

Actualités Droits-Libertés du 2 octobre 2012



CREDOF – Revue des Droits de l'Homme

Centre de Recherches et d'Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

DROIT D'ASILE (Directive 2003/09/CE) : Obligation d'octroi des conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile « dublinés »

par Marie-Laure Basilien-Gainche

Dans un arrêt Cimade et Gisti du 27 septembre 2012 qui ne manquera pas de faire jurisprudence, la Cour de Justice de l'Union européenne vient préciser le champ personnel et temporel d'application de l'obligation de garantir des conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile énoncées par la directive 2003/09. Elle affirme que des conditions matérielles dignes doivent être octroyées au bénéfice de tous les demandeurs d'asile, y compris les « dublinés », de la date de dépôt de leur demande d'asile jusqu'à ce que soit rendue une décision définitive sur leur demande ou jusqu'à ce que soit effectivement opéré leur transfert vers l'Etat membre requis au titre du règlement Dublin II. La charge financière pèse de cette obligation pèse sur l'Etat d'accueil.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l'Homme](#)

La [Cimade](#) et le [Gisti](#) (groupe d'information et de soutien des immigrés) viennent de donner leur nom à une jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (v. déjà pour le Gisti une décision d'irrecevabilité : CJCE ord., 6 avr. 2006, [GISTI / Commission](#), C-408/05 P, Rec. I-52 et plus largement Claire Rodier, « [Saisir la Cour de justice des Communautés européennes : une route semée d'obstacles](#) », [GISTI, 30 ans après le « grand arrêt » Gisti de 1978, Défendre la cause des étrangers en justice](#), Dalloz, p. 165). En effet, la quatrième chambre du juge de Luxembourg s'est prononcée le 27 septembre 2012 sur des questions préjudicielles qui lui étaient posées dans le cadre d'un litige au principal opposant les deux associations au Ministre de l'Intérieur.

La Cimade et le Gisti s'inquiètent depuis 1995 du sort réservé en France aux demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure de détermination de responsabilité quant à l'examen de leur demande d'asile en vertu du règlement Dublin II ([règlement \(CE\) 343/2003 du Conseil](#), du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (CJUE, 21 décembre 2011, [N. S. c. Secretary of State for the Home Department](#), affaires jointes C-411/10 et C-493/10 – [ADL du 29 décembre 2011](#) ; CJUE, Quatrième Chambre, 3 mai 2012, [Kastrati](#), affaire C-620/10 – [ADL du 7 mai 2012](#) ; v. aussi Cour EDH, G.C. 21 janvier 2011, [M.S.S. c. Belgique et Grèce](#), Req. n° 30696/09, § 250-263 – [ADL du 21 janvier 2011 \(2\)](#)). En effet, les demandeurs d'asile se trouvent dans une situation particulièrement précaire, faute pour eux de pouvoir être admis au séjour, de pouvoir être accueillis dans un Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), de pouvoir bénéficier d'un hébergement d'urgence, de pouvoir prétendre à **l'allocation temporaire d'attente ATA** (allocation versée mensuellement aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande dont le montant est de 11,01 € par jour).

C'est d'ailleurs au sujet de cette allocation temporaire d'attente que le litige au principal est né. En 2008, la Cimade avait déjà obtenu l'annulation du [décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006](#) qui limitait les catégories de demandeurs d'asile bénéficiaires de l'ATA. Le Conseil d'Etat avait alors constaté du texte la contrariété avec [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 (JO L 31, p. 18) car le bénéfice de l'allocation était soumis à la détention d'une autorisation provisoire de séjour ou d'un récépissé délivré au titre de l'asile (CE, 16 juin 2008, [Cimade](#), n°300636, au Lebon). La Haute Juridiction consacrait plus largement un « droit aux » conditions matérielles d'accueil décentes « *comportant le logement, la nourriture et l'habillement ainsi qu'une allocation journalière* » au bénéfice de l'ensemble des demandeurs d'asile. En dépit de l'intervention du législateur, cette contrariété au droit de l'UE n'a pas été entièrement résolue (v. [Loi n° 2008-1425 du 27 déc. 2008, art. 156](#) et Décret n° 2009-289 du 13 mars 2009). Le code du travail (article L. 5423-8 1° modifié par l'article 3 de [la loi n°2008-67 du 21 janvier 2008](#)) réserve toujours l'attribution de cette allocation aux seuls étrangers « *dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France* » en excluant par voie de conséquence tous ceux qui ne sont pas admis au séjour par les préfetures (procédures prioritaires, réexamens des demandes, et « Dublinés »).

