

Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes

Droit d'asile (Directive 2003/9/CE)

Marie-Laure Basilien-Gainche et Serge Slama



Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Édition électronique

URL : <http://revdh.revues.org/607>

DOI : 10.4000/revdh.607

ISSN : 2264-119X

Référence électronique

Marie-Laure Basilien-Gainche et Serge Slama, « Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 05 mars 2014, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://revdh.revues.org/607> ; DOI : 10.4000/revdh.607

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.

Tous droits réservés

Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes

Droit d'asile (Directive 2003/9/CE)

Marie-Laure Basilien-Gainche et Serge Slama

- 1 Alors que la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres demande aux États membres de réformer les dispositifs nationaux d'asile au plus tard le 20 juillet 2015, la Cour de Justice de l'Union européenne dans cet arrêt du 27 février 2014 apporte de nouveaux éclaircissements quant à l'interprétation à donner des dispositions de la directive 2003/9/CE du Conseil, du 27 janvier 2003 (JO L 31, p. 18). Dans un précédent arrêt rendu le 27 septembre 2012 dans l'affaire *La Cimade & Gisti* (CJUE, 4^e chambre, 27 septembre 2012, *La Cimade & Gisti*, C-179/11 ; ADL du 2 octobre 2012 par M-L. Basilien-Gainche ; RDSS 2013. 73, note C. Boutayeb), la CJUE **avait défini le champ personnel et temporel d'application de l'obligation de garantir des conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile énoncées par la directive 2003/09**. Elle avait ainsi affirmé que des conditions matérielles dignes doivent être octroyées au bénéficiaire de tous les demandeurs d'asile, y compris les « dublinés », à partir de la date de dépôt de leur demande d'asile jusqu'à ce que soit rendue une décision définitive sur leur demande ou jusqu'à ce que soit effectivement opéré leur transfert vers l'Etat membre requis au titre du règlement Dublin II alors en vigueur ; la charge financière de cette obligation pesant sur l'Etat d'accueil (sur les suites dans le système français : CE, 7 avril 2011, *La Cimade & Gisti*, n°335924, aux tables ; CE, 17 avril 2013, *La Cimade & Gisti*, n°335924 ; plus récemment, suite à l'édition d'une nouvelle instruction le 23 avril 2013, CE, réf., 19 juin 2013, *La Cimade & Gisti*, n° 368742, et CE, 12 février 2014, *La Cimade & Gisti*, n°368741 ; voir sur le sujet le dossier sur le site du Gisti).
- 2 Dans le cadre d'une question préjudicielle en interprétation de dispositions des articles 13 et 14 de la directive posée par une juridiction sociale bruxelloise (*Arbeidshof te Brussel*),

saisi d'un litige opposant l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (*Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers*, ci-après la «Fedasil»), la Cour de Luxembourg porte son attention sur **le contenu substantiel** de l'obligation de garantir des conditions dignes aux demandeurs d'asile. Elle s'attache particulièrement à préciser le montant devant être versé pour assurer ces normes minimales afin que les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile soient effectivement couverts, et à encadrer la marge de manœuvre laissée aux Etats en cas de saturation du dispositif national.

