

N° 497.847

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MÉMOIRE COMPLÉMENTAIRE

- POUR :**
- 1° L'association des avocats Elena France,
 - 2° L'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (Ardhis),
 - 3° L'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH),
 - 4° L'association Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti),
 - 5° L'association Dom'Asile,
 - 6° L'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),
 - 7° La Fédération des Associations de Solidarité avec tou-te-s les Immigré-e-s (FASTI),
 - 8° L'association « la Cimade, service oecuménique d'entraide,
 - 9° L'association Migrations, minorités sexuelles et de genre (2MSG),
 - 10° Le syndicat des avocats de France (SAF),
 - 11° L'association Droits Ici et Là-Bas (DIEL),
 - 12° La Coalition internationale des sans-papiers et migrant-e-s (CISPM),
 - 13° L'Union syndicale solidaires (USS),
 - 14° Le Service jésuite des réfugiés (JRS France)

Demanderesses

SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet

CONTRE : 1°) Le Premier ministre

2°) Le ministère de l'intérieur

Défendeurs

A l'appui du recours n° 497.847

FAITS

I. – À l'occasion de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024, *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*, le législateur est venu modifier le dispositif de refus et de cessation des conditions matérielles d'accueil.

L'article 66 vient en effet modifier les articles L. 551-15 et L. 551-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, de sorte que la faculté de mettre fin ou de refuser l'octroi des conditions matérielles d'accueil dans des situations précises est devenue une obligation d'y procéder, plaçant ainsi l'administration dans une situation de compétence liée.

L'article L. 551-15 du CESEDA dispose désormais :

« Les conditions matérielles d'accueil sont refusées, totalement ou partiellement, au demandeur, dans le respect de l'article 20 de la directive 2013/33/ UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, dans les cas suivants :

1° Il refuse la région d'orientation déterminée en application de l'article L. 551-3 ;

2° Il refuse la proposition d'hébergement qui lui est faite en application de l'article L. 552-8 ;

3° Il présente une demande de réexamen de sa demande d'asile ;

4° Il n'a pas sollicité l'asile, sans motif légitime, dans le délai prévu au 3° de l'article L. 531-27.

La décision de refus des conditions matérielles d'accueil prise en application du présent article est écrite et motivée.

Elle prend en compte la vulnérabilité du demandeur. »

De la même manière, l'article L. 551-16 du même code prévoit désormais :

« Il est mis fin, partiellement ou totalement, aux conditions matérielles d'accueil dont bénéficie le demandeur, dans le respect de l'article 20 de la directive 2013/33/ UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, dans les cas suivants :

1° Il quitte la région d'orientation déterminée en application de l'article L. 551-3;

2° Il quitte le lieu d'hébergement dans lequel il a été admis en application de l'article L 552-9 ;

3° Il ne respecte pas les exigences des autorités chargées de l'asile, notamment en se rendant aux entretiens, en se présentant aux autorités et en fournissant les informations utiles afin de faciliter l'instruction des demandes ;

4° Il a dissimulé ses ressources financières ;

5° Il a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ;

6° Il a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes.

Un décret en Conseil d'Etat prévoit les sanctions applicables en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement.

La décision mettant fin aux conditions matérielles d'accueil prise en application du présent article est écrite et motivée. Elle prend en compte la vulnérabilité du demandeur. Elle est prise après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations écrites selon des modalités définies par décret.

Lorsque la décision mettant fin aux conditions matérielles d'accueil a été prise en application des 1°, 2° ou 3° du présent article et que les raisons ayant conduit à cette décision ont cessé, le demandeur peut solliciter de l'Office français de l'immigration et de l'intégration le rétablissement des conditions matérielles d'accueil. L'office statue sur la demande en prenant notamment en compte la vulnérabilité du demandeur ainsi que, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il n'a pas respecté les obligations auxquelles il avait consenti au moment de l'acceptation initiale des conditions matérielles d'accueil. »

Le législateur a également supprimé le recours administratif préalable obligatoire à l'encontre des décisions de refus des conditions matérielles d'accueil à l'article 72 de la loi précitée.

II. – Par un décret n° 2024-809 du 5 juillet 2024, *portant modification du dispositif de refus ou de cessation des conditions matérielles d'accueil*, le Premier ministre a modifié la partie réglementaire du CESEDA – des articles D. 551-17 à D. 551-20 – pour la mise en œuvre des articles 66 et 72 précités.

