

Conseil d'État

**N° 424368**

ECLI:FR:CECHR:2019:424368.20190628

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**2ème - 7ème chambres réunies**

Mme Louise Bréhier, rapporteur

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

SCP LEVIS ; SCP GARREAU, BAUER-VIOLAS, FESCHOTTE-DESBOIS, avocat(s)

lecture du vendredi 28 juin 2019

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Mme C...A...et M. D...B...ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg de condamner l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), et subsidiairement l'Etat, à leur verser chacun, sur le fondement de l'article R. 541-1 du code de justice administrative, une provision d'un montant de 4 000 euros en réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis faute pour l'OFII de leur avoir proposé un hébergement. Par une ordonnance n°s 1801356, 1801357 du 28 juin 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a condamné l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à verser à Mme A...et M. B...une provision de 700 euros.

Par une ordonnance n° 18NC01966 du 18 septembre 2018, enregistrée le 27 septembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la présidente de la cour administrative d'appel de Nancy a transmis au Conseil d'Etat, en application des dispositions de l'article R. 351-2 et du 8° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, la requête présentée à cette cour par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Par ce pourvoi, enregistré le 12 juillet 2018 au greffe de la cour administrative d'appel de Nancy, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 9 octobre 2018 et 29 avril 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Office français de l'immigration et de l'intégration demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance du 28 juin 2018 du juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg ;

2°) statuant en référé, de rejeter la demande de provision présentée par Mme A... et M.B....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- le code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la décision n° 410280 du 17 janvier 2018 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Louise Bréhier, auditrice,
- les conclusions de M. Guillaume Odinet, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Levis, avocat de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, et à la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat de Mme A...et de M. B...;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article R. 541-1 du code de justice administrative : " Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable (...). "

2. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg que Mme A...et M. B...ont déposé une demande d'asile le 15 décembre 2017 et accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Le 27 février 2018, ils ont demandé au juge des référés de ce tribunal de condamner l'Office, et subsidiairement l'Etat, à leur verser chacun, sur le fondement de l'article R. 541-1 du code de justice administrative, une provision d'un montant de 4 000 euros en réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis faute pour l'Office de leur avoir proposé un hébergement. Par une ordonnance du 28 juin 2018, le juge des référés a condamné l'Office à leur verser une provision de 700 euros. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) se pourvoit en cassation contre cette ordonnance.

3. L'article L. 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers dispose que : " Les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile, au sens de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, sont proposées à chaque demandeur d'asile par l'Office français de l'immigration et de l'intégration après l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative compétente, en application du présent chapitre. Les conditions matérielles d'accueil comprennent les prestations et l'allocation prévues au présent chapitre. (...) ". Aux termes de l'article L. 744-9 de ce code : " Le demandeur d'asile qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées en application de l'article L. 744-1 bénéficie d'une allocation pour demandeur d'asile s'il satisfait à des conditions d'âge et de ressources. ". L'article D. 744-26 du même code, dans sa rédaction applicable au litige, dispose que : " (...) L'allocation pour demandeur d'asile est composée d'un montant forfaitaire, dont le niveau varie en fonction du nombre de personnes composant le foyer, et, le cas échéant, d'un montant additionnel dans le cas où le demandeur d'asile n'est pas hébergé. (...) "

4. Il résulte des dispositions énoncées ci-dessus que lorsqu'un demandeur d'asile n'est pas hébergé, l'allocation dont il bénéficie est composée d'un montant forfaitaire et d'un montant additionnel destiné à compenser l'absence d'une solution d'hébergement en nature. Dès lors que l'allocation dont bénéficie un demandeur d'asile qui n'est pas hébergé comporte le montant additionnel prévu à l'article D. 744-26 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'absence d'hébergement en nature ne saurait constituer, par elle-même, une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique.

