Anne SEVAUX
Paul MATHONNET
Société Civile Professionnelle
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT
ET A LA COUR DE CASSATION
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS
tél : 01.43.17.39.00
cabinet@as-pm.fr

22952

CONSEIL D'ETAT

Section du Contentieux

RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

MÉMOIRE COMPLÉMENTAIRE

Pour : L'association Accueil Demandeurs d'Asile (ADA)

L'association Les Amoureux au ban public

L'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (ANAFE)

L'association Avocats pour la Défense Des Etrangers (ADDE)

L'association Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués (CIMADE)

L'Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et trans à l'Immigration et au Séjour (ARDHIS)

L'association Dom'asile

L'Association des avocats Elena France (ELENA)

La Fédération des Associations de Solidarité avec Tou·te·s les Immigré·e·s (FASTI)

Le Groupe d 'Information et de Soutien aux Immigré·e·s (GISTI)

La Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen (LDH)

Le Syndicat des Avocats de France (SAF)

Le Syndicat de la Magistrature (SM)

demandeurs
S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET

A l'appui du pourvoi n° 518617

FAITS ET PROCEDURE

1. Le régime des conditions matérielles d'accueil dont peuvent bénéficier les demandeurs d'asile est fixé aux articles L.550-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) transposant la directive n° 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 dite directive « Accueil ».

Ces dispositions ont été récemment réformées avec l'adoption le 14 mai 2024 par le Conseil de l'Union européenne du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Ce corpus normatif est composé de neufs règlements d'applicabilité directe [1] et d'une directive nécessitant des mesures de

[1] Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil ;
Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE ;

Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 ;

Règlement (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE) 2021/1147 ;

transposition, la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

Par cette réforme, la directive n° 2013/33/UE a été abrogée et son article 20 relatif aux cas de limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil a été remplacé par l'article 23 de la directive (UE) n° 2024/1346, lequel dispose que :

> *« 1. En ce qui concerne les demandeurs qui sont tenus d'être présents sur leur territoire conformément à l'article 17, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1351, les États membres peuvent limiter ou retirer l'allocation journalière.*
>
> *Si cela est dûment justifié et proportionné, les États membres peuvent également:*
>
> *a) limiter d'autres conditions matérielles d'accueil, ou*
> *b) lorsque le paragraphe 2, point e), s'applique, retirer d'autres conditions matérielles d'accueil.*
>
> *2. Les États membres peuvent prendre une décision conformément au paragraphe 1 lorsqu'un demandeur :*
>
> *a) abandonne une zone géographique dans laquelle le demandeur peut circuler librement conformément à l'article 8 ou la résidence dans un lieu déterminé désigné par l'autorité compétente conformément à l'article 9, sans autorisation, ou prend la fuite ;*
> *b) ne coopère pas avec les autorités compétentes ou ne respecte pas les exigences procédurales qu'elles ont fixées ;*

Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013 ;

Règlement (UE) 2024/1352 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant les règlements (UE) 2019/816 et (UE) 2019/818 aux fins de l'introduction du filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures ;

Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 ;

Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil ;

Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147.

c) a introduit une demande ultérieure telle qu'elle est définie à l'article 3, point 19), du règlement (UE) 2024/1348 ;
d) a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil ;
e) a manqué gravement ou de façon répétée au règlement du centre d'hébergement ou s'est comporté de manière violente ou menaçante dans le centre d'hébergement ; ou
f) ne participe pas aux mesures d'intégration obligatoires, lorsqu'elles sont prévues ou facilitées par l'État membre, sauf en cas de circonstances qui échappent au contrôle du demandeur.

3. Lorsqu'un État membre a pris une décision dans le cadre d'une situation visée au paragraphe 2, point a), b) ou f), et que les circonstances sur lesquelles cette décision reposait cessent d'exister, il examine s'il est possible de rétablir certaines ou l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou limitées. Lorsque les conditions matérielles d'accueil ne sont pas toutes rétablies, l'État membre prend une décision dûment motivée et la notifie au demandeur.