Ces dispositions réglementaires d'application concrétisent la situation de compétence liée dans laquelle se trouve désormais l'administration dans les situations listées aux 1° à 4° de l'article L. 551-15 et 1° à 6° de l'article L. 551-16 du CESEDA, dans le cas de la décision de refus (D. 551-17) et de cessation (D. 551-18), tout en encadrant le retrait du bénéfice du montant additionnel versé aux personnes non hébergées (D. 551-19) et le refus du bénéfice de l'allocation pour demande d'asile, ou ADA, (D. 551-20).

Ce décret est la décision attaquée à l'occasion du présent recours.

DISCUSSION

III. – Sur la régularité de la décision attaquée

Le décret attaqué est tout d'abord entaché d'une irrégularité dès lors qu'il a été édicté sans **qu'aucune fiche d'impact n'ait été au préalable réalisée**, alors qu'elle était pourtant nécessaire, tant au regard de son impact direct sur l'accès aux services publics que de son impact sur les collectivités.

En effet, par une circulaire du 12 octobre 2015¹ ayant pour objet l'évaluation préalable des normes et la qualité du droit, le Premier ministre encadrait l'évaluation préalable des projets de textes réglementaires, notamment ceux ayant un impact sur les collectivités territoriales, les entreprises et le public, ainsi que les services déconcentrés de l'Etat.

Par une circulaire du 2 mai 2016², le Premier ministre posait également pour principe la nécessité d'évaluer l'impact des projets de textes réglementaires sur la jeunesse et notamment de procéder à « *une analyse systématique de ses impacts au regard des enjeux fondamentaux que représentent l'égalité entre tous les jeunes, la justice intergénérationnelle et la non-discrimination dans l'accès aux droits et aux services publics* ».

La disposition législative appliquée par le texte réglementaire litigieux a été ajoutée lors de la première lecture devant le Sénat, avant de faire l'objet d'un complément devant la Commission mixte paritaire, n'ayant donc fait l'objet d'aucune étude d'impact préalable.

Les refus et cessations des conditions matérielles d'accueil ont pourtant des incidences majeures sur les autres services de l'Etat, notamment les DDTES qui ont la charge de piloter le dispositif d'hébergement généraliste, sur les collectivités locales ou leurs établissements publics en particulier pour les communes, les centres communaux d'action sociale et pour les départements, les services de l'aide sociale à l'enfance, lorsqu'ils sont saisis de la situation de parents isolés d'enfants mineurs de moins de trois ans à qui ne sont pas fournies ces conditions matérielles d'accueil.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=40120>

² <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=40855>

Par conséquent, une étude d'impact de l'évolution réglementaire des conditions de cessation et de refus des conditions matérielles d'impact était d'autant plus nécessaire qu'à l'occasion de son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat avait souligné « *la nécessité de disposer d'un appareil statistique complet pour éclairer tant le débat démocratique que la définition des choix structurants de la politique publique en matière d'immigration et d'asile* » (CE, Avis AG, 26 janvier 2023, n° 406543).

IV. Sur le bien-fondé de la décision attaquée

A titre liminaire, il est utile de préciser que l'article 66 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 – l'article 19 bis dans le texte voté par le Sénat, puis par la Commission mixte paritaire – a été ajouté au projet de loi à l'occasion de la première lecture devant le Sénat.

Il s'agit de l'amendement n° COM-233³ présenté le 10 mars 2023 par Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnecarrère, devant la commission des lois, lequel avait pour objet d'imposer le retrait ou la suspension du bénéfice des conditions matérielles d'accueil :

« Le présent amendement tend à étendre les cas dans lesquels l'OFII est tenu de retirer ou de suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil à deux hypothèses.