Dès lors, on comprend bien le recours introduit le 26 janvier 2010 par la Cimade et le Gisti contre la [circulaire interministérielle NOR IMIM0900085C du 3 novembre 2009 relative à l'ATA](#) qui exclut les demandeurs d'asile « dublinés » du bénéfice de l'ATA, pour faire constater sa contrariété, ainsi que celle de la législation qu'elle applique, à la directive 2003/9/CE. La circulaire prévoit en son point I.2.2 que « *Les demandeurs d'asile ne peuvent être admis au bénéfice de l'ATA lorsque l'admission au séjour leur a été refusée conformément aux dispositions prévues aux 1°, 3° et 4° de l'article L.741-4 du Ceseda. Il s'agit...des personnes dont la demande d'asile relève de la compétence d'un autre État européen en application des dispositions du [règlement n° 343/2003] dit 'Dublin II'* ».

Certes, dans sa décision rendue le 7 avril 2011 ([Requête n° 335924](#)), le Conseil d'Etat estime que les demandeurs d'asile en procédure prioritaire et ceux sollicitant le réexamen de leur demande ne peuvent être exclus du bénéfice de l'ATA, suivant ainsi les deux associations. Toutefois, pour ce qui est de la situation des demandeurs d'asile dont l'examen de la demande semble aux autorités françaises relever de la responsabilité d'un autre Etat membre en vertu du règlement « Dublin II », **le Conseil d'Etat préfère réserver sa réponse, et décide de poser de saisir la CJUE de questions préjudicielles, en application de l'article 267 TFUE**. Il connaissait d'ailleurs la réponse à sa question puisque son juge des référés avait déjà jugé qu'aucune disposition de la directive 2003/9/CE « *ne prévoit d'exception pour les personnes susceptibles d'entrer dans le champ d'application du règlement CE 343/2003 du 18 février 2003* » et que les dispositions du règlement ne font nullement obstacle à la mise en œuvre de la directive lorsqu'est engagée une procédure de réadmission. Il avait aussi estimé que ce droit à des conditions matérielles d'accueil décentes subsiste tant que la prise en charge par l'État membre compétent « *n'est pas devenue effective* » (CE, réf., 20 oct. 2009, [Epoux Mirzoian](#), n° 332631).

Balayant l'argumentation du gouvernement français, la CJUE adopte la même solution en précisant le champ personnel (1°) et le champ matériel (2°) de la directive 2003/9/CE **en faisant bénéficier du droit aux conditions minimales d'accueil l'ensemble des demandeurs d'asile** tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire d'accueil et jusqu'à leur reprise en charge effective.

1°/ - Le champ personnel de la directive 2003/9/CE

Alors que les autorités françaises soutenaient que la directive « accueil » n'est pas applicable aux demandeurs d'asile « dublinés » ([v. ses observations du 26 juillet 2011](#)), la Cour de Justice adopte un raisonnement qui suit celui développé par la Cimade et le Gisti, lui-même proche de ceux présentés par la Commission ([v. ses observations du 20 juillet 2011](#)), la Grèce, l'Italie, la Pologne, la République Tchèque ou encore la Suisse. La Cour décide en effet de « *relever d'emblée que le champ d'application de la directive 2003/9 est défini à son article 3, selon lequel celle-ci s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un État membre tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile* » (point 37).

