

**CONSEIL D'ETAT**

**SECTION DU CONTENTIEUX**

**MEMOIRE COMPLEMENTAIRE**

- POUR :**
- 1. La Fédération des Acteurs de la Solidarité**  
*Désignée comme représentant unique au sens des dispositions de l'article R. 411-6 du code de justice administrative*
  - 2. La Fondation Abbé Pierre**
  - 3. Le Secours Catholique**
  - 4. France Terre d'Asile**
  - 5. Médecins sans frontières**
  - 6. Médecins du Monde**
  - 7. Emmaüs Solidarité**
  - 8. Emmaüs France**
  - 9. La Fondation de l'Armée du Salut**
  - 10. La Ligue des Droits de l'Homme**
  - 11. Le Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s**
  - 12. La CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués)**
  - 13. Association Droit au Logement**
  - 14. L'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Non Lucratifs Sanitaires et Sociaux**

- 15. La Fédération des Etablissements Hospitaliers  
et d'Aide à la Personne Privés Non Lucratifs**
- 16. Aurore**
- 17. L'Association des Cités du Secours Catholique**
- 18. Le Centre d'Action Sociale Protestant**
- 19. Association Nationale le Refuge**
- 20. La Fédération d'Entraide Protestante**
- 21. L'Association Nationale des Assistants de  
Service Social**
- 22. Dom'Asile**
- 23. Le Centre Primo Levi**
- 24. Oppelia**
- 25. L'Association Les Petits Frères des Pauvres**
- 26. Charonne**
- 27. JRS France - Service Jésuite des Réfugiés**
- 28. L'amicale du Nid**

*SCP SPINOSI & SUREAU*

- CONTRE :
1. Le ministre de l'intérieur
  2. Le ministre de la cohésion du territoire
  3. Le Premier ministre

**Sur la requête n° 417.206**

## FAITS

**I.** L'hébergement d'urgence est un dispositif destiné à apporter une protection et une aide immédiate à toutes les personnes ou familles à la rue et en situation de détresse, en leur proposant des prestations essentielles telles qu'un hébergement, une aide alimentaire, l'accès à leurs droits et à la santé.

Les principes et droits garantis aux personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement d'urgence, tels que le principe d'un accueil « *inconditionnel* » ou « *universel* » de toutes les personnes en situation de détresse, celui de la continuité de leur prise en charge et le droit à un accompagnement personnalisé, ont été progressivement reconnus et consacrés dans leur forme actuelle par loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Ils sont aujourd'hui codifiés aux articles L 345-2-3 et L 345-4 du code de l'action sociale et des familles (ci-après CASF).

**II.** Plus récemment, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), a conféré au service intégré d'accueil et d'orientation (ci-après SIAO) dont les missions sont codifiées aux articles L. 345-2-4 et suivants du CASF, la qualité de plateforme unique de coordination et de régulation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile.

Ce service, mis en place dans chaque département sous l'autorité du préfet et dont la gestion est confiée par voie de convention à des associations ou des groupements, est notamment chargé de traiter les demandes des personnes sans abri ou des familles dans le cadre des appels au numéro téléphonique « 115 », et de les orienter en urgence vers des structures d'hébergement.

A cet effet, le SIAO peut conclure des conventions avec :

- Des centres d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion qui sont pour l'essentiel des établissements relevant

du régime de la déclaration en application de l'article L 322-2 du CASF, et qui concluent une convention de subvention avec l'Etat ;

- Des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, qui sont des établissements sociaux et médico-sociaux relevant du régime de l'autorisation en application de l'article L 312-1 8° du CASF.

Ces établissements assurent l'hébergement et l'accompagnement social des personnes ou familles sans abri dans des hébergements collectifs et dans des logements (hébergement « diffus »).

Ces centres peuvent être « généralistes » ou spécialisées notamment dans l'accompagnement des familles, des jeunes et des personnes victimes de violences ou de la traite des êtres humains. Indépendamment de l'orientation faite par le SIAO, les personnes sans abri peuvent également solliciter directement leur accueil dans ces centres auprès des directeurs.

En outre, le dispositif d'hébergement d'urgence mobilise des nuitées dans des hôtels ainsi que des places qui sont régulièrement ouvertes en période hivernale, notamment dans des gymnases, pour augmenter rapidement et temporairement les capacités d'accueil.

A la fin de l'année 2016, le dispositif d'hébergement d'urgence comptait près de 123 000 places financées par l'Etat au titre du « programme 177 ».

**III.** Né de la mise en place des premiers plans de lutte contre la pauvreté et la précarité dans les années 80, l'hébergement d'urgence répond à un devoir humanitaire et de solidarité envers les ménages les plus démunis et les plus exclus, qui ne se limite pas à leur fournir un toit mais à les aider par un accompagnement global à retrouver une autonomie.

Malgré une augmentation des places ces dernières années, le dispositif d'hébergement d'urgence doit faire face à une augmentation des personnes en situation de pauvreté dans un contexte économique dégradé et aux difficultés pour ces ménages de trouver un emploi et d'accéder à un logement autonome.

En 2012, une enquête de l'INSEE estimait que 141 500 personnes étaient sans-abri ou en hébergement.

Selon le baromètre 115 de la fédération des acteurs de la solidarité, 62 % des personnes ayant sollicité le 115 n'ont jamais été hébergées en 2016, parmi lesquelles de nombreuses familles avec des enfants.

Par ailleurs, en 2016, seulement 50 % des demandeurs d'asile étaient hébergés après l'enregistrement de leur dossier dans le dispositif national d'accueil dédié. Ainsi, comme le souligne le projet de performance de projet de loi de finances pour 2018 « *les dispositifs du programme 177 sont particulièrement dépendants de l'insuffisance des capacités du dispositif spécifique de la demande d'asile* »

**IV.** Après les annonces du Gouvernement dans le cadre de la préparation du projet de loi sur l'immigration et l'asile – où fut affiché le souhait d'appliquer « *dès la première minute, un traitement administratif* » aux migrants « *avec derrière une vraie politique de reconduite aux frontières* » –, les associations ont adressé le 14 novembre 2017 un courrier au Président de la République pour lui faire part de leur vives inquiétudes face à la dégradation des conditions de vie et d'accueil des étrangers et à la remise en cause d'un accueil inconditionnel dans l'hébergement d'urgence.

Le 6 décembre 2017, le ministre de l'intérieur et le ministre de la cohésion des territoires ont convié les associations œuvrant dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation d'exclusion à une réunion de présentation du projet de « *lancement d'un examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence de droit commun* », qui s'est tenue le 8 décembre 2017.

Ce projet a suscité l'indignation d'un grand nombre d'organisations et associations, au premier rang desquelles figurent les associations requérantes.

L'ensemble des organisations et associations a de nouveau fait part de leur vive opposition à l'utilisation par l'Etat du dispositif d'hébergement d'urgence pour l'identification des personnes sans abri

en fonction de leur statut administratif en vue de les reconduire à la frontière.

Elles ont alerté le Gouvernement sur les conséquences de ces mesures qui conduiront les personnes, dont des familles avec enfants, à ne plus appeler le « 115 » pour être hébergées, et à rester à la rue ou dans des squats ou bidonvilles, dans des conditions d'extrêmes dénuement, de peur d'être contrôlées et expulsées du territoire.

V. En dépit de ces vives critiques, une circulaire intitulée « *Examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence* » a été édictée le 12 décembre 2017 par le ministre de l'intérieur et le ministre de la cohésion des territoires et a été mise en ligne le 18 décembre (**Prod. 1 de la requête introductive**).

Cette circulaire interministérielle prévoit la création d'équipes mobiles composées d'agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration et d'agents des préfectures « *compétents en droit des étrangers* », qui devront intervenir au sein des centres d'hébergement, sur la base d'un recensement préalable des personnes de nationalité étrangère, pour y rencontrer chacune d'entre elles afin de « *déterminer leurs conditions légales de séjour en France et s'assurer qu'elles ont pu faire valoir l'ensemble de leurs droits* ».

Les bénéficiaires d'une protection internationale et les personnes en demande d'asile pourront se voir préconiser une orientation vers une solution de logement ou d'hébergement stable. Les autres feront l'objet d'un réexamen de leur situation administrative soit pour leur délivrer un titre de séjour, soit pour leur notifier une mesure d'éloignement. Celles faisant déjà l'objet d'une mesure d'éloignement se verront, quant à elle, proposer une aide au retour et en cas de refus « *elles devront être orientées vers un dispositif adapté en vue de l'organisation d'un départ contraint* ».

