



CONSEIL D'ETAT

JUGE DES RÉFÉRÉS

REFERE SUSPENSION

Article L.521-1 du Code de la justice administrative

POUR :

- La **Cimade**, service oecuménique d'entraide, représentée par son Président, Patrick Peugeot, domicilié en son siège, 64 rue Clisson, 75013 Paris.

Mandataire unique

- Le **Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti)** représenté par son Président, Stéphane Maugendre, domicilié en son siège, 3 Villa Marcès, 75011 Paris.

Demandeurs

Monsieur le ministre de l'intérieur, Place Beauvau 75800 Paris Cedex 08.

Défendeur

OBJET : suspension de la note du 23 avril 2013 relative au droit à l'allocation temporaire d'attente (ATA) des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure « Dublin » en application du règlement (CE) n° 343/2003 dit Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

EXPOSE DES FAITS

Par un arrêt C-179/11 du 27 septembre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne en réponse à la demande préjudicielle formulée par le Conseil d'État dans sa décision n°335924 du 7 avril 2011, a dit pour droit que :

« 1) La directive 2003/09/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, doit être interprétée en ce sens qu'un État membre saisi d'une demande d'asile est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile établies par la directive 2003/09 même à un demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil, du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, de requérir un autre État membre aux fins de prendre en charge ou de reprendre en charge ce demandeur en tant qu'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile.

2) L'obligation pour l'État membre saisi d'une demande d'asile d'octroyer les conditions minimales établies par la directive 2003/09 à un demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement n° 343/2003, de requérir un autre État membre aux fins de prendre en charge ou de reprendre en charge ce demandeur en tant qu'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile cesse lors du transfert effectif du même demandeur par l'État membre requérant et la charge financière de l'octroi de ces conditions minimales incombe à ce dernier État membre, sur lequel pèse ladite obligation. »

Par une décision n°335924 du 17 avril 2013, le Conseil d'État a jugé que :

« 2. Considérant que dans l'arrêt du 27 septembre 2012 par lequel elle s'est prononcée sur les questions dont le Conseil d'État, statuant au contentieux, l'avait saisie à titre préjudiciel, la Cour de Justice de l'Union européenne a dit pour droit que la directive du 27 janvier 2003 devait être interprétée en ce sens qu'un État membre saisi d'une demande d'asile est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil garanties par cette directive, y compris à un demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, dit " Dublin II, de requérir un autre État membre aux fins de prendre en charge ou de reprendre en charge ce demandeur en tant qu'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile, et que cette obligation ne prend fin, le cas échéant, que lors du transfert effectif du demandeur par l'État membre requérant, la charge financière de l'octroi des conditions minimales incombant, jusqu'à cette date, à ce dernier État membre ;

3. Considérant, d'une part, que si le demandeur d'asile dont la demande relève de la compétence d'un autre État européen, que la France décide de requérir en application du règlement du 18 février 2003, peut se voir refuser l'admission au séjour en application du 1° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il dispose cependant du droit de rester en France en application des dispositions précises et inconditionnelles de l'article 7 de la directive du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, ainsi que l'a d'ailleurs jugé la Cour de justice dans son arrêt du 27 septembre 2012 ; qu'il doit, dès lors, pouvoir accéder aux conditions minimales d'accueil prévues par la directive du 27 janvier 2003 ;

4. Considérant, d'autre part, que si, l'article L. 5423-8 du code du travail prévoit que " Sous réserve des dispositions de l'article L. 5423-9, peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente : / 1° Les ressortissants étrangers 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 des conditions d'âge et de ressources (...) " , il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que ces dispositions, qui doivent être interprétées à la lumière de la directive du 27 janvier 2003, n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'exiger la détention d'un titre de séjour ou d'un récépissé pour le demandeur d'asile dont la demande relève de la compétence d'un autre État, que la France décide de requérir en application du règlement du 18 février 2003 ;

que, par suite, ce demandeur a, sous réserve des dispositions de l'article L. 5423-9 du code du travail, droit à l'allocation temporaire d'attente lorsqu'il remplit les conditions d'âge et de ressources prévues, jusqu'à ce qu'il ait effectivement été transféré dans l'Etat requis ou, le cas échéant, jusqu'à ce que la France, ayant finalement engagé l'examen de sa demande, se soit prononcée sur celle-ci ;

5. Considérant que, dans l'intervalle, et en l'absence de dispositions nationales prises pour la transposition de l'article 16 de la directive du 27 janvier 2003, le bénéfice de l'allocation ne saurait être interrompu ».

Votre juridiction a donc annulé le point I.2.2 en ce qu'il excluait les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure « Dublin » du bénéfice de l'allocation.

Par note d'instruction non publiée du 23 avril 2013, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a indiqué aux préfets que : « Dans l'attente de [modifications législatives], il convient de prendre, à titre transitoire, les mesures permettant d'assurer une application de la directive 2003/09/CE du 27 janvier 2003 conforme à l'interprétation donnée par la CJUE. Au demeurant, en se fondant sur l'arrêt de la CJUE du 27 septembre 2012, un certain nombre de demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » ont d'ores et déjà obtenu, après avoir actionné le juge des référés administratif, le bénéfice de l'ATA.

En outre, par deux ordonnances n° 365637 et 365638 du 14 février 2013 et au visa de l'arrêt de la Cour de justice, le juge des référés du Conseil d'Etat a admis le caractère suffisant du document dit « convocation Dublin », qui doit être délivré, en application de la circulaire du 1^{er} avril 2011, au demandeur d'asile placé en « procédure Dublin ». En effet, ce document, revêtu de la photographie du demandeur d'asile et comportant les indications complètes concernant son état civil, sa situation de famille et son domicile, permet concrètement à son titulaire de percevoir l'ATA auprès d'un établissement de crédit par lettres chèques et au besoin, l'ouverture d'un compte.

