

N° 467151

M. J...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 20 novembre 2023

Décision du 11 décembre 2023

CONCLUSIONS

Mme Dorothée PRADINES, Rapporteur public

1.1. Afin de « garantir [aux demandeurs d'asile] un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres »¹, des « normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile » ont été fixées par la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, à laquelle a succédé la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, dite directive « Accueil ». Il s'agit notamment de régir les « conditions matérielles d'accueil » (CMA) des demandeurs, incluant, selon la définition qu'en donne l'article 2 de la directive, « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière ».

Aux termes de l'article L. 551-8 du Ceseda, les CMA comprennent ainsi d'une part l'hébergement, d'autre part l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Il existe toutefois des liens entre les deux puisque le montant de l'ADA prend en compte « les ressources de l'intéressé, son mode d'hébergement et, le cas échéant, les prestations offertes par son lieu d'hébergement ».

Les conditions matérielles d'accueil sont proposées au demandeur d'asile dès que sa demande d'asile a été enregistrée (art. L. 551-9 du Ceseda). C'est à ce moment qu'il est informé des conditions auxquelles cette prestation est soumise, et que les CMA peuvent lui être refusées, totalement ou partiellement, en vertu de l'article L. 551-15 du Ceseda, dans différents cas.

Au nombre de ces conditions figurent, au 1^o, le refus de la région d'orientation déterminée par l'OFII et, au 2^o, le fait d'accepter l'offre d'hébergement faite par l'OFII en application de l'article L. 552-8 du Ceseda, au titre de l'obligation des États membres d'assurer le logement des demandeurs d'asile. Ainsi que vous l'avez jugé dans une décision

¹ Considérant 11 de la directive « Accueil ».

du 16 juin 2008, *Association La Cimade*, n°s 300636 et 300637, au Rec., les dispositions de la directive 2003/9/CE « ne font pas obstacle à ce que les Etats membres subordonnent le bénéfice d'une prestation versée aux demandeurs d'asile à la condition que ces derniers acceptent l'offre d'hébergement qui leur est formulée ». Cette solution demeure valable s'agissant de la directive actuellement en vigueur, ayant succédé à celle de 2003, l'article 7, paragraphe 3, de la directive de 2013 disposant que « Les États membres peuvent prévoir que, pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil, les demandeurs doivent effectivement résider dans un lieu déterminé fixé par les États membres. » Vous l'avez jugé dans votre décision CE, 24 février 2022, *Association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et autres*, n° 450285, 450288, aux T. sur un autre point. Ainsi, le demandeur d'asile a droit à un logement, mais il n'a pas le choix de ce logement et un refus de sa part libère l'État de l'obligation d'assurer son hébergement.

1.2. Cela ne signifie pas que n'importe quel logement puisse lui être proposé. L'offre d'hébergement résulte de la prise en compte de plusieurs critères, énoncés par l'article L. 552-8 du Ceseda, sur lesquels il convient de s'arrêter.

Premièrement, l'OFII doit tenir compte « des besoins [et] de la situation personnelle et familiale de chaque demandeur au regard de l'évaluation des besoins et de la vulnérabilité » auquel l'Office est « chargé de procéder, dans un délai raisonnable et après un entretien personnel avec le demandeur d'asile » en vertu de l'article L. 522-1 du Ceseda. Rien n'impose à l'OFII de procéder à cet entretien au moment de l'enregistrement de la demande d'asile ni au moment de la proposition des CMA. Quand bien même il le ferait – cela semble avoir été le cas dans la présente affaire, l'entretien ayant eu lieu au guichet unique des demandeurs d'asile –, il faut encore que l'OFII identifie un logement qui convienne à la situation du demandeur, le cas échéant après l'avoir orienté vers une autre région.

