

N° 450551

Association la Cimade et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 1^{er} décembre 2021

Décision du 21 décembre 2021

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

Plusieurs associations, dont la Cimade désignée leur représentant unique, vous demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté pris, selon son titre, « *en application de l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* ». Ce que cela recouvre s'éclaire à la lecture de cet article L. 744-2 selon la codification ancienne, dont le contenu a été repris au 1^{er} mai dernier dans les articles L. 551-1 à L. 551-6 : il s'agit de l'arrêté portant schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, SNADAR selon l'acronyme employé par le ministère de l'intérieur. Ce n'est pas la première fois que vous êtes saisis d'un recours relatif à ce schéma ; les termes en sont aujourd'hui en partie nouveaux – en partie seulement – en raison des évolutions qu'a connues le schéma, dont il convient de faire le rappel.

1.1. Le schéma national, à l'origine uniquement « *d'accueil des demandeurs d'asile* », a fait son apparition avec la loi du 29 juillet 2015¹, qui reprenait ainsi une proposition du rapport Létard-Touraine sur la réforme de l'asile. Le législateur est toutefois resté en retrait sur les auteurs du rapport, pour qui le schéma devait servir à rééquilibrer la répartition des demandeurs d'asile sur le territoire, donc fournir un fondement à des décisions individuelles d'orientation vers telle ou telle région. Cette dimension est absente du texte de 2015, qui se contente de confier au ministre chargé de l'asile le soin d'arrêter « *la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national* ».

Un premier arrêté a alors été pris le 21 décembre 2015, fixant des objectifs d'« *état du parc* » d'hébergement par région à différentes échéances jusqu'au 31 décembre 2017. Mais après cette date, au lieu d'adopter un nouvel arrêté, le ministre a préféré procéder par la voie de circulaires, intitulées « *informations relatives au parc d'hébergement des demandeurs d'asile* », qui encadrent la confection par les préfets des schémas *régionaux* d'accueil en leur fixant des objectifs chiffrés – il y en eut une pour l'année 2018 et une pour l'année 2019, toutes deux attaquées par plusieurs associations dont la Cimade.

Si vous avez accepté de regarder la première comme un acte distinct du schéma d'accueil, pris en l'attente de sa finalisation (11 avril 2018, n° 417208, C), vous avez au contraire estimé que

¹ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit de l'asile

la seconde tenait bien lieu du schéma d'accueil en l'absence d'arrêté – ce qui restait d'ailleurs sans incidence sur sa légalité puisque la circulaire émanait du ministre compétent pour adopter le schéma (31 décembre 2019, n° 428856, C). L'enseignement principal que nous retenons de ces précédents est que même limités à la répartition des places d'hébergement, de tels actes font grief : vous avez annulé en partie le premier après avoir expressément écarté une FNR sur ce point.

1.2. En parallèle, le législateur est à nouveau intervenu et a cette fois-ci franchi le pas recommandé par le rapport Létard-Touraine. La loi du 10 septembre 2018² change non seulement l'intitulé du schéma – pour y inclure « *l'intégration des réfugiés* » – mais surtout son objet : en plus de la « *répartition des lieux d'hébergement* », il fixe « *la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région* », et cette répartition est l'un des critères sur le fondement desquels l'OFII peut décider de l'orientation dite « *directive* » d'un demandeur d'asile vers une autre région. Au niveau réglementaire, le régime du schéma ainsi redéfini est précisé par l'article R. 744-13-1 du CEDESA, devenu l'article R. 551-1³.

L'arrêté du 7 janvier 2021 est le premier pris pour l'application de ce cadre modifié. Son article 1^{er} fixe la « *répartition des places d'hébergement dédiées à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés entre les régions métropolitaines, hors Corse, au 31 décembre 2021* » et son article 2, pour chacune de ces régions, la part des demandeurs d'asile « *orientés* » c'est-à-dire accueillis au titre de l'orientation vers une autre région que celle où ils ont déposé leur demande. C'est l'arrêté contre lequel les associations requérantes ont formé le présent recours.

1.3. Mais un dernier développement s'est produit en cours d'instance : un nouvel arrêté du 7 avril 2021 est venu abroger et remplacer celui du 7 janvier. L'enjeu était clairement limité à l'un des deux objets du schéma : l'article 2 du nouvel arrêté fixe la part de tous les demandeurs d'asile « *accueillis* » par région, et non plus celle des seuls demandeurs « *orientés* ». Son article 1^{er} est quant à lui la copie conforme de l'article 1^{er} de l'arrêté initial : aucun changement sur la répartition des lieux d'hébergement. Dans un mémoire complémentaire, les associations requérantes ont indiqué qu'elles entendent aussi obtenir l'annulation de l'article repris à l'identique dans l'arrêté du 7 avril ; elles ne contestent en revanche pas le nouvel article 2.

