

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Comme vous le savez, la directive « accueil » du 26 juin 2013¹ prévoit (art. 17) qu'il appartient aux Etats membres de faire en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux « conditions matérielles d'accueil » lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale. Ces « conditions matérielles d'accueil » (définies à l'art. 2) comprennent notamment le logement, qui peut être fourni en nature ou sous forme d'allocation financière ; lorsqu'il est fourni en nature, il doit l'être (art. 18) dans des locaux correspondant aux zones d'attente, dans des centres d'hébergement offrant un niveau de vie adéquat et/ou dans des maisons, appartements, hôtels ou autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs.

Pour la transposition de ces dispositions, la loi du 29 juillet 2015² a créé les articles L. 744-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). En vertu de l'article L. 744-2, le ministre chargé de l'asile arrête un schéma national d'accueil des demandeurs d'asile, qui fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Des schémas régionaux sont adoptés par les préfets de région en conformité avec ce schéma, pour fixer notamment les orientations en matière de répartition des lieux d'hébergement.

Ces lieux d'hébergement sont, en vertu de l'article L. 744-3, de deux types : les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), régis par les articles L. 348-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui comptent environ 40 000 places, d'une part ; et « toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration » au titre de l'article L. 322-1 du même code d'autre part. Cette seconde catégorie, qui rassemble elle aussi quelque 40 000 places d'hébergement, regroupe des structures d'une grande diversité, aux acronymes variés et à l'organisation évolutive.

A cette obligation de fournir des conditions matérielles d'accueil comprenant un logement aux personnes dont la demande d'asile a été enregistrée s'ajoutent deux autres obligations pesant sur l'Etat. La première est celle qu'a toute autorité de police générale, en tant que garante de la sauvegarde de la dignité humaine, de veiller à ce que soit garanti le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants – obligation qui, comme vous le savez, a pris un certain relief dans le contexte de la récente crise migratoire

¹ Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

² N° 2015-925.

(v., sur la prise en compte des besoins élémentaires de migrants vivant sur le site de La Lande, à Calais, JRCE, 23 novembre 2015, Ministre de l'intérieur et Commune de Calais, n^{os} 394540, 394568, Rec. p. 401 ; CE, 31 juillet 2017, Commune de Calais et ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, n^{os} 412125, 412171, Rec. p. 296). La seconde obligation est celle de mettre en œuvre le droit de toute personne sans abri et en détresse à accéder à un hébergement d'urgence³, dont nous vous avons parlé longuement dans la précédente affaire (Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n^o 417206) et qui, nous vous l'avons dit, est reconnu sans considération de nationalité ou de régularité du séjour. Ces deux dernières obligations concernent quant à elles non seulement des étrangers dont la demande d'asile a été enregistrée, mais aussi des étrangers n'ayant, le cas échéant, pas encore présenté une telle demande⁴.

C'est notamment pour faire face à ces obligations que le ministre de l'intérieur (sous la plume du directeur général des étrangers en France) a adressé aux préfets, le 4 décembre 2017, une circulaire – nommée information – relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Cette circulaire définit les priorités gouvernementales en la matière pour l'année 2018, en déclinant quatre axes : la structuration de la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés, et en particulier de leur hébergement ; l'augmentation du nombre de places d'hébergement pour demandeurs d'asile ; la refonte des schémas régionaux ; et la rénovation de la gouvernance de l'asile entre les niveaux national, départemental et régional.

Cette circulaire, tantôt prescriptive, tantôt informative, est une traduction typique du pouvoir ministériel de prescrire les mesures d'organisation et de fonctionnement des services placés sous son autorité – pouvoir qu'a consacré votre jurisprudence Jamart. Elle est en outre accompagnée d'une quinzaine d'annexes, elles aussi plus ou moins impératives, sur lesquelles nous reviendrons en tant que de besoin.