5. Il ressort des pièces du dossier que Mme A...et M. B...ont bénéficié, depuis qu'ils ont accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, de l'allocation pour demandeur d'asile majorée du montant

additionnel prévu par l'article D. 744-26 précité. En jugeant que les requérants pouvaient se prévaloir à l'encontre de l'Office français de l'immigration et de l'intégration d'une créance non sérieusement contestable faute pour ce dernier de leur avoir proposé un hébergement, le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a par suite commis une erreur de droit.

6. Par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, l'Office français de l'immigration et de l'intégration est fondé à demander l'annulation de l'ordonnance qu'il attaque.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de statuer en référé sur les demandes présentées par Mme A...et M.B..., en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

8. Le montant journalier additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile est fixé par l'annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Le 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017, entré en vigueur le 1er avril 2017, a fixé ce montant à 5,40 euros. Par sa décision n° 410280 du 17 janvier 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, d'une part, annulé le 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 en tant qu'il ne fixait pas, au dernier alinéa de l'annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, un montant journalier additionnel suffisant pour permettre aux demandeurs d'asile adultes ayant accepté une offre de prise en charge et auxquels aucune place d'hébergement ne peut être proposée de disposer d'un logement sur le marché privé de la location, d'autre part, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de cette décision, décidé que cette annulation prendrait effet au 1er juin 2018 et que les effets produits avant cette date par les dispositions annulées du 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 seraient définitifs.

9. Mme A...et M.B..., dont la requête a été enregistrée le 27 février 2018, demandent le versement d'une provision pour la période comprise entre le 15 décembre 2017 et le 27 février 2018. Les intéressés qui ne peuvent, pour établir l'existence d'une créance non sérieusement contestable de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ou de l'Etat à leur égard, invoquer l'existence d'une faute résultant de l'absence de proposition d'hébergement ne peuvent pas plus se prévaloir, en raison de l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil d'Etat mentionnée ci-dessus, de la faute que constitue l'illégalité des dispositions de l'annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction issue du décret du 29 mars 2017.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les demandes de provision de Mme A... et M. B...ne peuvent qu'être rejetées. Les dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées sur ce fondement par la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat de Mme A...et de M.B....

DECIDE :

-----

Article 1er : L'ordonnance du 28 juin 2018 du juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg est annulée.

Article 2 : Les requêtes présentées par Mme A...et M. B...devant le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat de Mme A... et de M.B..., présentées au titre des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, à Mme C...A...et M. D...B...ainsi qu'au ministre de l'intérieur.

**Abstrats** : 095-02-06-02 - DÉCISION DU CONSEIL D'ETAT REPORTANT AU 1ER JUIN 2018 L'ANNULATION DU DÉCRET DU 29 MARS 2017, EN TANT QU'IL NE FIXE PAS UN MONTANT JOURNALIER ADDITIONNEL SUFFISANT DE L'ADA, ET DÉCIDANT QUE, SOUS RÉSERVE DES ACTIONS CONTENTIEUSES DÉJÀ ENGAGÉES, LES EFFETS PRODUITS AVANT CETTE DATE PAR LES DISPOSITIONS ANNULÉES SERONT DÉFINITIFS - CONSÉQUENCE - REJET DES CONCLUSIONS, INTRODUITES POSTÉRIEUREMENT À CETTE DÉCISION, TENDANT AU VERSEMENT D'UNE PROVISION, POUR LA PÉRIODE COMPRISE ENTRE LE 15 DÉCEMBRE 2017 ET LE 27 FÉVRIER 2018, AU TITRE DE CETTE ILLÉGALITÉ.

54-03-015 PROCÉDURE. PROCÉDURES DE RÉFÉRÉ AUTRES QUE CELLES INSTITUÉES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000. RÉFÉRÉ-PROVISION. - DÉCISION DU CONSEIL D'ETAT REPORTANT AU 1ER JUIN 2018 L'ANNULATION DU DÉCRET DU 29 MARS 2017, EN TANT QU'IL NE FIXE PAS UN MONTANT JOURNALIER ADDITIONNEL SUFFISANT DE L'ADA, ET DÉCIDANT QUE, SOUS RÉSERVE DES ACTIONS CONTENTIEUSES DÉJÀ ENGAGÉES, LES EFFETS PRODUITS AVANT CETTE DATE PAR LES DISPOSITIONS ANNULÉES SERONT DÉFINITIFS - CONSÉQUENCE - REJET DES CONCLUSIONS, INTRODUITES POSTÉRIEUREMENT À CETTE DÉCISION, TENDANT AU VERSEMENT D'UNE PROVISION, POUR LA PÉRIODE COMPRISE ENTRE LE 15 DÉCEMBRE 2017 ET LE 27 FÉVRIER 2018, AU TITRE DE CETTE ILLÉGALITÉ.