Ces équipes mobiles pourront se rendre à nouveau dans les centres d'hébergement pour s'assurer de « *bonne maîtrise des règles de séjour applicables et des suites données à leurs préconisations. Elles devront rendre compte au préfet des difficultés rencontrées en vue d'une orientation adaptée des personnes hébergées.* »

La circulaire prévoit que ces équipes mobiles devront être mises en place progressivement selon un calendrier défini par les préfets de région en lien étroit avec les ministères de l'intérieur et de la cohésion des territoires.

**VI.** Estimant que l'instauration au sein des centres d'hébergement d'un tel examen du droit au séjour des personnes sans abri porterait une atteinte grave aux droits fondamentaux des personnes étrangères, les associations ont alors saisi le jour même le Défenseur des droits (**Prod. 1**).

Elles lui ont demandé d'intervenir auprès du Gouvernement afin que cette instruction ne soit pas mise à exécution dans les centres d'hébergement, en faisant notamment valoir que la circulaire instaurerait un contrôle généralisé et discriminatoire des personnes étrangères au sein de lieux privés et obligerait les associations à transmettre des informations à caractère personnel, confidentielles et préjudiciables aux personnes qu'elles accueillent.

Au-delà de l'interpellation des acteurs associatifs, cette instruction interministérielle a également donné lieu à de vives réactions publiques.

Ainsi, Madame Marie-Arlette CARLOTTI, Monsieur Xavier EMMANUELLI, et Monsieur Louis BESSON anciens ministres du logement et des affaires sociales, et anciens et actuelle président(e)s du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, organisme rattaché aux services du premier ministre, ont adressé au président de la République un courrier le 20 décembre 2017 dans lequel ils alertent notamment sur le fait que cette mesure remet en cause « *le rapport de confiance et de confidentialité entre les travailleur social et la personne* » et que « *la légitimité des travailleurs sociaux sera mise à mal par ce changement qui ne manquera pas d'avoir des conséquences pour l'ensemble de la population en demande d'accompagnement* » (**Prod. 2**).

Le 20 décembre 2017, le Premier ministre a convié les associations à une réunion organisée le lendemain sur le lancement de la concertation « *Asile Immigration* » au cours de laquelle, après avoir entendu les associations présentes, il a annoncé que la circulaire ne

serait pas retirée et a proposé aux associations de participer à un groupe de travail sur le suivi de sa mise en œuvre sur le territoire.

Dans ces conditions, les associations ont été contraintes de saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation – assorti d'une demande de suspension en référé jugée entretemps par ordonnance du 20 février 2018 (n° 417.207) – à l'égard de la circulaire du 12 décembre 2017.

C'est la décision dont l'annulation est sollicitée.



## DISCUSSION

**VII. A titre liminaire**, les associations entendent rappeler qu'à l'issue du recours en référé-suspension initié conjointement au présent recours en annulation, le juge des référés du Conseil d'Etat – statuant en formation de trois juges sur le fondement du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative – a estimé que « *les effets de la circulaire litigieuse ne peuvent, en l'état de l'instruction, être regardés comme constituant une situation d'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'autant que le Conseil d'Etat statuera dans de brefs délais sur le recours pour excès de pouvoir parallèlement formé par les associations requérantes* » (CE, Ord. Ref. 20 février 2018, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, n° 417.207, § 7).

Cependant, pour parvenir à cette conclusion, le juge des référés a auparavant précisé l'interprétation de la circulaire litigieuse en soulignant que :

*« Si la circulaire du 12 décembre 2017 demande aux préfets de région et aux préfets de département de “bâtir localement un dispositif de suivi administratif robuste des personnes étrangères en hébergement d'urgence”, reposant sur l'intervention dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence, y compris hôtelières, d'équipes mobiles constituées, notamment, d'agents de préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration en vue de procéder à l'évaluation administrative de la situation des personnes hébergées, de les informer sur leurs droits et, le cas échéant, d'envisager de les réorienter, il résulte tant de l'instruction que des éléments indiqués au cours de l'audience que ces équipes mobiles sont exclusivement chargées de recueillir, auprès des personnes hébergées qui acceptent de s'entretenir avec elles, les informations que ces personnes souhaitent leur communiquer. En outre, pour l'accomplissement de cette mission, la circulaire ne leur confère, par elle-même, aucun pouvoir de contrainte tant à l'égard des personnes hébergées qu'à l'égard des gestionnaires des centres. Enfin, s'agissant des informations recueillies, les prévisions de la circulaire n'ont pas pour objet et ne pourraient d'ailleurs légalement avoir pour effet de dispenser du respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. » (Ibid. § 6).*

Dès lors, il apparaît que le Conseil d'Etat a fait droit aux demandes des exposantes tendant à priver ces dispositions litigieuses de tout effet en procédant à une interprétation neutralisante de la circulaire concernant les mesures profondément intrusives et susceptibles d'affecter gravement la mission de protection assumée par les centres d'hébergement (cf. la requête en référé au point **VII-2**).

**VIII.** Toutefois, une telle décision – par nature provisoire – ne saurait suffire à priver définitivement la circulaire de tout effet contraire aux droits et libertés des personnes hébergées ainsi que des gestionnaires de centres d'hébergement, aux missions légales de ces centres ou encore aux principes relatifs à la protection des données personnelles.

Et ce, d'autant plus que les ministres défendeurs – notamment par l'intermédiaire de leurs représentants à l'audience de référé – se sont refusés à apporter des garanties écrites concernant de telles précisions neutralisantes.

En tout état de cause, il convient de rappeler que la légalité d'une décision administrative s'apprécie au jour de l'introduction du recours en annulation et que, faute pour l'administration de rapporter purement et simplement une telle décision, l'ensemble des griefs dirigés contre elle persistent nécessairement.

Il en est ainsi de ceux relatifs aux modalités du contrôle administratif prévues par la circulaire et qui étaient au cœur de la requête en référé suspension. Or, à cet égard, le grief tiré de l'absence totale de base légale relative à l'entrée des équipes mobiles au sein des centres demeure en tous points intact.

Il en est également de même concernant les griefs relatifs aux finalités du contrôle administratif et à l'impact de celui-ci sur le principe légal d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence.

### **Sur la recevabilité**

**IX.** Il importe de souligner que les requérants sont bien recevables à solliciter l'annulation de la circulaire du 12 décembre 2017.

#### ***En ce qui concerne la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat***

**X. Premièrement,** l'article R. 311-1 du code de justice administrative dispose notamment que :

*« Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort [...] »*

*2° 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 [...] ».*

Or, en l'espèce, la présente requête est dirigée contre les dispositions d'une circulaire adoptée par le ministre de l'intérieur et le ministre de la cohésion sociale.

Par suite, le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort.

#### ***En ce qui concerne l'intérêt et la capacité à agir de l'association requérante***

**XI. Deuxièmement,** l'intérêt à agir des exposantes contre la circulaire litigieuse ne fait aucun doute.

**XI-1** La Fédération des Acteurs de la Solidarité a pour objet, selon l'article 2 de ses statuts, de « *développer toutes initiatives visant à favoriser la dignité, l'épanouissement et l'autonomie de personnes seules, couples et familles, en difficulté d'adaptation ou d'insertion sociale, sans distinction de quelque nature que ce soit [...] »*.

A cet égard, le même article 2 indique qu'elle « *représente les intérêts communs de ses adhérents comme des bénéficiaires de leurs actions,*

*et se réserve la possibilité d'exercer toute forme d'intervention auprès des Pouvoirs Publics [...] » et cet article ajoute que la Fédération se donne pour buts de « contribuer [...] à changer la vie quotidienne de ces personnes, en faisant évoluer les pratiques dans les établissements et en proposant l'adéquation des politiques publiques aux nécessités sociales constatées » (Prod. 4 de la requête introductive).*

**XI-2** Ainsi que le prévoit l'article premier de ses statuts, la Fondation Abbé Pierre, reconnue d'utilité publique par décret du 11 février 1992, a notamment pour but :

- « d'apporter une aide concrète et efficace aux personnes et familles rencontrant de graves difficultés de logement [...] » ;
- « de les accueillir temporairement dans des résidences de logement d'urgence ou de convivialité » ;
- « de rechercher et de trouver des logements adaptés à leurs besoins et à leurs ressources » ;
- « de susciter et d'encourager les initiatives publiques ou privées permettant la production et la gestion de logements destinés aux populations défavorisées [...] » ;
- « d'affirmer le caractère d'assistance et de bienfaisance des actions entreprises dans le soutien et l'accompagnement pour loger les sans-abri en France [...] » ;
- « d'entreprendre les actions nécessaires auprès des instances nationales et internationales publiques ou privées, pour une prise en charge des problèmes liés au logement des personnes en difficulté » ;
- « de lutter contre toutes les formes de discrimination pour l'accès au logement » (Prod. 5 de la requête introductive).

