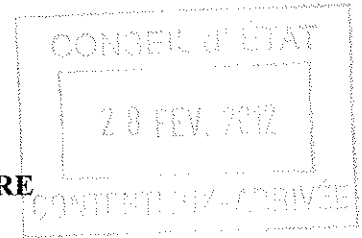


CONSEIL D'ETAT
SECTION DU CONTENTIEUX
MÉMOIRE EN INTERVENTION VOLONTAIRE
REQUÊTE N° 350191



POUR :

La Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), représentée par sa Présidente, Nicole Maestracci, domiciliée en son siège, 76, rue du Faubourg St Denis, 75010 Paris

Requérants

CONTRE

Monsieur le Ministère de l'intérieur, des collectivités locales, de l'outre-mer et de l'Immigration

Défendeur

Objet : l'annulation de la circulaire NOR IOCL1113932C du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303 « immigration et asile »

A handwritten signature in black ink, appearing to be "N. Maestracci".

RAPPEL DES FAITS

Le Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, par délégation du Ministère de l'intérieur, a signé une circulaire NOR IOCL1113932C du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303 « immigration et asile ».

Cette circulaire a fait l'objet d'une mise en ligne sur le site circulaire.gouv.fr le 1^{er} juin 2011.

Par deux recours en date du 17 juin 2011, la CIMADE a déposé une requête en référé suspension ainsi qu'un recours au fond sous le n°350191 ayant pour objet la suspension puis l'annulation de la circulaire précitée.

Par une ordonnance n°350192, le juge des référés a rejeté la requête en référé suspension.

La FNARS entend intervenir volontairement au recours au fond devant le Conseil d'Etat et se joindre aux moyens tant de formes que de fonds développés dans les mémoires introduits par la CIMADE (mémoire introductif et en réplique).

A. SUR LA RECEVABILITE

1. Sur la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat

Il ressort des dispositions de l'article R.311-1 2° du code de justice administrative que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale.

Le Conseil d'Etat est donc compétent pour connaître du recours pour excès de pouvoir et par voie de conséquence, de faire droit à la recevabilité de la requête.

2. Sur l'intérêt à agir de la FNARS

Conformément à ses statuts (pièce n°1), « la FNARS et les membres qui la composent, ont pour objet de développer toutes initiatives visant à favoriser la dignité, l'épanouissement et l'autonomie de personnes seules, couples et familles, en difficultés d'adaptation ou d'insertion sociale, sans distinction de quelque nature que ce soit ». L'article 2 des statuts de la FNARS précise notamment que « la fédération se donne pour but de représenter les intérêts communs de ses adhérents et des bénéficiaires de leurs actions ».

La FNARS fédère au plan national 850 associations gérant 2 700 établissements et services du secteur de la lutte contre les exclusions : Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), centres d'hébergement d'urgence, Centres d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile (CADA)...

Avec près de 180 centres d'accueil pour demandeurs d'asile adhérents, la FNARS constitue le premier réseau des CADA. En outre, à travers ses adhérents elle accueille un nombre



considérable de demandeurs d'asile dans les dispositifs d'urgence généralistes et dédiés spécifiquement aux demandeurs d'asile. En effet, le nombre de places en CADA étant insuffisant au regard du nombre de demandeurs d'asile ceux-ci sont contraints d'être hébergés dans ces dispositifs.

Par ailleurs, les adhérents de la FNARS sont très présents sur le dispositif de premier accueil pour les demandeurs d'asile et elle fédère 12 plates-formes associatives, sur un total de 25 plates-formes gérées par des associations (soit 48%).

La FNARS en tant que représentant de ses adhérents et conformément à ses statuts a donc intérêt à agir.

Le Conseil d'Etat a admis l'intérêt à agir de la FNARS (cf. CE, 30 décembre 2002, n°241470).

Par délibération du bureau de la FNARS en date du 16 et 17 septembre 2011 (pièce n°2), la Présidente a été autorisée à introduire un mémoire en intervention volontaire dans le cadre de ce recours au nom de la FNARS.