En effet, deuxièmement, la proposition tient compte « des capacités d'hébergement disponibles et de la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région ». C'est aujourd'hui une réalité bien connue : les capacités d'hébergement sont chroniquement saturées et la pression est très variable selon les régions². Pour mieux répartir cette pression et mieux accueillir les demandeurs d'asile, les réformes de 2015 (loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile) et 2018 (loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie) ont instauré un aiguillage vers une région, sans que l'hébergement ait déjà été trouvé, puis l'identification d'une structure stable. Enfin, selon l'article L. 552-9 du code, « les décisions

² Pour intégrer ces contraintes fortes qui pèsent sur l'État pour la mise en œuvre de l'accueil des demandeurs d'asile conformément au droit de l'Union européenne, la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a mis en œuvre un mécanisme d'orientation régionale des demandeurs d'asile – que ceux-ci doivent accepter s'ils veulent bénéficier des CMA. Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés adopté pour la période 2021-2023 relevait en effet que 46 % des demandes d'asile étaient concentrées en Ile-de-France, pour 19 % des capacités nationales d'hébergement. En 2015, à grands traits, un tiers des demandeurs d'asile saturaient les dispositifs du SAMU social ; un tiers logeaient en HUDA (hôtel) ; un tiers bénéficiaient d'une place en CADA. Mais tel n'est pas l'objet du présent litige.

d'admission dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile (...) sont prises par [l'OFII] après consultation du directeur du lieu d'hébergement ».

La proposition d'hébergement doit donc concilier des contraintes diverses, liées au demandeur ou à l'administration, aux textes comme à la situation matérielle conjoncturelle du dispositif d'accueil. Il peut en résulter en théorie, notamment en cas d'orientation vers une autre région, et il en résulte en pratique systématiquement, un délai, parfois très long, avant qu'une proposition d'hébergement ne soit faite au demandeur.

1.3. Par conséquent, le demandeur ne recevra pas une proposition concrète, particulière, d'hébergement avant de devoir exprimer son accord ou son refus des CMA, lesquelles incluent toutefois le logement. Il ne pourra donc se prononcer que sur le principe d'une proposition d'hébergement à venir et dont il ne sait encore rien. Son accord, ou son refus, ne portent donc pas sur cette proposition d'hébergement, mais, croyons-nous, sur les conditions mises à l'octroi des CMA.

D'ailleurs, c'est ce que nous comprenons de l'article L. 551-10 du Ceseda, prescrivant d'informer le demandeur de ce que « *le bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut lui être refusé ou qu'il peut y être mis fin dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles L. 551-15 et L. 551-16.* » Ainsi, l'administration propose les CMA au demandeur en l'informant des conditions fixées ; il accepte ou non ces conditions ; s'il les accepte, il commence à toucher l'ADA et l'OFII se met en quête d'un hébergement correspondant à sa situation ; lorsqu'une proposition d'hébergement peut finalement être faite au demandeur, s'il la décline, c'est en connaissant la conséquence qui en découlera pour lui, à savoir un refus du bénéfice de l'ensemble des CMA, allocation comprise.

Notons que cette information prescrite par les textes n'a pas pour objet de « mettre le demandeur d'asile à même de solliciter les CMA », il s'agit bel et bien de les lui « proposer » en l'éclairant sur les conditions à respecter. De même, dans la pratique de l'OFII, ainsi qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, le demandeur coche la case « j'accepte de bénéficier des conditions matérielles d'accueil » et non « je demande à bénéficier des CMA », dont découlerait un examen de sa demande puis une décision statuant sur celle-ci.

D'une certaine façon, si l'accord initial du demandeur lui permet de bénéficier immédiatement de la partie « allocation » (ADA), cet accord est comme « suspendu », s'agissant de l'hébergement. Ce n'est qu'à la date où une proposition d'hébergement sera faite que l'administration pourra apprécier si l'intéressé remplit l'ensemble des conditions fixées pour bénéficier des CMA ; ce n'est qu'à compter de la date où l'intéressé refuse le logement proposé que les CMA peuvent lui être refusées. Certes, dans l'attente, le taux de l'ADA est supérieur, mais il nous semble que cela ne saurait être interprété comme « valant » la proposition d'hébergement que l'OFII est tenue de faire au titre de l'article L. 552-8 du Ceseda – il s'agit surtout de pallier l'impossibilité de proposer immédiatement un hébergement.