**XI-3** Par ailleurs, le Secours Catholique, a pour objet, selon l'article premier de ses statuts :

- « D'apporter, partout où le besoin s'en fera sentir, à l'exclusion de tout particularisme national ou confessionnel, tout secours et toute aide, directe ou indirecte, morale ou matérielle, quelles que soient les opinions philosophiques ou religieuses des bénéficiaires » ;
- « De susciter et de favoriser la création d'œuvres de secours spéciales, d'en Poursuivre le développement, d'en faciliter le fonctionnement et d'y participer éventuellement » (Prod. 6 de la requête introductive).

**XI-4** Aux termes de l'article premier de ses statuts France Terre d'Asile poursuit les actions de ;

- « *promouvoir, auprès de l'opinion et des pouvoirs publics, toutes les activités favorables au développement de la tradition d'asile et des migrations de droit, quelle que soit la conjoncture politique et économique. A cet effet, elle établit tous les contacts utiles et développe des liens avec les organismes nationaux et internationaux concernés* » ;

- « *entreprendre et soutenir toute action en faveur des réfugiés. En particulier, elle participe à l'accueil des demandeurs d'asile et des apatrides sur le territoire français [...]* » ;

- « *accueillir, accompagner, protéger les mineurs isolés étrangers* »  
(**Prod. 7 de la requête introductive**).

**XI-5** Médecins Sans Frontières a pour objet, selon l'article premier de ses statuts, de « *porter assistance aux populations en détresse, [...] aux victimes de catastrophes d'origine naturelle ou humaine, de situations de belligérance ou d'autres formes de violences* » et à cet égard le même article prévoit qu'elle souhaite « *mobiliser en faveur de ces populations tous les moyens humains et matériels nécessaires pour leur apporter des secours et des soins de qualité dans les délais les plus brefs, avec l'efficacité, la compétence et le dévouement requis* » (**Prod. 8 de la requête introductive**).

**XI-6** Aux termes de l'article premier de ses statuts, Médecins du Monde « *révèle les risques de crises et de menaces pour la santé et la dignité afin de contribuer à leur prévention. Médecins du Monde dénonce par ses actions de témoignage les atteintes aux droits de l'homme et plus particulièrement les entraves à l'accès aux soins* »  
(**Prod. 9 de la requête introductive**).

En application de ces principes, les équipes de Médecins du Monde vont à la rencontre des personnes sans abri et en situation de mal-logement. Elles leur proposent des consultations médicales et sociales, les informent sur leurs droits à une couverture maladie et les accompagnent dans leurs démarches administratives. En outre, elles assurent aussi des veilles dans les squats ou dans le cadre de maraudes

et interviennent sur les lieux de vie des personnes pour proposer des consultations médicales dans les centres d'hébergement et les accueils de jour.

**XI-7** Emmaüs Solidarité a également pour objet, aux termes de l'article 2 de ses statuts :

- « 2 - *d'organiser la rencontre avec les personnes sans-abri et leur accueil sans discrimination* » ;
- « 3 – *de venir en aide aux personnes sans-abri, et, d'une manière générale, aux victimes de toute misère, quelle qu'en soit l'origine* » ;
- « 4 – *d'accompagner les personnes qu'elle accueille à faire respecter leur dignité et à trouver la place qui leur revient dans une société plus fraternelle* » ;

[...]

- « 6 – *de soutenir les démarches et actions des personnes en difficulté y compris, s'il y a lieu, par l'accompagnement et la représentation, dans des procédures judiciaires* » ;
- « 7 – *de défendre et de représenter les intérêts des plus démunis, d'interpeller les pouvoirs publics et plus largement la société afin de favoriser l'éveil des consciences pour éradiquer la misère et l'exclusion* » (**Prod. 10 de la requête introductive**).

**XI-8** Aux termes de l'article 4.1 de ses statuts, Emmaüs France a pour objet de « *lutter contre les causes et les conséquences de la misère et contre toutes les formes d'exclusion* ». L'article 4.2 desdits statuts indique que « *la Fédération développe et développera tous les moyens qu'elle jugera appropriés pour réaliser son objet* » (**Prod. 11 de la requête introductive**).

**XI-9** La Fondation de l'Armée du Salut a pour but, selon l'article 1er de ses statuts :

- « *la lutte contre toutes formes de précarité matérielle et morale et les situations d'exclusion sociale qui en résultent* » ;
- « *l'instauration ou la restauration des conditions permettant à toutes les personnes qui l'ont perdue de retrouver leur dignité humaine* ».

A cet égard, l'article 2 de ses statuts indique que « *les moyens d'action de la Fondation sont : [...] la gestion d'établissements et de services*

*sociaux et médico-sociaux [...] » (Prod. 12 de la requête introductive).*

**XI-10** L'article premier des statuts de la Ligue des Droits de l'Homme indique que l'association « [...] *combat l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination fondée sur l[a] [...] la nationalité, et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains [...]* ».

Son article 3 ajoute que : « *Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes.* » (**Prod. 13 de la requête introductive**).

**XI-11** Le Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s a pour objet, selon l'article premier de ses statuts, de :

- « *... de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées* » ;
- « *d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits* » ;
- « *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité* » ;
- « *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes* » ;
- « *de promouvoir la liberté de circulation* » (**Prod. 14 de la requête introductive**).

**XI-12** La CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués) a pour but, selon l'article premier de ses statuts, de « [...] *manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions [...]* La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à

*atteindre ses buts [...] et au besoin par voie judiciaire [...] »*  
**(Prod. 16 de la requête introductive).**

**XI-13** La Fédération Droit au Logement, aux termes de l'article 2 de ses statuts, a notamment pour objet :

- « *d'unir et organiser les associations et comités adhérents de la Fédération et leurs membres, dans le cadre de la défense du droit au logement des familles et personnes, locataires ou non, confrontées à des difficultés économiques, à toutes formes de discrimination, au racisme, portant atteinte à leur accès ou leur maintien dans un logement accessible, décent, durable, ou dans un habitat choisi [...]* » ;

- « *de les représenter auprès des instances et institutions politiques, sociales, administratives et judiciaires nationales, européennes ou internationales, tout en menant des actions de solidarité nationale ou internationale [...]* » ;

- « *d'élaborer et de défendre des propositions pour améliorer la législation, la jurisprudence, les politiques du logement* » **(Prod. 18 de la requête introductive).**

**XI-14** L'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Non Lucratifs Sanitaires et Sociaux a, selon l'article 2 de ses statuts, pour but :

- « *de développer les solidarités* » ;

- « *de veiller, notamment, aux intérêts des personnes fragiles et vulnérables dans la construction des politiques* ;

- « *d'assurer une réflexion permanente sur les politiques conduites et une réflexion prospective sur les besoins sociaux* » ;

- « *de provoquer [la] création [des œuvres et organismes privés sanitaires, sociaux et médico-sociaux à but non lucratif] quand le besoin s'en fait sentir* » ;

- « *de les représenter collectivement et d'assurer la sauvegarde de leurs intérêts auprès des Pouvoirs Publics et des organismes de toute nature* » ;



- « d'assurer leur participation à l'élaboration et à l'exécution des politiques publiques et sociales, de solidarité et des programmes et Plans d'Équipement sanitaire, social et médico-social » ;
- « de mettre à [la] disposition [du personnel] les services techniques et de documentation susceptibles de les aider notamment sur les plans législatif et réglementaire, juridique, financier, fiscal, comptable et de conseil social » ;
- « de faire connaître leur esprit, leurs objectifs et leurs activités auprès des opinions publiques » (**Prod. 19 de la requête introductive**).

**XI-15** Aux termes de l'article 2 de ses statuts, la Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne Privés Non Lucratifs, a pour objet « [...]de défendre les intérêts moraux et professionnels de ses membres au regard de leur mission dans les secteurs sanitaire, social et médico-social » (**Prod. 20 de la requête introductive**).

**XI-16** Aux termes de l'article premier de ses statuts, Aurore a pour but « la réinsertion et/ ou la réadaptation sociale et professionnelle des personnes que [...] les détresses morales ou matérielles [...] ont conduites à une situation d'exclusion et/ ou de précarité ». A cet égard, l'article 2 desdits statuts indique que « l'association crée, gère et entretient des foyers, centres d'hébergement, centres de soins et de post-cure et tous autres établissements et services sanitaires, médico-sociaux et sociaux » (**Prod. 22 de la requête introductive**).

**XI-17** L'Association des Cités du Secours Catholique a pour objet, selon l'article 2 de ses statuts, « d'assurer l'accompagnement globale des personnes vivant des situations de pauvreté, de précarité, d'exclusion sociale et de handicap, quelles que soient leur nationalité, leur religion ou leurs opinions ».