4. Les décisions prises conformément au paragraphe 1 du présent article le sont objectivement et impartialement après un examen au fond au cas par cas et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière du demandeur, en particulier dans le cas des demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent à tous les demandeurs l'accès aux soins de santé conformément à l'article 22 et leur garantissent un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales.

5. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou limitées avant qu'une décision ne soit prise dans le cas d'une situation visée au paragraphe 2. »

2. Afin d'assurer la mise en oeuvre de ces nouvelles normes et éviter toute contradiction entre ces dernières et les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en vigueur au niveau national, le gouvernement a adopté, après avoir recueilli l'avis du Conseil d'Etat à ce titre en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative (cf. **productions**), de nouveaux textes.

C'est ainsi qu'a été adopté le décret n° 2026-454 du 6 juin 2026 modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et adaptant ses dispositions au Pacte européen sur la migration et l'asile avec pour objet, notamment, de « *défi[nir] les conditions d'accueil dont bénéficient les demandeurs d'asile, notamment les conditions matérielles d'accueil, et le régime de limitation et de retrait qui leur est applicable* » et « *précise[r] les sanctions*

applicables en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement intérieur du lieu d'hébergement ».

Plus précisément, l'article 11 du décret contesté du 6 juin 2026 a modifié l'article R.551-23 du CESEDA, ajoutant aux cas de retrait partiel ou total des conditions matérielles d'accueil prévus à l'article L.551-16 « *tout autre manquement grave ou répété au [règlement du lieu d'hébergement] ou de comportement violent ou menaçant du demandeur dans ce lieu, retirer, partiellement ou totalement, les conditions matérielles d'accueil* ».

C'est à ce titre que le décret du 6 juin 2026 est attaqué dans le cadre de la présente requête.

DISCUSSION

Outre qu'il ne fait aucun doute sur sa recevabilité **[I]**, l'examen du moyen soulevé dans la présente requête ne peut que conduire à l'annulation du décret contesté **[II]**.

I. Sur la recevabilité de la requête

1. Les organisations exposantes jouissent toutes d'un intérêt à agir contre le décret du 6 juin 2026 en ce qu'il préjudicie soit à leurs intérêts propres, soit à l'intérêt collectif qu'elle défende.

La plupart des organisations demanderesses telles que Accueil Demandeurs d'Asile (ADA), Les Amoureux au ban public, l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (ANAFE), le Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués (CIMADE), l'Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et trans à l'Immigration et au Séjour (ARDHIS), Dom'asile, l'Association des avocats Elena France (ELENA), la Fédération des Associations de Solidarité avec Tou·te·s les Immigré·e·s (FASTI), le Groupe d 'Information et de Soutien aux Immigré·e·s (GISTI) ou encore la Ligue française pour la défense des droits de

l'Homme et du citoyen (LDH) oeuvrent en effet pour la défense des droits des ressortissants étranges et de leurs conditions d'accueil en France :

« Cette association a pour objet :

a) d'écouter et d'aider les personnes sollicitant l'asile en France.
b) de défendre le droit d'asile. » **(Statuts ADA)**

« 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 » **(Statuts de la CIMADE)**

« L'objet de l'association est d'entreprendre des actions concrètes, sociales, culturelles, éducatives et politiques visant à lutter contre toutes les formes de discriminations dont sont victimes les personnes homosexuelles et trans en France et en Europe, et à faire reconnaître leurs droits, notamment en matière d'immigration et de séjour. » **(Statuts de l'ARDHIS)**

« *Le Groupe d'information et de soutien des immigrée-s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901, a pour objet :*

- *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ;*
- *d'informer celles-ci 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.* » **(Statuts du GISTI)**

« *Il est constitué une association française destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme de 1950 et ses protocoles additionnels.*

Elle œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile, de droit

civil, politique, économique, social, environnemental et culturel. […] » **(Statuts de la LDH)**

Par ailleurs, s'agissant du Syndicat des Avocats de France (SAF) et du Syndicat de la Magistrature (SM), il y a lieu de souligner que leur objet n'est pas uniquement de défendre les intérêts de la profession d'avocat et magistrat mais s'attache également à promouvoir les droits et libertés individuels.