1.4. Il nous semble donc que le refus de l'article L. 551-15 du Ceseda, en ce qu'il est un refus des CMA émanant de l'administration et non un refus des CMA exprimé par le demandeur en réponse à la proposition qui lui est faite, n'est, par construction, pas un refus susceptible d'être opposé immédiatement. Cela nous semble encore résulter de ce que ce refus doit prendre la forme d'une décision « écrite et motivée », qui « prend en compte la vulnérabilité du demandeur ». Il s'agit donc d'une étape ultérieure et non simultanée à celle intervenant au moment où les CMA sont proposées au demandeur.

Toute autre lecture des textes ferait des conditions fixées aux 1° (refus de la région d'orientation) et 2° (refus de la proposition d'hébergement) des ensembles vides ou presque, faute pour ces motifs de refus de pouvoir, en général, être contrôlés à la date d'enregistrement de la demande d'asile. Ces motifs n'étant pas expressément repris par l'article L. 551-16 du Ceseda, prévoyant les cas dans lesquels il peut être mis fin partiellement ou totalement aux CMA, il ne serait donc, en pratique, jamais possible de refuser les CMA ou d'y mettre fin si l'intéressé refuse sa région d'orientation ou la proposition d'hébergement – à moins que vous n'acceptiez de les faire entrer dans cet article L. 551-16, par une interprétation large de son 3°, qui concerne le cas où le demandeur « ne respecte pas les exigences des autorités chargées de l'asile, notamment en se rendant aux entretiens, en se présentant aux autorités et en fournissant les informations utiles afin de faciliter l'instruction des demandes ».

Mais avant de vous présenter le moyen soulevé en ce sens, il nous faut vous exposer l'affaire qui nous conduit à vous entretenir de ce sujet.

2.1. M. Parsa J..., né en 1999, est un ressortissant iranien entré irrégulièrement sur le territoire national le 2 mars 2022. Il a introduit une demande d'asile auprès de la préfecture du Bas-Rhin le 21 mars 2022 et accepté, le même jour, les conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII. Alors qu'il semble ensuite avoir été hébergé à Strasbourg par des relations ou par le 115, c'est-à-dire un hébergement d'urgence non dédié aux demandeurs d'asile, il a reçu le 9 mai 2022 la proposition d'hébergement de l'OFII, vers un centre d'hébergement dans l'Aube, c'est-à-dire dans la même région mais à près de 300 km de Strasbourg. M. J... l'a immédiatement refusée.

Le 18 mai, l'OFII lui a notifié son intention de mettre fin aux conditions matérielles d'accueil dont il bénéficiait motif pris de ce refus. Le 24 juin suivant, après avoir recueilli les observations de l'intéressé, la directrice territoriale de l'OFII a prononcé la cessation des CMA en visant les articles L. 551-16 et D. 551-18 du CESEDA, c'est-à-dire non les dispositions relatives au refus mais celles relatives à la cessation des CMA.

2.2. M. J... a demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler cette décision, dont il a en parallèle demandé la suspension en référé. Le JRTA de Strasbourg a rejeté sa requête comme dénuée de moyens propres à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

3. Un premier moyen soulevé contre cette ordonnance pourra être écarté rapidement. Il est tiré de l'insuffisance de motivation de l'ordonnance, qui aurait omis de viser ou de mentionner le moyen tiré de ce que la décision contestée était entachée d'une erreur de droit.

Vous jugez qu'il appartient au juge des référés qui rejette une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision administrative au motif qu'il n'est pas fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette décision, d'analyser soit dans les visas de son ordonnance, soit dans les motifs de celle-ci, les moyens développés au soutien de la demande de suspension, afin, notamment, de mettre le juge de cassation en mesure d'exercer son contrôle (CE, 26 septembre 2001, *Société de transports "La Mouette"*, n° 231081, B).