- 3 En l'espèce, la famille Saciri (le père Selver, la mère Danijela, les deux garçons Danjel et Denis, la fille Sanela) a introduit une demande d'asile auprès de l'Office des étrangers le 11 octobre 2010, et a simultanément déposé une demande d'accueil à la Fedasil. Cette dernière, dans l'impossibilité de désigner une structure dédiée à l'accueil des demandeurs d'asile pour la recevoir, l'a renvoyée vers le Centre public d'action sociale de Diest (*Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Diest*, ci-après l'«OCMW»), qui n'a pas davantage été en mesure de lui proposer une solution d'hébergement. La famille s'est alors tournée vers le marché locatif privé. Interdits de travailler en raison de la qualité de demandeurs d'asile, M. et Mme Saciri ont demandé une aide financière au Centre public d'action sociale pour s'acquitter des montants de leur loyer. Toutefois, le Centre a refusé d'accorder une telle aide à la famille Saciri, au motif que celle-ci composée de demandeurs de protection internationale relevait des structures d'accueil des demandeurs d'asile. Les contentieux ouverts suite aux recours introduits par la famille Saciri ont conduit l'affaire devant l'*Arbeidshof te Brussel*.
- 4 Si la famille a fini par bénéficier d'un placement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile en janvier 2011, la justice belge a néanmoins condamné la Fedasil à lui payer **l'équivalent de trois mois de « revenus d'intégration » pour la période pendant laquelle elle n'avait pas disposé d'un hébergement pour un montant de quelque 3000 €** (soit un montant bien supérieur à la somme versée en France aux demandeurs d'asile dans une situation identique dans la mesure où le montant de l'allocation temporaire d'attente est de 11,35 € par jour, soit 340,50 € pour un mois et 681 € pour un couple). C'est à l'occasion de l'appel de la Fedasil, que la juridiction bruxelloise a indiqué que, en cas de saturation du réseau d'accueil des demandeurs d'asile, ni la loi « accueil » belge ni aucun dispositif national ne comporte de régime particulier permettant aux demandeurs d'asile, qui ne peuvent pas être accueillis par la Fedasil, de disposer, dans un délai raisonnable, d'un accueil répondant aux normes de la directive 2003/9. Ainsi, lorsque la Fedasil décide de ne pas désigner de place d'accueil, les demandeurs d'asile ne perçoivent « *qu'une aide sociale dont le montant ne permet cependant pas de leur garantir un hébergement, ne serait-ce que provisoire* » (points 28 & 29).
- 5 Par suite, l'*Arbeidshof te Brussel* a posé la question qu'aucun tribunal administratif français n'a jamais osé poser depuis que le contentieux des conditions matérielles d'accueil s'est développé en France en 2009 (S. Slama, « Le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes : une nouvelle forme de justiciabilité pour quelle effectivité ? », RDSS 2010. 858) : à défaut de logement ou d'hébergement pris en charge par l'Etat membre d'accueil, l'allocation financière prévue à l'article 13, § 5, de la directive 2003/9 « *doit[-elle] être de nature à permettre aux demandeurs d'asile de **pourvoir eux-mêmes à tout moment à leur hébergement**, le cas échéant en recourant à un hébergement hôtelier* » ? Autrement dit, l'allocation octroyée aux demandeurs d'asile doit-elle être d'un montant leur permettant de faire face aux prix pratiqués dans le secteur locatif privé ? Et plus largement, quelle est la marge de manœuvre de l'Etat membre en cas de saturation du dispositif d'accueil ?

- 6 **La réponse de la Cour est clairement positive et positivement claire.** D'une part, il est nécessaire que le montant des allocations financières couvrant les conditions matérielles d'accueil « soit suffisant pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile, en leur permettant notamment de disposer d'un hébergement, en tenant compte, le cas échéant, de la préservation de l'intérêt des personnes ayant des besoins particuliers » (point 46). D'autre part, en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres peuvent certes renvoyer ces derniers vers des organismes public chargés de fournir un aide financière, mais en tout état de cause les allocations attribuées doivent être « suffisantes pour que les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, y compris un niveau de vie digne et adéquat pour la santé, leur soient assurés » (point 48) et assurer « aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par cette directive » (point 49) car la saturation du dispositif ne peut « justifier une quelconque dérogation au respect de ces normes » (point 50).
- 7 Car, au-delà du cas particulier de la famille Saciri et du dispositif national d'accueil belge, c'est bien la question de **la dignité des conditions offertes aux demandeurs d'asile** dans les Etats membres de l'Union qui est posée. Or, en convergence avec la Cour de Strasbourg (Cour EDH, G.C. 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09, § 250-263 – ADL du 21 janvier 2011 (2) par N. Hervieu ; Cour EDH, 1^e Sect. 5 avril 2011, *Rahimi c. Grèce*, Req. n° 8687/08 – ADL du 6 avril 2011 par N. Hervieu), la Cour de Luxembourg martèle l'exigence de dignité des conditions d'accueil qui doivent être réservées aux demandeurs d'asile : le montant de l'allocation offerte aux demandeurs d'asile doit ainsi être « suffisant » (terme employé 10 fois) afin que les conditions de vie offertes soient « dignes » (terme employé 8 fois) et « adéquates » (terme employé 8 fois). Certes, les législations nationales qui ont transposé la directive 2003/9 n'ont pas manqué de reprendre les termes de cette dernière, en posant que « Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine » (article 3 de la loi belge du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers). Et l'on peut parier que les législations nationales qui transposeront la directive 2013/33 feront de même. Reste que de telles dispositions demeurent purement déclaratoires, quand leur mise en œuvre se heurte dans la pratique à une saturation des dispositifs nationaux d'hébergement des demandeurs d'asile, et à une sous-évaluation des allocations offertes aux demandeurs d'asile.
- 8 Ainsi, par ce rappel à leurs obligations positives des Etats membres en la matière, la décision commentée remet en cause profondément leur passivité. Sous prétexte de ne pas créer un prétendu effet « d'appel d'air » face au phénomène de l'*asylum shopping*, **ils rechignent à affecter les moyens suffisants pour assurer un accueil digne aux demandeurs d'asile.** Sont explicitées par le juge de l'Union européenne, dans ce court, mais important arrêt, aussi bien le moment de l'ouverture (1^o) que la substance du droit aux conditions matérielles d'accueil décentes (2^o) ainsi que l'attitude que les Etats doivent tenir, dans le cadre de leur marge nationale d'appréciation, en cas de saturation du dispositif d'hébergement dédié (3^o).