- *le refus de la région d'orientation ou de la proposition d'hébergement, dépôt d'une demande de réexamen, demande d'asile hors délai ;*
- *le départ de la région d'orientation ou du lieu d'hébergement, absence aux entretiens, dissimulation d'informations, fourniture d'informations mensongères, dépôt de plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes. »*

A l'occasion du débat en séance du 10 novembre 2023⁴, la rapporteure, Mme Jourda le défendait en ces termes, soulignant la finalité de cette disposition :

« Cet article vise à rendre systématique le retrait des conditions matérielles d'accueil de certains demandeurs, qui n'est actuellement qu'une possibilité. »

³ https://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/304/Amdt_COM-233.html

⁴ <https://www.senat.fr/seances/s202311/s20231110/s20231110008.html#section1259>

La potentielle inconventionnalité d'une telle disposition était d'emblée identifiée, ainsi que l'exposait notamment Mme Audrey Linkenheld :

*« Nous sommes très surpris du choix de cette dernière [la commission des lois], qui a considéré que le retrait ou la suspension par l'Ofii du bénéfice des conditions matérielles d'accueil d'un demandeur d'asile, jusqu'à présent décidé au cas par cas, devait devenir automatique. Ainsi, un demandeur se verrait systématiquement retirer ou refuser ce bénéfice s'il sollicite un réexamen de sa situation, s'il n'a pas demandé l'asile dès son arrivée, ou s'il a refusé une orientation ou une proposition. **Cette rédaction nous semble contraire à l'article 20 de la directive Accueil, qui précise que le retrait ou le refus de ces conditions matérielles n'est possible que « dans des cas exceptionnels et dûment justifiés », sur décision motivée, après examen de « la situation particulière de la personne concernée ». Il doit donc y avoir une individualisation de la décision.** »*

Lors de cette même séance, le ministre de l'intérieur, M. Gérard Darmanin, soulevait du reste la même critique :

« Je reproche également à cet article d'être probablement contraire, comme vous l'avez relevé, à la directive Accueil et, partant, aux engagements européens de la France. (...) Je m'engage toutefois à travailler avec les parlementaires de tous les groupes à l'Assemblée nationale pour, d'une part, introduire la possibilité d'une appréciation au cas par cas (...) d'autre part, assurer la conformité de ce texte avec le droit européen. »

Cela a conduit à ce que soit ensuite ajoutée devant la commission mixte paritaire, pour les articles L. 551-15 et L. 551-16, la précision selon laquelle la décision de refus ou de retrait devait être prise *« 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 »*.

Cette affirmation selon laquelle l'article 20 précité doit être respecté – ce qui doit, en droit, être de toute manière nécessairement le cas au regard de la valeur normative de la directive – relève du truisme tout en n'étant guère évidente quant à la mise en œuvre des dispositions en cause : l'évolution législative tend à placer l'Ofii dans une situation de compétence liée, lui imposant de prononcer un refus ou un retrait dès lors que les conditions de certaines situations sont remplies, ce qui apparaît concrètement impossible ou, en tous les cas, extrêmement difficile à concilier avec une appréciation au cas par cas de la situation particulière du

demandeur, tenant en particulier compte de sa vulnérabilité.

Cette solution de « compromis » rédactionnel ne paraît donc pas de nature à garantir le respect effectif de la directive.

Sous ce rapport, la circonstance que le Conseil constitutionnel ait jugé, *de plano*, la disposition conforme à la Constitution (CC, DC n° 2023-863, 25 janvier 2024, §§213-221), n'épuise évidemment pas le débat puisque le Conseil n'avait pas vocation à exercer un contrôle de conformité de la loi au droit de l'Union européenne.

La question de la conventionnalité de l'article 66 – en particulier sa conformité avec la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013, reste donc entière et soulève de sérieuses difficultés.

IV.1 – Premier moyen : méconnaissance de l'article 20 de la directive 2013/33/UE – caractère systématique du refus et du retrait des conditions matérielles d'accueil – obligation plaçant l'administration en situation de compétence liée

Les dispositions attaquées sont tout d'abord entachées d'une illégalité dès lors qu'elles sont prises pour l'application des articles L. 551-15 et L. 551-16 du CESEDA tel qu'issus de la loi du 25 janvier 2024, lesquels méconnaissent les objectifs fixés par 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*, et plus particulièrement son article 20 encadrant strictement la limitation et la cessation des conditions matérielles d'accueil.

En droit, l'article 17, 2) de cette directive dispose que « *les Etats 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* ».

