

CONSEIL D'ETAT
SECTION DU CONTENTIEUX
RECOURS EN ANNULATION

LA CIMADE, service œcuménique d'entraide, représentée par sa présidente, domiciliée en son siège, 64 rue Clisson 75013 Paris

Mandataire unique

La Fédération des acteurs de la solidarité, représentée par son président, domicilié en son siège, 76, rue du Faubourg St Denis, 75010 Paris ;

L'association DOM'ASILE, représentée par son président, domicilié en son siège 46 bd des Batignolles, 75017 Paris

Le Groupe d'information et soutien des immigrés (GISTI), représenté par sa présidente en exercice, domiciliée en siège, 3 villa Marcès, 75011 Paris.

L'association Groupe accueil et solidarité (GAS), représentée par son président, domicilié à cette fin 17 place Maurice Thorez à Villejuif (94800),

Demandeurs

Monsieur le Premier ministre

Monsieur le ministre de l'intérieur

Défendeurs

OBJET : demande d'annulation du décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile.

I. EXPOSE DES FAITS

Par décision n° 394819 du 23 décembre 2016, le Conseil d'État a annulé le décret du 21 octobre 2015 relative à l'allocation pour demandeur d'asile, en ce qu'il crée une annexe 7-1 du CESEDA fixant le montant additionnel de cette allocation à 4,20€ par jour et par personne adulte. Cette annulation a été modulée dans ses effets à compter de la notification de la décision et a enjoint au Gouvernement de prendre les mesures réglementaires nécessaires dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision.

L'article 105 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 a ajouté un alinéa à l'article L. 744-9 du CESEDA qui précise que : « *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* »

Par 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. (Pièce n°1)

Les principales mesures adoptées sont :

- l'introduction de la possibilité pour l'office français d'immigration et d'intégration de retirer le versement de l'allocation pour fraude,
- le versement de l'allocation dans la collectivité territoriale de Saint Barthélemy ;
- la fixation d'un montant additionnel, versé lorsque le demandeur n'est pas hébergé dans un lieu prévu à l'article L. 744-3 du CESEDA ou L. 345-2 -2 du CESEDA, fixé désormais à 5,40€ par jour et par personne adulte ;
- pour la collectivité territoriale de Saint-Barthélemy et pour la Guyane, la fixation d'un montant forfaitaire et d'un montant additionnel inférieurs aux autres départements alors que le coût de la vie y est supérieur (cf. Pièce n°2)
- la mise en œuvre à compter du 1^{er} avril 2017.

Il est demandé l'annulation de ce décret.

II. DISCUSSION

II.1. SUR LA RECEVABILITE

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

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

La présente requête est formulée dans le délai de deux mois à compter de la publication au Journal officiel et est donc recevable

II.1.2. Sur l'intérêt à agir de la Cimade

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

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

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

Par délibération du Conseil en date du 7 avril 2017, la présidente a été autorisée à ester en justice. (cf. pièces N°4 et 5)

II.1.3. Sur l'intérêt à agir de la Fédération des acteurs de la solidarité

Conformément à ses statuts, « *La Fédération des acteurs de la solidarité, et les membres qui la composent, ont pour objet de développer toutes initiatives visant à favoriser la dignité, l'épanouissement et l'autonomie de personnes seules, couples et familles, en difficulté d'adaptation ou d'insertion sociale, sans distinction de quelque nature que ce soit.*

La Fédération représente les intérêts communs de ses adhérents comme des bénéficiaires de leurs actions, et se réserve la possibilité d'exercer toute forme d'intervention auprès des Pouvoirs Publics.

La Fédération réunit fédère au plan national 850 associations gérant 2 700 établissements et services du secteur de la lutte contre les exclusions : centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centres d'hébergement d'urgence, centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA), plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile, centres d'hébergement spécialisées pour l'accueil des demandeurs d'asile...

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

Le Conseil d'Etat a admis l'intérêt à agir de la FNARS (cf. CE, 30 décembre 2002, n°241470 et CE, 17 octobre 2012 n° 353576).

Par délibération du 2 mai 2017, et conformément aux statuts, le président a été autorisé à ester en justice contre le décret (pièce n° 6 et 7)

II.1.4. Sur l'intérêt à agir du GISTI

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

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

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

Par décision du bureau du 21 avril 2017, la présidente a été autorisée à ester en justice conformément aux statuts de l'association. (Pièces 8 et 9)

II.1.5. Sur l'intérêt à agir de Dom'asile

L'article 3 des statuts de Dom'Asile précise que son but est apporté, notamment par le biais de la domiciliation postale, une aide, une orientation et un accompagnement aux personnes en exil (demandeurs d'asile, bénéficiaires d'une protection internationale, personnes déboutées)

L'association Dom'Asile domicile des personnes en demande d'asile radiées des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile, elle propose également un accompagnement juridique et social à ces personnes et à des personnes domiciliées en plateforme et/ou hébergées en centre d'hébergement d'urgence pour migrants en défaut d'information sur leurs droits.

L'association Dom Asile a donc intérêt à agir.