Signalons enfin, pour que le tableau soit complet, que la publication au JO du l'arrêté de janvier s'est accompagnée de celle, sur le site du ministère, d'une nouvelle « *information relative au parc d'hébergement* » et d'un document d'une vingtaine de pages intitulé lui-même SNADAR. Le choix a donc été fait de distinguer les dispositions qui, selon la loi, doivent figurer dans l'arrêté, et d'autres aspects du schéma tenant davantage de l'explication et de la programmation de la politique d'accueil. La question de la portée de ces autres

² Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

³ Issu du décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018. Si le dispositif de l'orientation directive a été partiellement censuré à l'occasion de deux recours de la CIMADE, il a été jugé légal dans son principe et la plupart de ses éléments (voir 31 juillet 2019, n° 428530, A et 27 novembre 2020, n° 428178, B).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

documents et de leur articulation avec l'arrêté n'est toutefois pas directement posée dans la présente affaire.

2. Compte tenu de la présentation qui vient d'être faite, quelques questions préalables sont à poser avant d'examiner le fond du recours.

2.1. D'abord, celle de savoir si les dispositions attaquées font grief. Elle a déjà été tranchée positivement, nous l'avons dit, en ce qui concerne la répartition des lieux d'hébergement figurant dans l'article 1^{er} des deux arrêtés. Elle est nouvelle en ce qui concerne la répartition des demandeurs d'asile, objet de l'article 2. Mais la réponse ne nous paraît guère faire de doute : ces dispositions fixent le cadre dans lequel seront prises les décisions individuelles d'orientation directive, elles font donc assurément grief. L'intérêt des associations requérantes pour les contester est également évident, toutes ayant dans leur objet la défense des droits des demandeurs d'asile et réfugiés.

2.2. Il faut ensuite déterminer quelles conséquences tirer de la succession des deux arrêtés pris en 2021. Le ministère de l'intérieur lui-même admet que le premier arrêté s'est appliqué : les conclusions dirigées contre lui, en particulier contre son article 2 qui n'a pas été repris dans le second arrêté, ne sont en tout cas pas privées d'objet. Quant à l'article 1^{er} repris à l'identique, le dernier état des conclusions vous invite à l'annuler autant dans le premier que dans le second arrêté. Accepter cette reformulation des conclusions suppose de surmonter un obstacle, dans la mesure où le mémoire qui la réclame a été enregistré plus de deux mois après la publication du second arrêté : une tardiveté ne devrait-elle pas en toute rigueur être opposée aux conclusions dirigées contre ce dernier ?

Il nous semble toutefois que nous nous trouvons dans une configuration différente en la forme, mais similaire en termes d'enjeux si on la compare à toutes celles où vous admettez qu'un nouvel acte est venu se substituer en cours d'instance à celui qui était d'abord attaqué, sans qu'il soit besoin que le requérant en demande spécialement l'annulation, donc sans que des délais puissent lui être opposés. Certes, une telle substitution n'a été consacrée en dernier lieu, par une jurisprudence fichée, que pour des décisions individuelles et dans le cas où la seconde retire la première tout en ayant la même portée (15 octobre 2018, *M. F...*, n° 414375, B). Vous vous êtes cependant déjà inspirés de cette logique, dans un litige dirigé contre un acte réglementaire, pour considérer que l'annulation demandée n'était pas celle de l'acte dans sa version initiale, mais celle de sa version modifiée ultérieurement et avant même son entrée en vigueur, sans que la portée des dispositions ait changé (25 novembre 2020, *CFE-CGC et autres*, n° 434920, B sur un autre point). Le pas à franchir pour accepter ici aussi le « transfert » des conclusions ne nous paraît donc pas considérable, et nous vous proposons de consentir cet effort.

2.3. Si vous nous suivez, vous n'aurez d'ailleurs pas à prendre expressément position sur ces points puisqu'aucun n'est discuté en défense. Le ministère a en revanche soulevé une FNR tirée du défaut de qualité du président de la CIMADE pour ester en justice au nom de cette association, ainsi que pour représenter les autres associations requérantes faute de mandat exprès. Vous pourrez écarter cette FNR dès lors qu'en cours d'instance, toutes les associations ont procédé aux régularisations nécessaires : la CIMADE en produisant l'autorisation de son

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

bureau national conformément à ses statuts ; les autres associations en renvoyant une version signée de la requête. Elles sont donc toutes requérantes en leur nom propre et la CIMADE n'a pas à justifier d'un mandat pour agir en leur nom : elle est seulement désignée comme représentante unique pour les besoins de la procédure.