1°/ Moment de l'ouverture du droit aux conditions matérielles d'accueil

- 9 Après avoir mentionné qu'en vertu de l'article 13, paragraphe 5, de la directive 2003/9, les conditions matérielles d'accueil sont fournies « *en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules* », la Cour précise **le moment à partir duquel les États membres sont tenus de les fournir** (point 32). Se référant expressément à sa jurisprudence *La Cimade & Gisti* (arrêt du 27 septembre 2012, *Cimade & GISTI*, C-179/11, point 39), elle rappelle que **l'allocation doit être accordée aux demandeurs d'asile dès l'instant où ils sollicitent la protection internationale** (point 33). La Cour insiste, en se référant une première fois dans l'arrêt non seulement à « *l'économie générale et [à] la finalité de la directive 2003/9* » mais également au « *respect des droits fondamentaux* », notamment ceux découlant de l'article 1^{er} de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantissant **le respect et la protection de la dignité humaine**. Dès lors, rappelle-t-elle, il ne saurait être admis qu'« *un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire, après l'introduction d'une demande d'asile, de la protection des normes minimales établies par cette directive* » (point 35).
- 10 On sait en effet qu'en pratique le moment à partir duquel le demandeur d'asile a effectivement accès aux conditions matérielles d'accueil est particulièrement important : elle correspond en pratique au moment de l'introduction de la demande d'asile auprès de l'autorité responsable. Dans l'affaire au principal l'hébergement des demandeurs d'asile n'a été effectif que trois mois après leur demande, plaçant ainsi la famille dans une extrême précarité à ce moment crucial de la procédure. En France, dès les premières ordonnances rendues en 2009 en appel de référé-liberté, le juge des référés du Conseil d'Etat a estimé qu'une interprétation des dispositions du droit interne conforme aux objectifs de la directive 2003/9/CE exige que l'autorité compétente admette au séjour « *au plus tard dans le délai de quinze jours prescrit à l'article R. 742-1 du [CESEDA]* » en mettant le demandeur d'asile en possession d'une autorisation provisoire de séjour qui lui permette d'accéder aux conditions matérielles d'accueil (CE, réf., 17 septembre 2009, *Ministre de l'Immigration c / Salah*, n°331950 : *AJDA* 2010, p.202, comm. S. Slama ; *CPDH* 6 octobre 2009). Cependant, cette décision signifie aussi qu'en l'absence d'admission au séjour les demandeurs d'asile ont plus difficilement accès aux centres d'accueil des demandeurs d'asile. En effet, l'article L348-1 du Code de l'action sociale et des familles réserve formellement le bénéfice « *de l'aide sociale pour être accueillis dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile les étrangers* » aux demandeurs d'asile « *en possession d'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* ». Quant aux préfetures, elles font peu de cas de l'interprétation conforme du juge administratif suprême, sauf en cas de contentieux. Ainsi, **près d'un tiers des demandeurs d'asile, en particulier ceux relevant des procédures de réadmission régies par le règlement « Dublin » et des procédures prioritaires de l'article L.741-4 du CESEDA, sont souvent laissés au bord de la route** (ou plus exactement dans la rue).
- 11 Pourtant dès octobre 2009 le juge des référés du Conseil d'Etat a reconnu que le droit aux conditions matérielles d'accueil doit bénéficier à tous les demandeurs d'asile, y compris les « dublinés » (CE, réf., 20 oct. 2009, *Epoux Mirzoian*, n° 332631 ; V. aussi en Belgique Trib. Trav. Bruxelles (réf.), 24 janvier 2013, no12/220/C (définitif) – « L'accueil d'un demandeur d'asile sous procédure Dublin ne prend fin que lorsqu'il est effectivement transféré et non