54-06-07-005 PROCÉDURE. JUGEMENTS. EXÉCUTION DES JUGEMENTS. EFFETS D'UNE ANNULATION. - ANNULATION DIFFÉRÉE - DÉCISION DU CONSEIL D'ETAT REPORTANT AU 1ER JUIN 2018 L'ANNULATION DU DÉCRET DU 29 MARS 2017, EN TANT QU'IL NE FIXE PAS UN MONTANT JOURNALIER ADDITIONNEL SUFFISANT DE L'ADA, ET DÉCIDANT QUE, SOUS RÉSERVE DES ACTIONS CONTENTIEUSES DÉJÀ ENGAGÉES, LES EFFETS PRODUITS AVANT CETTE DATE PAR LES DISPOSITIONS

ANNULÉES SERONT DÉFINITIFS - CONSÉQUENCE - REJET DES CONCLUSIONS, INTRODUITES POSTÉRIEUREMENT À CETTE DÉCISION, TENDANT AU VERSEMENT D'UNE PROVISION, POUR LA PÉRIODE COMPRISE ENTRE LE 15 DÉCEMBRE 2017 ET LE 27 FÉVRIER 2018, AU TITRE DE CETTE ILLÉGALITÉ.

54-07-023 PROCÉDURE. POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. - CONSÉQUENCE DE LA MODULATION - DÉCISION DU CONSEIL D'ETAT REPORTANT AU 1ER JUIN 2018 L'ANNULATION DU DÉCRET DU 29 MARS 2017, EN TANT QU'IL NE FIXE PAS UN MONTANT JOURNALIER ADDITIONNEL SUFFISANT DE L'ADA, ET DÉCIDANT QUE, SOUS RÉSERVE DES ACTIONS CONTENTIEUSES DÉJÀ ENGAGÉES, LES EFFETS PRODUITS AVANT CETTE DATE PAR LES DISPOSITIONS ANNULÉES SERONT DÉFINITIFS - CONSÉQUENCE - REJET DES CONCLUSIONS, INTRODUITES POSTÉRIEUREMENT À CETTE DÉCISION, TENDANT AU VERSEMENT D'UNE PROVISION, POUR LA PÉRIODE COMPRISE ENTRE LE 15 DÉCEMBRE 2017 ET LE 27 FÉVRIER 2018, AU TITRE DE CETTE ILLÉGALITÉ.

**Résumé :** 095-02-06-02 Le montant journalier additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est fixé par l'annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEA). Le 2° de l'article 6 du décret n° 2017-430 du 29 mars 2017, entré en vigueur le 1er avril 2017, a fixé ce montant à 5,40 euros. Par sa décision n°410280 du 17 janvier 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, d'une part, annulé le 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 en tant qu'il ne fixait pas, au dernier alinéa de l'annexe 7-1 du CESEDA, un montant journalier additionnel suffisant pour permettre aux demandeurs d'asile adultes ayant accepté une offre de prise en charge et auxquels aucune place d'hébergement ne peut être proposée de disposer d'un logement sur le marché privé de la location, d'autre part, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de cette décision, décidé que cette annulation prendrait effet au 1er juin 2018 et que les effets produits avant cette date par les dispositions annulées du 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 seraient définitifs.,.,Requête, enregistrée le 27 février 2018, tendant au versement d'une provision pour la période comprise entre le 15 décembre 2017 et le 27 février 2018. Les intéressés ne peuvent se prévaloir, en raison de l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil d'Etat mentionnée plus haut, de la faute que constitue l'illégalité des dispositions de l'annexe 7-1 du CESEDA, dans leur rédaction issue du décret du 29 mars 2017.