3. Nous en venons aux moyens de la requête, qui sont tous de légalité interne. Le principe de l'orientation directive n'est pas en débat – il a fait l'objet de précédents recours contre les décrets d'application de la loi du 10 septembre 2018 – c'est donc seulement l'exercice de répartition régionale en lui-même, à la fois des hébergements et des demandeurs d'asile, qui est discuté. Cela pose la question de ce que peuvent être les normes de contrôle pertinentes à l'égard de cette répartition. Nous identifions pour notre part deux types de contestation possibles, qui se traduisent ici par deux séries de moyens.

3.1. La première série est celle qui reproche au schéma une méconnaissance directe des prescriptions de la loi et du décret qui l'encadrent. Une telle contestation, sur le terrain de l'erreur de droit, ne peut avoir qu'un champ limité car ces textes mettent surtout à la charge du ministre des obligations en termes de contenu de l'arrêté, ou pour le dire autrement, ils disent *ce qui* doit faire l'objet de la répartition mais pas, ou très peu, *comment* elle doit être opérée. Malgré ce champ restreint, force est de constater, comme le demande la requête, que certaines des prescriptions n'ont pas été respectées.

3.2. C'est en particulier vrai pour l'article 2 dans sa version du 7 janvier 2021 – l'arrêté du 7 avril 2021, selon toute vraisemblance, a été adopté pour corriger l'erreur commise. La loi demande bien une répartition par région de l'ensemble des demandeurs d'asile « *accueillis* », et pas seulement de ceux qui font l'objet d'une orientation vers une autre région. L'article 2 tel qu'il s'est appliqué entre janvier et avril 2021 ne pourra donc qu'être annulé.

3.3. En ce qui concerne l'article 1^{er}, les associations requérantes ont également raison de lui reprocher l'absence, dans le tableau de répartition des lieux d'hébergement, des collectivités d'outre-mer, en tout cas celles auxquelles les dispositions du CESEDA sur le schéma d'accueil sont applicables. Contrairement à ce qui est soutenu en défense, cette exclusion ne trouve de fondement dans aucune disposition législative ni réglementaire : l'article L. 744-2 ne prévoit aucune exception pour l'outre-mer, et si l'article R. 744-13-1 prescrit que la répartition des demandeurs d'asile par région se fasse « *hors outre-mer* », c'est par une phrase distincte qu'il dispose que le schéma « *fixe également par région la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés* ». Le ministère de l'intérieur voudrait que les termes « *hors outre-mer* » soient lus en facteur commun, mais une telle lecture ne nous paraît pas possible sans méconnaître l'intention du législateur.

Si des objectifs chiffrés pour l'outre-mer s'étaient trouvés dans l'information sur le parc d'hébergement et le document intitulé « SNADAR » publiés début 2021, cela aurait sans doute pu suppléer au silence de l'arrêté, dans la logique que nous avons déjà évoquée, dès lors que ces documents émanent du même ministre chargé de l'asile. Tout ce qui en ressort, cependant, c'est qu'une stratégie propre à l'outre-mer est seulement en cours d'élaboration. Nous voulons bien croire que cette élaboration est plus difficile que pour les régions métropolitaines ; il n'en demeure pas moins que les textes à appliquer sont clairs. Nous vous

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

proposons donc d'annuler également l'article 1^{er} des deux arrêtés successifs en tant qu'il n'inclut pas les collectivités d'outre-mer dans la répartition des lieux d'hébergement

3.4. Nous ne pouvons en revanche suivre la requête quand elle reproche à la répartition fixée par l'article 1^{er} de ne valoir qu'au 31 décembre 2021, alors que selon elle cette répartition aurait dû être faite à deux échéances, fin 2021 et fin 2022, car l'article R. 744-13-1 dispose que la part des demandeurs d'asile par région est fixée « *tous les deux ans* ». Tout d'abord, on l'a vu, ce qui vaut pour la répartition des demandeurs d'asile ne vaut pas nécessairement pour celle des lieux d'hébergement. Surtout, ces dispositions ne nous semblent imposer qu'une révision du schéma tous les deux ans, pas nécessairement que l'arrêté comporte une programmation sur deux ans comme cela avait été le cas pour celui de 2015.