En conséquence, afin de permettre aux demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » de percevoir l'ATA et d'éviter tout contentieux dans l'octroi de cette allocation, vous veillerez à ce que ces personnes se voient délivrer par vos services ce document, dit « convocation Dublin », dont vous trouverez en pièce jointe un modèle qu'il convient d'utiliser impérativement.

En outre, les droits à l'ATA des demandeurs d'asile placés en procédure Dublin, ouverts dès qu'ils sollicitent auprès de vos services le bénéfice de l'asile, cessent à compter de leur transfert vers l'Etat responsable de leur demande, soit à la date fixée pour un retour volontaire, soit à la date du transfert sous la forme d'un départ contrôlé ou effectué sous escorte (article 7 du règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003). Par suite, afin de permettre à Pôle Emploi de disposer des informations nécessaires à l'ouverture des droits dans les délais les plus courts, vos services transmettront à la direction régionale de Pôle Emploi, chaque quinzaine, la liste nominative des demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin ».

S'agissant de la fermeture des droits, vos services communiqueront deux fois par mois une liste nominative des demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » pour lesquels le transfert a été effectivement réalisé (volontairement ou de manière contrainte) ainsi que la date du transfert.

Enfin, j'appelle votre attention sur la nécessité de communiquer également la liste des personnes qui se seront volontairement soustraites à l'exécution de la mesure de transfert et que vous aurez déclarées « en fuite » au sens des dispositions des articles 19 et 20 du règlement (CE) n° 343/2003, c'est-à-dire notamment, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat lorsque le demandeur s'est soustrait de façon intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative dans le but de faire obstacle à l'exécution de la mesure de transfert.

Je vous invite à mettre en oeuvre ces instructions avec la plus grande rigueur eu égard aux enjeux qui s'attachent à une ouverture rapide des droits à l'ATA pour les demandeurs d'asile sous règlement Dublin, mais aussi à leur fermeture dans les meilleurs délais quand les conditions sont réunies, en raison du montant des crédits affectés au financement de cette allocation.

Vous voudrez bien procéder à la mise en oeuvre de ces instructions dès réception de ce courrier et me tenir informé des éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer. »

Les associations requérantes demandent la suspension des dispositions de 5^{ème} et 8^{ème} paragraphes de la note d'instruction.

II DISCUSSION

A / SUR LA RECEVABILITÉ

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 note litigieuse est une instruction de portée générale qui relève de la compétence du juge des référés du Conseil d'Etat.

2. - Sur l'intérêt à agir des associations requérantes

2.1. Sur l'intérêt à agir de la Cimade

L'article 1er des statuts de la Cimade précise que : « *La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec ceux qui souffrent, qui sont opprimés et exploités et d'assurer leur défense, quelles que soient leur nationalité, leur origine, ou leur position politique ou religieuse. En particulier, elle a pour objet de combattre le racisme.* »

La Cimade par son travail quotidien de défense du droit des étrangers et du droit d'asile, notamment par des permanences d'accompagnement juridique et sociale où elle est amenée à rencontrer de nombreux demandeurs d'asile sous procédure Dublin qui ne peuvent enregistrer ou percevoir l'allocation temporaire d'attente.

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)

Par décision du bureau du 21 mai 2013, le président a été autorisé à ester en justice. (cf. pièce N°3).

2.2. Sur l'intérêt à agir du Gisti

Selon l'article 1^{er} de ses statuts, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, a pour objet :

- « - de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;
- d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- 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 ;
- 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 ».

L'intérêt à agir du Gisti a été de très nombreuses fois reconnu depuis le début des années quatre-vingt dans des décisions concernant des restrictions au droit d'asile (v. par ex. CE, 5 avril 2006, *Gisti et a.*, et 17 avril 2013, N°335924).

Par décision du bureau du 21 mai 2013, le président a été autorisé à ester en justice (pièce N°4).

3. - Sur l'impérativité de la note

La note litigieuse est susceptible d'un recours en excès de pouvoir car elle contient des formules impératives : ainsi la note indique que les préfets doivent impérativement utiliser le modèle annexé à la note et demande « *de mettre en oeuvre ces instructions avec la plus grande rigueur* ». (Cf. CE, 18 décembre 2002, N°233618).

B / SUR L'URGENCE

1. - Sur l'atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par les requérants

La note litigieuse a des conséquences graves et immédiates pour les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure de détermination selon le règlement 343/2003/CE du 18 février 2003. D'abord par le nombre de demandeurs d'asile concernés. Ainsi, en 2012, selon les statistiques du ministre de l'intérieur, 5389 saisines d'un autre État membre ont été effectuées par les préfets dont 3 555 ont donné lieu à un accord. Ces statistiques ne tenant pas compte des mineurs accompagnants les adultes, on peut estimer que près de 4 600 personnes ont fait l'objet d'une procédure Dublin.

Depuis trois années, le nombre de transferts effectifs vers un autre Etat membre est inférieur à celui des prolongations de délai parce que les préfets ont considéré les personnes en fuite (cf. CE, réf., 18 octobre 2006, n°298101 et en dernier lieu CE, réf., 15 mai 2013, b°368390).

Transferts et délais prolongés en procédures Dublin

Source : Ministère de l'intérieur

années	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Transferts	826	789	1 010	883	487	598
délais de transfert prolongés	280	383	462	891	809	1 100

Ensuite, la privation des mesures prévues par la loi pour assurer des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile crée en elle-même une situation d'urgence au sens de l'article L.521-1 du CJA (cf. CE, 17 septembre 2009, n°331950, CE, réf., 19 novembre 2010, n°344286, CE, réf., 25 janvier 2011, , *Ministère immigration c/ Chakraborty*, n°345800)

Les demandeurs d'asile faisant l'objet d'un refus de séjour prononcé sur le fondement de l'article L.741-4 1° du CESEDA ne peuvent être admis dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, prévu à l'article L.348-1 du code de l'action sociale et des familles car l'admission est subordonnée à la possession d'un titre provisoire de séjour prévu à l'article L.742-1 du CESEDA.

