

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 497847

ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA
FRANCE et autres

Mme Julia Flot
Rapporteure

M. Clément Malverti
Rapporteur public

Séance du 21 mai 2025
Décision du 12 juin 2025

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

Sur le rapport de la 2^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 13 septembre et 11 décembre 2024, ainsi que le 16 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association des avocats Elena France, l'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés, l'association Dom'Asile, l'association Amnesty international France, l'association avocats pour la défense des droits des étrangers, la fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés, l'association la Cimade, l'association Migrations, minorités sexuelles et de genre, le syndicat des avocats de France, l'association droits ici et là-bas, la coalition internationale des sans-papiers et migrants, l'union syndicale solidaires et l'association JRS France – Service jésuite des réfugiés demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2024-809 du 5 juillet 2024 portant modification du dispositif de refus ou de cessation des conditions matérielles d'accueil ;

2°) avant dire droit, d'ordonner au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et à l'Office français de l'immigration et de l'intégration de produire des éléments chiffrés relatifs au public concerné par les cas de refus et de cessation des conditions matérielles d'accueil ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité sur l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Julia Flot, auditrice,
- les conclusions de M. Clément Malverti, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano et Goulet, avocat de l'association des avocats Elena France et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a modifié diverses dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile. Le décret du 5 juillet 2024 a été pris pour l'application des dispositions de cette loi relatives au refus ou à la cessation des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile. L'association des avocats Elena France, l'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés, l'association Dom'Asile, l'association Amnesty international France, l'association avocats pour la défense des droits des étrangers, la fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés, l'association la Cimade, l'association Migrations, minorités sexuelles et de genre, le syndicat des avocats de France, l'association droits ici et là-bas, la coalition internationale des sans-papiers et migrants, l'union syndicale solidaires et l'association JRS France – Service jésuite des réfugiés en demandent l'annulation pour excès de pouvoir.

2. Le désistement de l'association Amnesty international France est pur et simple. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

3. L'association des avocats Elena France et autres ne peuvent utilement invoquer à l'encontre du décret qu'elles attaquent la méconnaissance de la circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit, ni celle de la circulaire du 2 mai 2016 relative à l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et des textes réglementaires, qui se bornent à fixer des orientations pour l'organisation du travail gouvernemental visant à améliorer la qualité des textes ayant un impact significatif sur les entreprises et le public, d'une part, et la jeunesse, d'autre part.

En ce qui concerne les dispositions relatives au refus et à la cessation des conditions matérielles d'accueil :

4. L'article 20 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 prévoit que : « 1. Les Etats membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur : 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) 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) 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 (...). / 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 Etats 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 Etats 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. »

5. Selon l'article L. 551-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction issue de la loi du 26 janvier 2024 : « Les conditions matérielles d'accueil sont refusées, totalement ou partiellement, au demandeur, dans le respect de l'article 20 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, dans les cas suivants : / 1° Il refuse la région d'orientation déterminée en application de l'article L. 551-3 ; / 2° Il refuse la proposition d'hébergement qui lui est faite en application de l'article L. 552-8 ; / 3° Il présente une demande de réexamen de sa demande d'asile ; / 4° Il n'a pas sollicité l'asile, sans motif légitime, dans le délai prévu au 3° de l'article L. 531-27. / La décision de refus des conditions matérielles d'accueil prise en application du présent article est écrite et motivée. / Elle prend en compte la vulnérabilité du demandeur. » L'article L. 551-16 du même code prévoit quant à lui que : « Il est mis fin, partiellement ou totalement, aux conditions matérielles d'accueil dont bénéficie le demandeur, dans le respect de l'article 20 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, dans les cas suivants : / 1° Il quitte la région d'orientation déterminée en application de l'article L. 551-3 ; / 2° Il quitte le lieu d'hébergement