3. Sur l'impérativité de la circulaire

Une circulaire peut faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir « si ces dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence ou si, alors même qu'elles ont été compétemment prises, il est soutenu à bon droit qu'elles sont illégales pour d'autres motifs ; qu'il en va de même s'il est soutenu à bon droit que l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter, soit méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait expliciter, soit réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure » (CE, 18 décembre 2002, Duvigneres N°233618).

La décision DUVIGNERES précitée précise que « *les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief* ». Ces actes administratifs peuvent donc être utilement contestés devant le juge administratif.

Par les formulations utilisées, la circulaire contient des dispositions impératives et même pour certaines réglementaires. L'acte administratif contesté fait grief aux associations adhérentes que nous représentons dans la mesure où des règles nouvelles en matière d'accueil en centre d'hébergement d'urgence et l'inégalité de traitement manifeste qu'il induit entre les demandeurs d'asile hébergés ou non en CADA ne sont ni conformes aux dispositions légales ni réglementaires et ajoute au droit positif.

La circulaire prescrit ainsi des éléments qui méconnaissent le sens et la portée des dispositions législatives et réglementaires. Le présent recours est donc recevable.

B. SUR LE FOND

L'intervention volontaire, pour être recevable doit être motivée, l'intervenant ne pouvant se contenter de déclarer qu'il intervient au soutien d'un pourvoi antérieurement formé (CE, 18 avril 1958, Sence, Rec. CE tables p.983).

Cependant l'intervenant peut se contenter de reproduire les moyens soulevés en demande pour autant qu'il conclue naturellement à des fins similaires à celle de la requête à l'appui de laquelle il intervient.

1.

Sur les moyens soulevés précédemment

par la CIMADE

La FNARS entend reprendre l'intégralité des arguments soulevés par la CIMADE dans ses mémoires, introductif et en réplique tant sur les moyens de fond que de forme.

Nous insistons sur les points suivants en nous appuyant sur des jurisprudences postérieures au recours introduit par la CIMADE. :

Sur la non-conformité des dispositions de l'article L.348-1 du Code de l'action sociale et des familles avec les objectifs du droit européen.

L'article L.348-1 du CASF induit une inégalité de traitement entre les demandeurs d'asile titulaires d'une autorisation provisoire de séjour sur le fondement de l'article L.742-1 du Code de l'entrée et du séjour du droit d'asile (CESEDA) pouvant être admis en CADA et ceux faisant l'objet d'un refus de séjour sur le fondement de l'article L. 742-1 CESEDA exclus de ce droit. La circulaire attaquée est donc contraire aux objectifs de 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 puisqu'elle prive les demandeurs d'asile non admis au séjour d'un hébergement adapté et d'un accompagnement socio-administratif, alors qu'ils ne peuvent être éloignés du territoire français tant que la CNDA n'a pu statuer sur leur demande (**CEDH, 2 février 2012 requête n° 9152/09**).

Sur le public accueilli :

La FNARS entend reprendre les moyens défendus par la CIMADE sur la garantie des conditions matérielles d'accueil de l'Etat pour tous les demandeurs d'asile, en attente ou non de leur admission au séjour au titre de l'asile (2.2.1), en attente d'une place en CADA (2.2.2), aux demandeurs d'asile non admissibles en CADA (2.2.4) .

Sur la prestation offerte :

La circulaire attaquée, en précisant que les prestations offertes en centre d'hébergement d'urgence se limitent à « l'hébergement stricto-sensus » porte manifestement atteinte au droit à l'hébergement d'urgence immédiat et inconditionnel, consacré à l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), désormais hissé au rang de liberté fondamentale par votre Haute juridiction (CE, référé, 10/02/2012 n°356456). Ce droit va au-delà de l'hébergement stricto-sensu et inclut en vertu des articles L.345-2-2 et L.345-2-3 du CASF d'autres prestations.

Le CASF, en énumérant les prestations offertes dans un centre d'hébergement d'urgence, a entendu garantir des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine. L'accueil en centre d'hébergement d'urgence doit donc permettre aux personnes de *« bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orienté vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état [...] »*.