Si les demandeurs d'asile peuvent être hébergés dans des centres d'hébergement d'urgence, la saturation des dispositifs conduit à fixer des priorités d'admission qui exclut de nombreux demandeurs en particulier les jeunes hommes (cf. CE, réf., 16 mai 2013, N°368337).

La note en ne prévoyant pas un droit au maintien sur le territoire de ces demandeurs et en prescrivant d'interrompre le bénéfice de l'allocation temporaire d'attente pour les personnes « en fuite » porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts que les associations requérantes entendent défendre.

2. - Sur l'atteinte portée aux associations requérantes

La note litigieuse conduira de nombreux demandeurs d'asile à se présenter dans les permanences des associations requérantes pour faire valoir leurs droits conduisant à un surcroît d'activité des permanences des associations.

3. - Sur l'atteinte à un intérêt public

La note litigieuse conduira à un nombre important de contentieux individuels devant les juridictions administratives, ce qui est contraire à une bonne administration de la justice.

C/ SUR LE DOUTE SÉRIEUX QUANT À LA LÉGALITÉ

1. - Sur le modèle de convocation Dublin (§5 et annexe de la note)

La note litigieuse prescrit que « vous veillerez à ce que ces personnes se voient délivrer par vos services ce document, dit « convocation Dublin », dont vous trouverez en pièce jointe un modèle qu'il convient d'utiliser impérativement » .

Le modèle en annexe outre des informations relatives à l'état civil et sur les dates de convocation du demandeur précise que « **le présent document ne vaut pas autorisation de séjour** ».

Il ressort tant de l'article 6 de la directive 2003/9/CE que de la décision du 17 avril 2013 précitée que le demandeur d'asile « Dubliné » dispose cependant du droit de rester en France, nonobstant la circonstance qu'il a fait l'objet d'un refus de séjour sur le fondement de l'article L.741-4 1° du CESEDA.

La note litigieuse prescrit de délivrer des convocations à toutes les personnes faisant l'objet d'une procédure « Dublin » et ne distingue pas la situation des personnes pour lesquelles la procédure de détermination et de saisine de l'Etat membre est en cours de celle pour lequel celle-ci a abouti à une réponse favorable. Pourtant leur situation est différente.

1.1 Sur la situation des personnes pour lesquelles la procédure de détermination et de saisine de l'Etat membre est en cours

Le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, fixe les critères et les procédures à suivre pour la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile. Le chapitre III décrit les critères hiérarchisés pour la détermination et le chapitre V la procédure à suivre pour la prise en charge et la reprise en charge du demandeur.

Il ressort clairement de ces dispositions que c'est seulement, après saisine par l'autorité administrative, « lorsque l'Etat membre requis accepte la prise en charge d'un demandeur » (article 19) ou quand « l'Etat membre accepte la reprise en charge » (article 20) que l'on peut considérer que la **demande d'asile relève de la compétence** d'un autre Etat au sens des dispositions du 1° de l'article L.741-4 du CESEDA.

On ne peut considérer que l'existence d'une preuve ou indice au sens de l'article 18 (notamment un rapprochement positif dans la base de données EURODAC, créée par le règlement 2725/2000/CE du 11 décembre 2000) soit une présomption irréfragable de cette responsabilité car l'autorité administrative peut faire une application erronée des critères du règlement et saisir plusieurs Etats-membres à la fois alors que selon l'article 3-1 du règlement, « la demande d'asile est examinée **par un seul Etat membre**, qui est celui que les critères énoncés au chapitre III désignent comme responsable. »

Les dispositions réglementaires ont encadré le délai dans lequel l'autorité administrative doit statuer sur une demande d'admission au séjour au titre de l'asile. L'article R.741-2 du CESEDA prévoit ainsi que « Dans un délai de quinze jours après qu'il a satisfait aux obligations prévues à l'article R. 741-2, l'étranger est mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour portant la mention "en vue de démarches auprès de l'OFPPRA", d'une validité d'un mois, pour autant qu'il ne soit pas fait application du 1° au 4° de l'article L. 741-4 sans préjudice des dispositions du premier alinéa de l'article L. 742-6 ».

Il résulte de ce qui précède que, sauf si l'autorité administrative a requis un Etat-membre qui a accepté la prise ou la reprise en charge dans ce délai, elle ne peut refuser de délivrer l'autorisation provisoire de séjour en vue de démarches auprès de l'OFPPA prévue par l'article précité permettant de bénéficier des mesures prévues par la loi pour assurer des conditions matérielles d'accueil.

Au surplus, cette interprétation est également la plus conforme avec les dispositions de l'article 6 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 qui prévoient que : « *Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent, dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande auprès des autorités compétentes, un certificat délivré à leur nom attestant leur statut de demandeur d'asile ou attestant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire de l'État membre pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen.* ».

C'est le sens des conclusions de l'avocate générale de la CJUE dans l'affaire *Cimade et Gisti c/ ministre de l'intérieur*. Elle considère que « *En effet, pour que l'argument de la République française puisse prospérer, il faudrait que la réglementation prévoit, expressément ou implicitement, une catégorie distincte de «demandeurs de pré-asile» – c'est-à-dire de demandeurs d'asile se trouvant sur le territoire de l'État membre d'accueil et devant être traités différemment des autres demandeurs d'asile au motif que cet État ne leur a pas encore fourni un titre de séjour approprié. La législation ne comporte aucune disposition à cet égard. Au contraire, l'article 6, paragraphe 1, de la directive relative aux conditions d'accueil oblige les États membres à s'assurer qu'un demandeur d'asile reçoive, dans un délai de trois jours après le dépôt de sa demande, un document certifiant son statut de demandeur d'asile et attestant qu'il est autorisé à demeurer sur le territoire de cet État tant que sa demande est en attente ou en cours d'examen. Il me semble non seulement que la République française interprète mal la directive, mais aussi qu'elle l'applique de manière incorrecte* » (§46).