à l'expiration du délai de l'O.Q.T », *Lettre EDEM*, mars 2013 par L. Tsourdi ; Cour Trav. Liège, sect. Namur, 13e ch., (réf.), 28 mai 2013, R.G. n° 2013/CN/2 – « L'accueil d'un demandeur d'asile sous procédure Dublin prend fin à l'issue d'un délai raisonnable pour se rendre sur le territoire de l'État membre compétent sauf circonstances particulières », *Lettre EDEM*, août 2013, par L. Tsourdi). La double annulation par le Conseil d'Etat de dispositions de la circulaire du 3 novembre 2009 sur l'ATA qui a été prononcée avant (CE, 7 avril 2011, *La Cimade & Gisti*, n°335924, aux tables) et après (CE 17 avril 2013, *La Cimade & Gisti*, n°335924) la décision de la Cour de justice du 27 septembre 2012, n'a pas (encore) suffi à convaincre le législateur de rendre formellement tous les demandeurs d'asile éligibles aux CADA et bénéficiaires de l'ATA (v. une série de notes et instructions ouvrant ce droit).

- 12 Certes, on peut comprendre que, en raison de l'arrêt *Carminati* (CE, 30 décembre 2002, n° 240430), qui limite l'office du juge des référés, celui-ci ait eu recours à une interprétation neutralisante pour vider de leur inconventionnalité les dispositions en cause du CASF et du code du travail. Toutefois, il est invraisemblable que, saisi d'une nouvelle instruction le 23 avril 2013, le Conseil d'Etat procède à la même interprétation conforme, **faisant dire à une disposition législative exactement le contraire de ce que qu'elle prescrit** (CE, réf., 19 juin 2013, *La Cimade & Gisti*, n° 368742, cons. 6 : « Considérant [...] que, si l'article L. 5423-8 du code du travail prévoit que " Sous réserve des dispositions de l'article L. 5423-9, peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente : / 1° Les ressortissants étrangers dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France et qui ont présenté une demande tendant à bénéficier du statut de réfugié, s'ils satisfont à des conditions d'âge et de ressources (...) ", il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que ces dispositions, qui doivent être interprétées à la lumière de la directive du 27 janvier 2003, **n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'exiger la détention d'un titre de séjour ou d'un récépissé pour le demandeur d'asile** dont la demande relève de la compétence d'un autre Etat, que la France décide de requérir en application du règlement du 18 février 2003 [...] »). **Il aurait été plus judicieux de constater la contrariété pure et simple de ces dispositions législatives à la directive 2003/9/CE**, et par suite d'amener le législateur à – enfin – les mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne (notons qu'en 2008, suite à un premier constat de contrariété dans l'arrêt CE, 16 juin 2008, *Cimade*, n°300636, au Lebon, il était resté au milieu du gué).
- 13 Dans la mesure où la nouvelle directive « accueil » impose, **à compter du 20 juillet 2015, d'enregistrer la demande d'asile et de délivrer un document attestant de la qualité de demandeur d'asile dans un délai de 3 jours ouvrables après sa présentation** (article 6), il est à espérer que la réforme du dispositif national d'asile français aboutisse à une modification en profondeur du système. Ainsi, dans un avis sur le régime d'asile européen commun du 28 novembre 2013, **la CNCDH propose de supprimer purement et simplement le passage en préfecture**, de confier à une autorité administrative indépendante l'ensemble des questions relatives à l'accès au territoire français des demandeurs d'asile et d'autoriser tous les demandeurs d'asile, sans distinction, à séjourner sur le territoire pendant la durée de la procédure (voir dans le même sens les recommandations de la Coordination française pour le droit d'asile pour une réforme d'envergure de février 2014). Néanmoins, et malheureusement, la lecture du rapport rendu au ministre de l'intérieur Manuel Valls par la sénatrice Valérie Létard et le député Jean-Louis Touraine conduit à douter que de telles solutions seules à même de mettre le

droit français en conformité avec les normes européennes soient retenues par la réforme du droit d'asile actuellement à l'étude.