Ainsi, le Syndicat des Avocats de France encourage :

« 6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté ;

7. L'action pour la défense des droits de 1a défense et des libertés dans le monde . ».

De même, le Syndicat de la Magistrature se donne comme objet « *de veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques* ».

Partant, faute de prévoir les garanties suffisantes s'agissant des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France lors de l'instruction de leur demande, contrairement aux textes européens et à leur interprétation par la Cour de justice de l'Union européenne, le décret contesté a pour effet de placer les personnes concernées dans une situation de précarité et de vulnérabilité contre laquelle luttent toutes les organisations exposantes de sortes qu'elle jouissent d'un intérêt à agir pour en contester les dispositions.

II. Sur l'erreur de droit prise de la méconnaissance par le décret attaqué du paragraphe 4 de l'article 24 de la directive n° 2024/1346/UE du 14 mai 2024 en ce qu'il prévoit à l'article R. 551-23 du CESEDA que l'Office français de l'immigration et de l'intégration peut, en cas de tout autre manquement grave ou répété au même règlement ou de comportement violent ou menaçant du demandeur dans ce lieu, retirer, partiellement ou totalement, les conditions matérielles d'accueil sans préciser que ce retrait ne peut porter sur l'ensemble des conditions matérielles d'accueil et que l'office doit, en toutes circonstances, assurer au demandeur l'accès aux soins de santé conformément à l'article 22 de la directive et leur garantir un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationale

1. Le candidat à l'asile bénéficie d'un droit au séjour provisoire, quel que soit le fondement juridique de sa demande, au cours duquel il bénéficie également de plusieurs droits spécifiques convergeant vers un objectif unique à savoir lui « *garantir un certain niveau de vie pour satisfaire ses besoins essentiels alors qu'il n'est pas autorisé à exercer une activité professionnelle* ». (V. Tchen, « Fasc. 233-70 : ÉTRANGERS. – Asile. – Accès à la protection - Séjour en France - Cessation de la protection », *JurisClasseur Administratif,* LexisNexis, 14 novembre 2024 (à jour : 29 octobre 2025), §. 229).

L'étendue de ces droits a été définie sous l'influence du législateur européen, notamment la directive n° 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 dite directive « Accueil », laquelle prévoyait que « *les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* » (art. 17, §. 2).

Comme relevé par Jean Richard de la Tour dans ses conclusions sous l'affaire *Sidi Bouzid*, cette prise en charge poursuit un triple objectif :

> *« Elle permet, tout d'abord, de garantir la protection effective du demandeur sur le territoire de l'État membre d'accueil, participant ainsi à réduire le risque de marginalisation auquel il est exposé ainsi que la tentation de ''mouvements secondaires''. Ensuite, ladite prise en charge met le demandeur en mesure d'exercer son droit d'asile en lui permettant de participer à la procédure*

> *d'examen de sa demande conformément aux droits qui lui sont reconnus et aux obligations qui lui incombent au titre des directives 2011/95 et 2013/32. Enfin, la même prise en charge doit permettre à l'État membre d'accueil de procéder à un examen diligent de la demande de protection internationale, puisque, malgré la sanction adoptée, cet État doit rester en mesure de localiser le demandeur aux fins de la notification des différentes convocations et réunions. »* (Conclusions de l'avocat général, Jean Richard de la Tour, sous présentées le 19 juin 2025 dans l'affaire n° C-184/24, *Sidi Bouzid c. Ministero dell'Interno – U.T.G. – Prefettura di Milano,* §. 57).

L'octroi de ces conditions matérielles d'accueil a été précisé dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) (art. L.550-1 et suivants) et comprennent l'hébergement des demandeurs d'asile (CESEDA, art. L.552-1 et suivants) ainsi qu'une allocation complémentaire (CESEDA, art. L.553-1 et suivants).