Or la note litigieuse en prescrivant aux préfets de délivrer un document ne valant pas autorisation de séjour alors même que la procédure de saisine d'un Etat n'a pas abouti va à l'encontre de l'objectif du droit de l'Union.

1.2. Sur la situation des personnes pour lesquels un accord de prise ou de reprise en charge est intervenu

Quant aux personnes pour qui la responsabilité d'un autre Etat-membre est déjà établie et qui font l'objet d'un refus de séjour sur le fondement de l'article L.741-4 du CESEDA et d'une décision de remise sur le fondement de l'article L.531-2 du même code, la convocation ne leur permet pas de justifier qu'elles sont autorisées à demeurer sur le territoire français et qu'elles peuvent bénéficier des conditions minimales d'accueil. A l'évidence, on ne peut déduire de la mention « *le présent document ne vaut pas autorisation de séjour* » que la personne est autorisée à demeurer sur le territoire et encore moins de satisfaire les exigences fixées par les articles L. 561-5 et suivant et R 312-2 du code monétaire et financier pour l'ouverture d'un compte bancaire afin de percevoir effectivement l'allocation temporaire d'attente.

2. - Sur l'interruption du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente pour les personnes considérées comme en fuite (§8)

La note litigieuse indique que : « *S'agissant de la fermeture des droits, vos services communiqueront deux fois par mois une liste nominative des demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » pour lesquels le transfert a été effectivement réalisé (volontairement ou de manière contrainte) ainsi que la date du transfert.*

Enfin, j'appelle votre attention sur la nécessité de communiquer également la liste des personnes qui se seront volontairement soustraites à l'exécution de la mesure de transfert et que vous aurez déclarées « en fuite » au sens des dispositions des articles 19 et 20 du règlement (CE) n°343/2003, c'est-à-dire notamment, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat lorsque le demandeur s'est soustrait de façon intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative dans le but de faire obstacle à l'exécution de la mesure de transfert.

La note litigieuse, en utilisant le mot « *également* », indique donc aux préfets de signaler aux services de Pôle emploi les personnes considérées comme en fuite pour que ceux-ci interrompent le versement de l'allocation.

Or, il ressort clairement du paragraphe 5 de la décision n°335924 du 17 avril 2013 que « *dans l'intervalle, et en l'absence de dispositions nationales prises pour la transposition de l'article 16 de la directive du 27 janvier 2003, le bénéfice de l'allocation ne saurait être interrompu* ».

Le ministre ne peut invoquer la jurisprudence du juge des référés du Conseil d'Etat qui est intervenue antérieurement à cette décision collégiale (cf. a contrario, CE, réf., 11 octobre 2011, N°353002 et 353006)

Il existe donc un doute sérieux quant à la légalité.

PAR CES MOTIFS

Les associations requérantes demandent au Conseil d'État :

- de suspendre les dispositions des paragraphes 5 et 8 de la note du 23 avril 2013 et le modèle annexé à la note- ;
- d'enjoindre au ministre de diffuser un nouveau modèle de convocation permettant aux demandeurs d'asile de justifier de leur droit au maintien sur le territoire et au bénéfice des conditions matérielles d'accueil ;
- de mettre à la charge de l'Etat 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 22 mai 2013

Pour les associations requérantes



Patrick Peugeot
Président de la Cimade

Bordereau de pièces jointes

Pièce N° 1 : copie de la note du 23 avril 2013

Pièce N° 2 : requête en annulation

Pièce N° 3 : décision du bureau de la Cimade en date du 21 mai 2013

Pièce N°4 décision du bureau du GISTI en date du 21 mai 2013



n°1

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Service de l'asile
Département de l'asile à la frontière
Et de l'admission au séjour

Paris, le 23 AVR. 2013

Le ministre de l'intérieur

à

Mesdames et Messieurs les Préfets
Monsieur le Préfet de Police

Objet : Droit à l'allocation temporaire d'attente (ATA) des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin en application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

PJ : Document « Convocation Dublin » à utiliser impérativement.

A la suite d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat dans sa décision n°335924 du 7 avril 2011, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a, par un arrêt C-179/11 du 27 septembre 2012, jugé qu'un Etat membre, saisi d'une demande d'asile, est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil prévues par la directive 2003/09/CE du 27 janvier 2003, au demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, de demander à l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile de prendre ou de reprendre en charge ce demandeur, et que cette obligation ne cesse que lors du transfert effectif du demandeur vers cet Etat membre.

Si le Conseil d'Etat n'a pas encore définitivement statué sur le recours à l'origine de la question préjudicielle, la solution de la CJUE qui implique que les personnes dont la demande d'asile relève d'un autre Etat membre puissent bénéficier des conditions minimales d'accueil et, en particulier, de l'allocation temporaire d'attente (ATA), appelle des modifications législatives, notamment des articles L. 5423-8 et suivants du code du travail relatifs à l'ATA.

Dans l'attente de ces modifications, il convient de prendre, à titre transitoire, les mesures permettant d'assurer une application de la directive 2003/09/CE du 27 janvier 2003 conforme à l'interprétation donnée par la CJUE. Au demeurant, en se fondant sur l'arrêt de la CJUE du 27 septembre 2012, un certain nombre de demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » ont d'ores et déjà obtenu, après avoir actionné le juge des référés administratif, le bénéfice de l'ATA.