Le contenu de ces normes d'accueil est défini de manière stricte à l'article 2, g) de cette directive, qui fixe une liste limitative des besoins que l'aide octroyée à ce titre a vocation à couvrir :

« g) « conditions matérielles d'accueil », les conditions d'accueil comprenant le **logement**, la **nourriture** et l'**habillement**, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une **allocation journalière** »

Le demandeur de la protection internationale bénéficie de ces conditions d'accueil aussi longtemps qu'il n'a pas été statué définitivement sur sa demande (voir not. CJUE, 17 décembre 2020, *Commission c. Hongrie*, C-808/18, points 286 à 286).

En son chapitre III, la directive 2013/33/UE envisage les cas où le bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être limité ou retiré ; **les cas de limitation et de retrait y sont limitativement énumérés, étant précisé que les hypothèses de retrait doivent demeurer exceptionnels et strictement justifiées.**

L'article 20 de la directive 2013/33/UE encadre ainsi précisément ces hypothèses :

« 1. Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur :

- a) abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue; ou
- b) ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national; ou
- c) a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, point q), de la directive 2013/32/UE.

En ce qui concerne les cas visés aux points a) et b), lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou réduites.

2. Les États membres peuvent aussi limiter les conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre.

3. Les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil.

4. Les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent.

5. **Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité.** Les 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.

6. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision soit prise conformément au paragraphe 5. »

Il s'en infère non seulement que les limitations et retraits sont strictement encadrés mais, surtout, qu'ils ne peuvent être décidés qu'après une analyse au cas par cas, individuelle et impartiale, de la situation particulière de la personne sollicitant les conditions matérielles d'accueil ou en bénéficiant.

Seule une analyse individuelle au regard des circonstances particulières pour chaque personne – **ce qui exclut donc tout automaticité du retrait ou du refus** – peut garantir le principe de proportionnalité tel qu'il est visé à l'article 20, 5).

Statuant pour la première fois sur l'interprétation de cet article 20 par une décision du 12 novembre 2019, la CJUE a pu préciser que l'esprit de la directive empêchait que soit envisagé comme une sanction le retrait des conditions matérielles, tant au regard du caractère limitatif des situations visées, qu'à la nécessité de maintenir un niveau de vie digne :

« 46 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 1^{er} 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. » (CJUE, C-233/18, 12 novembre 2019, *Haqbin c Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, §§ 46-48)⁵

Cette interprétation excluant une telle sanction, notamment au regard des principes de proportionnalité et de protection de la dignité humaine, a été confirmée par une décision du 1^{er} août 2022 (CJUE, C-422/21, 1^{er} août 2022, *Ministero dell'Interno c. TO*, §§ 46-47).

Plus encore, se prononçant récemment sur les droits du ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier en cas de report de l'éloignement, la CJUE a eu l'occasion de rappeler qu'« en outre, à supposer que le bénéfice des conditions matérielles d'accueil soit limité ou retiré sur le fondement de l'article 20, paragraphe 1,

⁵ Souligné par nous

sous c), de ladite directive, au motif que la demande de protection internationale à l'origine du litige au principal est une demande ultérieure, l'article 20, paragraphe 5, de la même directive garantirait, en toute hypothèse, à ce demandeur des conditions d'accueil minimales lui permettant de mener une vie digne» (CJUE, C-352/23, 12 septembre 2024, *LF c. Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, § 78)⁶.

Il est donc clairement établi par le droit de l'Union européenne que le retrait total des conditions matérielles d'accueil n'est qu'une mesure d'exception strictement encadrée, laquelle ne peut être prononcée qu'à l'issue d'une analyse individuelle et au cas par cas et ce, toujours dans le respect d'un niveau de vie minimale qui garantisse le respect de la dignité humaine.

A défaut, l'absence de mise en place dans un délai raisonnable de mesures pour garantir un tel niveau minimal destiné à assurer la dignité des personnes concernées les expose à un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention EDH (voir not. CEDH, 2 juillet 2020, *N.H et autres c. France*, n° 28820/13).

Toujours en droit, et en application d'une jurisprudence constante, il est acquis qu'un justiciable peut se prévaloir d'une directive contre toute mesure réglementaire en assurant la transposition (CE, 7 décembre 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, n° 41974) ; étant rappelé que l'administration a l'obligation d'abroger une disposition réglementaire contraire à une directive (CE, Assemblée, 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, n° 74052) ou à ses objectifs (CE, Assemblée, 28 février 1992, *SA Rothmans International France*, n°56776).

