

N° 497.847

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MÉMOIRE EN RÉPLIQUE

- POUR :**
- 1°) L'association des avocats Elena France,
 - 2°) L'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (Ardhis),
 - 3°) L'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH),
 - 4°) L'association Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti),
 - 5°) L'association Dom'Asile,
 - 6°) L'association Amnesty International France (AIF),
 - 7°) L'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),
 - 8°) La Fédération des Associations de Solidarité avec tou-te-s les Immigré-e-s (FASTI),
 - 9°) L'association « Comité Inter-Mouvements auprès des évacués » (ci-après, la Cimade),
 - 10°) Le syndicat des avocats de France (SAF),
 - 11°) L'association Droits Ici et Là-Bas (DIEL),
 - 12°) La Coalition internationale des sans-papiers et migrant-e-s (CISPM),

13° L'Union syndicale solidaires (USS),

14° Le Service jésuite des réfugiés (JRS France)

Demanderesses

SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet

CONTRE : 1° Le Premier ministre

2° Le ministère de l'intérieur

A l'appui du recours n° 497.847

I. – Le 4 avril 2025, le ministre de l'intérieur a produit un mémoire en défense à la requête sollicitant l'annulation du décret n° 2024-809 portant modification du dispositif de refus ou de cessation des conditions matérielles d'accueil, mémoire qui appelle les observations suivantes.

II. – S'agissant du moyen tiré de l'absence d'une fiche d'impact préalable, le ministre soutient qu'il serait inopérant et infondé.

Sur ce point, il convient de rappeler qu'aucune étude d'impact relative au public concerné par l'accès et le retrait des conditions matérielles d'accueil n'a été réalisée dans le cadre de la loi n° 2024-42 *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* dont le décret fait ici application.

Or, ces statistiques chiffrées relatives au refus et aux cessations des conditions matérielles – qui n'ont jamais été agrégées et rendues publiques – sont pourtant nécessaires pour analyser l'impact des mesures sur le public concerné.

Les associations spécialisées ne peuvent donc que raisonner par projections, tout laissant cependant augurer du large public concerné.

Ainsi, pour les refus sur le fondement de l'article L. 551-15 du code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile, on peut estimer que les 17 500 premières demandes, examinées selon la procédure accélérée, hors les pays considérés comme sûrs, ont fait l'objet d'un tel refus, notamment la majeure partie de la demande haïtienne introduite dans les départements français d'Amérique (cf. JRCE, 20 février 2025, Cimade, n°500770).

Environ 15 000 concernent les refus d'orientation régionale ou vers un lieu d'hébergement dans le cadre du schéma national d'accueil.

Il y a donc une estimation de 32 500 premières demandes qui ont fait l'objet d'un refus ou d'une cessation, soit un quart des 130 500 premières demandes. En ajoutant la majeure partie des demandes de réexamen visées au 3° de l'article précité, on arrive **à environ 60 000 refus ou cessations pour 157 000 demandes enregistrées, soit 38% des demandes enregistrées.**

Une autre méthode consiste à comparer le nombre de bénéficiaires de l'allocation que publie chaque mois l'OFII sur un réseau social et non sur son site, à celui des demandes pendantes publié par Eurostat (en retranchant pour le premier chiffre, une partie des bénéficiaires qui viennent d'avoir une décision définitive et en ajoutant à compter de mars 2022, les demandeurs d'asile ukrainiens qui perçoivent l'allocation au titre de la protection temporaire). Fin 2024, environ 147 500 demandeurs avaient une demande en cours et seuls 83 500 bénéficiaient de l'allocation, **soit environ 64 000 personnes sans conditions matérielles d'accueil et 43% des demandes pendantes.**

Une dernière méthode consiste à calculer le montant des crédits à allouer si tous les demandeurs d'asile disposaient de l'allocation et le comparer à celui réellement dépensé. Si on estime que le montant mensuel est de 219 euros par personne comme en 2024, le premier serait de 387,6 millions d'euros fin 2024. En réalité, 248 millions ont été consacrés au versement de l'allocation en 2024, **ce qui représente un total de 53 351 demandeurs qui en seraient privés.**

Ces hypothèses convergent pour attester d'un impact majeur de la modification des conditions de refus et retrait des conditions matérielles, ce qui nécessite donc bien un examen chiffré et concret de l'impact de la mesure.

