

N° 428856
La Cimade

2^e et 7^e chambres réunies
Séance du 18 décembre 2019
Lecture du 31 décembre 2019

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Cette affaire ne sera pas sans vous rappeler une précédente affaire, sur laquelle vous avez statué par une décision du 11 avril 2018 (Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n° 417208, inédite). La Cimade vous saisit en effet d'une circulaire, intitulée « information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale », qui prend la suite de la circulaire du 4 décembre 2017 dont vous aviez alors eu à connaître.

Cette nouvelle instruction, d'une dizaine de pages et d'une quinzaine d'annexes, est adressée par le ministre de l'intérieur aux préfets et, selon ses termes, « définit les actions à conduire pour l'année 2019 afin de mettre en œuvre les priorités gouvernementales en matière d'hébergement des demandeurs d'asile ».

Cet hébergement, vous le savez, fait partie de ce que la directive « accueil »¹ appelle les conditions matérielles d'accueil – conditions que l'OFII propose aux demandeurs d'asile après l'enregistrement de leur demande, en application de l'article L. 744-1 du CESEDA.

En vertu de l'article L. 744-2 de ce code, un schéma national d'accueil des demandeurs d'asile doit être établi afin, d'une part, de déterminer la répartition territoriale des lieux d'hébergement des demandeurs d'asile, d'autre part – depuis la loi du 10 septembre 2018² – de fixer la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région. Ce schéma, qui est biennal (v. art. R. 744-13-1), est arrêté par le ministre de l'intérieur après avis des ministres chargés du logement et des affaires sociales. Des schémas régionaux sont ensuite arrêtés par les préfets de région, notamment pour fixer, en conformité avec le schéma national, la répartition sur le territoire régional des places d'hébergement pour demandeurs d'asile.

Le dernier schéma national à avoir été adopté comme tel résulte d'un arrêté du 21 décembre 2015, applicable jusqu'au 31 décembre 2017.

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

² N° 2018-778.

1. A l'appui du recours dont elle vous saisit contre la circulaire du 31 décembre 2018, la Cimade reproche d'abord à ce texte, précisément, de fixer la répartition territoriale des places d'hébergement de demandeurs d'asile en lieu et place du schéma national, sans respecter les règles de compétence et de procédure applicables à l'édiction de ce schéma.

Force est de constater, effectivement, que la première pièce jointe à la circulaire présente un état prévisionnel du parc au 31 décembre 2019 et que le texte de la circulaire « assigne » à ses destinataires des objectifs de création de places pour l'année 2019 et leur prescrit d'actualiser les schémas régionaux.

Saisis d'un moyen identique à propos de la circulaire analogue du 4 décembre 2017, vous aviez jugé que cette circulaire devait être regardée comme informant les préfets des objectifs d'accroissement du nombre de places d'hébergement et comme leur prescrivant, non de mettre les schémas régionaux en conformité avec son annexe, mais simplement de préparer l'actualisation de ces schémas, quand bien même un nouveau schéma national n'avait pas été définitivement arrêté.

Vous aviez, en somme, tenu compte du fait que la circulaire avait été adoptée à une date où le schéma 2016-2017 était encore en vigueur (ce que relève votre décision) et manifesté une certaine confiance à l'égard de l'administration, en retenant qu'un schéma national devait certainement être en cours de préparation et que, dans l'attente de son adoption, les éléments essentiels de son contenu pouvaient être communiqués aux préfets afin de permettre la mise en conformité des schémas régionaux dès l'adoption définitive du schéma national.

Cette confiance a été déçue. Aucun schéma national n'a été adopté, ni en 2018, ni en 2019 ; et, vous l'avez compris, le ministre de l'intérieur a préféré avoir à nouveau recours à une circulaire à la fin de l'année 2018 pour encadrer les schémas régionaux pour l'année 2019 plutôt que d'adopter un schéma national – dont il vous dit aujourd'hui qu'il est prévu pour le courant de l'année 2020.

Dans ces conditions, il nous paraît difficile de faire preuve, à l'égard de la circulaire de décembre 2018, adoptée au terme du douzième mois passé sans schéma national applicable, d'une bienveillance similaire à celle dont vous aviez fait preuve à l'égard de la circulaire de décembre 2017, adoptée au cours du dernier mois d'applicabilité d'un schéma national. Manifestement, il serait naïf de considérer que le ministre entendait fluidifier la transition entre deux schémas – d'autant plus que vous ne statuez plus, comme en 2018, au début de l'année concernée, mais à son terme, et qu'à ce terme, aucun schéma n'a été adopté.

Aussi ne pourrez-vous selon nous que constater que la circulaire attaquée, en ce qu'elle fixe la répartition des lieux d'hébergement de demandeurs d'asile pour l'année 2019 et prescrit aux préfets d'actualiser en conséquence leurs schémas régionaux, édicte des dispositions qui relèvent du seul schéma national.

Quoi que vous puissiez penser de ce procédé – et quelle que soit l'intensité avec laquelle vous le pensez – vous constaterez aussi, cependant, que cela n'a pas pour effet d'entacher la circulaire d'incompétence, car elle est signée, par délégation, pour le ministre de l'intérieur et que c'est bien ce ministre qui est compétent pour arrêter le schéma national.