De la même manière, le principe de l'accueil immédiat et inconditionnel dans un centre d'hébergement d'urgence est assorti pour l'Etat d'une obligation de non remise à la rue, elle même codifiée à l'article L.345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

Selon cet article, *« toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée »*.

Ainsi, les dispositions de la circulaire attaquée, en méconnaissant tant le principe du droit à l'hébergement d'urgence immédiat et inconditionnel, en restreignant les prestations qui y sont délivrées, que le principe de continuité en permettant la remise à la rue des demandeurs d'asile sont manifestement illégales et encourent l'annulation.

Sur la régionalisation du pilotage de l'hébergement

La FNARS entend reprendre les arguments de la CIMADE sur le caractère non opposable de la circulaire du 31 janvier 2011, non mise en ligne sur le site dédié, conformément aux termes du décret 2008-1281 du 8 décembre 2008.

Par ailleurs, la compétence du préfet de région sur le pilotage de l'hébergement d'urgence méconnaît les articles L.111-3-1, L.312-5-3 et R345-4 du CASF.

Ces dispositions doivent être annulées.

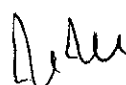
2.

Sur les moyens nouveaux

Sur la violation du droit à l'hébergement d'urgence reconnu comme liberté fondamentale par le Conseil d'Etat

Par une ordonnance du 12 février 2012, le Conseil d'Etat a reconnu *« qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut, [...], faire apparaître, pour l'application de l'article L.521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée »*.

Si le droit à l'hébergement d'urgence est aujourd'hui consacré comme une liberté fondamentale, laissant la possibilité à *« toute personne en situation de détresse médicale, psychique et sociale »*, notamment les demandeurs d'asile sans hébergement, d'enjoindre



l'Etat à lui désigner une structure d'hébergement d'urgence (TA Paris, 20 février 2012, n°1202899/9), les dispositions de la circulaire attaquée sont manifestement illégales.

Les demandeurs d'asile sans hébergement en attente d'une place en CADA qui refuseraient une offre de prise en charge dans un CADA ne sauraient refuser automatiquement une prise en charge en structure d'urgence, comme il est indiqué dans la circulaire (I.1.1 p.4). Ces demandeurs d'asile ne renoncent pas à l'exercice de leur droit, hissé au rang de liberté fondamentale par votre Haute Juridiction. Cette disposition doit être annulée en conséquence.

De la même manière, les déboutés de la demande d'asile hébergés dans le dispositif d'hébergement d'urgence financé sur le programme 303 doivent pouvoir être « maintenus au-delà d'un délai d'un mois après la décision négative ou positive de l'OFPPRA ou de la CNDA » (I.1.1 p.4), sans distinction des financements des dispositifs, qu'ils relèvent de la veille sociale (BOP177) ou de la demande d'asile (BOP 303).

Cette disposition est contraire à l'obligation de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence. Restreindre son obligation en lui permettant de remettre à la rue les personnes reviendrait à porter une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale susmentionnée.

Les préfets ne peuvent, sans porter une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale du droit à l'hébergement d'urgence, notifier d'une fin de prise en charge en centre d'hébergement d'urgence spécialisé pour les demandeurs d'asile dans le mois qui suit leur décision positive ou négative de l'OFPPRA, sans trouver de solution alternative dans le dispositif de veille sociale. (I.1.2 p4).

Le tribunal administratif de Lyon a d'ailleurs reconnu au regard de l'article L.345-2-3 du code de l'action sociale et des familles un doute sérieux quand à la légalité de la décision de fin de prise en charge par le préfet d'un demandeur d'asile en centre d'hébergement d'urgence spécialisé, décision prise conformément aux directives de la circulaire attaquée.

Les juges des référés ont à bon droit considérés « *qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que la décision attaquée a été prise en violation des dispositions de l'article L.345-2-3 du code de l'action sociale et des familles dans la mesure où elle n'assure pas la continuité de l'accueil de M. et Mme X et de leurs enfants dans une structure d'hébergement d'urgence paraît propre à créer un doute sérieux quand à la légalité de la décision* » (TA Lyon référé, 9 septembre 2011 n°1105491).