C'est précisément dans ce contexte que le Conseil d'Etat avait déjà pu juger, par une décision du 31 juillet 2019, qu'un texte réglementaire autorisant le retrait des conditions matérielles sans procédure contradictoire était incompatible avec les objectifs de la directive 2013/33/UE, ainsi qu'avec son article 20 qui impose un examen de la situation particulier de la personne concernée :

« 9. Pour l'application de ces dispositions, l'article 1er du décret attaqué a notamment, à son 12°, inséré au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile un article D. 744-37-1 prévoyant que la décision de refus et de retrait prise sur le fondement de l'article L. 744-7 de ce code n'est pas précédée d'une procédure contradictoire et que tout recours contentieux contre une telle décision est précédé d'un recours

⁶ Souligné par nous

administratif préalable devant l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Son 14° modifie l'article D. 744-39 de ce code pour tirer les conséquences du nouveau régime de retrait des conditions matérielles d'accueil sur l'information initiale des demandeurs d'asile en prévoyant que l'offre de prise en charge faite au demandeur d'asile fait mention de la possibilité pour le demandeur d'asile de se voir refuser ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou qu'il y soit mis fin dans les conditions prévues par le code.

(...)

11. En deuxième lieu, toutefois, il résulte de l'article 20 de la directive que s'il est possible dans des cas exceptionnels et dûment justifiés de retirer les conditions matérielles d'accueil à un demandeur d'asile, **d'une part ce retrait ne peut intervenir qu'après examen de la situation particulière de la personne et être motivé**, d'autre part l'intéressé doit pouvoir solliciter le rétablissement des conditions matérielles d'accueil lorsque le retrait a été fondé sur l'abandon du lieu de résidence sans information ou autorisation de l'autorité compétente, sur la méconnaissance de l'obligation de se présenter aux autorités ou de se rendre aux rendez-vous qu'elle fixe ou sur l'absence de réponse aux demandes d'information. Il suit de là que les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'en créant des cas de refus et de retrait de plein droit des conditions matérielles d'accueil sans appréciation des circonstances particulières et en excluant, en cas de retrait, toute possibilité de rétablissement de ces conditions, les articles L. 744-7 et L. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction résultant de la loi du 10 septembre 2018, s'avèrent incompatibles avec les objectifs de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013. Il en résulte qu'elles sont fondées à demander l'annulation des dispositions des 12° et 14° de l'article 1^{er} du décret du 28 décembre 2018, pris pour l'application de ces dispositions législatives. »⁷

Exposant le régime mis en place par l'article 20 de la directive 2013/33/UE, le rapporteur public, M. Guillaume Odinet insistait sur le fait qu'il ne posait comme objectif qu'une faculté :

⁷ Souligné par nous

« Cette faculté de limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil est toutefois encadrée strictement par le législateur de l'Union. Le paragraphe 5 de l'article 20 prévoit ainsi que les décisions portant limitation ou retrait sont prises au cas par cas, motivées, fondées sur la situation particulière de la personne concernée et tiennent compte du principe de proportionnalité » (ccls G. Odinet., accessibles sur Arianeweb, il souligne)

Comme il l'exposait, ce qui justifiait alors l'inconventionnalité des dispositions législatives qui servaient de base légale au décret attaqué était précisément le fait que le retrait était automatique et de plein droit et non, comme l'impose pourtant la directive 2013/33, décidé à l'issue d'un réel examen au cas par cas :

« Les associations requérantes font le double reproche au législateur d'avoir prévu des cas de privation de plein droit du bénéfice des conditions matérielles d'accueil et d'avoir supprimé la possibilité de rétablissement de ce bénéfice.

Ce moyen nous paraît clairement fondé. Il ressort des travaux ayant précédé l'adoption de la loi du 10 septembre 2018, notamment de l'avis de votre Assemblée générale, qu'afin d'éviter le risque d'inconstitutionnalité pouvant résulter de l'absence de procédure contradictoire avant la cessation du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, il a été choisi de faire du respect de certaines obligations des conditions inhérentes au bénéfice de ces prestations, de façon à ce que, dans les hypothèses correspondantes, la privation des prestations ne soit plus la conséquence d'un choix individualisé de sanctionner un comportement mais purement et simplement celle d'un constat que des conditions d'attribution d'un avantage ne sont plus remplies.

