

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

- POUR :** 1. **La CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués), dont le siège social est situé 64 rue Clisson à PARIS (75013), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

Désignée comme représentant unique au sens des dispositions de l'article R. 411-6 du code de justice administrative

2. **L'ARDHIS (Association pour la Reconnaissance des Droits des Personnes Homosexuelles et Transsexuelles à l'Immigration et au Séjour), dont le siège social est situé 3 rue Keller à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
3. **Dom'Asile, dont le siège social est situé 46 boulevard des Batignolles à PARIS (75017), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
4. **La FAS (Fédération des Acteurs de la Solidarité), dont le siège social est situé 76 rue du faubourg Saint-Denis à PARIS (75010), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

- 5. La FASTI (Fédération des Associations de Solidarité avec Tou-te-s les Immigré-e-s), dont le siège social est situé 58 rue des amandiers à PARIS (75020), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
- 6. Le GAS (Groupe Accueil et Solidarité), dont le siège social est situé 17 place Maurice Thorez à VILLEJUIF (94800), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
- 7. Le GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s) dont le siège social est situé 3 villa Marcès à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
- 8. Le JRS (Service Jésuite des Réfugiés), dont le siège social est situé 12 rue d'Assas, à PARIS (75006), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
- 9. Le RAIL (Réseau Accueil Immigrés à Lille), dont le siège social est situé 39 rue de la Monnaie à LILLE (59000), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
- 10. Le SCCF (Secours Catholique – Caritas France), dont le siège social est situé 106 rue du Bac à PARIS (75007), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

SCP SPINOSI & SUREAU

CONTRE : **Le décret n° 2018-426 du 31 mai 2018 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile (Prod. 1)**

Les organisations et associations exposantes défèrent le décret susvisé à la censure du Conseil d'État en tous les faits et chefs qui lui font grief.

Dans un mémoire complémentaire qui sera ultérieurement produit, les requérantes feront valoir notamment les considérations de fait et les moyens de droit suivants.

FAITS

I. Par un arrêt du 23 décembre 2016, le Conseil d'État a annulé le décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile en tant qu'il ne fixait pas au dernier alinéa de l'annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « CESEDA ») un montant journalier additionnel suffisant pour permettre aux demandeurs d'asile adultes ayant accepté une offre de prise en charge et auxquels aucune place d'hébergement ne peut être proposée de disposer d'un logement sur le marché privé de la location (CE, 23 décembre 2016, *Cimade et autres*, n° 394.819).

Le Conseil d'Etat a prévu que cette annulation prendrait effet à compter de la notification de la décision et a enjoint au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires nécessaires dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision.

II. En conséquence, par un décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile, le Premier ministre a modifié les dispositions des articles D. 744-24, D. 744-36, D. 744-37 et D. 744-42 et créé les articles D. 766-1-1, D. 766-2-1 et D. 766-3 du CESEDA. Il a également modifié l'annexe 7. 1 du même code.

Mais une fois encore, par un arrêt du 17 janvier 2018, le Conseil d'État a annulé le décret du 29 mars 2017 en tant qu'il ne fixe pas au dernier alinéa de l'annexe 7-1 du CESEDA un montant journalier additionnel suffisant pour permettre aux demandeurs d'asile adultes ayant accepté une offre de prise en charge et auxquels aucune place d'hébergement ne peut être proposée de disposer d'un logement sur le marché privé de la location (CE, 17 janvier 2018, *Cimade et autres*, n° 410.280).

En outre, l'article 7 du décret du 29 mars 2017 a été annulé en tant qu'il fixe au 1^{er} avril et non au 17 mars 2017 la date d'entrée en vigueur de ce décret (*Ibid.*).

Concernant l'annulation du dernier alinéa de l'annexe 7-1 du CESEDA, le Conseil d'Etat a prévu que sous réserve des actions contentieuses

engagées à la date de la présente décision, l'annulation prononcée prendra effet au 1er juin 2018.

III. Par un décret n° 2018-426 du 31 mai 2018, publié le 1^{er} juin au Journal officiel de la République française (**Prod. 1**), le Premier ministre a modifié le premier alinéa de l'article D. 744-26 du CESEDA (article 1^{er}), l'article D. 744-34 du même code (article 2 du décret) et l'annexe 7-1 du même code (article 3 du décret).