Les associations requérantes maintiennent donc leur critique tirée du défaut de fiche d'impact préalable et elles entendent solliciter, en complément, que le Conseil d'Etat enjoigne au ministre de l'intérieur et à l'OFII, avant-dire-droit, de communiquer les statistiques suivantes :

- Le nombre de refus des conditions matérielles d'accueil par motif pour les années 2019 à 2024, ventilé par nationalité, puis par départements ;
- Le nombre de cessations des conditions matérielles d'accueil par motif pour les années 2019 à 2024, ventilé par nationalité, puis par départements ;
- Le nombre de bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil dans l'attente d'une orientation vers un hébergement par composition familiale et par départements, pour les années 2019 à 2024 ;
- Le nombre de bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil percevant le montant additionnel de l'allocation par composition familiale et par départements, pour les années 2019 à 2024.

Il est rappelé, à cet égard, que le Conseil d'Etat a toujours la faculté, sur la base de ses pouvoirs d'instruction, de saisir une personne publique compétente pour communiquer les informations nécessaires à la résolution du litige (CE, 20 juillet 2005, *Sté Fiducial Informatique*, n° 279180, au Rec).

III. – S'agissant ensuite du moyen tiré de la méconnaissance de l'article 20 de la directive 2013/33/UE, le ministre soutient qu'il serait infondé.

Il est soutenu, en substance, que l'obligation d'analyse au cas par cas fixé par l'article 20 précité ne serait pas méconnue au motif que les articles L. 551-15 et L. 551-16 du CESEDA, dont le décret attaqué fait application, ne fixe pas une obligation de refus et de retrait des conditions matérielles d'accueil qui placerait l'OFII dans une situation de compétence liée.

Il est exposé en ce sens par la défense que « *la rédaction retenue écarte toute compétence liée de l'OFII dès lors qu'elle subordonne l'intervention d'une décision refusant ou mettant fin aux conditions matérielles d'accueil à une appréciation préalable de la vulnérabilité et de la situation individuelle du demandeur d'asile* » (Mémoire en défense, p. 7/11).

Est ainsi cité le récent avis du 30 janvier 2025, par lequel le Conseil d'Etat confirmait l'essence du dispositif fixé par la directive 2013/33/UE, à savoir que *« la décision de mettre fin aux conditions matérielles d'accueil est toutefois subordonnée à un examen préalable de la situation particulière de l'intéressé au regard notamment de sa vulnérabilité, de ses besoins en matière d'accueil ainsi que des circonstances ayant conduit à son défaut de présentation, et doit être proportionnée ainsi que le prévoit l'article 20 de cette directive »* (CE, n° 498412).

Si les associations requérantes ne peuvent que confirmer cette obligation de procéder à un examen au cas par cas de la vulnérabilité faisant obstacle à tout automatisme, l'argumentation de l'administration n'en reste pas moins en porte-à-faux par rapport à la lettre du décret attaqué.

Pour mémoire, les articles L. 551-15 et L. 551-16 du CESEDA dispose respectivement que les conditions matérielles d'accueil *« sont refusées »*, ou qu'il y *« est mis fin »*.

Les articles D. 551-17 à D 551-20 créés par le décret attaqué reprennent, par un usage du présent de l'indicatif, cette automaticité, qui n'est complétée que postérieurement par l'ajout de la prise en compte de la vulnérabilité.

L'article D. 551-17 dispose en effet que *« la décision de refus des conditions matérielles d'accueil prise en application de l'article L. 551-15 est écrite et motivée. Elle prend en compte la situation particulière et la vulnérabilité de la personne concernée »*.

L'article D. 551-18 dispose de la même manière que *« la décision mettant fin aux conditions matérielles d'accueil prise en application de l'article L. 551-16 est écrite, motivée et prise après que le demandeur a été mis en mesure de présenter à l'Office français de l'immigration et de l'intégration ses observations écrites dans un délai de quinze jours. Elle prend en compte la situation particulière et la vulnérabilité de la personne concernée. »*

D'une part, et comme cela était exposé dans le mémoire complémentaire, ce compromis rédactionnel des articles L. 551-15 et L. 551-16 qui consiste à affirmer que l'article 20 de la directive *doit* être respecté – et il ne peut en être autrement au regard de sa valeur normative – ne garantit pas son respect effectif au regard de la nouvelle rédaction qui tend à imposer une automaticité du refus ou du retrait.