Le juge de Luxembourg en conclut que **le bénéfice des conditions minimales d'accueil est soumis à la satisfaction de deux conditions.**

La première tient au **dépôt d'une demande d'asile** et donc à la situation de demandeur d'asile : « *une demande d'asile doit avoir été déposée à la frontière ou sur le territoire d'un État membre* » (point 38). Se rapportant à la directive 2003/9 (articles 2 et 3), la Cour insiste sur le fait que « *celle-ci ne prévoit qu'une catégorie de demandeurs d'asile comprenant tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile* ». En d'autres termes, le droit de l'Union ne permet pas de distinguer les demandes d'asile (et donc les demandeurs d'asile), selon que la demande a été déposée ou non auprès des autorités de l'Etat responsable de l'examen de la demande au titre du règlement « Dublin II » (point 40). Et la Cour d'inviter à la plus élémentaire des logiques : puisque la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ne peut être effectuée qu'après qu'une demande d'asile ait été déposée, le fait de déposer une demande d'asile et le droit de prétendre à certains droits qui en découlent ne saurait être déterminé par le règlement 343/2003, n'en déplaise au gouvernement français (point 41). Comme le souligne avec clarté l'avocate générale Eleanor Sharpston dans [ses conclusions](#) présentées le 15 mai 2012, la législation européenne ne prévoit pas « *une catégorie distincte de «demandeurs de pré-asile» – c'est-à-dire de demandeurs d'asile se trouvant sur le territoire de l'État membre d'accueil et devant être traités différemment des autres demandeurs d'asile au motif que cet État ne leur a pas encore fourni un titre de séjour approprié* » (point 46 des conclusions). A l'audience du 8 mars 2012, l'avocate générale avait ouvertement déploré cette situation de demandeurs d'asile en situation « *ni légale, ni illégale* ». Reconnus comme demandeurs d'asile par la délivrance d'une convocation « Dublin II » leur permettant de se maintenir sur le territoire le temps qu'on statue sur leur sort, ils sont pourtant *de facto* traités par les autorités françaises comme des irréguliers par l'absence de délivrance d'un titre de séjour et l'exclusion légale de l'accès aux CADA et à l'ATA.

La **seconde condition** posée au bénéfice des conditions minimales d'accueil est en effet relative au **droit au séjour** : « *les demandeurs d'asile doivent être autorisés à demeurer sur le territoire de l'État membre concerné en qualité de demandeurs d'asile* » (point 46). La Cour écarte alors de manière cinglante l'argumentation présentée par le gouvernement français. A ses yeux, ce dernier ne peut valablement refuser aux demandeurs d'asile « dublinés » le droit de séjourner sur le territoire national, au motif que [la directive 2005/85/CE du Conseil](#) du 1er décembre 2005 *relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres* exclut de son champ d'application les demandes d'asile faisant l'objet d'une détermination de l'Etat membre responsable de leur examen au titre du règlement 343/2003 (point 46). Dans [ses conclusions](#), l'avocate générale Eleanor Sharpston soutient que « *l'article 6, paragraphe 1, de [cette] directive [...] oblige les États membres à s'assurer qu'un demandeur d'asile reçoive, dans un délai de trois jours après le dépôt de sa demande, un document certifiant son statut de demandeur d'asile et attestant qu'il est autorisé à demeurer sur le territoire de cet État tant que sa demande est en attente ou en cours d'examen* » (point 46 des conclusions). Et la Cour abonde dans le même sens :: « *les demandeurs d'asile sont autorisés à demeurer non seulement sur le territoire de l'État membre dans lequel la demande d'asile est examinée, mais aussi sur celui de l'État membre dans lequel cette demande a été déposée, comme l'exige l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2003/9* » (point 48). Que le droit au séjour des demandeurs d'asile « dublinés » soit ainsi affirmé est à relever : les autorités françaises devront en tenir compte en faisant en sorte que ces demandeurs d'asile disposent désormais d'une autorisation provisoire de séjour valable durant toute la durée de la procédure, ce qui ne leur a pour l'heure pratiquement jamais été accordé. **D'évidence, la modification de l'article L741-4, 1° du CESEDA s'impose** : celui-ci prévoit en effet la possibilité de refuser l'admission au séjour d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile si « *l'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat en application des dispositions du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003* ».

