nécessaires. Il a attendu le 15 novembre 2006 pour les publier au *Journal officiel de la République française*.

La Cour de justice des Communautés européennes (Cinquième chambre, Arrêt du 25 octobre 2001) a examiné la question de l'applicabilité directe de la directive 96/71. Elle conclut que le délai de transposition de ladite directive n'étant pas expiré, il n'y avait pas lieu de l'examiner. A contrario, cela implique qu'une directive dont le délai de transposition est expiré est d'applicabilité directe.

La directive du 27 janvier 2003 était donc d'applicabilité directe en France depuis le 6 février 2005.

**10. Le cas échéant, mentionner l'existence d'un financement communautaire (en indiquant, si possible, les références) dont bénéficie ou pourrait bénéficier l'État membre concerné, en rapport avec les faits reprochés :**

néant

**11. Démarches éventuelles déjà entreprises auprès des services de la Commission (si possible, joindre une copie des échanges de correspondance) :**

néant

**12. Démarches éventuelles déjà entreprises auprès d'autres institutions ou instances communautaires (par exemple, commission des pétitions du Parlement européen, Médiateur européen). Si possible, indiquer la référence donnée par ces instances à la démarche effectuée par le plaignant :**

néant

**13. Démarches déjà entreprises auprès des autorités nationales - centrales, régionales ou locales - (si possible, joindre une copie des échanges de correspondance) :**

***13.1. démarches administratives (par exemple, plainte auprès des autorités administratives nationales - centrales, régionales ou locales - compétentes, et/ou auprès du médiateur national ou régional) :***

- Lettres au Directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), ainsi qu'au Directeur des ASSEDIC de mon département de résidence (copie des demandes et des réponses, s'il en existe, à joindre à cette plainte)
- Si vous avez des réponses, mentionnez-les et joignez leur copie

***13.2. recours devant les tribunaux nationaux ou autres procédures utilisées (par exemple, arbitrage ou conciliation). (Mentionner si une décision ou une sentence a déjà été prononcée et joindre en annexe, éventuellement, le texte de cette décision ou sentence) :***

Si vous avez saisi un tribunal administratif, mentionnez le en indiquant la date et, si vous avez sa décision, mentionnez la. Joignez la copie de votre requête et/ou de la décision du tribunal.  
Si vous n'avez rien fait, écrivez « néant »

**14. Eventuellement, mentionner ici, et joindre en annexe, les pièces justificatives et les éléments de preuve pouvant être apportés à l'appui de la plainte, y compris les dispositions nationales concernées :**

Pièces jointes :

- ma lettre du....**date**.... au directeur départemental de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (DDTE)
- ma lettre du.....**date**..... au directeur départemental des ASSEDIC
- la réponse du....**date**.... de la DDTE (**si vous l'avez reçue**)
- la réponse du....**date**.... de l'ASSEDIC (**si vous l'avez reçue**)
- ma requête du....**date**.... au tribunal administratif (**si vous en avez fait une**)
- la réponse du.... **date**.... du tribunal administratif (**si vous l'avez reçue**)
- mon autorisation provisoire de séjour (récépissé) de demandeur d'asile

**15. Confidentialité (cocher l'une des deux cases ci-dessous) <sup>4</sup> :**

- !  "J'autorise la Commission à divulguer mon identité lors de ses démarches auprès des autorités de l'État membre contre lequel la plainte est dirigée."
- !  "Je demande à la Commission de ne pas divulguer mon identité lors de ses démarches auprès des autorités de l'État membre contre lequel la plainte est dirigée."

**Il est préférable d'autoriser la divulgation de votre nom, qui ne présente aucun risque. Si vous êtes d'accord, cochez la première case**

**16. . Conclusions :**

Je demande à la Commission européenne de mener une enquête qui lui permettra de constater un manquement du gouvernement français en matière de transposition de la directive 2003-09 du 27 janvier 2003

Je demande également à la Commission européenne d'enjoindre au gouvernement français de prendre des dispositions pour que des indemnités compensatrices me soient versées, qui remplacent l'aide sociale que je n'ai pas perçue, en violation de la directive.

---

<sup>4</sup> L'attention du plaignant est attirée sur le fait que la divulgation de son identité par les services de la Commission peut, dans certains cas, être indispensable au traitement de la plainte.

**17.. Lieu, date et signature du plaignant/de son représentant :**

Ecrivez le nom de la ville, la date du jour de l'envoi, et n'oubliez pas de signer

Puis envoyez en courrier simple (non recommandé) à

**Commission des Communautés européennes**  
(à l'attention de M. le Secrétaire général)  
B-1049 Bruxelles  
Belgique

sans oublier de faire une copie avant expédition.

**ATTENTION** : La commission européenne va vous écrire pour vous demander confirmation de votre plainte. N'oubliez pas de lui répondre.