Par décision du bureau en date du 20 avril 2017, le président a été autorisé à ester en justice. (Pièce n°10 et 11)

II.1.6. Sur l'intérêt à agir du groupe accueil et solidarité

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

Pour participer à cet accueil, le GAS a pour activités principales l'aide au logement et l'aide à ameublement des réfugiés, mais aussi l'assistance juridique aux demandeurs d'asile, à la frontière et sur le territoire.

Le GAS reçoit tous les jours des demandeurs d'asile que nous aidons tout au long de la procédure d'asile, de l'admission au séjour jusqu'à l'obtention d'une décision définitive de la Cour national du droit d'asile. Le GAS est donc intéressé à toutes les réformes et décisions de l'administration réformant la procédure d'asile : l'intérêt à agir de l'association a ainsi été reconnu pour obtenir l'annulation de la décision du Conseil d'administration de l'OFPRA du 30/06/2005 fixant la liste des pays d'origine sûrs (CE, 5/04/2006, n°284706, publié au Lebon).

Par décision du 2 mai 2017, le président a été autorisé à ester en justice contre le décret (pièce n°12 et 13)

II.2. SUR LA LEGALITE EXTERNE

II.2.1. De l'incompétence

Les articles 2 et 3 du décret modifient les articles D. 744-36 et D. 744-37 du CESEDA pour y insérer la possibilité de retirer le bénéfice de l'allocation totalement ou du seul montant additionnel ou bien celle de le refuser, en cas de fraude. Pour le bénéfice du montant additionnel, une fraude consisterait en la déclaration mensongère relative au domicile ou au mode d'hébergement.

Or les dispositions de l'article L. 744-8 du CESEDA, lues à la lumière de l'article 20 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 ne prévoient pas une telle hypothèse qui doivent être définie par le législateur.

Ce faisant le pouvoir réglementaire entache sa décision d'incompétence.

II.3. SUR LE FOND

II.3.1. Sur la notion de fraude (article 3 du décret modifiant l'article D. 744-37 du CESEDA)

L'article 3 du décret a ajouté un alinéa prévoyant le retrait du montant additionnel en cas de fraude définie comme des déclarations mensongères relatives au domicile et aux modalités d'hébergement

Ces dispositions sont contraires à la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 ;

L'article 7-2 de la directive 2013/33/UE prévoit la possibilité pour un Etat de fixer le lieu de résidence. Les dispositions de l'article L. 744-1, L. 744-5 et L. 744-7 en sont la transposition.

En revanche, si l'article 20 de la directive prévoit de retirer les conditions matérielles d'accueil en cas de dissimulation de ressources financières, ni la directive, ni la loi ne prévoient que les conditions d'accueil puissent être limitées ou retirées en cas de déclarations inexactes relatives au domicile et aux modalités d'hébergement.

Les dispositions introduites par le décret litigieux ne sont donc manifestement pas conformes à l'objectif fixé par la directive et par la loi.

En second lieu, l'OFII est chargé de mettre en œuvre ces dispositions en proposant une offre de prise en charge et en orientant le demandeur soit vers un lieu d'hébergement, soit vers l'organisme conventionné afin qu'il établisse un certificat de domiciliation. L'OFII est donc aux premières loges pour connaître le domicile du demandeur d'asile et ses modalités d'hébergement puisqu'il décide de l'orientation du demandeur et peut vérifier à tout moment par le traitement DNA créé par le décret n°2017-665 du 27 avril 2017 *relatif au traitement de données à caractère personnel de gestion des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile*, si un hébergement a été proposé et si la personne y est entrée. Il est

même de sa responsabilité de modifier, dès l'entrée effective dans un lieu d'hébergement, signalée par le responsable du centre en application de l'article D. 744-27, le calcul en interrompant le versement du montant additionnel.

On ne comprend pas alors comment le décret peut prévoir la possibilité de retirer voire de refuser les conditions matérielles d'accueil pour des personnes qui auraient omis de déclarer leur changement de domicile ou d'hébergement alors que ces déclarations se font par l'intermédiaire du responsable du lieu d'hébergement en application de l'article D. 744-27 du CESEDA.

Cela aurait pour conséquence que des personnes soient privées de la totalité de l'allocation pour demandeur d'asile en raison d'un dysfonctionnement administratif.

II.3.2. Sur le montant additionnel revalorisé (article 6 du décret article D. 744-26 et annexe 7-1 du CESEDA)

Le Conseil d'État a annulé le précédent montant additionnel fixé par le décret du 21 octobre 2015 en considérant qu'il était manifestement insuffisant pour satisfaire aux objectifs du droit européen, tels qu'ils ont été interprétés par le juge préjudiciel européen.(cf. CJUE, 24 février 2014, C-79/13 et CE, 23 décembre 2016, n° 394819)

En dépit d'une augmentation de 1,20€ par jour et par personne adulte (soit 28 % d'augmentation), ce nouveau montant reste manifestement insuffisant pour permettre aux demandeurs d'asile non hébergés (dont la plus grande part est constituée de personnes isolées qui accèdent minoritairement au dispositif d'accueil dédié et de droit commun), de se loger dans le parc privé.