En outre, par deux ordonnances n° 365637 et 365638 du 14 février 2013 et au visa de l'arrêt de la Cour de justice, le juge des référés du Conseil d'Etat a admis le caractère suffisant du document, dit « convocation Dublin », qui doit être délivré, en application de la circulaire du 1^{er} avril 2011, au

demandeur d'asile placé en « procédure Dublin »¹. En effet, ce document, revêtu de la photographie du demandeur d'asile et comportant les indications complètes concernant son état civil, sa situation de famille et son domicile, permet concrètement à son titulaire de percevoir l'ATA auprès d'un établissement de crédit par lettres-chèques et, au besoin, l'ouverture d'un compte.

En conséquence, afin de permettre aux demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » de percevoir l'ATA et d'éviter tout contentieux dans l'octroi de cette allocation, vous veillerez à ce que ces personnes se voient délivrer par vos services ce document, dit « convocation Dublin », dont vous trouverez en pièce jointe un modèle qu'il convient d'utiliser impérativement.

En outre, les droits à l'ATA des demandeurs d'asile placés en procédure Dublin, ouverts dès qu'ils sollicitent auprès de vos services le bénéfice de l'asile, cessent à compter de leur transfert vers l'Etat responsable de leur demande, soit à la date fixée pour un retour volontaire, soit à la date du transfert sous la forme d'un départ contrôlé ou effectué sous escorte (article 7 du règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003). Par suite, afin de permettre à Pôle Emploi de disposer des informations nécessaires à l'ouverture des droits dans les délais les plus courts, vos services transmettront à la direction régionale de Pôle Emploi, chaque quinzaine, la liste nominative des demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin ».

S'agissant de la fermeture des droits, vos services communiqueront deux fois par mois une liste nominative des demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » pour lesquels le transfert a été effectivement réalisé (volontairement ou de manière contrainte) ainsi que la date du transfert.

Enfin, j'appelle votre attention sur la nécessité de communiquer également la liste des personnes qui se seront volontairement soustraites à l'exécution de la mesure de transfert et que vous aurez déclarées « en fuite » au sens des dispositions des articles 19 et 20 du règlement (CE) n° 343/2003, c'est-à-dire notamment, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, lorsque le demandeur s'est soustrait de façon intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative dans le but de faire obstacle à l'exécution de la mesure de transfert.

Je vous invite à mettre en œuvre ces instructions avec la plus grande rigueur eu égard aux enjeux qui s'attachent à une ouverture rapide des droits à l'ATA pour les demandeurs d'asile sous règlement Dublin, mais aussi à leur fermeture dans les meilleurs délais quand les conditions sont réunies, en raison du montant des crédits affectés au financement de cette allocation.

Vous voudrez bien procéder à la mise en œuvre de ces instructions dès réception de ce courrier et me tenir informé des éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer.

Pour le Ministre et par délégation,
Le secrétaire général à l'immigration et à
l'intégration



Luc Derepas

¹ Voir le point 1.2.3 de l'annexe 1 de la circulaire n° NOR IOCL1107084C du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration du 1^{er} avril 2011 relative au droit d'asile, à l'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 dit « règlement Dublin » et à la mise en œuvre des procédures d'examen prioritaire de certaines demandes d'asile mentionnées à l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.



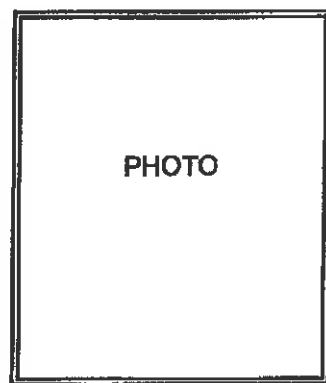
PREFECTURE DE.....

<p>DEMANDEUR D'ASILE</p> <p>PROCEDURE DE DETERMINATION DE L'ETAT MEMBRE RESPONSABLE</p> <p>REGLEMENT (CE) N°343/2003 du 18 février 2003</p>
--

CONVOCATION¹

NOM :
 Prénom :
 Date de naissance :
 Nationalité :
 Situation de famille² :
 Adresse :

N° AGDREF :



Fait à Paris, le
 Signature et cachet de l'autorité

LE PRESENT DOCUMENT NE VAUT PAS AUTORISATION DE SEJOUR

Le porteur de ce document doit se présenter (avec sa famille au complet, adultes concernés et enfants) à (coordonnées du service de la préfecture concernée)

A la date du				
A la date du				

Ce document peut être produit pour toute démarche administrative

¹ Délivrée dans le cadre de la procédure de détermination de l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile (article L 741-4 1° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)
² Préciser l'identité du conjoint et des enfants le cas échéant

5€

PJ89930



(2)

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUETE EN ANNULATION

POUR :

- La **Cimade**, service oecuménique d'entraide, représentée par son Président, Patrick Peugeot, domicilié en son siège, 64 rue Clisson, 75013 Paris.

Mandataire unique

- Le **Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti)** représenté par son Président, Stéphane Maugendre, domicilié en son siège, 3 Villa Marcès, 75011 Paris.

Demandeurs

Monsieur le ministre de l'intérieur

Défendeur

OBJET : annulation de la note du 23 avril 2013 relative au droit à l'allocation temporaire d'attente (ATA) des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin en application du règlement (CE) n° 343/2003 dit Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

I EXPOSE DES FAITS

Par un arrêt C-179/11 du 27 septembre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne en réponse à la demande préjudicielle formulée par le Conseil d'État dans sa décision n°335924 du 7 avril 2011, a dit pour droit que :

« 1) La directive 2003/09/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, doit être interprétée en ce sens qu'un État membre saisi d'une demande d'asile est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile établies par la directive 2003/09 même à un demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil, du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, de requérir un autre État membre aux fins de prendre en charge ou de reprendre en charge ce demandeur en tant qu'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile.