Toutefois, en palliant de la sorte le risque d'inconstitutionnalité de son texte, le législateur s'est sensiblement éloigné des exigences de la directive accueil. Comme nous vous le disions, en effet, celle-ci impose, d'une part, que les décisions limitant le bénéfice des conditions matérielles d'accueil soient adoptées dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, prises au cas par cas, fondées sur la situation particulière de la personne concernée et proportionnées. Elle exige, d'autre part, que le demandeur qui a été privé du bénéfice des conditions matérielles d'accueil du fait de l'abandon de son lieu de résidence ou du non-respect des obligations de présentation et de transmission d'information puisse obtenir le rétablissement partiel ou total du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. En somme, la directive exclut catégoriquement l'automatisme définitif prévu par la loi. » (ibid).

Il est nécessaire, pour apprécier la pleine mesure de cette jurisprudence éclairée par les conclusions de M. Odinet, de rappeler les similarités entre les articles L. 744-7 et L. 744-8 faisant l'objet de la décision précitée – issus de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 – et les actuels articles L. 551-15 et L. 511-17.

L'article L. 744-7 subordonnait le bénéfice des conditions matérielles d'accueil à des situations précises – au 1° et 2° de la disposition –, tandis que l'article L. 744-8 prévoyait des situations dans lesquelles il était « *immédiatement mis fin de plein droit au bénéfice des conditions matérielles d'accueil* ».

Selon les articles L. 551-15 et L. 551-16 ; à la place de la faculté visée à l'article 20 de la directive 2013/33/UE, ces articles fixent une obligation – « *les conditions matérielles d'accueil sont refusées, totalement ou partiellement, au demandeur* » ; « *il est mis fin, partiellement ou totalement, aux conditions matérielles d'accueil dont bénéficie le demandeur* » – , ce qui place en réalité l'administration dans une situation de compétence liée, de la même manière que si l'octroi ou la continuation était subordonnée à des conditions débouchant de plein droit sur un refus ou un retrait.

Il est, certes, précisé, pour chacune de ces dispositions, d'une part, que la décision « *prend en compte la vulnérabilité du demandeur* », et d'autre part, que le refus ou le retrait s'effectue « *dans le respect de l'article 20 de la directive 2013/33/UE* ».

Mais précisément, **dès lors que le législateur a fixé une obligation plaçant l'administration en situation de compétence liée, quand bien même la vulnérabilité devrait être « prise en compte », ceci méconnaît l'article 20 et les objectifs de la directive précitée qui restreint la limitation et la cessation des conditions matérielles d'accueil à une analyse au cas par cas, individuelle et spécifique à chaque situation particulière.**

Sauf à ce que l'utilisation de l'indicatif aux articles L. 551-15 et L. 551-16 ne vaille pas impératif, comme c'est pourtant en principe le cas en légistique, et n'emporte donc pas une obligation mais une seule faculté pour l'administration – ce qui ne ressort pas des travaux parlementaires précités – le texte législatif recèle une irréductible contradiction interne le rendant non conforme aux objectifs de la directive.

Au contraire, l'ajout dans le texte législatif de la précision « *dans le respect de l'article 20 de la directive 2013/33/UE* » aux articles L. 551-15 et L. 551-16 du CESEDA – et pour donner sa pleine portée à l'article 20 qui fait obstacle à toute automaticité dans les décisions de refus et cessation – doit **être lu comme une application directe de l'article 20, faisant obstacle au caractère obligatoire du refus ou de la cessation.**

Il sera donc encore rappelé ici que dans sa décision d'Assemblée du 30 octobre 2009, Mme Perreux (CE. Ass. 30 octobre 2009, n° 298348), le Conseil d'Etat a jugé que :

Considérant que la transposition en droit interne des directives communautaires, qui est une obligation résultant du Traité instituant la Communauté européenne, revêt, en outre, en vertu de l'article 88-1 de la Constitution, le caractère d'une obligation constitutionnelle ; que, pour chacun de ces deux motifs, il appartient au juge national, juge de droit commun de l'application du droit communautaire, de garantir l'effectivité des droits que toute personne tient de cette obligation à l'égard des autorités publiques ; que tout justiciable peut en conséquence demander l'annulation des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives et, pour contester une décision administrative, faire valoir, par voie d'action ou par voie d'exception, qu'après l'expiration des délais impartis, les autorités nationales ne peuvent ni laisser subsister des dispositions réglementaires, ni continuer de faire application des règles, écrites ou non écrites, de droit national qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis par les directives ; qu'en outre, tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires »

La section du contentieux a de son côté répondu à la question de la conformité d'un texte transposant le droit de l'Union avec la convention européenne des droits de l'Homme, en considérant que :

« Considérant, en second lieu, que lorsque est invoqué devant le juge administratif un moyen tiré de ce qu'une loi transposant une directive serait elle-même incompatible avec un droit fondamental garanti par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et protégé en tant que principe général du droit communautaire, il appartient au juge administratif de s'assurer d'abord que la loi procède à une exacte transposition des dispositions de la directive ; que si tel est le cas, le moyen tiré de la méconnaissance de ce droit

fondamental par la loi de transposition ne peut être apprécié que selon la procédure de contrôle de la directive elle-même décrite ci-dessus » (Cf. CE, section, 10 avril 2008, Conseil national des barreaux, n°296845).

Il appartient donc au Conseil d'Etat, lorsqu'est invoquée une contrariété d'un acte avec les droits et libertés garantis par le droit de l'Union européenne, ou par la convention européenne des droits de l'Homme, de vérifier, dès lors que ce droit procède d'un principe général communautaire, la non-conformité avec le droit de l'Union européenne.

Dans la négative, il doit vérifier, si ledit droit est un droit garanti par la convention européenne des droits de l'Homme et également un principe de droit communautaire, de renvoyer à la CJUE la question de la validité des dispositions du droit communautaire avec la Charte des droits fondamentaux.

Concrètement, il appartient donc ici à la Haute juridiction de résoudre la contradiction interne aux articles L. 551-15 et L. 551-16 qui sont le fondement juridique du décret attaqué : soit ces dispositions imposent une automaticité des retraits et cessation, auquel cas elles sont incompatibles avec le respect de l'article 20 de la directive 2013/33/UE évoquée et de ce fait, elles sont entachées d'inconventionnalité ; soit l'article 20 est appliqué dans son entière portée et dans ce cas, aucune automaticité n'est possible.

En effet, l'article 20 de la directive prévoit la possibilité d'une limitation des conditions matérielles d'accueil et réservent le retrait à des « cas exceptionnels et dûment justifiés.

Son §5 énoncent que « *Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les 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* ».

Et le §35 du préambule de la directive énonce :

« La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1^{er}, 4, 6, 7, 18, 21, 24 et 47 de la charte et doit être mise en œuvre en conséquence ».

Ce à quoi la CJUE s'est référée dans son arrêt *Jawo* précité lorsqu'elle a estimé qu'une sanction consistant à retirer, même temporairement, le bénéfice de l'ensemble des CMA serait inconciliable 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 ».

Mutatis mutandis, la référence au respect de l'article 20 de la directive exclut tout refus ou cessation automatique de l'ensemble des CMA.

Et il doit, en tout état de cause, être souligné qu'une interprétation de l'article 20 de la directive 2013/33/UE consistant à considérer que serait compatible avec cette stipulation un dispositif national autorisant un refus ou une cessation automatique des conditions matérielles d'accueil poserait alors, nécessairement, la question de la **validité de la directive au regard de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, notamment en ses articles 1^{er} (dignité humaine), 7 (respect de la vie privée et familiale) et 41 (droit à une bonne administration) qui garantit le droit d'être entendu avant qu'une mesure individuelle défavorable ne soit prise.

En l'espèce, le 2^o de l'article 1^{er} du décret n°2024-809 – qui modifie les articles D. 551-19 et D. 551-20 de sorte que la faculté (« peut être ») devient une obligation (« est ») – est pris pour l'application d'une disposition législative qui est contraire au droit de l'Union européenne.

Le décret attaqué encourt donc l'annulation à ce titre. **IV.2 – Deuxième moyen : erreur de droit – erreur manifeste d'appréciation – renvoi aux seules modalités formelles de la décision de refus – défaut de prise en compte de la vulnérabilité particulière.**

Le décret attaqué encourt, en outre, l'annulation en ce qu'il venu encadrer de manière illégale le refus et le retrait de deux des éléments qui constituent les conditions matérielles d'accueil : le bénéfice de l'ADA, d'une part, et le bénéfice du montant additionnel versé aux personnes non hébergées, d'autre part.