En l'espèce, l'ordonnance vise un moyen tiré de ce que la décision contestée est entachée de défaut de base légale dès lors que les dispositions des articles L. 551-16 et R. 551-18 du Ceseda ne prévoient pas la cessation du bénéfice des CMA en cas de refus d'une proposition d'hébergement. Si elle ne vise pas le moyen tiré de ce que la décision serait également, pour ce motif, entachée d'une erreur de droit, il ne ressort pas des écritures de M. J... devant le juge des référés qu'il s'agirait d'un moyen distinct, porté par une argumentation propre.

4. Le second moyen est celui qui a justifié que ce pourvoi soit admis et instruit, même si nous pensons qu'il pourra finalement être rejeté. Il est tiré de ce que le JRTA aurait commis une erreur de droit en rejetant comme impropre à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée le moyen tiré de ce que l'OFII ne pouvait pas mettre fin aux CMA dont bénéficiait M. J... sur le fondement des dispositions des articles L. 551-16 et R. 551-18 du Ceseda, qui ne font pas du refus d'une proposition d'hébergement un motif de cessation du bénéfice des CMA.

4.1. L'OFII soutient que ce motif est couvert, en réalité, par le 3° de l'article L. 551-16, c'est-à-dire le non-respect des exigences des autorités chargées de l'asile, l'énumération qui suit n'étant qu'indicative puisqu'elle débute par l'adverbe « notamment ». Il fait valoir également que cette interprétation des termes de l'article L. 551-16 « *s'inscrit dans la logique des dispositions du 2° de l'art. L. 551-15 du CESEDA* », qui permettent à l'OFII de refuser l'octroi des CMA si le demandeur refuse la proposition d'hébergement. Si les CMA « *peuvent être refusées en raison du refus de la proposition d'hébergement faite par l'OFII, elles peuvent en cohérence être retirées si le refus de la proposition d'hébergement intervient ultérieurement* ».

Spontanément, l'on pourrait être tenté de suivre cette lecture.

D'une part, de façon assez intuitive, force est de constater que l'intéressé qui a déjà bénéficié des CMA, par le versement de l'ADA, pendant une période est bien confronté à une décision qui y met fin ; il cesse d'en bénéficier.

D'autre part, le 3° est le seul item de la liste (du 1° au 6°) susceptible d'inclure le refus d'une proposition d'hébergement faite par l'OFII.

4.2.1. Toutefois, le requérant soutient que le refus d'une solution d'hébergement ne figure pas *stricto sensu* parmi les motifs de cessation des conditions matérielles d'accueil énumérées au L. 551-16 et n'entre pas davantage *lato sensu* dans le champ du 3° de cet article.

Plusieurs arguments de texte nous en convainquent.

En premier lieu, accepter l'interprétation défendue par l'OFII signifierait d'abord faire de celui-ci une « autorité chargée de l'asile », ce qui ne va pas forcément de soi, même si l'Office est chargé de coordonner la gestion de l'hébergement des demandeurs d'asile par l'article L. 121-1 du Ceseda, relatif à ses missions, et par l'article L. 552-6. Toutefois, les décisions qu'il prend à ce titre correspondent à plusieurs des autres items de la liste des articles L. 551-15 ou -16, et l'on ne voit pas bien pourquoi ils auraient été énoncés distinctement si dans tous les cas ils sont couverts par le 3°.

En deuxième lieu, accepter l'hébergement proposé n'est pas une exigence fixée par les autorités chargées de l'asile mais une exigence fixée par les textes.