dans lequel il a été admis en application de l'article L. 552-9 ; / 3° Il ne respecte pas les exigences des autorités chargées de l'asile, notamment en se rendant aux entretiens, en se présentant aux autorités et en fournissant les informations utiles afin de faciliter l'instruction des demandes ; / 4° Il a dissimulé ses ressources financières ; / 5° Il a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ; / 6° Il a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes. / Un décret en Conseil d'Etat prévoit les sanctions applicables en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement. / La décision mettant fin aux conditions matérielles d'accueil prise en application du présent article est écrite et motivée. Elle prend en compte la vulnérabilité du demandeur. Elle est prise après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations écrites selon des modalités définies par décret. / Lorsque la décision mettant fin aux conditions matérielles d'accueil a été prise en application des 1°, 2° ou 3° du présent article et que les raisons ayant conduit à cette décision ont cessé, le demandeur peut solliciter de l'Office français de l'immigration et de l'intégration le rétablissement des conditions matérielles d'accueil. L'office statue sur la demande en prenant notamment en compte la vulnérabilité du demandeur ainsi que, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il n'a pas respecté les obligations auxquelles il avait consenti au moment de l'acceptation initiale des conditions matérielles d'accueil. »

6. Pour l'application de ces dispositions, l'article 1^{er} du décret attaqué a, à ses 1° et 2°, modifié les articles D. 551-17 et D. 551-18 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoyaient que les décisions de refus et de cessation des conditions matérielles d'accueil prises sur le fondement des articles L. 551-15 et L. 551-16 de ce code doivent être motivées et prendre en compte la vulnérabilité de la personne, pour y ajouter que ces décisions prennent en compte sa situation personnelle. Par ailleurs, le 2° de l'article 1^{er} du décret attaqué a modifié l'article D. 551-18 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour préciser que, dans les hypothèses prévues aux 1° à 3° de l'article L. 551-16, les décisions de cessation des conditions matérielles d'accueil ne peuvent être prises que dans des cas exceptionnels. Enfin, les 3° et 4° de l'article 1^{er} du décret attaqué modifient les articles D. 551-19 et D. 551-20 du même code pour tirer les conséquences du nouveau régime de refus et de cessation des conditions matérielles d'accueil en prévoyant que, d'une part, le bénéfice du montant additionnel versé aux personnes non hébergées est retiré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) selon les modalités définies à l'article D. 551-18 de ce code et, d'autre part, le bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile est refusé par l'OFII selon les modalités définies à l'article D. 551-17 de ce code.

7. En premier lieu, il résulte des termes mêmes des dispositions citées ci-dessus des articles L. 551-15 et L. 551-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que les décisions relatives au refus total ou partiel ou le retrait des conditions matérielles d'accueil sont prises « *dans le respect de l'article 20 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* ». Par suite, ne peut qu'être écarté le moyen, soulevé par voie d'exception, tiré de ce que les articles L. 551-15 et L. 551-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile méconnaîtraient les dispositions de l'article 20 de la directive 2013/33/UE en plaçant l'OFII en situation de compétence liée pour refuser ou retirer les conditions matérielles d'accueil dans les hypothèses prévues.

8. En second lieu, d'une part, l'article D. 551-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif au retrait du bénéfice du montant additionnel versé aux personnes non hébergées renvoie, pour son application, aux modalités définies à l'article D. 551-18 du même code relatif aux décisions de cessation des conditions matérielles d'accueil. D'autre part, l'article D. 551-20 du même code relatif au refus du bénéfice de l'allocation pour

demandeur d'asile renvoie, pour son application, aux modalités définies à l'article D. 551-17 de ce code relatif aux décisions de refus du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Par ces renvois, le pouvoir réglementaire a entendu se référer à l'ensemble des modalités prévues aux articles D. 551-18 et D. 551-17 de ce code, notamment à l'exigence d'une décision écrite et motivée, prenant en compte la situation particulière et la vulnérabilité de la personne. Il s'ensuit que le moyen tiré de ce que le décret attaqué permettrait un retrait du bénéfice du montant additionnel versé aux personnes non hébergées ou un refus du bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile sans examen de la situation particulière et la vulnérabilité de la personne ne peut qu'être écarté.

9. Il résulte de tout ce qui précède que l'association des avocats Elena France et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 5 juillet 2024. Leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent, par voie de conséquence, être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement de l'association Amnesty international France.

Article 2 : La requête de l'association des avocats Elena France et autres est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association des avocats Elena France, premier dénommé, pour l'ensemble des requérants, au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 mai 2025 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Nicolas Boulouis, M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; Mme Anne Courrèges, M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, M. Pascal Trouilly, conseillers d'Etat et Mme Julia Flot, auditrice-rapporteure.

Rendu le 12 juin 2025.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Julia Flot

La secrétaire :

Signé : Mme Eliane Evrard