4. L'autre série de moyens critique les choix faits dans la répartition des lieux d'hébergement elle-même. On ne trouve cependant aucun encadrement à ce sujet dans la loi ni le décret : si ce dernier dispose au moins que la répartition des demandeurs d'asile par région « *tient compte des caractéristiques démographiques, économiques et sociales ainsi que des capacités d'accueil de chaque région* », il n'y a pas d'équivalent pour l'autre répartition. Elle nous paraît ainsi être discrétionnaire et ne pouvoir être contestée qu'au titre d'une éventuelle EMA. Encore nous semble-t-il qu'il sera particulièrement difficile d'en caractériser une : si l'administration a des obligations en termes d'accueil des demandeurs d'asile, elle dispose aussi d'une large marge d'appréciation quant aux moyens de les satisfaire. Elle peut ainsi choisir de développer les capacités d'hébergement là où il y a peu de demandeurs d'asile plutôt que là où ils sont le plus nombreux, ce qui est cohérent avec la logique de l'orientation directive, et ce qui n'est pas en soi une méconnaissance de ses obligations. Le débat sur la répartition des places nous semble au final porter principalement sur des questions d'opportunité que le juge n'a pas à trancher.

Ainsi, nous ne pensons pas, contrairement aux associations requérantes, que la répartition soit entachée d'EMA en tant qu'elle se traduit par une création de places en général, et en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en particulier, trop faible dans les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, si on la rapporte au nombre de demandes d'asile et à l'engorgement actuel du dispositif d'hébergement dans ces régions. Ce n'est que la traduction d'un choix d'opportunité, explicité dans la circulaire d'information et le document intitulé SNADAR, de privilégier l'orientation directive vers d'autres régions et le désengorgement du des CADA par la création de places dans d'autres catégories d'accueil. Il n'est en outre pas établi, à consulter les chiffres qui figurent dans les arrêtés attaqués et les mêmes deux autres documents, que l'évolution du nombre de places soit aussi défavorable que soutenu en région PACA.

5. Un dernier moyen est présenté comme relevant de l'erreur de droit, mais ne nous paraît en réalité pouvoir se rattacher à aucune norme supérieure que l'auteur de l'arrêté serait tenu de respecter. Il est soulevé dans la mesure où le tableau de l'article 1^{er} des arrêtés répartit les lieux d'hébergement non seulement par région, mais aussi entre les différentes catégories d'accueil (les CADA proprement dits et les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile – les HUDA – par exemple). Les associations requérantes reprochent à cette répartition de ne pas comptabiliser assez de places dans la catégorie du 1^o de l'article L. 744-3 ancien du

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

CESESA, les lieux soumis à autorisation sur le fondement du code de l'action sociale et des familles (les CADA, pour l'essentiel), et trop dans celle du 2° du même article, les lieux simplement soumis à déclaration comme les HUDA. Ces derniers, soutiennent-elles, remplissent en réalité des missions qui justifient leur classement dans le champ du 1°, avec les contraintes et le contrôle qu'emporte l'autorisation, et les arrêtés auraient dû en tenir compte.

Mais nous ne voyons pas en quoi. A supposer que le classement de certains lieux d'accueil au regard des dispositions du CASF doive être revu, c'est conformément aux procédures qu'il prévoit que cela se fera. Il n'en résulte en revanche aucune obligation, pour l'arrêté portant SNADAR, de comptabiliser des places dans la catégorie à laquelle les lieux d'hébergement devraient appartenir au terme de cette requalification plutôt que dans celle dont ils relèvent en l'état. Et en tout état de cause, la loi et le décret encadrant le SNADAR n'imposent pas de procéder à une répartition des places par catégorie, de sorte que cette répartition ne saurait les méconnaître.

6. Au final, les associations requérantes ne sont donc fondées à demander que l'annulation de l'article 2 de l'arrêté du 7 janvier 2021 et celle de l'article 1^{er} des arrêtés des 7 janvier et 7 avril 2021, en tant qu'il ne procède pas à la répartition des places d'hébergement dans les collectivités d'outre-mer où les articles L. 551-1 et suivants du CESEDA s'appliquent.

Ces annulations partielles impliquent nécessairement que l'article 2 soit revu pour procéder à une répartition des demandeurs d'asile accueillis par région – mais c'est ce que l'arrêté du 7 avril 2021 a déjà fait – et que le tableau de l'article 1^{er} soit complété en ce qui concerne l'outre-mer – ce qui reste à faire. Afin que les obligations du pouvoir réglementaire soient claires, le plus indiqué nous paraît alors être que vous enjoigniez au ministre chargé de l'asile d'apporter ce complément dans un délai de six mois. Faute pour cette injonction d'être demandée dans la requête, vous la prononcerez d'office, éventualité dont les parties ont été averties en application de l'article R. 611-7-3 du CJA.

Enfin, les associations requérantes demandent une somme au titre de l'article L. 761-1 du même code, mais en l'absence de représentation par un avocat ou de frais dont il serait justifié, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande,

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.