2°/- Substance du droit aux conditions matérielles pour assurer la dignité de l'accueil

- 14 Se rapportant notamment au considérant 7 de la directive 2003/9, la Cour de Strasbourg rappelle que « le montant de l'aide financière octroyée doit être suffisant pour garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et assurer la subsistance des demandeurs d'asile » (points 37 & 48 notamment), en prenant en considération d'une part **leurs besoins généraux en termes de logement, de nourriture, d'habillement** (point 38), et d'autre part leurs besoins particuliers découlant **de la prise en compte d'un état de vulnérabilité ou comme en l'espèce de la préservation de l'unité familiale** (points 41 & 45). Steve Peers dans son commentaire sur la décision de la Cour insiste particulièrement sur ce point de l'obligation faite aux Etats membres de garantir un hébergement qui préserve l'unité familiale (« The CJEU secures asylum seekers' right to family housing »). La Cour s'inscrit ainsi dans la lettre et dans l'esprit non seulement de la directive 2003/9 (article 13) mais également de la directive 2013/33 (article 18).
- 15 Or la législation française ne prévoit en aucune manière la prise en compte de ces besoins spécifiques induits par la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant et par la préservation de l'unité familiale (IGF – IGAS – IGA, *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013). Certes, depuis 2010, le Conseil d'Etat a précisé que le juge administratif des référés-liberté apprécie l'illégalité manifeste au regard « 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** » (CE réf., 13 août 2010, *Ministre de l'immigration c/ Mbala Nzuzi*, aux tables, n°342330 : AJDA 2010, p.1559, comm. S. Brondel ; V. pour des applications : CE, réf., 27 octobre 2010, *Min. Immigr. c/ M. et Mme Veseli*, n°343898 et *Ministre de l'Immigr. c/ Limani et a.*, n° 343897 ; CE, réf. 22 novembre 2010, *Min. c/ Sonko*, n° 344373). Néanmoins, **ces exigences n'ont pas amené les autorités françaises à développer en pratique un système d'affirmative action permettant aux personnes vulnérables** de bénéficier de prestations supplémentaires ou complémentaires, en compensation de leur vulnérabilité. Au contraire, elles ont abouti à l'établissement d'un **système de catégorisation des bénéficiaires**. Comme le résume parfaitement Loïc Azoulay en conclusion d'un récent colloque sur ce thème : « L'équation récurrente est celle-ci : **à besoins spéciaux, traitement spécial**. Les juges usent du concept pour mettre à la charge de l'Etat ou d'entités privées des mesures spéciales de protection ou d'accommodement. Ce sont des obligations d'agir préférentiellement en faveur des personnes dans le besoin, ou en vue de les protéger du danger. Peu compatible avec l'impératif d'égalité formelle, cette forme d'action positive est présentée comme un moyen de rétablir l'égalité substantielle et de donner aux personnes vulnérables les moyens de reconquérir une part de leur sphère d'autonomie juridique et sociale » (in Laurence Burgorgue-Larsen, *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Cahiers européens n°7, Pédone-Iridies, 2014, p.231). Comme nous l'avons écrit à l'époque de l'émergence de cette jurisprudence : « en période de pénurie une catégorisation selon le sexe, l'âge et l'état de santé condamne de facto à la rue ceux qui ne sont pas considérés comme relevant de ces catégories vulnérables ». **En l'absence de vrai droit de compensation de**

la vulnérabilité, l'exigence du Conseil d'Etat s'est donc transformée en droit d'exclusion des non-vulnérables.

- 16 Pourtant, **le droit de l'Union européenne est très clair sur le fait que la prise en compte des vulnérabilités par les Etats membres doit être une mesure positive de compensation au bénéfice des demandeurs d'asile vulnérables** et non une mesure d'exclusion des normes minimales prévues par la directive au détriment des demandeurs d'asile ne présentant pas cet état de vulnérabilité. Ainsi l'article 17 de la directive 2003/9/CE, que la France ignore superbement depuis dix ans, pose comme « principe général » que « **dans la législation nationale** transposant les dispositions du chapitre II relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle » et que « le paragraphe 1 ne s'applique qu'aux personnes dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation ». La refonte de 2013 définit, à l'article 2, k, le « demandeur ayant des besoins particuliers en matière d'accueil » comme « toute personne vulnérable, conformément à l'article 21, **ayant besoin de garanties particulières** pour bénéficier des droits et remplir les obligations prévus dans la présente directive ». L'article 22 évoque à l'égard les catégories des personnes vulnérables (élargie aux « victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminines »), et l'« **aide spécifique** » à instaurer pour assurer la prise en compte des « besoins particuliers en matière d'accueil » pendant toute la durée de la procédure notamment par la mise en œuvre d'un « suivi approprié » (v. en ce sens l'avis de la CNCDH sur le RAEC : « 11. De prendre en compte l'état de vulnérabilité des demandeurs d'asile de manière à répondre à leurs besoins réels et **sans que cela ne se fasse au détriment de ceux qui ne présentent pas un tel état de vulnérabilité** »)
- 17 Or le juge des référés du Conseil d'Etat non seulement n'a pas sanctionné l'absence de prise en compte des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables par l'adoption de mesures spécifiques, mais également validé et même encouragé, parfois de manière frontale (C. Pouly & S. Slama, « Des demandeurs d'asile sous tente en plein hiver : la protection de l'effectivité du droit d'asile par le juge administratif ne va pas toujours de soi », D. (tribune) 2010. 2918) la violation du droit de l'UE. En ce sens, il explicite dans une récente ordonnance **un système de priorisation dans l'accès à l'hébergement**, qui demeurerait implicite jusqu'ici : il admet le fait que « l'administration, qui ne dispose pas de place d'hébergement en nombre suffisant pour répondre à l'ensemble des demandes qui lui sont présentées et a dû par suite **définir un ordre de priorité tenant compte de la situation particulière des demandeurs**, n'a pas commis d'illégalité manifeste en ne regardant pas comme prioritaire l'intéressé, qui est célibataire, sans difficulté de santé et sans charges de famille » (CE, réf., 18 février 2014, *Yakubi*, n°375403, au Rec.). Rappelons ici que ce même juge des référés estime « le caractère grave et manifestement illégal d'une telle atteinte s'apprécie **en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente** » (CE réf., 13 août 2010, *Ministre de l'immigration c/ Mbala Nzuzi*, préc. V. S. Slama, « Le droit aux conditions matérielles d'accueil : obligation de