C'est de cette circulaire et ses annexes que vous ont saisis vingt-sept associations. Huit se sont depuis désistées, ce dont vous pourrez donner acte ; une autre a présenté une intervention en demande, que vous admettez.

Les parties de la circulaire ou de ses annexes qui sont contestées sont toutes sinon réglementaires, du moins impératives – y compris les modèles de convention entre l'Etat et les organismes gestionnaires de centres d'hébergement, auxquels le ministre nous paraît prescrire à ses services d'avoir recours. Vous écarterez donc la fin de non-recevoir tirée par le ministre du caractère insusceptible de recours de l'acte attaqué. Et vous ferez de même de celle tirée de l'absence d'intérêt pour agir, qui n'est pas sérieuse⁵.

Nous en venons aux moyens invoqués, que nous regrouperons en fonction des dispositions de la circulaire qu'ils visent.

³ V. Section, 13 juillet 2016, Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. et Mme R..., n^o 400074, Rec. p. 363.

⁴ Et à ceux qui ne relèvent ni de l'une, ni de l'autre catégorie. Notons simplement que les étrangers qui, à l'autre bout du spectre, se sont vu reconnaître une protection internationale (asile ou protection subsidiaire), ils bénéficient non seulement du même droit à l'hébergement d'urgence mais peuvent en outre bénéficier d'un hébergement dans des établissements spécialisés, les centres provisoires d'hébergement, régis par les articles L. 349-1 et suivants du CASF.

⁵ Rappelons, s'agissant d'une requête collective, qu'il suffit qu'une seule des associations justifie d'un tel intérêt – v. 29 juin 1992, Commune de Saint-Egreve et Société Sacemise, n^{os} 132652, 132915, aux Tables sur un autre point.

1. Nous commençons par la contestation dirigée contre la partie de la circulaire et celles de ses annexes qui sont relatives aux créations de places d'hébergement. La circulaire informe les préfets de la création, au cours des années 2018 et 2019, de 12 500 places d'hébergement supplémentaires, parmi lesquelles 7 500 la première année dont elle précise la répartition entre centres provisoires d'hébergement pour réfugiés (3 000), CADA (2 000) et hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) (2 500). On trouve en annexe une déclinaison régionale de ces chiffres et des calendriers prévisionnels d'ouverture des places.

1.1. Les requérants soutiennent d'abord que le ministre a, de la sorte, arrêté incompétamment et au terme d'une procédure irrégulière un nouveau schéma national d'accueil des demandeurs d'asile, venant succéder à celui adopté pour les années 2016 et 2017 par arrêté du 21 décembre 2015.

Toutefois, il nous semble que la circulaire attaquée ne doit pas être regardée comme constituant un nouveau schéma. Son annexe 2-1 présente, certes, un état prévisionnel du parc par région à la fin de l'année 2018 qui pourrait constituer le contenu de ce schéma. Mais, outre le fait que cette annexe ne concerne pas seulement l'hébergement des demandeurs d'asile mais aussi celui des réfugiés, ni la circulaire, ni le mémoire en défense du ministre ne laissent entendre que le ministre aurait ainsi entendu arrêter le nouveau schéma. Or les dispositions relatives à l'établissement du schéma ne nous paraissent pas, par elles-mêmes, faire obstacle à ce que le ministre indique à ses services, par voie de circulaire, les objectifs ayant vocation à y figurer ; c'est donc comme cela qu'il y a lieu, selon nous, de regarder la circulaire attaquée. Ce qui conduit à écarter le moyen.

1.2. Les requérants soutiennent alors que le ministre ne pouvait pas légalement prescrire aux préfets, dans la circulaire attaquée, d'actualiser les schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile⁶ puisque, comme nous vous l'avons dit, ces schémas doivent être conformes au schéma national.

Et il est vrai que la circulaire, sur ce point, est ambiguë : il nous paraît effectivement impossible d'adopter des schémas régionaux sans schéma national applicable ; il n'est d'ailleurs pas légalement possible qu'aucun schéma national ne soit adopté.