L'article premier de ce décret prévoit que « le montant additionnel n'est pas versé au demandeur qui n'a pas manifesté de besoin d'hébergement ou qui a accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit. Lorsqu'il n'est pas hébergé dans un des lieux mentionnés à l'article L. 744-3, le demandeur d'asile informe l'Office français de l'immigration et de l'intégration de son lieu d'hébergement ou de logement ainsi que des modalités s'y rapportant. Le demandeur d'asile communique ces informations à l'Office français de l'immigration et de l'intégration deux mois après l'enregistrement de sa demande d'asile et ensuite tous les six mois. »

De plus, l'article 2 prévoit que l'allocation prend fin le mois de la notification de la décision définitive de rejet, conformément à l'article L. 744-9 du CESEDA, tel que modifié par la loi de finances 2018.

En outre, l'article 3 modifie l'annexe 7-1, I et II. Il fixe une somme de 7,40 euros par jour et par adulte pour le montant additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile, et prévoit son versement « à chaque demandeur ayant accepté l'offre de prise en charge, qui a manifesté un besoin d'hébergement et n'a pas accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit. ».

L'annexe 7-1, II, relative à la Guyane et à Saint Martin conserve un montant de 4,70 euros.

C'est la décision dont l'annulation est sollicitée.

DISCUSSION

Sur l'intérêt à agir des requérantes

IV. A titre liminaire, et en ce qui concerne l'intérêt pour agir et les pouvoirs d'ester en justice des associations requérantes :

IV-1 La CIMADE a pour but, selon l'article premier de ses statuts (**Prod. 2**), 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 [...] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts [...] et au besoin par voie judiciaire [...] »

En outre, une délibération du 5 juillet 2018 du conseil de la CIMADE autorise son président à contester le décret susvisé. (**Prod. 3**)

IV-2 L'ARDHIS énonce à l'article 2 de ses statuts (**Prod. 4**) que « l'objet de l'association est d'entreprendre des actions concrètes, sociales, culturelles, éducatives et politiques visant à lutter contre toutes les formes de discriminations dont sont victimes les personnes homosexuelles et transsexuelles en France et en Europe et à faire reconnaître leurs droits, notamment en matière d'immigration et de séjour »

En outre, une délibération du 12 juillet 2018 du conseil d'administration de l'ARDHIS autorise ses co-présidents à contester le décret susvisé. (**Prod. 5**)

IV-3 Dom'Asile, dans l'article 4 de ses statuts (**Prod. 6**) précise que « pour répondre aux besoins des personnes en exil, l'association est l'interlocuteur des autorités publiques régionales ou nationales en la matière et vise au respect des droits de ces personnes. »

La mission de plaider en faveur des personnes en demande d'asile a donc bien une portée nationale et c'est logiquement que Dom'Asile s'implique dans la défense des droits des personnes en Outre-mer, au moment où les procédures d'asile sont fortement dégradées en Guyane.

Par délibération du bureau du 26 juin 2018, (**Prod. 7**) le président a été autorisé à demander une tierce intervention dans cette affaire, conformément aux statuts de l'association.

IV-4 La FAS, d'après l'article 2 de ses statuts (**Prod. 8**), a pour objet de « *développer toutes initiatives visant à favoriser la dignité, l'épanouissement et l'autonomie des personnes seules, couples et familles, en difficulté d'adaptation ou d'insertion sociale* ».

En outre, une délibération du bureau de la FAS du 23 juillet 2018 autorise son président à contester le décret susvisé. (**Prod. 9**)

IV-5 La FASTI, selon l'article 2 de ses statuts (**Prod. 10**) a pour objet de « regrouper les Associations de Solidarité avec Tou-te-s les Immigré-e-s (ASTI) sur l'ensemble du territoire, en vue notamment « *D'apporter aux associations affiliées toute l'aide nécessaire à l'accomplissement de leur tâche, et en particulier, d'assurer au niveau national leur représentation auprès des pouvoirs publics.* »

En outre, une délibération du 14 juin 2018 du bureau fédéral de la FASTI autorise son président à contester le décret susvisé. (**Prod. 11**)

IV-6 Le GAS a pour objet, selon l'article premier de ses statuts (**Prod. 12**), « *d'aider ses membres à concrétiser leur solidarité [...] Cette solidarité s'exerce en particulier par la participation à l'accueil en France de ceux qui y sont venus chercher un asile politique et par la défense du droit d'asile.* »

Son intérêt à agir face à un décret portant diverses dispositions relatives à l'ADA a été reconnu récemment (CE, 17 janvier 2018, n°410280, *Cimade et autres*).