2) L'obligation pour l'État membre saisi d'une demande d'asile d'octroyer les conditions minimales établies par la directive 2003/09 à un demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement n° 343/2003, de requérir un autre État membre aux fins de prendre en charge ou de reprendre en charge ce demandeur en tant qu'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile cesse lors du transfert effectif du même demandeur par l'État membre requérant et la charge financière de l'octroi de ces conditions minimales incombe à ce dernier État membre, sur lequel pèse ladite obligation. »

Par une décision n°335924 du 17 avril 2013, le Conseil d'Etat a jugé que :

« 2. Considérant que dans l'arrêt du 27 septembre 2012 par lequel elle s'est prononcée sur les questions dont le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, l'avait saisie à titre préjudiciel, la Cour de Justice de l'Union européenne a dit pour droit que la directive du 27 janvier 2003 devait être interprétée en ce sens qu'un Etat membre saisi d'une demande d'asile est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil garanties par cette directive, y compris à un demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, dit " Dublin II, de requérir un autre Etat membre aux fins de prendre en charge ou de reprendre en charge ce demandeur en tant qu'Etat membre responsable de l'examen de sa demande d'asile, et que cette obligation ne prend fin, le cas échéant, que lors du transfert effectif du demandeur par l'Etat membre requérant, la charge financière de l'octroi des conditions minimales incombant, jusqu'à cette date, à ce dernier Etat membre ;

3. Considérant, d'une part, que si le demandeur d'asile dont la demande relève de la compétence d'un autre Etat européen, que la France décide de requérir en application du règlement du 18 février 2003, peut se voir refuser l'admission au séjour en application du 1° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il dispose cependant du droit de rester en France en application des dispositions précises et inconditionnelles de l'article 7 de la directive du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, ainsi que l'a d'ailleurs jugé la Cour de justice dans son arrêt du 27 septembre 2012 ; qu'il doit, dès lors, pouvoir accéder aux conditions minimales d'accueil prévues par la directive du 27 janvier 2003 ;

4. Considérant, d'autre part, que si, l'article L. 5423-8 du code du travail prévoit que " Sous réserve des dispositions de l'article L. 5423-9, peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente : / 1° Les ressortissants étrangers 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 des conditions d'âge et de ressources (...) ", il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que ces dispositions, qui doivent être interprétées à la lumière de la directive du 27 janvier 2003, n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'exiger la détention d'un titre de séjour ou d'un récépissé pour le demandeur d'asile dont la demande relève de la compétence d'un autre Etat, que la France décide de requérir en application du règlement du 18 février 2003 ;

que, par suite, ce demandeur a, sous réserve des dispositions de l'article L. 5423-9 du code du travail, droit à l'allocation temporaire d'attente lorsqu'il remplit les conditions d'âge et de ressources prévues, jusqu'à ce qu'il ait effectivement été transféré dans l'Etat requis ou, le cas échéant, jusqu'à ce que la France, ayant finalement engagé l'examen de sa demande, se soit prononcée sur celle-ci ;

5. Considérant que, dans l'intervalle, et en l'absence de dispositions nationales prises pour la transposition de l'article 16 de la directive du 27 janvier 2003, le bénéfice de l'allocation ne saurait être interrompu ».

Votre juridiction a donc annulé le point I.2.2 en ce qu'il excluait les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure « Dublin » du bénéfice de l'allocation.

Par note d'instruction non publiée du 23 avril 2013, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a indiqué aux préfets que : « Dans l'attente de [modifications législatives], il convient de prendre, à titre transitoire, les mesures permettant d'assurer une application de la directive 2003/09/CE du 27 janvier 2003 conforme à l'interprétation donnée par la CJUE. Au demeurant, en se fondant sur l'arrêt de la CJUE du 27 septembre 2012, un certain nombre de demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » ont d'ores et déjà obtenu, après avoir actionné le juge des référés administratif, le bénéfice de l'ATA.

En outre, par deux ordonnances n° 365637 et 365638 du 14 février 2013 et au visa de l'arrêt de la Cour de justice, le juge des référés du Conseil d'État a admis le caractère suffisant du document dit « convocation Dublin », qui doit être délivré, en application de la circulaire du 1^{er} avril 2011, au demandeur d'asile placé en « procédure Dublin ». En effet, ce document, revêtu de la photographie du demandeur d'asile et comportant les indications complètes concernant son état civil, sa situation de famille et son domicile, permet concrètement à son titulaire de percevoir l'ATA auprès d'un établissement de crédit par lettres chèques et au besoin, l'ouverture d'un compte.

En conséquence, afin de permettre aux demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » de percevoir l'ATA et d'éviter tout contentieux dans l'octroi de cette allocation, vous veillerez à ce que ces personnes se voient délivrer par vos services ce document, dit « convocation Dublin », dont vous trouverez en pièce jointe un modèle qu'il convient d'utiliser impérativement.

En outre, les droits à l'ATA des demandeurs d'asile placés en procédure Dublin, ouverts dès qu'ils sollicitent auprès de vos services le bénéfice de l'asile, cessent à compter de leur transfert vers l'État responsable de leur demande, soit à la date fixée pour un retour volontaire, soit à la date du transfert sous la forme d'un départ contrôlé ou effectué sous escorte (article 7 du règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003). Par suite, afin de permettre à Pôle Emploi de disposer des informations nécessaires à l'ouverture des droits dans les délais les plus courts, vos services transmettront à la direction régionale de Pôle Emploi, chaque quinzaine, la liste nominative des demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin ».

S'agissant de la fermeture des droits, vos services communiqueront deux fois par mois une liste nominative des demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » pour lesquels le transfert a été effectivement réalisé (volontairement ou de manière contrainte) ainsi que la date du transfert.

Enfin, j'appelle votre attention sur la nécessité de communiquer également la liste des personnes qui se seront volontairement soustraites à l'exécution de la mesure de transfert et que vous aurez déclarées « en fuite » au sens des dispositions des articles 19 et 20 du règlement (CE) n° 343/2003, c'est-à-dire notamment, selon la jurisprudence du Conseil d'État lorsque le demandeur s'est soustrait de façon intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative dans le but de faire obstacle à l'exécution de la mesure de transfert.

