

Conseil d'État

N° 335924

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

1ère et 6ème sous-sections réunies

M. Martin, président

M. Jean Lessi, rapporteur

Mme Vialettes Maud, rapporteur public

lecture du jeudi 7 avril 2011

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 26 janvier 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par la CIMADE, dont le siège est 64, rue Clisson à Paris (75013) et le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), dont le siège est 3, villa Marcès à Paris (75011) ; la CIMADE et le GISTI demandent au Conseil d'Etat :

1) d'annuler la circulaire interministérielle du 3 novembre 2009 relative à l'allocation temporaire d'attente ;

2) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 000 euros à chaque association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 ;

Vu la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 ;

Vu le décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean Lessi, Auditeur,

- les conclusions de Mme Maud Vialettes, rapporteur public ;

Sur la recevabilité de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires : Les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'Etat sont tenues à la disposition du public sur un site internet relevant du Premier ministre. Elles sont classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation. (...) / Cette publicité se fait sans préjudice des autres formes de publication éventuellement applicables à ces actes ; que la publicité assurée aux actes administratifs mis en ligne sur le site internet créé en application de ces dispositions n'a ni pour objet ni pour effet de faire courir à l'égard des tiers le délai de recours contentieux contre ces mêmes actes ; que le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que la requête de la CIMADE et du GISTI serait tardive, au motif qu'elle a été enregistrée plus de deux mois après la date de mise en ligne, sur ce site, de la circulaire contestée ;

Sur la légalité de la circulaire interministérielle du 3 novembre 2009 :

En ce qui concerne les dispositions de la circulaire relatives aux traitements de données sur l'hébergement :

Considérant qu'en demandant à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) de communiquer chaque mois à Pôle emploi la liste nominative des demandeurs d'asile pris en charge dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, la circulaire attaquée, qui s'est bornée à rappeler sur ce point les dispositions de l'article R. 5423-31 du code du travail, n'est pas entachée d'incompétence ; que, par ailleurs, en indiquant que ces données seraient extraites par l'OFII du système d'information, de gestion et de pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile dont il assure la gestion, la circulaire attaquée n'a pas eu pour objet de définir ou de préciser elle-même les modalités pratiques du recueil de ces données, mais seulement d'en rappeler le principe ; qu'elle ne saurait dès lors être regardée ni comme ayant par elle-même créé un fichier dont certains agents de Pôle emploi seraient destinataires ni comme ayant établi une interconnexion entre un tel fichier et les fichiers gérés par l'OFII ou par Pôle emploi ; que, par suite, la CIMADE et le GISTI ne sont pas fondés à soutenir que la circulaire attaquée aurait, sur ce point, méconnu les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

En ce qui concerne les dispositions de la circulaire relatives aux offres d'hébergement adressées aux demandeurs d'asile :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 348-1 du code de l'action sociale et des familles : L'offre de prise en charge dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile mentionné à l'article L. 111-3-1 est faite par le préfet compétent pour l'examen de la demande d'admission au séjour du demandeur d'asile (...) / Si le demandeur d'asile accepte cette offre, le préfet mentionné au premier alinéa du présent article l'informe du ou des centres d'accueil pour demandeurs d'asile susceptibles de le prendre en charge dans son département ou dans un autre département, en fonction des caractéristiques de la demande, et l'invite à se présenter au gestionnaire de l'un de ces centres ; qu'en distinguant une offre de prise en charge de principe, formulée par le préfet, et la proposition concrète de place d'hébergement qui émane ensuite d'une plate-forme d'accueil habilitée par l'Etat, la circulaire attaquée n'a pas donné des dispositions du code de l'action sociale et des familles citées ci-dessus une interprétation erronée ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte du 3° de l'article L. 5423-9 du code du travail que les demandeurs d'asile qui refusent une offre d'hébergement au titre de l'aide sociale ne peuvent bénéficier de l'allocation temporaire d'attente ; que, contrairement à ce que soutiennent la CIMADE et le GISTI, la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres de l'Union européenne ne fait pas obstacle à ce que le bénéfice d'une prestation versée aux demandeurs d'asile soit subordonné à la condition que ces derniers acceptent l'offre d'hébergement qui leur est présentée ; que, toutefois, la circulaire indique, au point I.2.1.2 de sa première partie, que le demandeur d'asile à qui une plate-forme d'accueil habilitée a fixé un rendez-vous est, s'il ne se présente pas à ce rendez-vous, réputé avoir refusé tout hébergement ; qu'en édictant une telle présomption de refus, sans prévoir au demeurant la prise en compte de circonstances particulières, les auteurs de la circulaire ont excédé leurs pouvoirs ; que, par suite, la CIMADE et le GISTI sont fondés à demander l'annulation, au point I.2.1.2 de la première partie de la circulaire, des phrases : En cas de non-présentation à ce rendez-vous, la demande est considérée comme caduque.