Voir dans le même sens TA Lyon, référé, 12 octobre 2011, n°1106066).

L'article L.345-2-3 du CASF s'applique donc sans distinction de la situation administrative des personnes et par conséquent aux demandeurs d'asile, qu'ils soient hébergés dans des centres d'hébergement d'urgence du dispositif national d'accueil ou du dispositif de veille sociale.

De fait, la circulaire consacre une inégalité de traitement entre demandeurs d'asile, en fonction d'une analyse budgétaire issue des lois de finances alors que toute personne quelque soit sa situation administrative a accès à tout moment à un centre d'hébergement d'urgence lequel impose des prestations légales et un principe de continuité de la prise en charge.

Les dispositions susvisées portent ainsi une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'hébergement d'urgence en tant que liberté fondamentale et à son corolaire, le principe de continuité codifié à l'article L.345-2-3 du CASF. Elles doivent être annulées en ce sens.



Sur la violation de l'article 13 et de l'article 3 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

La Cour Européenne des droits de l'homme dans un arrêt récent du 2 février 2012 vient de condamner la France pour violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme sur le caractère non suspensif du recours devant la CNDA pour un demandeur d'asile placé en procédure prioritaire.

Si désormais, un demandeur d'asile placé en cas de procédure prioritaire ne peut être éloigné du territoire français tant que la CNDA n'a pas statué sur sa demande, les directives de la circulaire attaquée apparaissent manifestement illégales.

La circulaire ne peut donc, sans méconnaître l'article 3 et 13 de la convention précitée prévoir que le préfet pourra décider que les « *demandeurs d'asile en procédure prioritaire ne peuvent bénéficier d'une place d'hébergement d'urgence financée sur le programme 303 que jusqu'à la notification de la décision positive ou négative de l'OFPRA. Le recours devant la CNDA n'étant pas suspensif pour les demandeurs d'asile non admis au séjour [...]* ».

La circulaire commet une erreur de droit et doit, en ce sens, être annulée.

Sur le premier accueil des demandeurs d'asile

Lorsque la circulaire attaquée précise que les prestations d'informations, d'orientation, et d'accompagnement relèvent de la plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile », ces prestations ne sont pas conformes aux obligations imposées par les dispositions du code de l'action sociale et des familles précitées.

Ces dispositions imposent en application de l'article L.345-2-2 du CASF « *de bénéficiaire de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs* », or si la circulaire limite la prise en charge à un hébergement « stricto-sensus », cette accompagnement ne sera assuré par aucun autre organisme, dans la mesure où celui-ci n'est pas prévu dans le référentiel des prestations de premier accueil des demandeurs d'asile publié en décembre 2011 (pièce jointe n°3)

En privant les demandeurs d'asile du gîte, du couvert et de l'hygiène, la circulaire va à l'encontre des dispositions prévues par 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.

En conséquence, la circulaire encourt l'annulation.



CONCLUSIONS

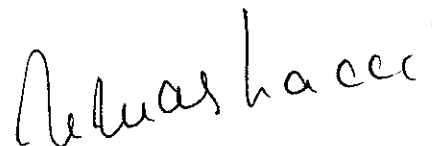
PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer **au besoin d'office**, le requérant signataire de la présente requête conclut à ce qu'il plaise au conseil d'État :

- de **DECLARER** son intervention volontaire recevable

- d'**ANNULER** la circulaire NOR IOCL1113932C du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303 « immigration et asile »

Et ce avec toutes les conséquences de droit.

Nicole MAESTRACCI
Présidente de la Fnars



PIECES JOINTES



- Pièce n°1 : Statuts de la FNARS
- Pièce n°2 : compte rendu du bureau de la FNARS des 16 et 17 septembre 2011
- Pièce n°3 : référentiel des prestations de premier accueil des demandeurs d'asile

Adm