Il nous semble cependant que la circulaire doit être lue comme ordonnant aux préfets de préparer la révision des schémas régionaux selon les orientations qu'elle fixe, et qui ont vocation à être reprises dans le nouveau schéma national. En d'autres termes, elle ne prévoit pas la mise en conformité des schémas régionaux avec son annexe, mais annonce simplement la teneur du nouveau schéma national et prescrit aux préfets de préparer en conséquence la révision des schémas régionaux – qui ne pourra bien être opérée qu'une fois le schéma national adopté. Ainsi interprétée, la circulaire n'est donc pas entachée du vice allégué.

1.3. Les requérants contestent encore la répartition des places à créer entre CADA et HUDA. Ils soutiennent que le législateur a entendu que les demandeurs d'asile soient principalement hébergés dans des CADA, et en déduisent que le ministre ne pouvait légalement prévoir et annoncer une réduction de la proportion de places en CADA dans le parc d'hébergement des demandeurs d'asile.

Mais contrairement à ce qu'ils soutiennent, les dispositions législatives que nous vous présentons à titre liminaire ne fixent aucune règle de répartition des places d'hébergement

⁶ Que la circulaire rebaptise « schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés ».

entre les différents types de lieux d'hébergement des demandeurs d'asile. Vous écarterez donc le moyen et en aurez terminé avec cette première contestation.

2. La suivante ne vous retiendra pas longtemps. Vous déduirez, en effet, de l'article R. 744-6 du CESEDA, qui donne compétence au ministre chargé de l'asile pour arrêter le cahier des charges des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, que ce ministre pouvait légalement, en annexe à la circulaire, fixer le cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA). Le fait qu'il l'ait fait par circulaire plutôt que par arrêté, qui fonde l'argumentation des requérants, est sans incidence sur la légalité de l'acte.

3. Nous en venons à la contestation de la partie de la circulaire et de ses annexes qui sont relatives aux centres d'accueil et d'évaluation des situations (les CAES). Ces centres, que la circulaire attaquée consacre, sont une innovation dans la prise en charge des demandeurs d'asile. Inspirés des centres d'accueil et d'orientation (CAO) mis en place en urgence pour faire face à la crise migratoire, ils constituent le premier niveau de prise en charge des migrants ; ils visent à mettre à l'abri les personnes concernées et à procéder à une première évaluation de leur situation administrative, en vue de les orienter vers d'autres dispositifs d'hébergement, relevant du deuxième ou du troisième niveaux – c'est-à-dire, respectivement, de l'hébergement adapté aux demandeurs d'asile en procédure accélérée ou en procédure Dublin, et de l'hébergement en CADA, pour les demandeurs d'asile en procédure normale.

Les CAES, qui sont donc une forme de premier sas, s'adressent ainsi à des personnes qui souhaitent demander l'asile mais n'ont pas encore présenté leur demande⁷. La circulaire prévoit d'ailleurs que les gestionnaires de CAES pourront réserver directement, pour les personnes qu'ils hébergent, un rendez-vous dans un guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA), lequel réunit la préfecture, pour l'enregistrement de la demande d'asile, et l'OFII, pour l'offre des conditions matérielles d'accueil⁸.

Quoi qu'en dise le ministre en défense, ces centres d'accueil et d'évaluation des situations, dans leur vocation première de mise à l'abri de migrants souhaitant demander l'asile mais n'étant pas encore passé par un guichet (GUDA) où leur demande aurait été enregistrée, ne nous paraissent pas pouvoir être qualifiés de lieux d'hébergement de demandeurs d'asile au sens de l'article L. 744-3 du CESEDA. Non seulement parce que, nous vous le disions, ils ont vocation à héberger des étrangers n'ayant pas encore fait enregistrer une demande d'asile, mais aussi, et peut-être surtout, parce que les dispositions législatives et réglementaires relatives aux lieux d'hébergement des demandeurs d'asile (CADA et autres lieux), se trouvent très largement inadaptées et inapplicables à ces structures, compte tenu de leur mission particulière en amont de la demande d'asile.