Le même article indique qu'« à cette fin, l'association crée, gère et anime des établissements et des services sociaux et médico-sociaux concourant à : l'accueil,, l'hébergement, l'accompagnement, l'insertion et le logement de personnes en situation de pauvreté, de

*précarité, d'exclusion sociale ou de handicap [...] » (Prod. 23 de la requête introductive).*

**XI-18** L'article 1.1 du Centre d'Action Sociale Protestant indique que son objet est « *d'accueillir, d'aider, de conseiller, d'accompagner, de soutenir, sans distinction de religion, de race, d'idéologie ou de nationalité ceux qui le consultent en raison de difficultés d'ordre social, [...] juridique, matériel, économique [...]* ».

L'article 1.2 de ses statuts mentionne que le Centre a « *vocation de mettre en œuvre des services sociaux ou des structures sociales proposant des réponses d'aides diverses aux besoins rencontrés par les personnes s'adressant à lui : [...] aides pour l'hébergement [...]* » (**Prod. 24 de la requête introductive**).

**XI-19** L'Association Nationale le Refuge a pour but de « *venir en aide à des jeunes. Le champ d'action de l'association est dirigé vers les mineurs et jeunes majeurs en situation de rupture familiale et/ ou en difficulté d'adaptation sociale du fait de la découverte de leurs attirances sentimentale et sexuelle pour une personne de même sexe, ou en questionnement identitaire* ».

A cet égard, ledit article indique par ailleurs que les objectifs généraux de l'association sont :

- « *administrer et gérer tout établissement, service ou structure concourant à la réalisation de l'objet de l'association* » ;
- « *promouvoir des modes d'accueil, de prise en charge et d'intervention, variés et adaptés, répondant aux besoins spécifiques et évolutifs des personnes concernées* » (**Prod. 26 de la requête introductive**).

**XI-20** Aux termes de l'article 1er de ses statuts, la Fédération d'Entraide Protestante « *à l'écoute et au service de toute personne quelles que soient [...] sa situation sociale, affirme que la pauvreté et les précarités, [...] les multiples formes d'exclusion ne sont pas des fatalités* », à cet égard le même article indique que la Fédération « *a, en conséquence, pour but d'unir les efforts de tous ses Membres pour rendre concrète et immédiate, la solidarité, dont ils proclament*

*l'urgence et l'efficacité. Elle les engage à discerner et à nommer les causes des diverses formes de pauvreté et de souffrance, pour rétablir la dignité et l'autonomie des personnes [...]. Elle appelle à œuvrer pour un partage plus équitable plus de justice, une réhabilitation physique et psychique et l'insertion sociale » (Prod. 27 de la requête introductive).*

**XI-21** De même, l'Association Nationale des Assistants de Service Social a pour objet selon l'article 2 de ses statuts :

- « *de rechercher et de définir les intérêts généraux de l'ensemble des Assistants de Service Social et de chacune de leurs catégories, notamment pour les porter à la connaissance des pouvoirs publics* » ;
- « *d'aider à la défense de l'honneur de la profession et à la protection du titre d'Assistant de Service Social* » ;
- « *Et plus largement de représenter et promouvoir, du niveau local au niveau mondial, les valeurs et la profession d'Assistant de Service Social* » (Prod. 28 de la requête introductive).

**XI-22** Dom'Asile a pour but, selon l'article 3 de ses statuts d'« *apporter notamment par le biais de la domiciliation postale, une aide, une orientation et un accompagnement aux personnes en exil (demandeurs d'asile, bénéficiaires d'une protection internationale, personnes déboutées)* » (Prod. 30 de la requête introductive).

**XI-23** Aux termes de l'article 3 de ses statuts, le Centre Primo Levi a pour but de « *se consacrer à l'assistance des victimes de torture et de violence politique. Il travaille notamment à la mise en évidence du traumatisme lié à la torture, aux soins et à la réparation dus aux victimes ainsi qu'à la formation et au soutien des personnes concernées* ».

A cet égard l'article 4 des statuts souligne que « *le Centre a pour principaux moyens d'action la mise en place d'une structure d'assistance et de soins pluridisciplinaires en France, l'élaboration et la réalisation de formations à destination des professionnels chargés d'accueillir et de soigner les victimes* » (Prod. 32 de la requête introductive).

**XI-24** Aux termes de l'article 2 de ses statuts, Oppelia a pour objet « *d'apporter une aide aux enfants, adolescents et adultes, ainsi qu'à leur entourage qui rencontrent des difficultés sur le plan social, médico-social ou sanitaire [...]* ».

A ce titre, l'article 3 desdits statuts indique que l'association peut « *gérer des services et des établissements, développer des pratiques dans le secteur social et médico-social* » (**Prod. 33 de la requête introductive**).

**XI-25** L'Association Les Petits Frères des Pauvres a pour objet, selon le titre II de ses statuts, « *l'accueil, l'aide et l'accompagnement dans une relation fraternelle et désintéressée, des personnes, en priorité de plus de 50 ans, souffrant de pauvreté, de solitude, d'exclusion, de précarité, de maladie grave, par des moyens et dans des conditions adaptées à chacune d'elles* ».

A cet égard le titre III desdits statuts précise que les moyens d'actions de l'association sont :

- « *la création, l'animation et la gestion de structures, établissements, maisons ou services d'accueil, d'hébergement, de logement [...]* » ;
- « *la représentation, l'assistance éventuelle des personnes auxquelles l'association a pour objet de venir en aide et la défense de leurs intérêts individuels et collectifs devant tous les types de juridictions [...]* » (**Prod. 34 de la requête introductive**).

**XI-26** Aux termes de l'article 2 de ses statuts, Charonne a pour but :  
 - « *d'accueillir et d'apporter aux personnes ayant des difficultés [...] sociales ou médicales, liées [...] à des conditions d'existence marquées par la précarité [...] ou l'exclusion sociale, toutes aides et tous soins de nature à leur permettre de surmonter ces difficultés* » ;  
 - « *de gérer tout établissement, service ou activité œuvrant dans ce sens.* » (**Prod. 35 de la requête introductive**).

**XI-27** Le but de JRS France - Service Jésuite des Réfugiés est, selon l'article 2 de ses statuts, « *de porter assistance aux personnes déplacées qui souhaitent bénéficier des dispositions légales relatives*

*au droit d'asile et aux personnes réfugiées statutaires, ainsi qu'à leurs familles. Elle apporte gratuitement son concours aux demandeurs du statut de réfugié et apatride dans l'ensemble de leurs démarches juridiques et administratives ».*

Dans ce cadre, ledit article indique que l'association se propose de :

- « 2/ d'entreprendre et de soutenir toute action en faveur des réfugiés. En particulier, elle participe à l'accueil des réfugiés reconnus, des demandeurs d'asile et des apatrides sur le territoire français » ;
- « 3/ d'accompagner selon une logique d'accueil fraternel et dans le respect de leur culture les personnes déplacées et leurs familles depuis leur arrivée sur le sol français, sans considération d'origine ou de religion » (**Prod. 36 de la requête introductive**).

**XI-28** Selon l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, l'amicale du Nid est une association qui « *défend les droits des femmes et s'inscrit dans le refus de toute forme d'homophobie et de transphobie ainsi que de toute forme de discriminations, de racisme et de sexisme* » (**Prod. 1 du mémoire rectificatif**).

Conformément à l'article 2 des statuts, l'association met en place et gère des structures parmi lesquelles figurent des centres d'accueil et d'hébergement :

*« L'Association s'efforce de promouvoir tous moyens aptes à venir en aide aux personnes accueillies jusqu'à consolidation de leur vie en société.*

*Elle met en place et gère un éventail le plus complet possible de structures animées par des professionnel-les de l'action sociale.*

*Dans le cadre de ces structures, elle met en oeuvre toutes activités socio-éducatives et d'insertion professionnelle adaptées aux besoins des personnes.*

*Le projet associatif, décliné par les projets d'établissement et de service, définit les objectifs ».*

Ainsi, eu égard à leurs objets respectifs, les associations requérantes ont chacune un intérêt manifeste à faire valoir que la circulaire contestée porte une atteinte grave et immédiate à leurs intérêts ainsi qu'aux intérêts publics qu'elles défendent, en particulier en ce qu'elle autorise, sans base légale, des équipes relevant du ministère de l'intérieur à pénétrer dans des centres d'hébergement protégés pour y réaliser des contrôles et en ce qu'elle implique la collecte de données personnelles des personnes hébergées puis leur transmission aux autorités.

L'intérêt à agir des requérants dans le cadre de la présente instance ne fait donc aucun doute.

***En ce qui concerne la possibilité de discuter les dispositions réglementaires litigieuses par la voie contentieuse***

**XII. Troisièmement**, les dispositions de la circulaire litigieuse peuvent valablement faire l'objet d'un recours en annulation.

**XII-1** En effet, et en droit, il est constant que la recevabilité d'une demande tendant à l'annulation et, le cas échéant, à la suspension d'une circulaire ou d'une instruction est subordonnée au caractère impératif et général de celle-ci.