La directive du 26 juin 2013 prévoyait déjà la possibilité de limiter ou retirer les conditions matérielles d'accueil, « *en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent* » (art. 20, §. 4).

La réforme survenue en 2024 avec l'adoption du Pacte européen sur la migration et l'asile a repris ce principe avec la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale n'a pas modifié cette possibilité en prévoyant que, si cela est dûment justifié et proportionné, les États membres peuvent également limiter ou retirer les conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur « *a manqué gravement ou de façon répétée au règlement du centre d'hébergement ou s'est comporté de manière violente ou menaçante dans le centre d'hébergement* » (art. 23, 2., e)).

2. Ces dispositions doivent toutefois se concilier avec les autres exigences des directives « Accueil », notamment le fait que les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions précitées « *sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées* », « *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* » et que « *les États 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* » (directive

n° 2013/33/UE, art. 20, §. 5 de la directive 2013), article 19 qui précise que « *1. Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves. 2. Les États membres fournissent l'assistance médicale ou autre nécessaire aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, y compris, s'il y a lieu, des soins de santé mentale appropriés* » (dispositions similaires reprises de la directive n° 2024/1346/UE, art. 23, §. 4 et art. 22).

Comme précisé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Haqbin*, si « *l'obligation pour les États membres de faire en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil n'est pas absolue* », eu égard aux dispositions de l'article 20 de la directive 2013/33, « *toute sanction, au sens du paragraphe 4 de cet article, doit être objective, impartiale, motivée et proportionnée à la situation particulière du demandeur et doit, en toutes circonstances, préserver son accès aux soins médicaux ainsi qu'un niveau de vie digne* » (CJUE, 12 novembre 2019, *Zubair Haqbin c. Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, n° C-233/18, §. 35 et §. 45), la Cour précisant :

> *« S'agissant plus particulièrement de l'exigence relative à la préservation de la dignité du niveau de vie, il ressort du considérant 35 de la directive 2013/33 que cette dernière vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application, notamment, de l'article 1er de la charte des droits fondamentaux et doit être mise en œuvre en conséquence. À cet égard, le respect de la dignité humaine, au sens de cet article, exige que la personne concernée ne se trouve pas dans une situation de dénuement matériel extrême qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que ceux de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se laver, et qui porterait ainsi atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec cette dignité (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, point 92 et jurisprudence citée).*
>
> *47 Or, l'imposition d'une sanction consistant, sur le seul fondement d'un motif visé à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, à retirer, fût-ce de manière temporaire, le bénéfice de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil ou des conditions matérielles d'accueil relatives au logement, à la nourriture ou à l'habillement serait inconciliable avec l'obligation, découlant de l'article 20, paragraphe 5, troisième phrase, de cette directive, de garantir au demandeur un niveau de vie digne, dès lors qu'elle priverait celui-ci de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que précisés au point précédent.*
>
> *48 Une telle sanction reviendrait en outre à méconnaître l'exigence de proportionnalité inscrite à l'article 20, paragraphe 5, deuxième phrase, de la directive 2013/33, dans la mesure où même les sanctions*

les plus sévères visant à réprimer, en matière pénale, les manquements ou comportements visés à l'article 20, paragraphe 4, de cette directive ne peuvent priver le demandeur de la possibilité de pourvoir à ses besoins les plus élémentaires.

*[…] 51 S'agissant d'une sanction consistant, sur le fondement d'un motif visé à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, à limiter le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, y compris à retirer ou à limiter le bénéfice de l'allocation journalière, il appartient aux autorités compétentes d'assurer en toutes circonstances que, conformément à l'article 20, paragraphe 5, de cette directive, une telle sanction soit, eu égard à la situation particulière du demandeur ainsi qu'à l'ensemble des circonstances de l'espèce, conforme au principe de proportionnalité **et** ne porte pas atteinte à la dignité de ce demandeur. »* (idem, nous soulignons et sublimons)

Deux enseignements peuvent être tirés de cette jurisprudence.