Mais cette question ne détermine pas véritablement la réponse que vous apporterez aux sept moyens que les requérants formulent à l'encontre du dispositif prévu par la circulaire.

3.1. Le premier est tiré de ce que le ministre de l'intérieur n'était pas compétent pour organiser l'hébergement d'étrangers qui ne sont pas demandeurs d'asile, seul le ministre du logement étant, selon les requérants, compétent pour l'hébergement des sans-abris.

⁷ Ces personnes seront orientées vers les CAES par les SIAO, à la suite d'évacuation de campements ou par les SPADA, structures de premier accueil des demandeurs d'asile, organisées en vertu d'un marché public et chargées d'informer et d'accompagner les demandeurs d'asile dans leurs démarches.

⁸ Cette réservation de rendez-vous par le CAES dispense ainsi les étrangers concernés du passage par les SPADA.

Si l'opérance de ce moyen n'est pas tout-à-fait évidente⁹, son caractère mal fondé est certain (et vous pourrez vous en contenter en tout état de cause), car le ministre chargé de l'asile peut légalement ordonner à ses services d'organiser l'hébergement et l'orientation d'étrangers identifiés comme souhaitant demander l'asile.

3.2. Les requérants soutiennent ensuite que le ministre a méconnu l'article L. 744-1 du CESEDA en permettant l'admission dans des lieux d'hébergements pour demandeurs d'asile (lieux régis par l'article L. 744-3) de personnes n'ayant pas encore demandé l'asile – ce qui aurait pour conséquence, selon eux, de priver ces personnes de l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence généraliste.

Mais, outre le fait que les CAES ne doivent pas¹⁰, selon nous, être qualifiés de lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile au sens de l'article L. 744-3, il nous paraît peu douteux, en tout état de cause, que les dispositions législatives relatives aux conditions d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile ne sauraient être regardées comme faisant obstacle à ce que soit également prévu l'accueil et l'hébergement d'étrangers souhaitant demander l'asile mais n'ayant pas encore présenté leur demande. La circonstance que ces derniers pourraient également bénéficier d'un hébergement d'urgence « généraliste »¹¹ est sans incidence à cet égard.

3.3. Le moyen suivant est tout aussi peu convaincant. Il reproche au ministre d'avoir prévu que la durée d'hébergement en CAES n'excède pas un mois. Contrairement à ce qui est soutenu, cette indication n'a cependant ni pour objet ni pour effet de déroger à l'article L. 744-5 du CESEDA, qui prévoit que les lieux d'hébergement des demandeurs d'asile accueillent ces derniers pendant toute l'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert. Car la circulaire ne prévoit pas qu'à l'issue du délai d'un mois, les demandeurs d'asile ne sont plus hébergés ; elle organise, au contraire, leur orientation vers des lieux d'hébergement adaptés une fois que leur demande d'asile est enregistrée.

3.4. Le quatrième moyen vise l'article 4.3 du modèle de convention entre l'Etat et les gestionnaires de CAES annexé à la circulaire (4.1). Cet article prévoit que l'OFII met à dispositions des personnels qui assureront une permanence au sein du centre et que parmi les missions de ces personnels figurera « la vérification, notamment à partir des numéros AGDREF des usagers ayant déjà entamé leurs démarches, de l'éligibilité aux conditions matérielles d'accueil avant ouverture et orientation ».