Je vous invite à mettre en oeuvre ces instructions avec la plus grande rigueur eu égard aux enjeux qui s'attachent à une ouverture rapide des droits à l'ATA pour les demandeurs d'asile sous règlement Dublin, mais aussi à leur fermeture dans les meilleurs délais quand les conditions sont réunies, en raison du montant des crédits affectés au financement de cette allocation.

Vous voudrez bien procéder à la mise en oeuvre de ces instructions dès réception de ce courrier et me tenir informé des éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer. «

Les associations requérantes demandent la suspension des dispositions de 5^{ème} et 8^{ème} paragraphes de la note d'instruction.

II DISCUSSION

A / SUR LA RECEVABILITÉ

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 note litigieuse est une instruction de portée générale qui relève de la compétence du juge des référés du Conseil d'Etat.

2. - Sur l'intérêt à agir des associations requérantes

2.1. Sur l'intérêt à agir de la Cimade

L'article 1er des statuts de la Cimade précise que : « *La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec ceux qui souffrent, qui sont opprimés et exploités et d'assurer leur défense, quelles que soient leur nationalité, leur origine, ou leur position politique ou religieuse. En particulier, elle a pour objet de combattre le racisme.* »

La Cimade par son travail quotidien de défense du droit des étrangers et du droit d'asile, notamment par des permanences d'accompagnement juridique et sociale où elle est amenée à rencontrer de nombreux demandeurs d'asile sous procédure Dublin qui ne peuvent enregistrer ou percevoir l'allocation temporaire d'attente.

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)

Par décision du bureau du 21 mai 2013, le président a été autorisé à ester en justice. (cf. pièce N°3).

2.2. Sur l'intérêt à agir du Gisti

Selon l'article 1^{er} de ses statuts, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, a pour objet :

- « - de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;
- d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- 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 ;
- 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 ».

L'intérêt à agir du Gisti a été de très nombreuses fois reconnu depuis le début des années quatre-vingt dans des décisions concernant des restrictions au droit d'asile (v. par ex. CE, 5 avril 2006, *Gisti et a.*, et 17 avril 2013, N°335924).

Par décision du bureau du 21 mai 2013, le président a été autorisé à ester en justice (pièce N°4).

3. - Sur l'impérativité de la note

La note litigieuse est susceptible d'un recours en excès de pouvoir car elle contient des formules impératives : ainsi la note indique que les préfets doivent impérativement utiliser le modèle annexé à la note et demande « *de mettre en oeuvre ces instructions avec la plus grande rigueur* ». (Cf. CE, 18 décembre 2002, N°233618).

B AU FOND

2. - Sur le modèle de convocation Dublin (§5 et annexe de la note)

La note litigieuse prescrit que « vous veillerez à ce que ces personnes se voient délivrer par vos services ce document, dit « convocation Dublin », dont vous trouverez en pièce jointe un modèle qu'il convient d'utiliser impérativement » .

Le modèle en annexe outre des informations relatives à l'état civil et sur les dates de convocation du demandeur précise que « **le présent document ne vaut pas autorisation de séjour** ».

Il ressort tant de l'article 6 de la directive 2003/9/CE que de la décision du 17 avril 2013 précitée que le demandeur d'asile « Dubliné » dispose cependant du droit de rester en France, nonobstant la circonstance qu'il a fait l'objet d'un refus de séjour sur le fondement de l'article L.741-4 1° du CESEDA.

La note litigieuse prescrit de délivrer des convocations à toutes les personnes faisant l'objet d'une procédure « Dublin » et ne distingue pas la situation des personnes pour lesquelles la procédure de détermination et de saisine de l'Etat membre est en cours de celle pour lequel celle-ci a abouti à une réponse favorable. Pourtant leur situation est différente.

1.1 Sur la situation des personnes pour lesquelles la procédure de détermination et de saisine de l'Etat membre est en cours

Le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, fixe les critères et les procédures à suivre pour la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile. Le chapitre III décrit les critères hiérarchisés pour la détermination et le chapitre V la procédure à suivre pour la prise en charge et la reprise en charge du demandeur.

Il ressort clairement de ces dispositions que c'est seulement, après saisine par l'autorité administrative, « lorsque l'Etat membre requis accepte la prise en charge d'un demandeur » (article 19) ou quand « l'Etat membre accepte la reprise en charge » (article 20) que l'on peut considérer que **la demande d'asile relève de la compétence** d'un autre Etat au sens des dispositions du 1° de l'article L.741-4 du CESEDA.

On ne peut considérer que l'existence d'une preuve ou indice au sens de l'article 18 (notamment un rapprochement positif dans la base de données EURODAC, créée par le règlement 2725/2000/CE du 11 décembre 2000) soit une présomption irréfragable de cette responsabilité car l'autorité administrative peut faire une application erronée des critères du règlement et saisir plusieurs États-membres à la fois alors que selon l'article 3-1 du règlement, « **la demande d'asile est examinée par un seul Etat membre, qui est celui que les critères énoncés au chapitre III désignent comme responsable.** »

Les dispositions réglementaires ont encadré le délai dans lequel l'autorité administrative doit statuer sur une demande d'admission au séjour au titre de l'asile. L'article R.741-2 du CESEDA prévoit ainsi que « **Dans un délai de quinze jours après qu'il a satisfait aux obligations prévues à l'article R. 741-2, l'étranger est mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour portant la mention "en vue de démarches auprès de l'OFPPRA", d'une validité d'un mois, pour autant qu'il ne soit pas fait application du 1° au 4° de l'article L. 741-4 sans préjudice des dispositions du premier alinéa de l'article L. 742-6** ».

Il résulte de ce qui précède que, sauf si l'autorité administrative a requis un État-membre qui a accepté la prise ou la reprise en charge dans ce délai, elle ne peut refuser de délivrer l'autorisation provisoire de séjour en vue de démarches auprès de l'OFPRA prévue par l'article précité permettant de bénéficier des mesures prévues par la loi pour assurer des conditions matérielles d'accueil.