54-03-015 Le montant journalier additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est fixé par l'annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEA). Le 2° de l'article 6 du décret n° 2017-430 du 29 mars 2017, entré en vigueur le 1er avril 2017, a fixé ce montant à 5,40 euros. Par sa décision n°410280 du 17 janvier 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, d'une part, annulé le 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 en tant qu'il ne fixait pas, au dernier alinéa de l'annexe 7-1 du CESEDA, un montant journalier additionnel suffisant pour permettre aux demandeurs d'asile adultes ayant accepté une offre de prise en charge et auxquels aucune place d'hébergement ne peut être proposée de disposer d'un logement sur le marché privé de la location, d'autre part, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de cette décision, décidé que cette annulation prendrait effet au 1er juin 2018 et que les effets produits avant cette date par les dispositions annulées du 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 seraient définitifs.,.,Requête, enregistrée le 27 février 2018, tendant au versement d'une provision pour la période comprise entre le 15 décembre 2017 et le 27 février 2018. Les intéressés ne peuvent se prévaloir, en raison de l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil d'Etat mentionnée plus haut, de la faute que constitue l'illégalité des

dispositions de l'annexe 7-1 du CESEDA, dans leur rédaction issue du décret du 29 mars 2017.

54-06-07-005 Le montant journalier additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est fixé par l'annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEA). Le 2° de l'article 6 du décret n° 2017-430 du 29 mars 2017, entré en vigueur le 1er avril 2017, a fixé ce montant à 5,40 euros. Par sa décision n°410280 du 17 janvier 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, d'une part, annulé le 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 en tant qu'il ne fixait pas, au dernier alinéa de l'annexe 7-1 du CESEDA, un montant journalier additionnel suffisant pour permettre aux demandeurs d'asile adultes ayant accepté une offre de prise en charge et auxquels aucune place d'hébergement ne peut être proposée de disposer d'un logement sur le marché privé de la location, d'autre part, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de cette décision, décidé que cette annulation prendrait effet au 1er juin 2018 et que les effets produits avant cette date par les dispositions annulées du 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 seraient définitifs.,,,Requête, enregistrée le 27 février 2018, tendant au versement d'une provision pour la période comprise entre le 15 décembre 2017 et le 27 février 2018. Les intéressés ne peuvent se prévaloir, en raison de l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil d'Etat mentionnée plus haut, de la faute que constitue l'illégalité des dispositions de l'annexe 7-1 du CESEDA, dans leur rédaction issue du décret du 29 mars 2017.

54-07-023 Le montant journalier additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est fixé par l'annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEA). Le 2° de l'article 6 du décret n° 2017-430 du 29 mars 2017, entré en vigueur le 1er avril 2017, a fixé ce montant à 5,40 euros. Par sa décision n°410280 du 17 janvier 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, d'une part, annulé le 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 en tant qu'il ne fixait pas, au dernier alinéa de l'annexe 7-1 du CESEDA, un montant journalier additionnel suffisant pour permettre aux demandeurs d'asile adultes ayant accepté une offre de prise en charge et auxquels aucune place d'hébergement ne peut être proposée de disposer d'un logement sur le marché privé de la location, d'autre part, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de cette décision, décidé que cette annulation prendrait effet au 1er juin 2018 et que les effets produits avant cette date par les dispositions annulées du 2° de l'article 6 du décret du 29 mars 2017 seraient définitifs.,,,Requête, enregistrée le 27 février 2018, tendant au versement d'une provision pour la période comprise entre le 15 décembre 2017 et le 27 février 2018. Les intéressés ne peuvent se prévaloir, en raison de l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil d'Etat mentionnée plus haut, de la faute que constitue l'illégalité des dispositions de l'annexe 7-1 du CESEDA, dans leur rédaction issue du décret du 29 mars 2017.