(i) Le premier tient à ce que, non seulement lorsqu'un Etat membre retire ou refuse le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, y compris à titre de sanctions, il doit faire usage de proportionnalité eu égard à la vulnérabilité de la personne et l'irrégularité qui lui est reproché mais, de surcroît, cette limitation ne peut être telle qu'elle place l'intéressé dans une situation où il est totalement démuni de sorte qu'elle porterait atteinte à sa dignité.

Dit autrement, sans interdire par principe la possibilité pour les Etats membres de limiter les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, le législateur européen y a fixé deux garanties tenant, d'une part, « *au respect du principe de proportionnalité* » et, d'autre part, au respect « *de la dignité humaine* » (conclusions de l'avocat général, Jean Richard de la Tour, sous présentées le 19 juin 2025 dans l'affaire n° C-184/24, *Sidi Bouzid c. Ministero dell'Interno – U.T.G. – Prefettura di Milano*, §. 52 (sous l'empire de la directive 2013, art. 20).

(ii) Le second est que, si dans l'arrêt *Haqbin*, la Cour de justice de l'Union européenne a admis que « l*e régime de sanctions applicable peut, en principe, porter sur les conditions matérielles d'accueil, celle-ci a toutefois immédiatement tempéré cette considération compte tenu de ces exigences et exclu la possibilité d'un retrait, même temporaire, de l'ensemble de ces conditions* » (Conclusions de l'avocat général, Jean Richard de la Tour, sous présentées le 19 juin 2025 dans l'affaire n° C-184/24, *Sidi Bouzid c. Ministero dell'Interno – U.T.G. – Prefettura di Milano*, §. 54).

Ceci découle de ce qui a été exposé *supra* dans la mesure où si l'ensemble des conditions matérielles d'accueil est retiré à un demandeur d'asile, ce dernier ne pourra plus subvenir à ces besoins les plus élémentaires - tels que se loger, se nourrir, se laver ou se vêtir - de sorte qu'il serait ainsi porté atteinte à sa santé physique ou mentale ou cela le mettrait dans un état de dégradation incompatible avec cette dignité.

3. Pour toutes ces raisons, il ne saurait être retiré à un demandeur d'asile, y compris à titre de sanction, « *le bénéfice de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil, au sens de l'article 2, sous f) et g), de la directive 2013/33, dès lors qu'elle aurait pour effet de priver ce demandeur de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires, à savoir ceux de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se laver* » (CJUE, 18 décembre 2025, *Sidi Bouzid c. Ministero dell'Interno – U.T.G. – Prefettura di Milano*, n° C-184/24, §. 73).

En d'autres termes, parce que les conditions matérielles d'accueil ont, avant tout, « *un objet humanitaire* » (conclusions lues de Dorothée Pradines lues sous CE, avis, 2ème/7ème CHR, 30 janvier 2025, n° 498412), non seulement toute décision visant à limiter le bénéfice de ces dernières doit, d'une part, être strictement proportionnée à la vulnérabilité du demandeur d'asile et, d'autre part, appréciée de telle manière à ne pas porter atteinte à sa dignité mais, de surcroît et à ce titre, il existe un seuil minimal d'assistance à fournir à ces personnes auxquelles il ne peut être refusé l'ensemble des conditions matérielles d'accueil sauf à les placer dans une situation de grande vulnérabilité incompatible avec le respect de leur dignité.

A ce titre, c'est donc à tort qu'il a parfois pu être retenu que « *l'article 20 de la directive [2013/33/UE] n'exclut pas qu'un demandeur puisse être totalement privé du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Il l'admet au contraire ''dans des cas exceptionnels et dûment justifiés''* » (conclusions de Sophie Roussel lues sous CE, 2ème/7ème CHR, 2 février 2022, *Association ADDE et autres,* n°s 450285 et 450288) alors qu'il ressort de la lettre des textes que « *les États 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* » (art. 20, §. 5 de la directive n° 2013/33/UE) ou que « *les États membres assurent à tous les demandeurs l'accès aux soins de santé conformément à l'article 22 et leur garantissent un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales* » (art. 23, §.4 de la directive n° 2024/1346/UE) de sorte que, même dans des cas exceptionnels et dûment justifiés impliquant la limitation des conditions

matérielles d'accueil, l'ensemble de ces dernières ne peut jamais, en aucune hypothèse, être refusée ou retirée à un demandeur d'asile.