Il existe toutefois des situations dans lesquelles les conditions minimales d'accueil peuvent être limitées ou retirées. Ces situations, énumérées à l'article 16 de la directive 2003/9 (non transposé

dans la législation française), sont celles « où le demandeur d'asile ne respecte pas le régime d'accueil établi par l'État membre concerné » (point 57). Il existe encore des situations dans lesquelles la directive 2003/9/CE ne serait pas applicable. Le point qui a été soulevé par la Grèce concerne les personnes susceptibles de faire l'objet d'une reprise en charge, parce qu'elles se trouvent sans en avoir l'autorisation sur le territoire d'un autre Etat membre alors que leur demande est en cours d'examen ou a été rejetée (v. article 16, paragraphe 1, sous c/ et e/ du règlement 343/2003). Pour la Grèce, les demandeurs d'asile dans une telle situation qui voient leur demande d'asile définitivement rejetée ne relèveraient plus de la directive 2003/9 mais de la procédure de retour de la directive 2008/115/CE (v. ses observations du 2 août 2011). A l'audience du 8 mars 2012, la France s'est partiellement ralliée à cette position en estimant qu'ils devaient être exclus du droit aux conditions minimales d'accueil. Cependant, ces cas ne sont traités ni par l'avocat général dans ses conclusions (v. seulement l'évocation de la difficulté au point 48), ni par la Cour dans son arrêt, faute d'entrer dans le champ des questions préjudicielles posées.

Quoiqu'il en soit, la conclusion de la Cour est on ne peut plus claire : « **la directive 2003/09 doit être interprétée en ce sens qu'un État membre saisi d'une demande d'asile est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile établies par la directive 2003/09 même à un demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement n° 343/2003, de requérir un autre État membre aux fins de prendre en charge ou de reprendre en charge ce demandeur en tant qu'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile** » (point 50). La Cour insiste « le champ d'application personnel de la directive 2003/9 couvre tout demandeur d'asile dès lors qu'il a introduit une demande d'asile pour la première fois auprès d'un État membre » (point 52).

Or, eu égard à la durée longue de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande, ou à la durée infinie de la situation provisoire du demandeur d'asile « dubliné », que la Cour se plait à exposer (points 44 et 45), **l'absence d'octroi des conditions minimales d'accueil entraînerait une évidente atteinte à leurs droits fondamentaux**. La Cour ne reste pas sans le souligner, quand elle rappelle que « *L'interprétation des dispositions de la directive 2003/9 doit également être effectuée à la lumière de l'économie générale et de la finalité de celle-ci, ainsi que, conformément au considérant 5 de cette directive, dans le respect des droits fondamentaux et des principes reconnus notamment par la Charte* » (point 42). Dès lors, le champ personnel d'application de la directive 2003/9/CE induit son champ d'application temporel.

2°/ - Le champ temporel de la directive 2003/9/CE

Une fois établie l'obligation pour l'Etat membre d'accueil de garantir à tous les demandeurs d'asile des conditions matérielles en termes de logement, de nourriture, d'habillement, afin d'assurer une vie digne, la durée de l'obligation pour l'Etat membre d'accueil s'impose. Comme la Cour le précise, elle « *début* lorsque les demandeurs d'asile introduisent leur demande d'asile » (point 39), quand bien même l'Etat où est déposée la demande d'asile n'est pas celui qui est responsable de son examen selon les critères énoncés par le règlement « Dublin II ». En droit français, cela correspond à la première présentation à la préfecture pour demander l'admission au séjour.

Cette obligation se poursuit tant qu'il n'a pas été statué de manière définitive sur la demande d'asile (point 53). Dès lors, elle ne s'éteint pas avec l'envoi d'une requête de prise en charge à l'Etat membre auprès duquel la demande d'asile a été introduite (points 54 et 55). **Seul le transfert effectif du demandeur d'asile par l'État requérant met fin à la procédure devant lui et par conséquent à sa responsabilité quant à l'octroi de conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile « dublinés »** (point 58). Et dans le cas où le transfert n'est pas opéré, les conditions d'accueil doivent être maintenues jusqu'à l'expiration du délai de transfert. Logiquement, la Cour en déduit que **l'obligation de garantir des conditions d'accueil qui s'impose à l'Etat membre d'accueil emporte l'obligation d'en assurer la charge financière** (point 59). Comme l'avait fait valoir la Commission dans ses écritures et à l'audience, « *dans le souci de répondre à la*