L'intéressé est alors réputé avoir refusé l'offre de principe ;

En ce qui concerne les dispositions de la circulaire relatives aux demandeurs d'asile sollicitant le réexamen de leur demande :

Considérant, d'une part, que si, aux termes de l'article L. 5423-9 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 : Ne peuvent bénéficier de l'allocation temporaire d'attente : / 1° Les demandeurs d'asile qui, à la suite d'une décision de rejet devenue définitive, présentent une demande de réexamen à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, à l'exception des cas humanitaires signalés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans les conditions prévues par voie réglementaire, ces dispositions réglementaires, fixant les conditions dans lesquelles l'allocation temporaire d'attente peut être servie à titre dérogatoire aux étrangers sollicitant le réexamen de leur demande d'asile, n'avaient pas encore été prises à la date de signature de la circulaire attaquée ; que ces dispositions étant nécessaires à l'application de celles du 1° de l'article L. 5423-9 citées ci-dessus, ces dernières n'étaient, dès lors, pas entrées en vigueur à cette même date ; que les ministres auteurs de la circulaire ne sauraient dès lors, en tout état de cause, les invoquer comme fondement des dispositions par lesquelles ils ont exclu en principe l'octroi d'une allocation temporaire d'attente aux demandeurs d'asile qui sollicitent un nouvel examen de leur demande ;

Considérant, d'autre part, que les dispositions du 1° de l'article L. 5423-8 du code du travail ne distinguent pas, pour le bénéfice de l'allocation temporaire d'attente, selon que le demandeur d'asile a déposé une demande pour la première fois ou a sollicité le réexamen de sa demande après une décision de rejet devenue définitive ; que les demandeurs d'asile qui sollicitent le réexamen de leur demande sur la base d'éléments nouveaux pouvaient dès lors, en vertu des textes applicables à la date de la signature de la circulaire, prétendre au bénéfice de l'allocation temporaire d'attente à compter du dépôt de leur nouvelle demande et jusqu'à ce que le directeur général de l'office ait statué sur leur demande ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en prévoyant, à la première phrase du point I.2.2 de la première partie de la circulaire attaquée ainsi qu'au point I.2.1.3 de sa deuxième partie, que le droit à l'allocation temporaire d'attente ne peut être ouvert qu'une seule fois au titre de chacun des cas mentionnés à l'article L. 5423-8 du code du travail et en excluant, par suite, du champ des bénéficiaires de cette allocation, les demandeurs d'asile qui sollicitent un nouvel examen de leur demande, les ministres ont fait une inexacte interprétation des dispositions législatives et réglementaires qu'ils entendaient expliciter ; que la CIMADE et le GISTI sont, par suite, fondés à demander l'annulation de la circulaire attaquée dans cette même mesure ;

En ce qui concerne les dispositions de la circulaire relatives aux demandeurs d'asile relevant des 3° et 4° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 13 de la directive 2003/9/CE du 27

janvier 2003 : les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils introduisent leur demande d'asile et les Etats membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs ; que l'article 2 de cette directive définit les conditions matérielles d'accueil comme comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière ; qu'il résulte clairement de ces dispositions que les demandeurs d'asile ont droit, dès le dépôt de leur demande et aussi longtemps qu'ils sont admis à se maintenir sur le territoire d'un Etat membre, à bénéficier de conditions matérielles d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement ainsi qu'une allocation journalière, quelle que soit la procédure d'examen de leur demande ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : Sous réserve du respect des stipulations de l'article 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, l'admission en France d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile ne peut être refusée que si : (...) / 3° La présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ; / 4° La demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente (...) ; qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 723-1, L. 742-5 et L. 742-6 du même code que, si les étrangers demandant à bénéficier de l'asile qui entrent dans les prévisions du 3° ou du 4° de l'article L. 741-4 peuvent se voir refuser l'admission au séjour et, par suite, la délivrance du document provisoire de séjour à laquelle est en principe subordonné le dépôt d'une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, ils peuvent toutefois saisir l'Office de leur demande et bénéficient du droit de se maintenir en France jusqu'à la notification de sa décision ;

Considérant qu'il résulte de toutes ces dispositions que les demandeurs d'asile entrant dans les prévisions du 3° ou du 4° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ont droit, jusqu'à la notification de la décision de l'OFPPA, à bénéficier de conditions matérielles d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, ainsi qu'une allocation journalière ; que si le 1° de l'article L. 5423-8 du code du travail réserve l'attribution de l'allocation temporaire d'attente aux 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 (...), ces dispositions, interprétées à la lumière de la directive du 27 janvier 2003, n'ont pas pour objet d'exiger un titre de séjour ou le récépissé d'un tel titre pour les demandeurs d'asile entrant dans les prévisions du 3° ou du 4° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'il suit de là qu'en excluant du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente, au point I.2.2 de sa première partie, les demandeurs d'asile entrant dans les prévisions du 3° ou du 4° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la circulaire attaquée a donné une interprétation erronée des dispositions qu'elle entendait expliciter et est, dans cette mesure, entachée d'illégalité ; que si le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire soutient que, s'agissant du moins des étrangers relevant du 4° de l'article L. 741-4, les dispositions de l'article 16 b) de la directive du 27 janvier 2003 autorisent une telle exclusion, ces dernières dispositions visent non pas les hypothèses de demande d'asile frauduleuse ou abusive sur lesquelles porte le 4° de l'article L. 741-4 mais seulement les cas de fraude

tendant à obtenir le bénéfice des conditions matérielles d'accueil au moyen de la dissimulation des ressources financières ;

