



Evolutions de la jurisprudence sur les conditions matérielles d'accueil

Par une série d'ordonnances de 2009, le Conseil d'Etat a dégagé de la directive du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile un nouveau corollaire au droit d'asile : le droit à bénéficier des conditions matérielles d'accueil.

- Le Conseil d'Etat dégage de la directive européenne « accueil » (directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres) un nouveau corollaire au droit d'asile : le droit à bénéficier des conditions matérielles d'accueil. Leur privation peut constituer une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile. Toutefois, en l'espèce, la requête est rejetée dans la mesure où le requérant percevait l'ATA. CE, référé, 23 mars 2009, Gaghiev
- Les demandeurs d'asile ont droit aux conditions matérielles d'accueil dès leur première présentation en préfecture. Le préfet porte atteinte au droit à bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes et au droit d'asile en ne délivrant pas une autorisation provisoire de séjour dans le délai réglementaire de 15 jours et en ne proposant aucune solution d'hébergement dans l'attente de la convocation à la préfecture. CE, référé, 6 août 2009, Qerimi
- Le préfet doit assurer à tous les demandeurs d'asile, quelle que soit la procédure d'examen de leur demande et aussi longtemps qu'ils sont admis à se maintenir sur le territoire, « *des conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou combinant ces formules.* » CE, référé, 17 septembre 2009, Mlle Salah
- Le placement en procédure Dublin II est sans influence sur les droits de l'intéressé de bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes dès leur première présentation à la préfecture tant que la (re)prise en charge n'est pas devenue effective. Ce raisonnement peut être transposé aux personnes placées en procédure prioritaire. CE, référé, 20 octobre 2009, Mirzoian

Le contentieux des conditions matérielles d'accueil a connu des évolutions importantes à partir de l'été 2010, allant dans le sens d'une restriction croissante du droit aux conditions matérielles d'accueil.

Le versement de l'ATA ne satisfait pas l'ensemble des conditions matérielles d'accueil décentes

Dans une ordonnance du 19 juillet 2010, le Conseil d'Etat est revenu sur sa position précédente en considérant que « **le versement de l'allocation temporaire d'attente ne peut, eu égard au montant de cette prestation, être regardé comme satisfaisant à l'ensemble des exigences** qui découlent de l'obligation d'assurer aux demandeurs d'asile, y compris en ce qui concerne le logement, des conditions d'accueil décentes ».

- ⇒ **Le critère du versement de l'allocation temporaire d'attente n'est plus déterminant. Les demandeurs d'asile peuvent désormais valablement faire valoir une violation du droit à bénéficier de conditions matérielles d'accueil même s'ils perçoivent l'ATA.**

Cette position est reprise par le Conseil d'Etat dans des ordonnances du 2 et 13 août 2010 (n°342012 et 342330).

La prise en compte de la vulnérabilité du demandeur

L'ordonnance du Conseil d'Etat du 17 septembre 2009 « Salah » prévoyait déjà que pour constituer une atteinte au droit d'asile la privation du bénéfice des conditions matérielles d'accueil devait avoir des conséquences graves pour le demandeur. Dans deux ordonnances d'août 2010, le Conseil d'Etat ajoute que pour apprécier la gravité des conséquences de cette privation, la vulnérabilité des demandeurs d'asile doit être prise en compte.

Dans une première ordonnance du 2 août 2010 (n°342012), le Conseil d'Etat confirme l'ordonnance du tribunal administratif enjoignant au préfet d'indiquer au demandeur et sa famille un hébergement. La Haute juridiction relève que « *l'administration avait tardé à accomplir les diligences nécessaires à la prise en charge de M. A dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile et que, si l'intéressé avait été admis au bénéfice de l'allocation temporaire d'attente, il se trouvait **actuellement sans domicile, hébergé sous une tente avec sa compagne et son fils en bas âge**, et n'était ainsi pas en mesure de se loger dans des conditions décentes en dehors des structures d'hébergement auxquelles il n'avait pas pu accéder* ».

Dans une seconde ordonnance du 13 août 2010 (n°342330), le Conseil d'Etat indique que le juge des référés fait usage de ses pouvoirs dès lors que la privation des conditions matérielles d'accueil est « *manifestement illégale et qu'elle comporte en outre des conséquences graves pour le demandeur d'asile, **compte tenu notamment de son âge, de son état de santé ou de sa situation de famille*** ».

⇒ Si la prise en compte de la vulnérabilité des requérants est bienvenue en ce qu'elle oblige l'administration à mettre à l'abri les personnes les plus fragiles, **cette appréciation restreint l'accès à des conditions matérielles d'accueil aux seules personnes dans les situations les plus critiques alors que tous les demandeurs d'asile – sauf cas exceptionnels – doivent pouvoir bénéficier de ce droit.**

Ainsi, désormais seules les personnes dans les situations les plus critiques pourraient se voir reconnaître une atteinte à leur droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil devant le juge des référés.