Ainsi une personne isolée disposerait de la somme d'environ 162€ par mois pour rechercher une chambre ou un appartement, ce qui est manifestement insuffisant, y compris dans les zones dites détendues du marché immobilier.

Au surplus, ce montant additionnel ne tient toujours pas compte de la composition familiale, ni des besoins spécifiques des personnes vulnérables (notamment les parents isolés de mineurs, les personnes handicapées ou âgées) puisqu'aux termes de l'article 6 du décret, seuls les adultes peuvent y prétendre en méconnaissance des articles 21, 22 et 23 de la directive.

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

Il ne pourra être rétorqué que la majorité des personnes dans cette situation sont hébergées soit dans le dispositif national d'accueil, soit dans le dispositif d'hébergement de droit commun puisqu'il n'est plus rare que des familles ou des parents isolés de jeunes enfants sont en attente d'un tel hébergement (cf. JRCE, 21 avril 2017, n°409806 et 409807)

II.3.3. Sur les montants versés à St Martin, St Barthélémy et en Guyane (article 6 du décret)

Le décret litigieux prévoit le versement de l'allocation à St Barthélémy mais en prévoyant pour cette collectivité et pour la Guyane, une diminution de 3 € par rapport au montant prévu dans les autres départements (et à St Martin). Le montant additionnel est quant à lui fixé à 4,70€ par jour et par personne adulte soit 70 centimes de moins que dans le reste du territoire ;

Une telle diminution est manifestement non conforme avec les objectifs du droit européen qui prévoient que les conditions matérielles d'accueil doivent permettre d'assurer la dignité des demandeurs (cf. CJUE, 27 septembre 2012, C-179/11)

Or le coût de la vie en Guyane et à St Barthélémy, est supérieur en moyenne de 11,6% en 2015 par rapport à la métropole selon une étude de l'INSEE, réalisée par Laurence Jaluzot, Fabien Malaval, Guillaume Rateau, division des Prix à la consommation, si on se limite aux besoins fondamentaux prévues par la directive (nourriture, logement et habillement), si l'habillement est 0,5 % moins cher en Guyane, le coup de l'alimentation est de 35 % supérieur et celui du logement de 3,6 % (mais l'étude INSEE calcule ce dernier coût en tenant compte du versement de l'APL, qui est inaccessible aux demandeurs d'asile).(cf. Pièce n°2)

En outre comme il a été rappelé, il n'existe que 210 places d'hébergement de demandeurs d'asile alors que plus de 5 000 premières demandes d'asile ont été enregistrées en 2016.

En réalité, la France ne fournit pas, dans ce département, des conditions matérielles d'accueil permettant de satisfaire aux besoins fondamentaux des demandeurs d'asile et satisfaisant aux exigences de l'arrêt Saciri de la Cour de justice de l'Union européenne.

II.3.4. Sur l'article 7 du décret et l'absence de mesures transitoires visant à exécuter pleinement la décision du Conseil d'État.

Le Conseil d'État a annulé le décret du 21 octobre 2015 en modulant les effets de l'annulation. Il a décidé que cette annulation se ferait à compter de la notification de sa décision soit le 17 janvier 2017 (après rectification du dispositif) et a enjoint au Gouvernement de prendre de nouvelles mesures dans le délai de deux mois.

Or l'article 7 du décret prévoit qu'il entre en vigueur à compter du 1^{er} avril 2017.

En ne prévoyant pas des dispositions transitoires afin que le montant additionnel revalorisé soit versé à compter de l'annulation du précédent décret, le pouvoir réglementaire a fait une erreur de droit.

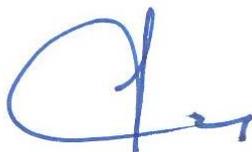
III. CONCLUSIONS

Il est demandé au Conseil d'Etat

- d'annuler le décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile
- de condamner l'Etat à verser la somme de trois mille euros (3000€) au titre des frais engagés pour l'instance et non compris dans les dépens, par application de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Fait à Paris, le 3 mai 2017

Pour les associations requérantes

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'G' followed by a vertical line and a horizontal stroke.

Geneviève Jacques

BORDEREAU DE PIÈCES JOINTES

Pièce n° 1 Décret n° 2017-430 du 29 mars 2017

Pièce n° 2 étude INSEE première En 2015, les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole

Pièce n° 3 : rapport d'activité OFII extraits

Documents relatifs à l'intérêt pour agir des associations exposantes

Pièce n°4 : extraits des délibérations du Conseil de la Cimade en date du 7 avril 2017

Pièce n°5 statuts de l'association La Cimade

Pièce n° 6 : décision du bureau de la Fédération des acteurs de la solidarité en date du 2 mai 2017

Pièce n°7 statuts de Fédération des acteurs de la solidarité

Pièce n° 8 : décision du bureau du Gisti

Pièce n° 9 statuts de l'association Gisti

Pièce n° 10 décision du bureau de Dom Asile en date du 20 avril 2017

Pièce n° 11 statuts de l'association

Pièce n°12 : décision du bureau du GAS en date du 2 mai 2017

Pièce n°13 : statuts de l'association.