D'ailleurs, dans son avis précité du 7 mai 2026 sur la préparation de l'entrée en vigueur du Pacte européen sur la migration et l'asile, le Conseil d'Etat a souligné que « *pour assurer la compatibilité des dispositions de l'article L. 551-16 avec le paragraphe 4 de l'article 23 de la directive de 2024, l'autorité compétente doit dans tous les cas assurer au demandeur l'accès aux soins de santé conformément à l'article 22 de la directive et leur garantir un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales (voir sous l'empire de la directive de 2013 : CJUE, 18 décembre 2025, Sidi Bouzid, C-184/24)* » (CE, avis, 7 mai 2026, n° 410889, §. 76).

4. Dans le cas présent, l'article 11 du décret contesté modifie l'article R. 551-23 du CESEDA de sorte à ce qu'il dispose désormais :

> *« Outre le cas, mentionné au 2° de l'article L. 551-16 et à l'article R. 551-21, du demandeur qui quitte le lieu d'hébergement, qui peut constituer un manquement grave au règlement, mentionné au 3° de l'article R. 552-2, de ce lieu, justifiant qu'il soit mis fin aux conditions matérielles d'accueil dans les conditions prévues par ces dispositions, l'Office français de l'immigration et de l'intégration peut, en cas de tout autre manquement grave ou répété au même règlement ou de comportement violent ou menaçant du demandeur dans ce lieu, retirer, partiellement ou totalement, les conditions matérielles d'accueil.*
>
> *Le gestionnaire du lieu d'hébergement signale les cas mentionnés à l'alinéa précédent dans les conditions fixées par les articles L. 552-5 et R. 552-6.*
>
> *L'Office français de l'immigration et de l'intégration se prononce par une décision prenant en compte la situation individuelle du demandeur, motivée dans les conditions prévues aux articles L. 211-5 et L. 211-6 du code des relations entre le public et l'administration, après mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable dans les conditions prévues par les articles L. 121-1 à L. 122-2 du même code. »*

Par ces dispositions, le décret contesté prévoir ainsi une nouvelle hypothèse de refus et cessation des conditions matérielles d'accueil, distincte de celle prévue à l'article L.551-16 du CESEDA, applicable en cas « *de tout autre manquement grave ou répété au même règlement ou de comportement violent ou menaçant du demandeur dans* » le lieu d'hébergement fourni le temps de l'examen de sa demande d'asile.

Surtout, si l'article L.551-16 du CESEDA prévoit que les hypothèses de refus et cessation des conditions matérielles d'accueil qu'il encadre s'opère « *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* », c'est-à-dire en tenant compte des garanties rappelées *supra* qui interdisent la limitation de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil, de telles précautions ne sont pas reprises dans la nouvelle hypothèse visée à l'article R. 551-23 du CESEDA qui prévoit uniquement que « *l'Office français de l'immigration et de l'intégration se prononce par une décision prenant en compte la situation individuelle du demandeur, motivée dans les conditions prévues aux articles L. 211-5 et L. 211-6 du code des relations entre le public et l'administration, après mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable dans les conditions prévues par les articles L. 121-1 à L. 122-2 du même code* ».

Si ce texte n'implique pas automatiquement l'entier retrait des conditions matérielles d'accueil, à l'inverse, il ne s'oppose aucunement au principe même d'une limitation globale de l'ensemble de ces dernières.

Ainsi, contrairement aux directives du 26 juin 2013 et du 14 mai 2024 et, indirectement, de l'article L.551-16 du CESEDA, ces nouvelles dispositions ne sont assorties d'aucune précision quant au fait que l'autorité compétente doit en toute hypothèse, même en cas de limitation des conditions matérielles d'accueil, assurer au demandeur l'accès aux soins de santé et lui garantir un niveau de vie digne et conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales.