En effet, aux termes de son arrêt *Madame Duvignères*, le Conseil d'Etat a expressément jugé que :

« L'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ;

En revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger » (CE, Sect., 18 décembre 2002, n° 233.618, publié au Recueil).

Aux termes de ses conclusions sous cet arrêt – qui ont été suivies en l'espèce par la Section du Contentieux Conseil d'Etat – le rapporteur public, Madame Pascale FOMBEUR précisait que :

*« Si vous nous suivez, il nous semble que la démarche du juge, face à une circulaire, pourra s'analyser de la façon suivante.*

*A. La première étape consistera à rechercher si les dispositions critiquées ont un caractère impératif et général. Si tel n'est pas le cas, la requête devra être rejetée comme irrecevable, sans qu'il soit besoin d'en examiner les moyens.*

*[...] Par dispositions impératives à caractère général, il nous semble qu'il faut entendre toutes les dispositions au moyen desquelles une autorité administrative vise soit à créer des droits ou des obligations, soit à imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édition de décisions.*

*[...] Dès lors que l'auteur de la circulaire expose aux services chargés de la mise en œuvre de la réglementation l'ensemble des règles applicables, en indiquant de façon univoque et non dubitative comment il faut le comprendre et l'appliquer, on peut considérer qu'il s'agit de dispositions à caractère impératif (v. par ex. CE, ass., 29 juin 1990, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés, préc.). »*

A titre d'illustration, et parmi bien d'autres exemples, ces critères ont été appliqués par le Conseil d'Etat à l'occasion d'un recours en d'annulation visant la circulaire du 12 mai 2000 prévoyant les modalités selon lesquelles les préfets et les présidents d'universités pouvaient organiser au sein des universités le dépôt des demandes de titres de séjour par les étrangers :

*« La circulaire fixe la procédure et les formalités nécessaires en vertu desquelles le dépôt et le traitement de ces demandes doivent être organisés ; que de telles dispositions revêtent un caractère normatif ; qu'ainsi, le Groupe d'information et de soutien des immigrés et le syndicat SUD Etudiants sont recevables à en contester la légalité » (CE, 14 décembre 2001, n° 229.229).*

**XII-2** En l'espèce, c'est sans conteste en des termes généraux et impératifs, univoques et non dubitatifs que la circulaire litigieuse « *demande* » à l'ensemble des préfets de département et de région de :

« - *bâtir localement un dispositif de suivi administratif robuste des personnes étrangères en hébergement d'urgence ;*  
 - *veiller, en fonction de ce dispositif, à des orientations adaptées, soit vers le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile pour ceux qui souhaitent s'engager dans cette démarche ou sont déjà enregistrés comme demandeurs d'asile, soit vers le logement pour ceux qui ont droit au séjour, soit vers un transfert ou un retour pour ceux qui ne remplissent aucune condition de droit au séjour* » (circulaire attaquée, p. 2)

Pour ce faire, la circulaire prévoit que les personnes hébergées dans le dispositif d'hébergement d'urgence doivent faire l'objet d'une « *évaluation administrative de [leur] situation juridique* » (*Ibid.*).

En ce sens, les auteurs de la circulaire indiquent à l'intention des préfets de département et de région que :

« *Afin de permettre à ces évaluations d'avoir lieu, vous mettrez en place de façon progressive, selon un calendrier défini par les préfets de région en lien étroit avec les ministères de l'intérieur et de la cohésion des territoires, des équipes mobiles chargées de l'évaluation administrative des personnes hébergées.* » (*Ibid.* – p. 2).

Par ailleurs, la circulaire fixe les missions et obligations de ces équipes de façon particulièrement détaillée (*Ibid.* – p. 3-4)

Au regard d'un tel contenu, la circulaire litigieuse ne peut être regardée autrement que comme comportant des dispositions impératives et générales.

**XII-2.1 D'abord**, il convient de relever que les auteurs de la circulaire ne sauraient prétendre s'être limités à éclaircir l'interprétation qu'il convient de donner aux lois et règlements que l'autorité administrative a pour mission de mettre en œuvre.



Et pour cause, puisque la circulaire ne se fonde explicitement sur aucun texte réglementaire ou législatif précis, à l'exception d'une autre circulaire édictée le même jour par les mêmes auteurs.

Dès lors, et de ce seul fait, il apparaît nettement que l'objet principal de la circulaire litigieuse est de créer des obligations, notamment envers les autorités administratives, afin de mettre en œuvre un objectif – « *réduire le nombre de personnes qui, hébergées pour une durée parfois longue, restent "sans statut" ou ne peuvent bénéficier de tous les droits attachés à leur statut* » – qui lui-même ne procède pas directement des lois et règlements.

A ce titre, la circulaire fait par elle-même œuvre de création normative sans base légale.

Tout au plus la circulaire vise-t-elle l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui prévoit que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale à accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

Mais ce rappel du principe légal d'inconditionnalité d'accès à l'hébergement d'urgence est immédiatement battu en brèche par l'ensemble des exigences et procédures détaillées dans la circulaire, lesquelles conduisent à remettre frontalement en cause ce principe et ainsi, à imposer une interprétation illégale du droit applicable en vue de l'édition de décisions.

Partant, et de ces seuls constats, il est indéniable que la circulaire litigieuse fixe des règles nouvelles à caractère impératif et général et revêt un caractère réglementaire.

Mais il y a plus.

**XII-2.2 Ensuite**, il est manifeste que la circulaire crée plusieurs obligations à la charge de ses destinataires mais aussi d'autres autorités administratives, lesquelles ne découlent pas directement de la loi et dont la méconnaissance pourrait être sanctionnée par les ministres auteurs de la circulaire.

Ainsi, et d'une part, il ressort des dispositions de la circulaire qu'il a été demandé aux préfets de département et de région de « *bâtir localement un dispositif de suivi administratif robuste des personnes étrangères en hébergement d'urgence* » et de « *veiller* » dans ce cadre à procéder à un tri de ces personnes (circulaire attaquée, p. 2).

Or, il convient de rappeler qu'une telle demande équivaut à un ordre, dès lors que les préfets sont placés sous l'autorité hiérarchique directe du ministre de l'intérieur, co-auteur de la circulaire litigieuse.

En ce sens, d'ailleurs, la suite des dispositions ne laisse guère de doute quant à leur caractère impératif à l'égard des destinataires de la circulaire puisqu'il est prévu que les ministres indiquent à leur intention qu'« *afin de permettre à ces évaluations d'avoir lieu, vous mettrez en place de façon progressive, selon un calendrier défini par les préfets de région **en lien étroit avec les ministères de l'intérieur et de la cohésion des territoires**, des équipes mobiles chargées de l'évaluation administrative des personnes hébergées.* » (Ibid. – p. 2).

En outre, la circulaire impose aux préfets de région de rendre compte régulièrement, notamment par un « *bilan mensuel* », de la mise en œuvre du dispositif litigieux (Ibid. – p. 5).

D'autre part, la circulaire détaille de façon précise les missions et obligations des « *équipes mobiles* » mises en place par les préfets pour intervenir dans l'ensemble des structures d'hébergement.

Ainsi, il convient de rappeler que la circulaire assigne à ces équipes un « objectif » particulièrement univoque : « *réduire le nombre de personnes qui, hébergées pour une durée parfois longue, restent "sans statut" ou ne peuvent bénéficier de tous les droits attachés à leur statut* » (Ibid. – p. 3).

Surtout, la circulaire encadre fermement leur action en précisant que :

« [...] Ces équipes mobiles, après avoir indiqué au moins 24 heures à l'avance leur venue au gestionnaire du centre d'hébergement, devront :

- sur la base du recensement des personnes présentes dans les hébergements, procéder à une évaluation administrative. L'équipe

*mobile devra s'entretenir avec les personnes de nationalité étrangère, déterminer leurs conditions légales de séjour en France et s'assurer qu'elles ont pu faire valoir l'ensemble de leurs droits. [...] ».*

Plus encore, la circulaire ne laisse guère de marge d'appréciation à ces équipes puisqu'elle prévoit précisément la décision que ces autorités administratives devront prendre à l'issue de l'évaluation :

*« Les équipes mobiles pourront préconiser toute mesure utile pour assurer orientation individuelle adaptée chaque fois que c'est possible. L'approche devra être différenciée :*

*- pour les personnes bénéficiaires de la protection internationale, une orientation vers un logement pérenne doit être privilégiée. Conformément aux préconisations de la circulaire interministérielle INTK1721273] en date du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, les gestionnaires devront travailler très en amont à la définition d'un projet de sortie. S'agissant des personnes réfugiées les plus éloignées de l'insertion, des places en centre provisoire d'hébergement pourront être mobilisées ;*