En outre, une délibération du 26 juin 2018 du bureau du GAS autorise sa présidente à contester le décret susvisé. (**Prod. 13**)

IV-7 Le GISTI a pour objet, selon l'article premier de ses statuts (**Prod. 14**) « *de soutenir, par tous moyens, l'action [des immigrés] 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* »

En outre, une délibération du 7 juillet 2018 du bureau du GISTI autorise sa présidente à contester le décret susvisé. (**Prod. 15**)

IV-8 Le JRS selon l'article 3 de ses statuts (**Prod. 16**), se propose « *d'entreprendre et soutenir toute action en faveur des personnes déplacées de force de leur pays d'origine (...) en particulier, elle apporte gratuitement son concours aux demandeurs du statut de réfugié et apatride dans l'ensemble de leurs démarches juridiques et administratives et aide, directement ou indirectement, à leur hébergement* ».

En outre, l'article 9 de ces mêmes statuts (**Prod. 16**) autorise le président à « *agir en justice au nom de l'association* ».

IV-9 Le RAIL, selon l'article 2 de ses statuts (**Prod. 17**) a pour objet de mettre en œuvre, en direction des demandeurs d'asile dans la métropole lilloise, des solutions d'hébergement temporaire et d'accompagnement pour tous ceux qui ne peuvent pas encore bénéficier du dispositif national d'accueil.

En outre, le bureau du RAIL, par une délibération (**Prod. 18**), autorise sa vice-présidente à contester le décret susvisé.

IV-10 Le SCCF, a pour objet, selon l'article premier de ses statuts (**Prod. 19**) d'« *apporter, partout où le besoin s'en fera sentir, à l'exclusion de tout particularisme national ou confessionnel, tout secours et toute aide, directe ou indirecte, morale ou matérielle, quelles*

que soient les opinions philosophiques ou religieuses des bénéficiaires » ;

En outre, une délibération du 19 juin 2014 du conseil d'administration du secours catholique France autorise la délégation de pouvoirs de la présidente de l'association envers le directeur du service France-Europe du Secours Catholique. **(Prod. 20)** Le directeur France-Europe a valablement engagé l'association à ester en justice pour contester le décret susvisé par une décision du 19 juillet 2018 **(Prod. 21)**.

IV-11 Ainsi, eu égard à leurs objets respectifs, les associations requérantes ont chacune un intérêt manifeste à faire valoir que le décret contesté porte atteinte à leurs intérêts mais aussi aux intérêts publics qu'elles défendent.

En outre, elles sont valablement fondées à ester en justice pour contester le décret susvisé.

Sur la légalité externe

V. En premier lieu, et sur la légalité externe, le décret attaqué a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que la version définitive du texte finalement publiée ne correspond pas à la version soumise pour avis au conseil territorial de Saint-Martin en application de l'article LO 6313-3 du code général des collectivités territoriales.

De ce chef déjà, son annulation est acquise

Sur la légalité interne

VI. En second lieu, et sur la légalité interne, le décret susvisé est entaché d'erreur de droit, notamment en ce qu'il prévoit à son article 3 un montant additionnel à l'allocation pour demandeur d'asile insuffisant et en ce qu'il opère une réévaluation de ce montant contraire au principe d'égalité.

VI-1 En droit, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article L. 744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, tel que créé par l'article 23 de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et modifié par l'article 147 de la loi du 30 décembre 2017 de finance :

« 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. [...]

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.

Ce décret peut prévoir une adaptation du montant de l'allocation pour demandeur d'asile et de ses modalités d'attribution, de calcul et de versement pour tenir compte de la situation particulière des départements et collectivités d'outre-mer. ».

En outre, et encore en droit, l'article 17 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 prévoit que :

« 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. [...]

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 »

Or, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, « *il résulte de ces dispositions que lorsqu'un Etat membre n'est pas en mesure d'offrir à un demandeur d'asile une solution d'hébergement en nature, il doit lui verser une allocation financière d'un montant suffisant pour lui permettre de disposer d'un logement sur le marché privé de la location* » (CE, 17 janvier 2018, *Cimade et autres*, n° 410.280).

Enfin, et toujours en droit, l'article 1^{er} de la Constitution énonce que « *la République assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

A ce titre, le principe d'égalité dispose d'une valeur constitutionnelle (Cons. constit., Décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973).

S'agissant plus particulièrement des collectivités d'outre-mer, l'article 73 de la Constitution dispose que « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a certes considéré qu'il peut être dérogé au principe constitutionnel d'égalité mais uniquement dans la mesure où le législateur s'applique à régler des situations différentes de celles de la métropole ou entend déroger à l'égalité pour des raisons d'intérêt général (Cons. constit., Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003).