Pour les requérants, cet article, en chargeant l'OFII d'un contrôle des étrangers dans les centres d'hébergement, méconnaît le droit au respect de la vie privée garanti par les articles 2 de la Déclaration de 1789 et 8 de la Convention EDH, en particulier l'inviolabilité du domicile, des personnes hébergées et des gestionnaires de centres, et viole les dispositions des

⁹ En effet, d'une part, vous jugez qu'un décret d'attribution est sans incidence sur la compétence normative d'un ministre (v. 29 décembre 1997, Syndicat national des industries de la boulangerie-pâtisserie et autres, n° 178061, T. pp. 635-636), ce qui signifie principalement qu'il ne confère aucun pouvoir normatif, mais aussi, accessoirement et de façon corollaire, qu'il ne réserve aucune prérogative au ministre, c'est-à-dire qu'il n'exclut aucun empiètement. D'autre part, le ministre est toujours compétent, au titre du pouvoir Jamart, pour prescrire les mesures nécessaires à l'organisation et au fonctionnement de ses services. Si néanmoins il venait à leur confier des missions sans rapport avec ses attributions – et avec les attributions des services en cause – pourriez-vous y trouver une méconnaissance du décret portant composition du Gouvernement, du décret d'attribution ou des décrets définissant les missions des directions (voire, s'il prévoit d'attribuer à certains fonctionnaires des fonctions qu'ils n'ont pas vocation à exercer, des décrets statutaires).

¹⁰ Du moins pas dans la mesure où ils s'adressent aux étrangers n'ayant pas encore demandé l'asile, ce qui est leur objet premier.

¹¹ Possibilité dont la circulaire n'a ni pour objet ni pour effet de les priver.

articles L. 313-13 et suivants du CASF qui, en vertu de l'article L. 331-1 du même code, définissent les conditions d'exercice des contrôles des établissements habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale.

Vous trouvez dans cette critique un écho lointain de celles qui étaient formulées à l'encontre de la circulaire du 12 décembre 2017 attaquée dans la précédente affaire. Elles sont cependant moins justifiées en l'espèce.

Tout d'abord, il nous paraît clair que la circulaire n'a ni pour objet ni pour effet de prévoir que les agents de l'OFII assurant une permanence dans les CAES – permanence qui, comme l'expose le ministre, n'a pas vocation à les conduire à pénétrer dans les parties privatives des centres – disposeraient d'un pouvoir de contrainte à l'égard des étrangers. La seule mission de vérification qui leur est confiée, qui concerne uniquement les étrangers ayant entamé des démarches, porte sur l'éligibilité aux conditions matérielles d'accueil ; et rien ne conduit à penser que le ministre aurait entendu qu'elle fût systématique et obligatoire – il expose d'ailleurs le contraire en défense.

Nous constatons, dans le même sens, que la mission générale de l'OFII dans les CAES est définie, dans le corps de la circulaire, comme une mission d'information, en lien avec la préfecture et le gestionnaire, et que les autres missions détaillées dans l'annexe consistent dans la délivrance d'informations, la notification des orientations des demandeurs d'asile dans leurs lieux d'hébergement et l'émission de bons de transport vers ces lieux.

Ensuite, eu égard à son objet et ses modalités (à l'égard des étrangers comme à l'égard des gestionnaires de centres), l'intervention de l'OFII dans les CAES ne saurait être regardée comme relevant d'un contrôle de ces centres au sens du CASF ; elle vise, en réalité, uniquement à faciliter et accélérer les démarches et procédures des étrangers qui l'acceptent.

Enfin, dès lors qu'elle est une des conditions de fonctionnement des CAES, intégrée dans la définition de leur objet, la permanence de l'OFII ne peut, selon nous, être assimilée à l'introduction d'agents de l'OFII dans les locaux des gestionnaires de centre sans l'accord de ces derniers. Car leur accord résulte de leur choix de participer au service tel qu'il est défini par le ministre. C'est en cela que la circulaire ici en cause est très différente de celle contestée dans la précédente affaire.

Vous pourrez donc écarter le moyen, en éclairant la portée de la circulaire.