Et il en va de même des articles D. 551-17 et D. 551-17, qui prévoient la prise en compte de la vulnérabilité dans des cas qui visent à garantir l'automaticité – ou, *a minima*, une présomption d'automaticité – du refus ou de la cessation.

D'autre part, et plus encore, cela atteste d'une lecture erronée de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 *établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale*, tant dans sa lettre que dans son esprit.

Les points 1 à 4 de l'article 20 de la directive 2013/13/UE envisagent les possibilités pour les Etats membres de mettre en place dans leur droit national des hypothèses de limitation et de retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, sans permettre un refus *ab initio* dès l'enregistrement de la demande d'asile.

Les points 5 et 6 de l'article 20 sont quant à eux précis et inconditionnels et encadrent les conditions auxquelles des décisions de limitation ou de retrait ne pourront pas déroger. Ces points prévoient que les décisions de limitation ou de retrait sont prises au cas par cas et en tenant compte de la vulnérabilité, la limitation ou le retrait ne pouvant intervenir avant cette décision.

Or, la directive prise dans son ensemble garantit l'accès aux conditions matérielles d'accueil de tout demandeur d'asile – y compris celui présentant une demande à la frontière, et celui concerné par la procédure dite *Dublin* – dès la présentation de sa demande (cf. not. CJUE, C-179/11, 27 sept. 2012 ; CJUE, C-36/20, 25 juin 2020), sauf dans les seules limites limitativement énumérées à l'article 20.

Dans ce cadre, les dispositions des articles 21 à 25 de la directive portant sur la détermination des personnes vulnérables et de leurs besoins spécifiques pour adapter le bénéfice les conditions matérielles d'accueil ne remettent pas en cause ce droit, mais s'y ajoutent.

Elles ont été conçues comme un levier pour augmenter la qualité des dispositifs d'accueil visant certains publics particulièrement vulnérables et non pas comme un critère de sélection ou d'ajustement pour accéder au bénéfice des mesures normales prévues par la loi pour assurer des conditions matérielles d'accueil.

Et si le ministère de l'intérieur a déjà pu soutenir que la vulnérabilité était un élément conditionnant l'octroi des conditions matérielles d'accueil (cf. not. CE, 11 décembre 2019, n° 422857 et les conclusions de Mme Sophie Roussel sur ce point), le Conseil d'Etat a très récemment censuré une telle lecture qui consisterait à établir une différence de situation entre les demandeurs qui n'est pas réellement justifiée par la vulnérabilité mais, concrètement, par le « *nombre de places disponibles dans un contexte de saturation du dispositif national d'accueil* » (CE, 6 mai 2025, n° 496436, sur les conclusions de M. Clément Malverti).

En définitive, tant la lettre que l'esprit de la directive font obstacle, d'abord, à une automaticité ou présomption d'automaticité des refus et cessations de conditions matérielles d'accueil, explicitement prohibée par son article 20 et ensuite, à une application restrictive ou détournée de la vulnérabilité, qui consisterait à ne l'utiliser que comme une notion fonctionnelle servant, par défaut, à faire obstacle au refus ou au retrait dans les conditions fixées par le décret attaqué.

Le décret attaqué encourt donc l'annulation.

PAR CES MOTIFS, et sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, les associations Elena France, Ardhis, LDH, Gisti, Dom'Asile, AIF, ADDE, FASTI, Cimade, SAF, DIEL et CISPM et USS persistent en leurs précédentes conclusions et concluent en outre à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **avant-dire-droit**, solliciter du ministère de l'intérieur et de l'OFII qu'ils communiquent les éléments chiffrés relatifs au public concerné par les refus et cessations de conditions matérielles d'accueil, et surseoir à statuer dans cette attente,

Avec les conséquences de droit.

SCP ROCHETEAU, UZAN-SARANO & GOULET
Avocat au Conseil d'Etat