VI-2 Or, en l'espèce, et ainsi qu'il le sera plus amplement démontré dans le cadre du mémoire complémentaire qui sera ultérieurement versé aux débats, le décret litigieux a méconnu l'ensemble de ces exigences et a ainsi commis une erreur de droit.

Et ce, à au moins deux égards.

VI-2.1 Premièrement, il convient de relever que le décret contesté porte le montant additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile à 7,40 €

par jour et par adulte.

Or, ce montant reste parfaitement insuffisant pour permettre à un demandeur d'asile de se loger dans le parc locatif privé.

Les données rassemblées par le site CLAMEUR pour l'année 2017 permettent d'établir le prix moyen par ville ou par agglomération. Ainsi, le prix moyen national du mètre carré d'un studio ou d'une pièce de 10 m² est de 137,10 € par mois, soit 4,51 € par jour.

Cependant, cette moyenne ne tient pas compte des spécificités des personnes en cours de procédure d'asile.

D'abord, le plus souvent, ces personnes ne parlent pas le français et ont donc des difficultés à communiquer avec les agences immobilières ou les propriétaires. Ensuite, elles ne disposent pas de mobilier et doivent privilégier les locations meublées. En outre, elles sont dans une situation administrative précaire, ont des revenus très faibles et ne disposent pas de relais pour assurer une caution financière. Enfin, devant se plier aux exigences de leur procédure, elles sont contraintes de rester à l'immédiate proximité des métropoles régionales, notamment des structures de premier accueil des demandeurs d'asile qui assurent selon le ministre, l'accompagnement social et administratif.

L'ensemble de ces éléments conduisent à réduire l'accès effectif à ce parc locatif et à obliger les demandeurs d'asile à payer des loyers plus élevés que la moyenne.

Au vu de ces indications, seules les valeurs maximales par département sont des données pertinentes. Or, dans ce cas, le prix moyen pondéré est de 9 € par jour en Île-de-France, région où se concentrent les cas de personnes sans proposition d'hébergement et éligibles au montant additionnel.

Le montant fixé par le décret reste donc largement insuffisant pour leur permettre un logement décent.

De ce seul chef, le décret sera annulé.

VI-2.2 Deuxièmement, il importe de relever que la revalorisation du montant additionnel réalisé par l'article 3 du décret litigieux qui modifie l'annexe 7-1 ne prévoit pas d'augmentation pour le département de Guyane et la collectivité de St Martin.

Pour ces derniers, le montant demeure fixé à 4,70 € par jour et par adulte.

Une telle absence d'augmentation du montant additionnel de l'allocation conduit à une différence de 2,70 € par jour entre ces zones et les autres parties du territoire français.

Et ce, alors même que les loyers en Guyane sont, à titre indicatif, supérieurs de près de 10 % à ceux pratiqués en métropole, et qu'il n'existe que 210 places d'hébergement dédié pour l'ensemble du département de Guyane.

A ce titre, il est manifeste que l'article 3 du décret attaqué contrevient au principe d'égalité garanti par la Constitution.

De ce chef également, le décret est voué à l'annulation.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** le décret n° 2018-426 du 31 mai 2018 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile, publié au journal officiel le 1^{er} juin 2018 ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit ;

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Productions :

- 1) Décision attaquée
- 2) Statuts de la CIMADE
- 3) Délibération du conseil de la CIMADE du 5 juillet 2018
- 4) Statuts de l'ARDHIS
- 5) Délibération du conseil d'administration de l'ARDHIS du 12 juillet 2018
- 6) Statuts de Dom'Asile
- 7) Délibération du bureau de Dom'Asile du 26 juin 2018
- 8) Statuts de la FAS
- 9) Délibération du bureau de la FAS du 23 juillet 2018
- 10) Statuts de la FASTI
- 11) Délibération du bureau fédéral de la FASTI du 14 juin 2018
- 12) Statuts du GAS
- 13) Délibération du bureau du GAS du 26 juin 2018
- 14) Statuts du GISTI
- 15) Délibération du bureau du GISTI du 7 juillet 2018
- 16) Statuts de JRS France
- 17) Statuts du RAIL
- 18) Délibération du bureau du RAIL
- 19) Statuts du Secours Catholique – Caritas France
- 20) Délibération du Conseil d'administration du SCCF du 19 juin 2014
- 21) Décision du directeur France-Europe du SCCF du 19 juillet 2018