L'exonération de l'administration lorsque les diligences nécessaires ont été accomplies

Dans les trois ordonnances de l'été 2010, le juge des référés du Conseil d'Etat examine à la fois la situation particulière du demandeur d'asile et les diligences accomplies par l'administration.

Sur ce fondement, le juge des référés, dans sa décision du 2 août 2010, relève que « ***l'administration avait tardé à accomplir les diligences nécessaires** à la prise en charge de M. A dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile » et que compte tenu de sa situation particulière – sans domicile, hébergé sous une tente avec sa compagne et son fils en bas âge – et alors même qu'il perçoit l'ATA, le préfet porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile.*

Au contraire, dans l'ordonnance du 19 juillet 2010, le Conseil d'Etat relève que l'ensemble des diligences ont été accomplies par l'administration et que les particularités de la situation du demandeur ne permettent pas de caractériser une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile. Il en va de même dans la décision du 13 août 2010.

Dans ces deux espèces, le juge prend en considération le fait que la personne a été orientée vers une plate-forme d'accueil, faute de place disponible dans un CADA, et qu'il a ainsi été « *mis en mesure de*

bénéficiaire du dispositif de veille sociale, de colis et de bons alimentaires et, dans la mesure des disponibilités, d'un hébergement d'urgence ».

- ⇒ Le préfet aurait une obligation de moyens et non de résultats pour la mise en œuvre des conditions matérielles d'accueil, le juge examinant « *l'ensemble des diligences accomplies en l'espèce par l'administration au regard des moyens dont elle dispose* ». Le préfet pourrait donc valablement invoquer la saturation des dispositifs d'accueil et d'hébergement pour justifier l'absence d'accès à un hébergement et il n'y aurait pas d'atteinte au droit d'asile dès lors que le demandeur a été orienté vers une plate-forme d'accueil et a eu accès au dispositif de veille sociale.

Actualisation

Dans une **nouvelle ordonnance du 19 novembre 2010 (n°344286)**, le Conseil d'Etat va encore plus loin dans l'exonération de la responsabilité de l'administration pour atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile.

La Haute juridiction considère que si les capacités d'hébergement des demandeurs d'asile sont « temporairement épuisées » et qu'aucune place n'est disponible dans une autre région, il est possible de « recourir à des modalités d'accueil sous forme de tentes ou d'autres installations comparables ».

Si le Conseil d'Etat précise que « *l'autorité administrative peut recourir à des modalités différentes de celles qui sont normalement prévues, c'est pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, et en couvrant les besoins fondamentaux du demandeur d'asile* », on peut s'étonner de cette décision :

- On ne peut pas parler d'épuisement temporaire de capacités d'hébergement et on note la sous-dotation chronique du budget de l'hébergement des demandeurs d'asile en France.
- On peut se demander si l'accueil en « tentes » ou dans « d'autres installations comparables » permet d'assurer l'objectif fixé par la directive de « *garantir le plein respect de la dignité humaine* » et favoriser l'application de la Charte de droits fondamentaux. En cette période hivernale, il est également difficile de considérer l'hébergement sous tente comme permettant de couvrir les « *besoins fondamentaux* » des demandeurs d'asile.
- Le Conseil d'Etat contredit sa décision du 2 août 2010 dans laquelle il estimait que le préfet portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile en ne procurant pas un hébergement au requérant qui se trouvait sans domicile et hébergé sous une tente avec sa compagne et son fils en bas âge.

Les limitations au droit à bénéficier de conditions matérielles d'accueil

Dans trois décisions de septembre 2010, le Conseil d'Etat vient encadrer le contentieux des conditions matérielles d'accueil :

- Il n'y a pas d'atteinte au droit d'asile si la personne n'a **pas effectué les démarches pour se présenter à la plate-forme** d'accueil pour enregistrer sa demande CADA. CE, 8 septembre 2010, n°342943.
- Il n'y a pas d'atteinte au droit d'asile pour une **famille ressortissante d'un pays d'origine sûr (ARYM)** dès lors qu'elle a été orientée vers une plate-forme d'accueil. CE, 24 septembre 2010, n°343424.
- **La Haute juridiction considère que les demandeurs d'asile en réexamen, même admis au séjour, ne peuvent pas bénéficier des conditions matérielles d'accueil dans la mesure où la directive ne prévoit ce bénéfice que pour les demandes n'ayant pas fait l'objet d'une décision définitive.** CE, 13 septembre 2010, n°343038.

Le Conseil d'Etat s'appuie sur les termes de l'article 2 c) de la directive qui définit le demandeur d'asile comme le « ressortissant d'un pays tiers ou un apatride ayant déposé une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été définitivement statué » ainsi que sur l'article 16 qui prévoit que « les Etats membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions d'accueil [...] lorsqu'un demandeur d'asile [...] a déjà introduit une demande dans le même Etat membre. »

Le Conseil d'Etat maintient sa position dans une décision du 28 octobre (n°343893).