Partant, c'est en méconnaissance du paragraphe 4 de l'article 24 de la directive n° 2024/1346/UE du 14 mai 2024 que le décret contesté prévoit à l'article R. 551-23 du CESEDA que « *l'Office français de l'immigration et de l'intégration peut, en cas de tout autre manquement grave ou répété au même règlement ou de comportement violent ou menaçant du demandeur dans ce lieu, retirer, partiellement ou totalement, les conditions matérielles d'accueil* » sans préciser que ce retrait ne peut porter sur l'ensemble des conditions matérielles d'accueil et que l'office doit, en toutes circonstances assurer au demandeur l'accès aux soins de santé conformément à l'article 22 de la directive et leur garantir un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationale (**moyen unique**).

A ce titre, c'est vainement qu'il pourrait nous être opposé l'inopérance d'un tel moyen au motif que le pouvoir règlementaire n'est pas tenu d'épuiser en une texte unique l'ensemble de sa compétence (CE 27 octobre

2008, *Fédération départementale des associations agréées de la pêche et de protection du milieu aquatique de l'Orne,* n° 307546) dans la mesure où la présente critique n'a pas pour objet de reprocher au pouvoir réglementaire, sous l'angle d'une incompétence négative, d'avoir omis d'apporter des précisions qu'il lui appartenait de fixer, mais d'avoir transposé de manière incomplète l'article 24 de la directive n° 2024/1346/UE du 14 mai 2024 en s'abstenant de reprendre les garanties qu'elle prévoyait.

L'annulation est certaine.

SUR LES FRAIS IRRÉPÉTIBLES

Pour finir, eu égard aux frais qu'ils ont dû engager pour assurer la défense de leurs intérêts, les exposants sont également recevables et fondés à solliciter la condamnation de l'Etat à leur verser la somme de 3 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, les exposants concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat,

- **ANNULER** le décret attaqué,

- **METTRE À LA CHARGE** de l'Etat le versement aux exposants d'une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Pour la S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET
l'un d'eux

Productions nouvelles :

2. Statuts de l'association Accueil Demandeurs d'Asile (ADA)
3. Délibération de l'association Accueil Demandeurs d'Asile (ADA)
4. Statuts de l'association Les Amoureux au ban public

5. Délibération de l’association Les Amoureux au ban public
6. Statuts de l’Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (ANAFE)
7. Délibération de l’Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (ANAFE)
8. Statuts de l’association Avocats pour la Défense Des Etrangers (ADDE)
9. Délibération de l’association Avocats pour la Défense Des Etrangers (ADDE)
10. Statuts de l’association Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués (CIMADE)
11. Délibération de l’association Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués (CIMADE)
12. Statuts de l’Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et trans à l’Immigration et au Séjour (ARDHIS)
13. Délibération de l’Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et trans à l’Immigration et au Séjour (ARDHIS)
14. Statuts de l’association Dom’asile
15. Délibération de l’association Dom’asile
16. Statuts de l’Association des avocats Elena France
17. Délibération de l’Association des avocats Elena France
18. Statuts de la Fédération des Associations de Solidarité avec Tou·te·s les Immigré·e·s (FASTI)
19. Délibération de la Fédération des Associations de Solidarité avec Tou·te·s les Immigré·e·s (FASTI)
20. Statuts du Groupe d ’Information et de Soutien aux Immigré·e·s (GISTI)
21. Délibération du Groupe d ’Information et de Soutien aux Immigré·e·s (GISTI)
22. Statuts de la Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen (LDH)
23. Délibération de la Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen (LDH)
24. Statuts du Syndicat des Avocats de France (SAF)
25. Délibération du Syndicat des Avocats de France (SAF)
26. Statuts du Syndicat de la Magistrature (SM)
27. Délibération du Syndicat de la Magistrature (SM)
28. Avis n° 410889 du Conseil d’Etat en date du 7 mai 2026