moyens ou de résultat? », CPDH du 8 septembre 2010), et **ce sans définir de plancher de droits** permettant d'assurer en tout état de cause le respect des besoins fondamentaux du demandeur d'asile comme l'exige la directive accueil.

- 18 Qui plus est, **même les catégories vulnérables ne sont pas effectivement protégées par le juge des référés du Conseil d'Etat**. Ce dernier a successivement admis, sans même sourciller, le maintien temporaire en hébergement d'urgence d'une personne handicapée (CE, 13 novembre 2009, ministre de l'Immigration, n°33365) ou d'une femme enceinte isolée et son enfant en bas âge (CE, 14 mai 2010, *Mme et Mlle I.*, n°339326). Il a encore validé le **maintien à la rue** d'une demandeuse d'asile dont la gravité de l'état de santé nécessitait « sans tarder une prise en charge médicale » eu égard aux conditions de grande précarité dans lesquelles elle vit (CE, ord. 5 avril 2013, *Mme C...D...et M. B...A...*, n° 367232, AJDA 2013 p. 1633, comm. K. Michelet). Et, il a même approuvé l'hébergement par la préfecture de près de 500 demandeurs d'asile, dont des familles avec enfants, **dans un campement de tentes**, rue Blida à Metz pendant près de 6 mois (de mi-juin jusqu'à mi-novembre 2013), dans l'affaire Gjutaj (CE, 3 octobre 2013, *Brahim Gjutaj et a.*, n° 372391 – affaire portée devant la Cour EDH et communiquée à la France dès le 7 octobre sous le n° 63141/13 suite à une mesure provisoire ; v. aussi requête 28820/13 *N.H. c. France* – Communiquée le 16 janvier 2014).
- 19 La décision commentée marquera nécessairement un coup d'arrêt à cette dérive jurisprudentielle, en insistant sur la portée de l'obligation faite aux Etats membres d'assurer des conditions de vie dignes aux demandeurs d'asile : « **ces allocations doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location** » (point 42). Certes, il est immédiatement précisé au point suivant que cela ne saurait être compris comme reconnaissant aux demandeurs d'asile la capacité de choisir leur logement à leur convenance. Mais, l'affirmation est posée : les allocations financières octroyées aux demandeurs d'asile pour leur assurer de vivre dignement doivent être **d'un montant leur permettant de se loger dans le parc locatif privé**.
- 20 **Les implications de cette décision de la Cour paraissent évidentes**. Compte tenu d'une part du sous-dimensionnement volontairement entretenu pendant dix ans (2003-2013) du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et d'autre part des grandes disparités territoriales (v. G. Sadik, « Accueil des demandeurs d'asile : géographie d'une crise », Xénodoques, 09 août 2013), **une moitié des demandeurs d'asile ne bénéficient d'aucun hébergement**. Il existe aussi de fortes disparités entre demandeurs d'asile selon la catégorie à laquelle il appartient et la procédure dans laquelle ils sont placés par l'administration.
- 21 Certes il existe **23 500 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)** ; et quand ils y sont hébergés, les demandeurs d'asile bénéficient aussi d'une allocation mensuelle de subsistance (AMS) dont le montant varie entre 91€ et 718 € par mois en fonction de la composition du ménage et du type de restauration (arrêté du 31 mars 2008 portant application de l'article R. 348-4 du code de l'action sociale et des familles). Mais, compte tenu du « stock » total de demandeurs d'asile dont la demande est en cours d'examen par l'Office français des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ou par la Cour nationale du droit d'asile (environ 80 000), compte tenu de la durée moyenne d'occupation d'une place en CADA et du fait d'une partie des places de CADA ne sont pas occupées par des demandeurs d'asile dont la demande est en cours d'examen, **40 000**