En troisième lieu, la rédaction de l'article 20 de la directive européenne ne semble pas offrir beaucoup de souplesse quant aux cas autorisant le retrait ou la cessation des CMA. Dans la liste qu'il comporte, le a) correspond aux 1° et 2° de l'article L. 551-16. Le b) correspond partiellement au 3° : il s'agit du cas où un demandeur « *ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national* ». Dans la transposition française, un « notamment » est apparu, qui élargit potentiellement beaucoup les motifs de retrait, à des situations qui n'avaient pas été envisagées expressément, et d'autant plus si la notion d'autorité chargée de l'asile est interprétée souplesment. Alors que les autres cas de cessation sont formulés en termes précis et circonstanciés, et que l'énumération figurant après le « notamment » désigne des cas eux aussi très précis, repris de la directive, il ne nous semble pas que le « notamment » doive être interprété largement, et d'autant moins qu'il aurait été aisé de faire figurer dans cette liste les cas listés pour les refus des CMA, mais que cela n'a pas été fait. Les 1° et 2° concernent le cas où le demandeur quitte la région d'orientation ou le lieu d'hébergement, mais pas, symétriquement, le cas où il refuse de s'y rendre. L'interprétation prônée par l'OFII reviendrait à inscrire la cessation des CMA pour refus d'une proposition d'hébergement ou d'une orientation régionale, c'est-à-dire, selon les chiffres résultant de différents rapports parlementaires³, l'immense majorité des retraits des CMA⁴, dans le cadre des procédures

³ Sources AN n° 1265, Rapport d'information déposé le 24 mai 2023 en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'orientation directive des demandeurs d'asile (Mme Stella Dupont et M. Mathieu Lefèvre), p 37 (pour les années 2021 et 2022 et le lien avec les précédentes). https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/116b1265_rapport-information
AN n° 4524, Rapp. sur la loi de finances pour 2022, annexe n° 27, Immigration, asile et intégration, Rapp. spéciaux Mme

fixées pour transposer l'article 20 de la directive, dont nous venons d'expliquer qu'il ne vise ni expressément, ni implicitement, ce cas.

En dernier lieu, la directive encadre strictement les cas dans lesquels il pourrait être mis fin aux CMA, qui, rappelons-le, ont un objet qui peut être qualifié d'humanitaire. L'article 20 précise qu'il doit s'agir de cas « exceptionnels et dûment justifiés ». La liste de l'article L. 551-16 donc être d'interprétation stricte.

Il nous semble donc que le refus d'hébergement ne figure pas dans les cas prévus par l'article L. 551-16 du Ceseda.

4.2.2. Cette absence est peut-être accidentelle. La précédente rédaction du CESEDA, issue de la loi du 10 septembre 2018, n'opérait pas de distinction entre les motifs de refus et de retrait, et il était donc expressément possible de refuser les CMA ou d'y mettre fin en raison du refus d'une proposition d'hébergement.

Vous pourriez être tentés de tirer argument de ce que la recodification du Ceseda, en distinguant en deux articles les conditions de refus et les conditions de cessation, a remplacé la distinction initiale entre les conditions du bénéfice des CMA (art. L. 744-7) et les motifs de retrait ou de refus (art. L. 744-8) et a fait disparaître des dispositions permettant leur articulation, par une modification dont l'objet était de supprimer la notion de cessation de plein droit des CMA, que vous aviez jugée contraire à la directive européenne par votre décision du 31 juillet 2019 *Association la Cimade et autres*, n°s 428530 et 428564, au Rec.). Pour le reste, la codification est censée avoir été menée à droit constant et il paraît raisonnable de penser que les auteurs de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 n'ont pas entendu instaurer ou accentuer une quelconque différence entre les conditions d'octroi et les hypothèses de cessation des CMA (après procédure contradictoire).

Toutefois, outre qu'il serait fastidieux de refaire au pupitre l'historique des quatre états successifs du texte ayant mené accidentellement à cette situation⁵, force est de constater que cette distinction entre conditions d'octroi ou de refus et hypothèses de cessation des CMA existe désormais.

4.3. Vous devez donc prendre un parti sur le texte susceptible de fonder les plus de 11 000 décisions annuelles privant un demandeur d'asile des CMA au motif du refus d'un hébergement. Si vous jugiez que le refus d'une solution d'hébergement ne constitue pas, lorsqu'il n'intervient pas dès la proposition des CMA, un motif permettant de priver le demandeur d'asile des CMA, vous lui donneriez un quasi droit de regard sur son lieu

Stella Dupont et M. Jean-Noël Barrot, p. 25 (pour 2019 et 2020).