*- pour les personnes souhaitant s'engager dans une demande d'asile ou en situation de demande d'asile: leur demande doit être rapidement enregistrée et l'OFII doit permettre leur accès au dispositif dédié à l'hébergement des demandeurs d'asile et veiller au respect des règles concernant le calcul de l'allocation pour demandeurs d'asile ; la vulnérabilité spécifique des personnes devra être prise en compte par l'OFII de même que la perspective d'accéder à une réponse rapide de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;*

*- pour les personnes dont la situation au regard du séjour n'a pas fait l'objet d'une actualisation récente ou semble litigieuse : pour celles-ci, un examen de situation administrative pourra être proposé; si au terme de cet examen, il apparaissait que la personne relevait d'un des motifs légaux d'admission au séjour tels que précisés par les instructions applicables, la délivrance rapide d'un titre de séjour devra être effectuée et une solution de sortie vers le logement ou l'hébergement d'insertion recherchée; à l'inverse, en l'absence*

*d'admission au séjour possible, une mesure d'éloignement devra être rapidement notifiée ;*

*- pour les personnes en situation irrégulière sur le territoire national, faisant l'objet d'une OQTF, une aide au retour devra leur être proposée ; si elles ne souhaitent pas en bénéficier, elles devront être orientées vers un dispositif adapté en vue de l'organisation d'un départ contraint [...].*

*L'équipe mobile pourra [...] s'informer des suites données à ses préconisations. Elle rendra compte au préfet des difficultés rencontrées en vue d'une orientation adaptée des personnes hébergées. » (Ibid. – p. 3-4)*

L'ensemble de la circulaire est donc saturé d'obligations nouvelles à destination des autorités administratives.

**XII-2.3 Enfin**, la circulaire implique également à l'égard d'administrés tels que les centres d'hébergement et leur personnel plusieurs obligations qui ne découlent pas davantage de la loi.

En particulier, et d'une part, les dispositions litigieuses contraignent nécessairement les centres à laisser les équipes mobiles pénétrer en leur sein pour qu'elles contrôlent les personnes hébergées, puisqu'il est prévu que ces équipes « *auront pour mission d'intervenir dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence, y compris hôtelières, financées sur le programme 177* » (Ibid. – p. 3).

Cette intrusion peut d'ailleurs être renouvelée à plusieurs reprises puisque la circulaire prévoit que « *l'équipe mobile pourra se rendre à nouveau sur place pour s'assurer de la bonne maîtrise des règles de séjour applicables et s'informer des suites données à ses préconisations* » (Ibid. – p. 4), un tel droit de suite étant d'ailleurs de nature à renforcer la prégnance du contrôle administratif dans la gestion du centre d'hébergement.

Le fait que la circulaire ne prévoit qu'un simple droit à l'information des gestionnaires de centre d'hébergement « *au moins 24 heures* » avant l'intervention (Ibid. – p. 3) confirme que ces gestionnaires ne

disposent pas d'un droit d'opposition et ne sauraient refuser l'intervention de l'équipe.

D'autre part, les dispositions de la circulaire induisent nécessairement une obligation pour les centres d'hébergement de collecter et/ou de transmettre aux équipes mobiles un ensemble d'informations personnelles et nominatives sur les personnes hébergées concernant leur nationalité et leur situation administrative puisque la circulaire prévoit que l'évaluation administrative est réalisée par les équipes « sur la base du recensement des personnes présentes dans les hébergements d'urgence » (Ibid. – p. 3).

**XII-3** Il résulte de tout ce qui précède qu'en ce qu'elles visent à imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édiction de décisions ainsi qu'à créer des droits et obligations nouveaux, les dispositions de la circulaire du 12 décembre 2017 ne peuvent qu'être regardées que comme étant impératives et générales.

La présente requête tendant à son annulation est ainsi parfaitement recevable.

### **Sur la légalité externe**

**XIII. En premier lieu,** la circulaire attaquée encourt la censure en ce qu'elle est entachée d'un vice d'incompétence en ce que ses auteurs ont modifié les conditions de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

**XIII-1** En effet, et en droit, il y a de relever qu'aux termes de l'article L. 312-1 du CASF :

*« I.- Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après :*

*[...] 8° Les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la*

*vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ;*

*[...] II.-Les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services relevant des catégories mentionnées au présent article, à l'exception du 12° du I, sont définies par décret après avis de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale ».*

L'article L. 345-1 du CASF précise que :

*« Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, dont les conditions de fonctionnement et de financement sont prévues par voie réglementaire, assurent tout ou partie des missions définies au 8° du I de l'article L. 312-1, en vue de faire accéder les personnes qu'ils prennent en charge à l'autonomie sociale »*

En outre, l'article L. 345-4 du CASF dispose que :

*« Des décrets en Conseil d'Etat déterminent :*

*1° Les conditions de fonctionnement et de financement des centres mentionnés à l'article L. 345-1 ; [...] »*

**XIII-2** En l'occurrence, il convient de rappeler que la circulaire litigieuse a entendu créer de toutes pièces un dispositif d'« *évaluation administrative* » des personnes hébergées puisqu'elle constate elle-même que « *concernant [les publics qui se trouvent hébergés dans le parc d'hébergement d'urgence généraliste], il n'existe à ce jour aucun dispositif permettant de garantir l'examen rapide de leur situation administrative* » (circulaire attaquée, p. 2)

Ainsi, en vertu de la circulaire, les services déconcentrés de l'Etat destinataires des instructions devront « *mettre en place des équipes mobiles* » nouvellement créées et, ainsi que cela déjà été amplement décrit, celles-ci mettront en œuvre une procédure inédite d'évaluation des personnes étrangères hébergées.

Dès lors, il est manifeste que la circulaire a entendu créer de nouvelles modalités de fonctionnement auxquelles l'ensemble des centres d'hébergement et de réinsertion sociale seront tenus de se conformer.

Mais en vertu des dispositions précitées des article L. 312-1, L. 345-1 et L. 345-4 du CASF, de telles nouvelles modalités de fonctionnement ne pouvaient être édictées que par voie réglementaire, en particulier via un décret pris après avis de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

Puisque ces modalités n'ont été adoptés que par la voie d'une circulaire, la méconnaissance manifeste de leur compétence par les ministres qui en sont l'auteur voue ce texte à l'annulation.

**XIV.** Il résulte de tout ce qui précède que la circulaire contestée sera immanquablement annulée.

#### **Sur la légalité interne**

**XV.** La circulaire attaquée encourt également la censure en ce qu'elle est dépourvue de base légale régulière mais est aussi entachée de plusieurs erreurs de droit.

#### ***Sur l'atteinte au principe légal d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence et au principe de continuité de la prise en charge***

**XVI.** **En deuxième lieu**, en effet, il est manifeste que la circulaire litigieuse méconnaît gravement tant le principe légal d'accueil inconditionnel en hébergement d'urgence au profit de « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* », indépendamment de sa nationalité ou de son statut administratif, que son corollaire, le principe de continuité de la prise en charge.

**XVI-1** En droit, il convient de rappeler que selon les dispositions de l'article L. 345-2-2 du CASF :

*« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.*

*Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, 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 orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. »*

En outre, aux termes des dispositions de l'article L. 345-2-3 du CASF :

*« 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. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».*

Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler que la circulaire DGAS/1A/LCE n°2007-90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité (Bulletin officiel du ministère chargé des affaires sociales n° 2007/4 p. 153-155) a précisé que ce « *principe de continuité* » implique :

*« Que cesse toute notion de durée maximale de séjour dans les structures d'hébergement d'urgence, qu'il s'agisse de places dédiées dans des centres conventionnés ou de places dédiées dans des CHRS. Seule la proposition d'orienter vers une structure pérenne commandera désormais la durée de séjour en hébergement d'urgence ».*

Encore en droit, il convient également de rappeler qu'aux termes du III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitat (ci-



après « CCH »), l'absence de régularité du séjour ne fait pas obstacle à l'accueil dans une structure d'hébergement :

*« La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande. Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement ».*

En outre, et dans le même sens, l'article L. 111-2 du CASF prévoit également que l'accès de personnes étrangères à des centres d'hébergement et de réinsertion sociale n'est pas conditionné à la régularité de leur séjour :

*« Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations :*

*1° Des prestations d'aide sociale à l'enfance ;*

*2° De l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale ;*

*3° De l'aide médicale de l'Etat ;*

*4° Des allocations aux personnes âgées prévues à l'article L. 231-1 à condition qu'elles justifient d'une résidence ininterrompue en France métropolitaine depuis au moins quinze ans avant soixante-dix ans.*

*Elles bénéficient des autres formes d'aide sociale, à condition qu'elles justifient d'un titre exigé des personnes de nationalité étrangère pour séjourner régulièrement en France.*

*Pour tenir compte de situations exceptionnelles, il peut être dérogé aux conditions fixées à l'alinéa ci-dessus par décision du ministre chargé de l'action sociale. Les dépenses en résultant sont à la charge de l'Etat ».*

**XVI-2** Or, en l'occurrence, il est manifeste que la circulaire litigieuse a pour objet et pour effet de faire obstacle à l'hébergement d'urgence de certaines personnes étrangères et même d'utiliser les ressources du dispositif de l'hébergement d'urgence pour faciliter la mise en œuvre de mesures d'éloignement du territoire.