nécessité d'un partage équitable des responsabilités entre les États membres au regard de la charge financière découlant de la mise en œuvre des politiques communes d'asile et d'immigration », le Fonds européen pour les réfugiés, établi par la décision no 573/2007 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», prévoit « qu'une assistance financière peut être proposée aux États membres en ce qui concerne, notamment, les conditions d'accueil et les procédures d'asile » (point 60).

*

* *

L'arrêt *Cimade et Gisti* rendu par le juge de Luxembourg le 27 septembre 2012 n'emporte pas seulement la non-conformité au droit de l'Union européenne de [la circulaire interministérielle NOR IMIM0900085C relative à l'ATA](#). Il remet également en cause [la circulaire IOCL1107084C du 1er avril 2011](#) et [la circulaire IOCL1113932C du 24 mai 2011](#), en ce qu'elles limitent toutes deux le bénéfice des conditions minimales d'accueil à la période antérieure à la notification d'une décision de remise à un autre Etat membre. En effet, les demandeurs d'asile « dublinés » se voient refuser par la première le droit au séjour, et par la seconde le droit à bénéficier d'un hébergement d'urgence (v. [ADL du 6 octobre 2009](#) ; [ADL du 23 octobre 2009](#) ; [ADL du 21 juin 2010](#) ; [ADL du 10 février 2012](#)). Au-delà des circulaires relatives à l'octroi des conditions minimales d'accueil, ce sont les dispositions législatives qui refusent aux demandeurs d'asile « dublinés » le droit au séjour qui sont mises à mal par l'arrêt du juge de Luxembourg. **Il conviendra donc d'observer quel accueil sera justement réservé par le ministère de l'intérieur à cette jurisprudence *Cimade et Gisti*, de même que la suite donnée par le Conseil d'Etat dans un nouvel arrêt *Cimade & Gisti*, après celui du 7 avril 2011, sur la même circulaire du 3 novembre 2009.** Cette décision remet en effet en cause tout le dispositif législatif qui prévoit que le séjour est refusé à ces demandeurs d'asile. Le ministre de l'Intérieur a annoncé qu'une réforme des procédures d'asile serait prochainement mise en œuvre. Reste à savoir si le droit de se maintenir et d'avoir un document attestant ce droit jusqu'au transfert effectif sera enfin bien reconnu aux demandeurs d'asile « dublinés ».

Quant au droit aux conditions matérielles d'accueil au bénéfice de tous les demandeurs d'asile, il pourrait dans l'avenir être également **consacré sur le fondement de l'article 3 de la CEDH par la Cour européenne des droits de l'homme** dans le prolongement des arrêts *MSS* et *Rahimi* (Cour EDH, G.C. 21 janvier 2011, [M.S.S. c. Belgique et Grèce](#), Req. n° 30696/09, § 250-263 – [ADL du 21 janvier 2011 \(2\)](#)) et Cour EDH, 1^e Sect. 5 avril 2011, [Rahimi c. Grèce](#), Req. n° 8687/08 – [ADL du 6 avril 2011](#)). La Cour a en effet été saisie de requêtes de demandeurs d'asile « dublinés » qui n'ont pas été hébergés malgré les ordonnances et astreintes rendues par le TA de Paris. Dans ces affaires, le Gisti et la Cimade ont été admis en qualité de tiers intervenants à présenter un *amicus curiae* (aff. [Sadik PANOHI et Mohamad ATAYI](#), n°30027/12).

CJUE, 4^e chambre, 27 septembre 2012, [Cimade & Gisti](#), C-179/11 – [Communiqué de presse](#)

Pour citer ce document :

Marie-Laure Basilien-Gainche, « [Obligations d'octroi des conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile "dublinés"](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 2 octobre 2012.

[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de \[la Revue des Droits de l'Homme \\(RevDH\\) – Contact\]\(#\)](#)