demandeurs d'asile sont en permanence en attente d'une place en CADA (G. Sadik, « Accueil des demandeurs d'asile : cartographie d'une crise », Xénodoques, 21 août 2013). Certes encore, 24 600 autres demandeurs d'asile sont pris en charge dans le cadre d'un dispositif d'urgence spécifique (Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile - HUDA) et bénéficient de l'ATA en complément. Reste qu'en permanence **près de la moitié des demandeurs d'asile en cours d'instance ne sont pas hébergés dans le dispositif dédié aux demandeurs d'asile**, ni même dans le dispositif de veille sociale - le « 115 ».

- 22 En violation avec le droit de l'Union européenne, ces dizaines de milliers de demandeurs d'asile, qui ne peuvent pas travailler, ne bénéficient donc pas de conditions matérielles « suffisantes pour garantir un niveau de vie digne ». D'abord parce que nombreux sont les demandeurs d'asile qui **ne bénéficient que de l'allocation temporaire d'attente (ATA)**. Ensuite parce que les demandeurs d'asile qui bénéficient d'une telle allocation ne peuvent voir grâce à elle disposer d'un niveau digne. En effet, **son montant de 11,35 euros par jour, soit avec 340,50 € par mois un montant inférieur au RSA, ne saurait en aucun cas garantir aux demandeurs d'asile des conditions de vie dignes**, comme le soulignait le sénateur Roger Karoutchi dans son rapport fait au nom de la Commission des finances sur *L'allocation temporaire d'attente* (n° 105 (2013-2014), 30 octobre 2013). A fortiori, un tel montant ne saurait bien entendu permettre aux bénéficiaires de faire face aux frais de nuitées d'hôtel ou de loyers d'appartements dans le secteur privé. La difficulté est de taille, alors même que l'enveloppe budgétaire globale de l'ATA a été revue à la baisse. Pour se mettre en conformité avec les exigences du droit de l'UE, **il faut donc de toute urgence revoir à la hausse le montant de l'ATA**, ou donner accès aux demandeurs d'asile non hébergés l'accès aux allocations au logement. Pour respecter ses engagements européens, il serait heureux que le gouvernement suive les recommandations de la CNCDH (« 10. De garantir des conditions matérielles d'accueil en : - améliorant l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement, notamment par la création de nouvelles places dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, - réévaluant le montant de l'allocation temporaire d'attente, [...] - renforçant leurs droits sociaux de manière à leurs permettre d'accéder au marché de l'emploi après le dépôt de leur demande et de pouvoir être affiliés au régime général de l'assurance maladie et bénéficiaire de la CMU-complémentaire »). Or, ce n'est pas seulement le montant de l'ATA qui doit être évidemment et impérativement révisé ; c'est également le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile qui doit être repensé et l'attitude à tenir en cas de saturation temporaire qui doit être revue.

3°/- Attitude à tenir en cas de saturation temporaire des dispositifs d'accueil dédiés

- 23 C'est au détour d'une incise qui apparaît au point 51 de l'arrêt que la Cour de justice de l'Union européenne insiste sur l'exigence impérative qui incombe aux Etats membres en matière d'accueil des demandeurs d'asile. C'est en répondant à la troisième question préjudicielle que la Cour vient rappeler fortement aux Etats membres leurs obligations. Le juge de Luxembourg entend bien que « *les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation quant aux moyens par lesquels ils fournissent les conditions matérielles d'accueil* », qu' « *ils peuvent ainsi procéder au versement des allocations financières par l'intermédiaire d'organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ces organismes assurent aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par cette directive* »