De fait, la circulaire dispose explicitement que les « *équipes mobiles* » mises en place sous l'autorité des préfetures auront pour « *objectif [...] de réduire le nombre de personnes qui, hébergées pour une durée parfois longue, restent "sans statut" ou ne peuvent bénéficier de tous les droits attaches à leur statut* ».

Le texte exige également qu'« *une mesure d'éloignement devra être rapidement notifiée* » à toute personne présente dans un centre d'hébergement d'urgence mais qui est identifiée par l'équipe mobile comme ne pouvant prétendre à un titre de séjour (circulaire attaquée, pp. 3 et 4).

Ce faisant, la circulaire exclut les personnes sans droit au séjour aussi bien de l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence que des structures d'hébergement qui les hébergent et méconnaît ainsi les principes susmentionnés.

**XVI-2.1** Pourtant, le dispositif d'hébergement d'urgence a pour objectif d'apporter une protection immédiate aux personnes sans abri et des prestations essentielles pour leur garantir des conditions de vie dignes.

La loi ne limite pas l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence à certaines « *catégories de personnes sans abri* » mais pose une seule condition, celle de l'existence d'une « *situation de détresse médicale, psychique ou sociale* », appréciée en fonction de la situation de la personne sollicitant son admission dans le dispositif d'hébergement d'urgence.

Les structures et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale doivent ainsi pouvoir accueillir, sans discrimination, toute personne sans abri en situation de détresse, qu'elle soit un homme, une femme, jeune, âgée, victimes de violences ou de la traite humaine, placées

sous-main de justice, sortant de prison, et quelle que soit sa nationalité.

La loi n'a ainsi prévu aucune condition liée à la détention d'un titre de séjour des personnes et des familles sans abri ni pour l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence, ni pour le maintien dans les centres d'hébergement et les structures qui les accueillent.

**XVI-2.2** Or, d'une part, il convient de rappeler que l'objectif poursuivi par l'intervention de l'équipe mobile au sein des structures d'hébergement et des dispositifs hôteliers n'est pas d'apporter « *une orientation adaptée* » aux besoins des personnes sans abri mais « *de réduire le nombre de personnes qui, hébergées pour une durée parfois longue, restent "sans statut" ou ne peuvent bénéficier de tous les droits attachés à leur statut* » (circulaire attaquée, p. 4).

En créant au sein des structures d'hébergement une obligation pour les personnes de se soumettre à un examen de leur situation administrative en vue, le cas échéant, d'un éloignement du territoire, la circulaire conduit nécessairement ces personnes et ces familles sans-abri à ne plus solliciter l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence, quand bien elles seraient en situation de détresse et de danger en restant à la rue.

**XVI-2.3** D'autre part, la circulaire attaquée fait de la régularité du séjour de ces personnes qui n'existe dans aucun texte la condition *sine qua non* à leur maintien dans la structure d'hébergement.

En effet, aux termes de la circulaire, « *pour les personnes en situation irrégulière sur le territoire national, faisant l'objet d'une OQTF : une aide au retour devra leur être proposée; si elles ne souhaitent pas en bénéficier, elles devront être orientées vers un dispositif adapté en vue de l'organisation d'un départ contraint* » (circulaire attaquée, p. 4).

Il est de même pour les personnes dont « *la situation au regard du séjour n'a pas fait l'objet d'une actualisation récente ou semble litigieuse* » (*Ibid.*).

Pour ces personnes, la situation de « *détresse sociale, médicale ou psychique* » n'est ainsi nullement prise en compte. Les agents de l'OFII et des préfectures se bornent en réalité à mettre en œuvre leur éloignement du territoire.

**XVI-3** De ce chef déjà, la circulaire litigieuse ne peut manquer d'être annulée.

Mais il y a bien plus.

***Sur l'atteinte manifeste au droit au respect du domicile des centres d'hébergement ainsi que des personnes hébergées***

**XVII. En troisième lieu**, il est manifeste que l'intervention des équipes mobiles relevant du ministère de l'intérieur au sein de centres d'hébergement d'urgence pour y réaliser des contrôles – comme prévu par la circulaire litigieuse –, est dépourvue de toute base légale et méconnaît ainsi tant le droit à la protection du domicile des associations qui gèrent des centres d'hébergement que celui des personnes hébergées.

**XVII-1** En droit, il convient de rappeler que le droit au respect de la vie privée est constitutionnellement garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a estimé que « *la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée* » (Cons. Constit., Déc. n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons. 45) et « *en particulier, [...] l'inviolabilité du domicile* » (Cons. constit., Dec. n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, cons. 6).

En vertu du « *droit au respect de la vie privée et [d]es garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », il est d'abord requis que les dispositions législatives qui affectent le droit au respect de la vie privée « *comporte[nt] les garanties appropriées et spécifiques répondant aux exigences de*

*l'article 34 de la Constitution* » (Cons. constit., Déc. n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, cons. 11).

En d'autres termes, le Conseil veille à ce qu'en ce domaine, le législateur « ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles » (Cons. constit., Déc. nos 2012-652 DC du 22 mars 2012, cons. 7 cons. 12 ; v. aussi Cons. constit. Déc. n° 2016-536 QPC du 19 février 2016).

Une telle exigence implique nécessairement que toute intrusion d'une autorité administrative au sein d'un domicile doit nécessairement être prévue par la loi, laquelle doit au surplus être assortie de garanties appropriées et spécifiques.

**XVII-2** En outre, et toujours en droit, il y a lieu de rappeler que le droit au respect de la vie privée et du domicile est également garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce texte exigeant en particulier toute ingérence au sein de ce droit soit « *prévue par la loi* ».

Sur ce fondement, et avec constance, la Cour européenne affirme qu'une ingérence au sein de ce droit « *ne saurait passer pour "prévue par la loi" que si, d'abord, elle a une base en droit interne (voir, mutatis mutandis, arrêt Chappell précité, p. 22, § 52). Conformément à la jurisprudence des organes de la Convention, dans le domaine du paragraphe 2 de l'article 8, le terme « loi » doit être entendu dans son acception « matérielle » et non « formelle ». Dans un domaine couvert par le droit écrit, la « loi » est le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l'ont interprété [...].* » (Cour EDH, 16 avril 2002, *Société Colas Est et autres c. France*, Req. n° 37971/97).

Par ailleurs, il n'est pas inutile de souligner que la Cour européenne considère, également de longue date, que « les droits garantis sous l'angle de l'article 8 de la Convention peuvent être interprétés comme incluant pour une société le droit au respect de son siège social, son agence ou ses locaux professionnels » (*Ibid.* §§ 40-42).

**XVII-3** Or, en l'espèce, l'intervention des équipes mobiles placées sous l'autorité des préfets ne satisfait aucunement et manifestement à une telle exigence fondamentale.

**XVII-3.1** D'emblée, il convient de rappeler que la circulaire prévoit explicitement que les équipes mobiles placées sous l'autorité des préfets « *auront pour mission d'intervenir dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence, y compris hôtelières, financées sur le programme 177* » (circulaire attaquée, p. 3).

Il résulte nécessairement de ces dispositions que les centres sont contraints de laisser les équipes mobiles pénétrer en leur sein pour qu'elles contrôlent les personnes hébergées.

Cette intrusion est d'autant plus caractérisée qu'elle peut être renouvelée à plusieurs reprises, puisque la circulaire prévoit que « *l'équipe mobile pourra se rendre à nouveau sur place pour s'assurer de la bonne maîtrise des règles de séjour applicables et s'informer des suites données à ses préconisations* » (*Ibid.* – p. 4).

Le fait que la circulaire ne prévoit qu'un simple droit à l'information des gestionnaires de centre d'hébergement « *au moins 24 heures* » avant l'intervention (*Ibid.* – p. 3) confirme que ces gestionnaires ne sauraient refuser l'intervention de l'équipe.

**XVII-3.2** A cet égard, les exposantes tiennent à relever que, même si l'action des centres d'hébergement d'urgence n'est légalement commandée que par le seul impératif de protection des plus vulnérables, les centres dépendent financièrement et largement des subsides de l'Etat.

Dès lors, il est fréquent que les représentants de l'Etat s'appuient sur cette situation pour prétendre exercer une autorité sur les centres et leur ordonner d'agir conformément à des objectifs bien distincts de la protection sociale.