Au surplus, cette interprétation est également la plus conforme avec les dispositions de l'article 6 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 qui prévoient que : « *Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent, dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande auprès des autorités compétentes, un certificat délivré à leur nom attestant leur statut de demandeur d'asile ou attestant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire de l'État membre pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen.* ».

C'est le sens des conclusions de l'avocate générale de la CJUE dans l'affaire *Cimade et Gisti c/ ministre de l'intérieur*. Elle considère que « *En effet, pour que l'argument de la République française puisse prospérer, il faudrait que la réglementation prévoit, expressément ou implicitement, une catégorie distincte de «demandeurs de pré-asile» – c'est-à-dire de demandeurs d'asile se trouvant sur le territoire de l'État membre d'accueil et devant être traités différemment des autres demandeurs d'asile au motif que cet État ne leur a pas encore fourni un titre de séjour approprié. La législation ne comporte aucune disposition à cet égard. Au contraire, l'article 6, paragraphe 1, de la directive relative aux conditions d'accueil oblige les États membres à s'assurer qu'un demandeur d'asile reçoive, dans un délai de trois jours après le dépôt de sa demande, un document certifiant son statut de demandeur d'asile et attestant qu'il est autorisé à demeurer sur le territoire de cet État tant que sa demande est en attente ou en cours d'examen. Il me semble non seulement que la République française interprète mal la directive, mais aussi qu'elle l'applique de manière incorrecte* » (§46).

Or la note litigieuse en prescrivant aux préfets de délivrer un document ne valant pas autorisation de séjour alors même que la procédure de saisine d'un Etat n'a pas abouti va à l'encontre de l'objectif du droit de l'Union.

1.2. Sur la situation des personnes pour lesquels un accord de prise ou de reprise en charge est intervenu

Quant aux personnes pour qui la responsabilité d'un autre État-membre est déjà établie et qui font l'objet d'un refus de séjour sur le fondement de l'article L.741-4 du CESEDA et d'une décision de remise sur le fondement de l'article L.531-2 du même code, la convocation ne leur permet pas de justifier qu'elles sont autorisées à demeurer sur le territoire français et qu'elles peuvent bénéficier des conditions minimales d'accueil. A l'évidence, on ne peut déduire de la mention « *le présent document ne vaut pas autorisation de séjour* » que la personne est autorisée à demeurer sur le territoire et encore moins de satisfaire les exigences fixées par les articles L 561-5 et suivant et R 312-2 du code monétaire et financier pour l'ouverture d'un compte bancaire afin de percevoir effectivement l'allocation temporaire d'attente.

2. - Sur l'interruption du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente pour les personnes considérées comme en fuite (§8)

La note litigieuse indique que : « *S'agissant de la fermeture des droits, vos services communiqueront deux fois par mois une liste nominative des demandeurs d'asile placés en « procédure Dublin » pour lesquels le transfert a été effectivement réalisé (volontairement ou de manière contrainte) ainsi que la date du transfert.*

Enfin, j'appelle votre attention sur la nécessité de communiquer également la liste des personnes qui se seront volontairement soustraites à l'exécution de la mesure de transfert et que vous aurez déclarées « en fuite » au sens des dispositions des articles 19 et 20 du règlement (CE) n°343/2003, c'est-à-dire notamment, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat lorsque le demandeur s'est soustrait de façon intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative dans le but de faire obstacle à l'exécution de la mesure de transfert.

La note litigieuse, en utilisant le mot « également », indique donc aux préfets de signaler aux services de Pôle emploi les personnes considérées comme en fuite pour que ceux-ci interrompent le versement de l'allocation.

Or, il ressort clairement du paragraphe 5 de la décision n°335924 du 17 avril 2013 que « *dans l'intervalle, et en l'absence de dispositions nationales prises pour la transposition de l'article 16 de la directive du 27 janvier 2003, le bénéfice de l'allocation ne saurait être interrompu* ».

Le ministre ne peut invoquer la jurisprudence du juge des référés du Conseil d'Etat qui est intervenue antérieurement à cette décision collégiale (cf. a contrario, CE, réf., 11 octobre 2011, N°353002 et 353006)

La note sera donc annulée.

PAR CES MOTIFS

Les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat :

- d'annuler les dispositions des 5^e et 8^e paragraphes de la note du 23 avril 2013 et le modèle annexé à la note-
- d'enjoindre au ministre de diffuser un nouveau modèle de convocation permettant aux demandeurs d'asile de justifier de leur droit au maintien sur le territoire et au bénéfice des conditions matérielles d'accueil
- de condamner l'Etat à verser aux associations requérantes a 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 22 mai 2013

Pour les associations requérantes



Patrick Peugeot
Président de la Cimade

Décision du bureau de la Cimade en date du 21 mai 2013

« Le bureau de la Cimade autorise le président à ester en justice, y compris en référé, à l'encontre de la note du 23 avril 2013 relative au droit à l'allocation temporaire d'attente (ATA) des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin en application du règlement (CE) n° 343/2003 dit Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Fait à Paris, le 21 mai 2013.



Patrick Peugeot Président

Extrait des délibérations du bureau

Le bureau du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), réuni le samedi 18 mai 2013 au siège de l'association (3 villa Marcès, 75011 Paris), a décidé, conformément à l'article 11 de ses statuts,

– d'autoriser Stéphane Maugendre, son président, à déposer **un recours en annulation et un référé suspension** contre la note du 23 avril 2013 relative au droit à l'allocation temporaire d'attente (ATA) des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin en application du règlement (CE) n° 343/2003 dit Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ;

– de désigner la Cimade comme mandataire unique.

Fait à Paris, le 21 mai 2013.

Extrait certifié conforme à l'original.



Danièle Lochak
Membre du bureau