Le Conseil d'Etat s'était déjà fondé sur l'article 16 de la directive « accueil » pour refuser le bénéfice des conditions matérielles d'accueil principalement dans les cas suivants :

- Si les empreintes des demandeurs d'asile sont illisibles en considérant qu'ils commettent une fraude. CE, référé, 2 novembre 2009, n°332888.
- Si les demandeurs d'asile ne se sont pas présentés aux rendez-vous pris dans le cadre de la procédure de transfert Dublin II. CE, référé, 16 novembre 2009, n°333680.

Actualisation

Dans une nouvelle ordonnance rendue le 14 décembre 2010 (n°344725), le Conseil d'Etat juge que le préfet ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale aux exigences qu'implique le respect du droit d'asile en mettant fin à l'hébergement d'une famille qui selon les juges s'est soustraite « de façon intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative » dans le cadre d'une procédure de réadmission relevant du règlement « Dublin II ».

On peut alors s'inquiéter des récentes décisions du Conseil d'Etat dans lesquelles le juge fait une appréciation large de la notion de fuite :

- Dans l'ordonnance du 14 décembre 2010, le Conseil d'Etat considère que le fait de se présenter sans son enfant aux convocations de la préfecture dans le cadre d'une procédure de transfert Dublin II caractérise la fuite au sens du Règlement.
- Dans une ordonnance du 3 décembre 2010, le Conseil d'Etat juge que le requérant qui n'a pas pu retirer son courrier « au seul vu de sa convocation Dublin en langue russe » est en fuite.

Exemples de mise en application de cette nouvelle jurisprudence par les tribunaux administratifs

Le tribunal de Montreuil a rejeté la requête d'un demandeur d'asile aux motifs qu'il « est âgé de trente-cinq ans et n'a aucune charge de famille en France, ne justifie d'aucune difficulté pour se nourrir et s'habiller, est hébergé par des compatriotes et bénéficie de la couverture maladie universelle complémentaire, ainsi que d'un suivi médical adapté à son état de santé ».

Par ailleurs, faute de place disponible dans un CADA, le demandeur a été orienté vers une plateforme d'accueil et est ainsi « en mesure de bénéficier du dispositif de veille sociale ». Ordonnance du 23 septembre 2010, n°1009862.

Le tribunal de Bordeaux rejette la requête d'une mère et ses deux enfants dont le dossier n'établit pas « que le préfet n'aurait pas effectué les démarches nécessaires compte tenu de la courte période écoulée » et compte tenu « des nombreuses demandes d'hébergement révélées par le nombre de saisines du juge des référés. »

Le juge ajoute que le préfet « n'a pas davantage porté une atteinte manifestement illégale aux droits des enfants qui ne sont pas séparés de leurs parents ». Ordonnance du 24 septembre 2010, n°1003476.

Dans une autre espèce, le tribunal de Bordeaux considère que le préfet porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile d'une famille. Le juge relève que si la famille a été orientée vers une plate-forme d'accueil, celle-ci « *ne perçoit que l'allocation temporaire d'attente versée à M. L., insuffisante pour permettre d'assurer leur hébergement et celui de leurs enfants âgés de 9 et 11 ans ; qu'il n'est pas établi que l'assistance fournie par les organismes caritatifs couvre les besoins fondamentaux de la famille L, notamment son hébergement ; que les requérants sont contraints de dormir sous une tente avec leurs enfants [...]; que la perspective du versement à Mme L. de l'allocation temporaire d'attente est sans incidence sur l'appréciation de la situation actuelle.* » Ordonnance du 4 octobre 2010, n°1003569.

Pistes d'analyse des principales évolutions

Les ordonnances de l'été 2010 constituent un tournant important dans la jurisprudence du Conseil d'Etat en revenant sur l'ordonnance Gaghiev du 23 mars 2009 : le versement de l'ATA n'est plus un critère déterminant et n'est plus considéré comme satisfaisant l'ensemble des conditions matérielles d'accueil décentes. Toutefois, le Conseil d'Etat a immédiatement restreint cette nouvelle possibilité en indiquant que le préfet pouvait valablement faire valoir la saturation des dispositifs d'accueil et d'hébergement pour rejeter la requête des demandeurs.

Serait-il possible de mettre en avant le caractère durable de l'indisponibilité des places d'hébergement afin de contester cet argument ?

A travers ces ordonnances du Conseil d'Etat, on constate également un changement de logique qui met à mal le principe du bénéfice des conditions d'accueil pour l'ensemble des demandeurs d'asile : en raison de l'insuffisance des places d'hébergement, seuls les demandeurs d'asile les plus précaires, en fonction de leur situation sociale et de leur vulnérabilité, semblent pouvoir faire valoir leur droit à des conditions matérielles d'accueil décentes.