3.5. Vous écarterez le moyen suivant dans le même mouvement : les mentions de la circulaire qui prévoient « un suivi très attentif des situations administratives de l'ensemble des migrants hébergés » dont « toutes les conséquences (...) seront systématiquement tirées en matière de droit au séjour et d'orientation en aval » ne peuvent être regardées comme prescrivant autre chose que l'application des dispositions relatives au droit au séjour et au droit d'asile. Elles ne créent donc aucun pouvoir de contrôle supplémentaire ; et, si elles exigent un peu de zèle, cela ne suffit pas – même pour l'administration – à les rendre illégales.

3.6. Les deux derniers moyens, tirés de méconnaissance de la loi du 6 janvier 1978, visent d'une part l'article 7 de la convention type, qui impose au gestionnaire de CAES de mettre en place un tableau de suivi à destination des services de l'Etat et de l'OFII et comportant *a minima* l'identification des personnes, la date d'entrée dans le dispositif, la situation administrative et les date et modalités de sortie, et, d'autre part, les mentions de la circulaire prévoyant que les gestionnaires de CAES pourront se connecter au « système d'information asile » pour réserver un rendez-vous en GUDA.

S'agissant tout d'abord de l'article 7 du modèle de convention, il est clair qu'il prévoit la création d'un traitement automatisé de données personnelles par le gestionnaire de centre. Mais la circulaire, en insérant un tel article dans la convention type, ne nous paraît pas entendre s'écarter de l'application de la loi du 6 janvier 1978 ; les traitements seront donc bien soumis aux formalités résultant de cette loi. Vous pourrez néanmoins utilement rappeler que les prévisions de la circulaire et l'article 7 du modèle de convention n'ont pas pour objet et ne pourraient avoir légalement pour effet de dispenser du respect des dispositions de la loi de 1978.

Et cette réserve nous paraît valoir, de la même manière, pour les mentions de la circulaire prévoyant que les gestionnaires de CAES pourront réserver un rendez-vous en GUDA pour le compte des demandeurs d'asile.

4. Ces moyens écartés, il ne vous restera plus qu'à statuer sur la dernière contestation, dirigée contre le premier point du paragraphe 3 du cahier des charges des HUDA (hébergements d'urgence des demandeurs d'asile) annexé à la circulaire (3.2). Ces structures sont, nous vous le disions, des lieux d'hébergements pour demandeurs d'asile, qui relèvent du 2° de l'article L. 744-3 du CESEDA.

Ce même article désigne l'OFII comme autorité compétente pour prendre les décisions relatives à la sortie des lieux d'hébergement.

Or les dispositions contestées de l'annexe 3.2 à la circulaire prévoient que le gestionnaire de centre peut mettre fin à la prise en charge des résidents, et précise les motifs pour lesquels il peut prendre une telle décision.

Vous l'aurez compris, comme l'exposent les requérants, ces prévisions de la circulaire méconnaissent la compétence attribuée par le législateur à l'OFII. Vous devrez donc les annuler¹².

Si vous nous avez suivi, vous rejetterez en revanche le surplus des conclusions ; et vous pourrez faire de même des conclusions présentées au titre des frais irrépétibles.

Tel est le sens de nos conclusions.

¹² Nous avons, un temps, hésité à vous proposer d'admettre la légalité des mentions de la circulaire prévoyant la possibilité pour les gestionnaires de HUDA de mettre fin à la prise en charge lorsque cette décision est motivée par des raisons de maintien de l'ordre dans la structure (ce que visent les deux premières hypothèses mentionnées par la circulaire). Toutefois, il nous semble que le législateur a entendu que l'OFII soit systématiquement l'autorité décisionnaire, afin de permettre la continuité et la cohérence de la prise en charge et du suivi des demandeurs d'asile (à l'hébergement sont liées la domiciliation, l'attribution des conditions matérielles d'accueil, ...). Même dans un tel cas, il nous semble donc important que le gestionnaire de centre s'adresse à l'OFII pour que ce dernier prenne la décision.