⁴ Le système d'orientation directif a produit une inflation du nombre de refus ou cessation des CMA.

⁵ Notons que les dispositions de l'ancien article L. 351-9-1 du code du travail étaient rédigées en tenant compte de la chronologie réelle des procédures - « *Si ce refus est manifesté après que l'allocation a été préalablement accordée, le bénéfice de cette allocation est perdu au terme du mois qui suit l'expression de ce refus* » - ce qui était plus facile à mettre en œuvre, car l'allocation temporaire d'accueil était une alternative à l'hébergement (alors qu'aujourd'hui, l'ADA est versée aux personnes hébergées, mais son montant varie, selon que l'intéressé est en CADA, en HUDA ou hébergement d'urgence, ou non hébergé).

d'hébergement et d'orientation au-delà des hypothèses, déjà prévues par les textes, où sa situation particulière n'aurait pas été correctement prise en compte par l'Office. Vous contraindriez l'action de l'administration d'une manière disproportionnée et contraire à l'intérêt général et au bon fonctionnement du service public de l'asile, compte tenu notamment des tensions qui s'exercent sur les capacités d'hébergement.

4.3.1. Il nous semble que la conviction que nous avons exprimée au début de notre propos quant à la chronologie qu'impliquent les textes résout ce problème. La base légale de la décision litigieuse n'est peut-être pas à trouver dans l'article L. 551-16, invoqué à titre principal par l'OFII, mais dans l'article L. 551-15, ainsi que l'a suggéré l'OFII dans ses écritures devant le JRТА⁶, faisant référence à la parenté entre les deux articles dans l'ancien Ceseda (article L. 744-7) et à la recodification à droit constant.

En réalité, la décision en litige peut être lue comme un refus initial des CMA, au sens de l'article L. 551-15, même s'il faut surmonter la circonstance que l'allocation aura pu être déjà versée pendant une période plus ou moins longue au demandeur. Comme nous le disions dans nos considérations liminaires, au stade où la proposition des CMA a été faite à l'intéressé, il s'est engagé à « accepter tout hébergement proposé », mais le respect de cet engagement n'a pu être vérifié que lorsqu'un hébergement a effectivement été proposé. S'il refuse ces conditions d'hébergement, alors l'administration lui refuse les CMA. Certes, il a touché une partie des CMA (l'allocation) dans l'intervalle, mais cela est dû à l'impossibilité pour l'autorité administrative de lui proposer sans délai un hébergement, et ce délai n'est pas imputable au demandeur. Il a donc, pour ainsi dire, bénéficié des CMA à titre conservatoire, dans l'attente qu'il puisse être statué complètement sur son droit aux CMA.

Puisque c'est au moment de l'offre d'hébergement que l'ensemble des conditions matérielles d'accueil sont effectivement offertes au demandeur, c'est à ce moment qu'il est statué sur son droit aux CMA. Dès lors, en cas de refus de cet hébergement, il ne remplit pas les conditions pour avoir droit au CMA, et rien n'impose alors l'engagement d'une procédure contradictoire comme lorsqu'il est décidé de mettre fin aux CMA sur le fondement de l'article L. 551-16. En réalité, si l'administration avait été mieux armée, mieux organisée, elle aurait pu présenter dès la date de la proposition des CMA une offre d'hébergement ; en cas de refus de cette offre, l'étranger n'aurait pas même bénéficié de l'allocation de façon provisoire. En outre, même si les garanties procédurales sont moindres que dans le cas d'une cessation des CMA, elles ne sont pas nulles non plus : la décision doit être écrite et motivée, la situation de