- (points 49 & 51). Cependant, elle rappelle aux Etats membres que, **par-delà leur autonomie organisationnelle, un principe s'impose : celui de « veiller au respect, par ces organismes [relevant du système d'assistance publique générale], des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile [...]» (point 51).**
- 24 La prise en compte de saturation « temporaire » des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile normalement disponibles est prévue par la directive. L'article 14, paragraphe 8, de la directive 2003/9/CE a prévu qu' « à titre **exceptionnel** » l'Etat peut alors fixer des « modalités différentes » de logement ou d'hébergement dédié « pendant une période raisonnable », « aussi courte que possible » et **devant en tout état de cause couvrir les « besoins fondamentaux »** du demandeur. Dès ses premières ordonnances le juge des référés du Conseil d'Etat a estimé que « lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, 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 » (CE, réf., 17 septembre 2009, *ministre de l'Immigration c / Salah, préc.*). Cependant, alors que jamais ne fut opérée la transposition de ces dispositions, l'administration française s'est engouffrée dans cette brèche et la saturation « temporaire » de la brèche permettant « à titre exceptionnel » de moduler les modalités d'hébergement des demandeurs d'asile : elle a progressivement instauré **un système pour le moins dysfonctionnel de saturation quasi-permanente du dispositif national d'accueil, permettant d'exclure de manière non moins permanente des dizaines de milliers de demandeurs d'asile de tout hébergement.**
- 25 **Le juge administratif français a accompagné et même amplifié ce mouvement :** d'abord en admettant, comme cela a été rappelé, la prise en compte « des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente » (CE réf., 13 août 2010, *Ministre de l'immigration c / Mbala Nzuzi, préc.*) ; ensuite et surtout, en reconnaissant la possibilité « de recourir à des modalités d'accueil sous forme de tentes ou d'autres installations comparables » lorsqu'aucune place n'est disponible dans une autre région, (CE, réf., 19 novembre 2010, *ministre de l'Immigration c / K. Panokheel, n° 344286, au Lebon*).
- 26 L'arrêt de la Cour de justice est donc salutaire qui rappelle fortement et clairement aux Etats membres les obligations qui leur incombent à l'égard des demandeurs d'asile et qui demeure pour beaucoup lettre morte plus de 10 ans après l'adoption de la directive 2003/9 : **les conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières « doivent, cependant, être suffisantes pour que les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, y compris un niveau de vie digne et adéquat pour la santé, leur soient assurés »** (point 48) ; en tout état de cause, **les situations de saturation des dispositifs d'accueil ne peuvent « pas justifier une quelconque dérogation au respect de ces normes »** (point 49). Or, n'oublions pas qu'une telle saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile résulte d'une sous dotation structurelle induite par les choix budgétaires des Etats. En somme, **la Cour invite les Etats à ne pas se prévaloir leur propre turpitude.**
- 27 **CJUE, quatrième chambre, 27 février 2014, Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contre Selver Saciri, Danijela Dordevic, Danjel Saciri, Sanela Saciri, Denis Saciri, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Diest, affaire C-79/13.**

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

RÉSUMÉS

Dans un arrêt rendu le 27 février 2014, la Cour de justice précise les implications qui découlent de l'obligation faite aux Etats membres d'assurer aux personnes ayant sollicité la protection internationale des « conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance » (article 13 § 2 de la directive 2003/9). Martelant l'exigence de dignité, la Cour fait plusieurs rappels : d'abord, les droits à des conditions matérielles d'accueil dignes, alloués en nature ou sous forme d'allocations financières, doivent être ouverts dès l'instant où le demandeur sollicite la protection internationale ; ensuite, lorsque les conditions matérielles d'accueil sont attribuées sous la forme d'allocations financières, celles-ci doivent s'avérer suffisantes pour permettre de se loger dans le secteur privé et, s'il y a des enfants mineurs, de maintenir l'unité de famille. En cas de saturation temporaire des structures d'hébergement dédiées, la Cour admet que les États puissent, dans le cadre de leur marge d'appréciation, renvoyer les demandeurs d'asile vers des organismes relevant du système général d'assistance publique, pour autant que cela leur assure le respect des normes minimales prévues par cette directive. En tout état de cause les Etats doivent couvrir les besoins fondamentaux des demandeurs et la vulnérabilité particulière de certaines catégories par des mesures compensatoires. Cette décision favorable intervient dans un contexte où en France, comme en Belgique, ce droit a été progressivement vidé de sa substance pour une bonne partie des demandeurs d'asile, en raison de l'effet combiné d'une sous-dotation structurelle du dispositif d'accueil et d'une faiblesse pour le moins critiquable des exigences du juge.

AUTEURS

MARIE-LAURE BASILIER-GAINCHE

CREDOF

SERGE SLAMA

CREDOF