Il reste, il est vrai, que le schéma ne peut être arrêté qu'après avis des ministres chargés du logement et des affaires sociales et que la circulaire a été adoptée sans le recueil formel, au préalable, de tels avis. Mais ces avis ne sauraient être regardés comme des garanties pour de quelconques intéressés ; et, dès lors que la circulaire traduit une stratégie et une politique non du seul ministère de l'intérieur mais de l'ensemble du Gouvernement, ainsi que cela ressort de sa présentation et des pièces du dossier, l'absence de consultation formelle des ministres chargés du logement et des affaires sociales, qui n'ont clairement pas été tenus dans l'ignorance du contenu de cette circulaire, ne nous semble pas pouvoir être regardée comme ayant eu une influence sur ce contenu. Dans ces conditions, le vice de procédure n'est pas de nature à entacher d'illégalité les éléments de la circulaire qui relevaient du schéma national.

2. L'adoption de cette circulaire n'avait pas, par ailleurs, à être précédée de la consultation de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale. Le II de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit, certes, que les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux énumérés au I du même article est arrêté par décret après avis de cet organe. Mais, en dehors des CADA (v. 22 juin 2012, Cimade et GISTI, n° 352904, T. pp. 544-546-583), les lieux d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asile ne sont pas au nombre des établissements et services énumérés au I de l'article L. 312-1 ; et la circulaire attaquée ne peut être regardée comme fixant les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des CADA.

3. Sur le fond, en dehors d'un moyen d'erreur manifeste dans la répartition des places qui n'est guère argumenté et qui ne convainc guère, la Cimade cible essentiellement le point 1.3. de la circulaire, auquel elle reproche de prévoir une séparation entre places d'hébergement de droit commun et places d'hébergement réservées aux demandeurs d'asile, et d'impliquer, en méconnaissance de l'article 18, paragraphe 6 de la directive accueil³, d'inutiles transferts de demandeurs d'asile d'un type de logement à l'autre.

La circulaire, qui, contrairement à ce que soutient le ministre, est bien impérative sur ce point, se borne en réalité à prescrire à ses destinataires de bien distinguer le dispositif d'hébergement d'urgence des personnes en détresse et le dispositif spécifique d'hébergement des demandeurs d'asile, qui relèvent de programmes budgétaires distincts, et d'éviter autant que possible, dans la mise en œuvre du dispositif spécifique à l'asile, le financement de structures mixtes, relevant pour partie d'un dispositif, pour partie de l'autre, et, *a fortiori*, les situations dans lesquelles une même place d'hébergement est financée tantôt au titre d'un dispositif, tantôt au titre de l'autre. Elle indique, en outre, que les demandeurs d'asile ont vocation à être hébergés dans le dispositif qui leur est dédié, non dans le dispositif d'hébergement d'urgence, sauf situation d'urgence et de détresse.

De la sorte, la circulaire n'a nullement pour objet et ne saurait avoir pour effet d'interdire, ou même de faire obstacle, à l'accès des demandeurs d'asile sans abri en situation de détresse au dispositif d'hébergement d'urgence, accès qui leur est garanti par l'article L. 345-2-2 du code

³ Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

de l'action sociale et des familles ; la circulaire le rappelle d'ailleurs, en réservant l'hypothèse de détresse dans l'affirmation de la vocation des demandeurs d'asile à être orienté en priorité vers l'hébergement qui leur est dédié.

A fortiori, la circulaire n'a pas pour objet ou pour effet de prescrire à ses destinataires de transférer les demandeurs d'asile hébergés dans des structures relevant de l'hébergement d'urgence de droit commun vers des structures d'hébergement dédiés. Elle ne le dit pas et ne l'implique pas.

Vous écarterez donc les moyens.

4. La requête critique enfin un passage de la circulaire qui prescrit aux préfets de mettre en œuvre les dispositions relatives à l'éloignement des déboutés du droit d'asile et leur ordonne de s'appuyer sur la possibilité de prononcer des assignations à résidence, « notamment dans des dispositifs de préparation au retour, qui permettent d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement tout en préparant un retour volontaire aidé voire contraint ».

Ce faisant, la circulaire n'a toutefois ni pour objet ni pour effet d'instituer ces dispositifs de préparation au retour ; elle se borne à prescrire de prononcer des assignations à résidence. Et, contrairement à ce que soutient la Cimade, la circulaire du 22 juillet 2015 dont l'annexe 7 décrit ces dispositifs de préparation au retour n'avait, à la date de la circulaire attaquée, pas été abrogée en vertu de l'article R. 312-7 du code des relations entre le public et l'administration ; il résulte en effet de l'article 7 du décret du 28 novembre 2018⁴ qui l'a réécrit qu'il n'est entré en vigueur que le 1^{er} janvier 2019 et que les abrogations automatiques des circulaires antérieures n'ont pris effet que le 1^{er} mai 2019. A supposer que vous en eussiez tiré une quelconque conséquence, la circulaire contestée devant vous ne peut donc être regardée comme se fondant sur une circulaire abrogée.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.

⁴ N° 2018-1047.