⁶ Sur la possibilité d'une demande de substitution de motifs en référé-suspension, voir CE, 15 mars 2004, *Commune de Villasavary*, n°261130, A - Rec. p. 132 : L'administration peut faire valoir devant le juge des référés que la décision dont il lui est demandé de suspendre l'exécution, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge des référés, après avoir mis à même l'auteur de la demande, dans des conditions adaptées à l'urgence qui caractérise la procédure de référé, de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher s'il ressort à l'évidence des données de l'affaire, en l'état de l'instruction, que ce motif est susceptible de fonder légalement la décision et que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative et à condition que la substitution demandée ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué, le juge des référés peut procéder à cette substitution pour apprécier s'il y a lieu d'ordonner la suspension qui lui est demandée.

vulnérabilité du demandeur doit être prise en compte et, comme toute décision administrative, la décision peut être contestée.

4.3.2. La seule gêne que fait naître cette solution tient à ce que l'article L. 551-15 n'envisage pas la possibilité pour les demandeurs de solliciter le bénéfice des CMA postérieurement à un refus, par exemple au refus d'une offre d'hébergement, alors que l'article L. 551-16 permet le rétablissement des conditions matérielles de l'accueil si les conditions qui avaient conduit l'OFII à y mettre fin ont cessé, par exemple si un demandeur qui avait quitté son lieu d'hébergement le réintègre. En effet, votre décision *La Cimade* du 27 novembre 2020, n° 428178, aux Tables mais sur d'autres points, juge qu'en cas de cessation des CMA fondé sur l'abandon du lieu de résidence sans information ou autorisation de l'autorité compétente, sur la méconnaissance de l'obligation de se présenter aux autorités ou de se rendre aux rendez-vous qu'elle fixe ou sur l'absence de réponse aux demandes d'information, le demandeur doit pouvoir solliciter le rétablissement des CMA. Toutefois, par votre décision *ADDE* du 24 février 2022, déjà mentionnée, vous avez jugé que « *la possibilité pour l'intéressé de demander le rétablissement des conditions matérielles d'accueil lorsqu'elles ont été retirées (...) n'est (...) pas prévue en cas de refus initial* », et donc que le fait pour les dispositions nationales de n'avoir pas prévu une telle possibilité ne méconnaissait pas la directive.

Ce point étant jugé, l'absence de possibilité de solliciter les CMA après un refus initial ne vous arrêtera donc pas pour juger que lorsque les CMA proposées au demandeur d'asile ne comportent pas encore la désignation d'un lieu d'hébergement, dont l'attribution résulte d'une procédure et d'une décision particulières, le refus de la proposition d'hébergement qui lui sera ultérieurement faite peut être regardé comme un refus des CMA au sens de l'article L. 551-15 du *Ceseda*, et non comme une cessation de ces conditions relevant de l'article L. 551-16. En l'espèce, le juge des référés a pu regarder comme ne faisant pas naître de doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée le moyen tiré de son défaut de base légale, alors que l'OFII avait invoqué devant lui, en défense, les dispositions de l'article L. 551-15.

Tel est le parti que nous vous proposons, pour remédier à la difficulté née de ce que les textes actuels ne tiennent plus compte de la chronologie réelle des procédures et de ce que le refus d'un hébergement peut être manifesté après que l'allocation a été accordée.

5. Reste une inconnue, dont vous n'êtes pas saisis aujourd'hui mais qui est assez frappante pour que nous en disions un mot : rien n'est dit du changement d'hébergement. Pourtant, l'OFII doit tenir compte du caractère potentiellement évolutif des besoins de la personne, c'est une obligation qui découle de l'article L. 522-1. En pratique il n'est pas rare qu'un demandeur d'asile soit successivement hébergé dans plusieurs lieux différents. Les articles L. 551-15 et -16 envisagent les cas de refus de la proposition initiale, et les cas où le demandeur, l'ayant acceptée, quittent finalement leur lieu d'hébergement. Mais *quid* des propositions ultérieures ? Peut-être vous faudra-t-il à l'avenir, à moins que le législateur n'y remédie, faire œuvre encore plus constructive pour combler cette lacune des textes.

PMNC au rejet du pourvoi.