En ce qui concerne les dispositions de la circulaire relatives aux demandeurs d'asile relevant du 1° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 3 de la directive du 27 janvier 2003 : 1. La présente directive s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un Etat membre tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile, ainsi qu'aux membres de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande d'asile conformément au droit national (...) ; que, d'autre part, il résulte du 1° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que l'admission au séjour peut être refusée à un étranger ayant sollicité l'asile lorsqu'il s'avère que l'examen de sa demande d'asile relève, en application des dispositions du règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 dit Dublin II, de la compétence d'un autre Etat membre de l'Union européenne ; qu'à la différence des demandeurs d'asile mentionnés aux 3° et 4° du même article, aucune disposition législative ne prévoit expressément que cet étranger bénéficie d'un droit de se maintenir sur le territoire lorsque la France, s'estimant incompétente pour examiner sa demande, saisit un autre Etat d'une requête tendant à ce que ce dernier prenne en charge le demandeur ;

Considérant que la CIMADE et le GISTI soutiennent qu'en excluant du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente les personnes faisant l'objet, en application du règlement du Conseil du 18 février 2003, d'une procédure de prise en charge par un autre Etat d'un demandeur d'asile, la circulaire attaquée donne des dispositions législatives précitées une interprétation incompatible avec les objectifs de la directive du 27 janvier 2003 ;

Considérant que la réponse à ce moyen dépend des questions de savoir, en premier lieu, si la directive du 27 janvier 2003 doit être interprétée en ce sens qu'elle garantit aux demandeurs pour lesquels un Etat membre saisi d'une demande d'asile décide, en application du règlement du Conseil du 18 février 2003, de requérir un autre Etat membre qu'il estime responsable de l'examen de cette demande ont droit, pendant toute la durée de la procédure de prise en charge ou de reprise en charge par cet autre Etat membre, au bénéfice des conditions minimales d'accueil qu'elle prévoit ; en cas de réponse affirmative à cette question, en deuxième lieu, si l'obligation, incombant alors au premier Etat membre, de garantir le bénéfice des conditions minimales d'accueil prend fin au moment de la décision d'acceptation par l'Etat requis, lors de la prise en charge ou reprise en charge effective du demandeur d'asile, ou à une toute autre date ; en troisième lieu, à quel Etat membre incombe la charge financière de la délivrance des conditions minimales d'accueil pendant cette période ;

Considérant que ces questions sont déterminantes pour la solution du litige que doit trancher le Conseil d'Etat ; qu'elles présentent une difficulté sérieuse ; qu'il y a lieu, par suite, d'en saisir la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, jusqu'à ce que celle-ci se soit

prononcée, de surseoir à statuer sur les conclusions de la requête en tant qu'elles sont dirigées contre le point I.2.2 de la première partie de la circulaire en ce que celui-ci exclut du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente les personnes dont la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat européen, ainsi que sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : Dans la circulaire interministérielle du 3 novembre 2009, les phrases En cas de non-présentation à ce rendez-vous, la demande est considérée comme caduque. L'intéressé est alors réputé avoir refusé l'offre de principe du point I.2.1.2 de la première partie, le point I.2.2 de cette même première partie en tant qu'il exclut du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente les étrangers entrant dans les prévisions du 3° ou du 4° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que ceux ayant formé une demande de réexamen, ainsi que le point I.2.1.3 de la deuxième partie, sont annulés.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête en tant qu'elles tendent à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et en tant qu'elles sont dirigées contre le point I.2.2 de la première partie de la circulaire en ce que celui-ci exclut du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente les personnes dont la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat européen, jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions suivantes :

1) La directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 garantit-elle le bénéfice des conditions minimales d'accueil qu'elle prévoit aux demandeurs pour lesquels un Etat membre saisi d'une demande d'asile décide, en application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, de requérir un autre Etat membre qu'il estime responsable de l'examen de cette demande, pendant la durée de la procédure de prise en charge ou de reprise en charge par cet autre Etat membre '

2) En cas de réponse affirmative à cette question :

a) L'obligation, incombant au premier Etat membre, de garantir le bénéfice des conditions minimales d'accueil, prend-elle fin au moment de la décision d'acceptation par l'Etat requis, lors de la prise en charge ou reprise en charge effective du demandeur d'asile, ou à une toute autre date '

b) A quel Etat membre incombe alors la charge financière de la délivrance des conditions minimales d'accueil pendant cette période '

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la CIMADE, au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES, au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, à la ministre de l'économie, des finances et de

l'industrie, au ministre du travail, de l'emploi et de la santé et au président de la Cour de justice de l'Union européenne.