L'article D. 551-19 du CESEDA dispose :

*« Le bénéfice du montant additionnel versé aux personnes non hébergées prévu à l'article D. 553-8 est retiré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, **selon les modalités définies à l'article D. 551-18**, si le bénéficiaire a fourni des informations mensongères relatives à son domicile ou ses modalités d'hébergement. »*

L'article D. 551-20 du CESEDA dispose quant à lui :

*« Le bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile est refusé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, **selon les modalités définies à l'article D. 551-17** :*

1° En cas de demande de réexamen de la demande d'asile ;

2° Si le demandeur, sans motif légitime, n'a pas présenté sa demande d'asile dans le délai prévu au 3° de l'article L. 531-27 ;

3° En cas de fraude. »

Ce faisant, le renvoi aux modalités prévues à l'article D. 551-17 ne permet pas de garantir un examen au cas par cas conforme aux exigences précédemment rappelées. En effet, ce renvoi imprécis ne permet pas de savoir s'il concerne seulement les modalités formelles de la décision de refus – à savoir que la décision est écrite et motivée –, ou s'il impose également, dans tous les cas, la prise en compte de la situation particulière et de la vulnérabilité de la personne concernée.

Cette imprécision du décret est d'autant plus problématique en l'état du caractère *a priori* automatique du refus ou de la cessation (« *est refusé* » ; « *est retiré* »).

Autrement dit, ce simple renvoi aux « modalités » de l'article D.551-17 ne saurait suffire à garantir effectivement, avec la précision et la prévisibilité nécessaires, la prise en considération dans tous les cas de la situation particulière de la personne concernée ainsi que de sa vulnérabilité.

Pas davantage le décret ne permet-il de garantir que cette « prise en compte » de la situation particulière et de la vulnérabilité de la personne concernée puisse effectivement faire obstacle à l'automatisme du refus ou du retrait des conditions matérielles d'accueil.

Il n'est en effet nullement précisé par le pouvoir réglementaire, alors que cela aurait été nécessaire au vu de ce qui précède, que la situation particulière et la vulnérabilité de la personne concernée peuvent conduire l'administration à ne pas prendre de décision de refus dans une situation où la loi paraît *a priori* l'impliquer de droit.

Pour le dire autrement, le pouvoir réglementaire, loin de les résoudre, n'a fait que traduire dans le décret la contradiction interne et la non-conformité de la loi aux objectifs de la directive. Et il n'a, ce faisant, pas épuisé sa compétence et ainsi entaché le décret d'incompétence négative, en ne précisant à aucun moment, alors que cela apparaissait particulièrement nécessaire au stade de la mise en application de la loi, que la prise en compte de la situation particulière et de la vulnérabilité de la personne concernée permettait à l'administration de ne pas prendre de décision de refus ou de retrait dans des situations dans lesquelles cela paraissait impliqué par les dispositions légales.

Ce faisant, le pouvoir réglementaire n'a donc pas exercé ni épuisé sa compétence de manière à rendre concrète et effective la précision ajoutée dans la loi suivant laquelle la décision est prise 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.

Le décret attaqué encourt donc une annulation certaine.

V. – Sur les frais irrépétibles

Au regard des circonstances de l'espèce, il serait inéquitable de laisser à la charge des associations Elena France, Ardhis, LDH, Gisti, Dom'Asile, ADDE, FASTI, Cimade, SAF, DIEL, CISPM, 2MSG, JRS France et USS les sommes qu'elles ont dû engager pour la défense de ses intérêts.

Elles demandent en conséquence qu'il soit mis à la charge de l'État une somme de 3.000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS, et sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, les associations Elena France, Ardhis, LDH, Gisti, Dom'Asile, ADDE, FASTI, Cimade, SAF, DIEL, CISPM, 2MSG, JRS France et USS concluent qu'il plaise au Conseil d'État :

- **ANNULER** le décret attaqué,
- **METTRE À LA CHARGE** de l'État le versement d'une somme de 3.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative,

Avec les conséquences de droit.

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