A titre d'éloquente illustration, lors d'un échange début janvier 2018 entre la responsable d'un centre d'hébergement et le secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis au sujet de la mise en oeuvre du

vade-mecum (CHUM : Hébergement et accompagnement des migrants à Paris et en Ile-de-France) du 21 septembre 2016, le second a martelé ce qui suit : « *Nous vous demandons, une nouvelle fois, de vous conformer aux instructions qui vous sont données par les services de l'Etat qui financent le centre d'hébergement d'urgence dont vous assurez la gestion.* » (Prod. 3).

En somme, les gestionnaires de centres d'hébergement n'ont guère de latitude à l'heure d'exécuter les premières initiatives préfectorales tendant à la mise en œuvre de la circulaire litigieuse.

Il est donc parfaitement illusoire de penser – comme l'a affirmé le ministre de l'intérieur devant le juge des référés du Conseil d'Etat – que les gestionnaires de centre peuvent librement participer à la mise en œuvre de la circulaire dans un cadre égalitaire de concertation avec l'autorité préfectorale (cf. les observations en défense du ministre devant le juge des référés, en particulier pp. 8 à 11).

D'ailleurs, dans ces mêmes observations, le ministre de l'intérieur a lui-même insisté sur cette dépendance en relevant qu'« *il appartient à l'État d'organiser et de financer le dispositif de veille sociale, d'orientation des personnes et d'hébergement. En vertu de l'article L. 345-2 du CASF, le préfet de département a donc autorité sur le dispositif de veille sociale mis en place dans chaque département, dont fait partie le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) et il s'appuie pour la gestion de ce dispositif sur les opérateurs associatifs* » (cf. les observations en défense, en particulier p. 4).

Partant, il est pour le moins trompeur de suggérer – comme l'a fait le ministre de l'intérieur – qu'il serait loisible aux gestionnaires de centres d'hébergement de s'opposer aux sollicitations préfectorales tendant à la mise en œuvre de la circulaire litigieuse.

**XVII-3.3** Par ailleurs, nul ne peut sérieusement contester que les locaux des structures d'hébergement d'urgence constituent bien des lieux privés assimilables à un domicile.

Et ce, à deux titres.

D'une part, du point de vue des associations gestionnaires, ces lieux dont elles sont propriétaires ou locataires sont sous leur responsabilité et, en application des articles L. 311-6, L. 311-7 et R. 311-35 du CASF, c'est au directeur de chaque centre de fixer les modalités d'accès dans un règlement de fonctionnement après consultation des personnes accueillies.

Corrélativement, ces centres constituent un lieu de travail pour les salariés des centres et notamment des intervenants sociaux qui accompagnent les personnes.

D'autre part, du point de vue des personnes hébergées, ces lieux sont destinés à leur accueil. Dès lors, les chambres d'hôtel, les chambres dans les centres d'hébergement ou les logements (hébergement « *diffus* ») dans lesquels ces personnes sans abri sont accueillies constituent leur lieu de vie et donc un espace relevant de la protection du domicile.

Par ailleurs, et de façon significative, elles peuvent conclure avec la personne morale gestionnaire du centre un contrat d'hébergement ou un contrat de séjour dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale conformément à l'article L. 311-3 du CASF.

Au surplus, les personnes hébergées par des personnes morale de droit privé disposent d'un titre d'occupation relevant du droit civil et de la juridiction judiciaire (en ce sens, v. CE, 11 mai 2015, n° 384.957 ; TGI de LYON, ordonnance, 17 décembre 2010, RG : 12-10-2197, TGI de Nantes, 15 avril, 2013, RG : 13/ 01518).

**XVII-3.4** Pourtant, en dépit de la protection constitutionnellement et conventionnellement requise dont disposent ces centres, c'est en vain que l'on cherchera une base légale à l'intervention en ces lieux des agents des équipes mobiles prévue par la circulaire.

**XVII-3.4.1** Par contraste et de façon pour le moins révélatrice, une telle base légale a été explicitement prévue pour l'intervention d'autres acteurs au sein des mêmes centres.



En effet, il est expressément prévu par les dispositions de l'article L. 331-1 du CASF que « *le contrôle des établissements, services, lieux de vie ou d'accueil, autorisés, agréés ou déclarés dans les conditions du présent code, est exercé notamment par les membres de l'inspection générale des affaires sociales* », lesquels sont soumis au secret professionnel.

Ces mêmes dispositions précisent d'ailleurs l'objet de ce « *contrôle* » en indiquant qu'il « *tend, notamment, à s'assurer de la sécurité des personnes accueillies* ».

**XVII-3.4.2** Là encore par contraste avec les dispositions litigieuses, il n'est pas moins éclairant que pour autoriser une visite domiciliaire d'un étranger placé sous assignation à résidence, il ait été nécessaire que le législateur intervienne pour prévoir expressément que :

« *II.-En cas d'impossibilité d'exécution d'office de la mesure d'éloignement résultant de l'obstruction volontaire de l'étranger assigné à résidence en application du I du présent article, l'autorité administrative peut demander au juge des libertés et de la détention de l'autoriser à requérir les services de police ou les unités de gendarmerie pour qu'ils visitent le domicile de l'étranger afin de s'assurer de sa présence et de le reconduire à la frontière ou, si le départ n'est pas possible immédiatement, de lui notifier une décision de placement en rétention* » (Art. L. 513-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction issue de l'article 34 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France).

A ce sujet, précisément, le Gouvernement avait lui-même expliqué cette nécessité d'une base légale en relevant, dans l'étude d'impact dédiée au projet de loi relatif au droit des étrangers en France, qu'en raison de « *l'inadéquation du cadre juridique existant* », il était indispensable qu'une base légale puisse :

« - Permettre l'interpellation au domicile pour les nécessités de l'exécution de la décision administrative »

*La Cour européenne des droits de l'Homme a récemment affiné sa jurisprudence en matière d'intervention policière dans un domicile*

*privé. Dans un arrêt du 15 octobre 2013<sup>2</sup>, elle a précisé le niveau de ces exigences en termes de garanties procédurales et de respects des droits et libertés. Dans ce cas d'espèce sans lien avec l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, la CEDH s'est prononcée sur les conditions dans lesquelles les agents de la force publique peuvent pénétrer dans un domicile privé pour y procéder à l'interpellation d'une personne en présence de sa famille, particulièrement de la présence d'enfants mineurs. L'arrêt de la Cour fait émerger l'obligation d'un contrôle préalable du juge sur la nécessité et la régularité de l'opération en considération de son contexte.*

*En stricte conformité avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, l'option proposée consiste à ouvrir à l'autorité administrative la possibilité de solliciter auprès du juge des libertés et de la détention une autorisation d'accès au domicile pour procéder à l'exécution d'office de la mesure d'éloignement. L'ordonnance du magistrat judiciaire est soumise, à peine de nullité, à des exigences de motivation similaires à celles prévues en matière de perquisition ou de saisie au domicile. Elle n'est exécutoire que pendant quarante-huit heures. » (Etude d'impact dédiée au projet relatif au droit des étrangers en France, 22 juillet 2014).*

**XVII-3.5** Or, il n'en est strictement rien s'agissant des interventions réalisées, en vertu de la circulaire litigieuse, par les membres des équipes mobiles placées sous l'autorité des préfets.

Au demeurant, le défaut de toute base légale implique également, et *a fortiori*, l'absence de toute garantie légale appropriée destinée à encadrer la mesure intrusive au sein de l'espace privé, en particulier un contrôle juridictionnel.

L'illégalité des dispositions de la circulaire concernant l'intrusion des équipes mobiles au sein des centres est d'autant plus flagrante que cette intervention a pour objet de réaliser un ensemble de contrôles particulièrement invasifs et eux-mêmes illégaux.

En effet, en prévoyant le « *recensement* » des personnes et des familles de nationalité étrangère, la circulaire attaquée conduit *in fine* à instaurer un contrôle généralisé de l'identité des personnes

étrangères, afin de les identifier et de procéder à un examen contraint de leur droit au séjour en France.

Le tout, en dehors du cadre légal régissant les contrôles d'identité prévu notamment aux articles 78-1 et 78-2 du code de procédure pénale.

**XVII-3.6** En outre, il importe de relever que le dispositif ainsi prévu par la circulaire est de nature à profondément affecter et troubler l'exercice par les associations qui gèrent des centres d'hébergement d'urgence des missions de protection qui leur ont été confiées.

En effet, en autorisant l'intrusion d'agents placés sous l'autorité de préfets et en prévoyant la contribution des centres au processus de « *recensement* », la circulaire en vient à transformer les intervenants sociaux, auxquels les personnes sans domicile font confiance, en véritables auxiliaires de police et de la préfecture.

Or, la participation des centres d'hébergement au processus d'« *évaluation administrative* » des personnes étrangères hébergées ne relève absolument pas des missions du dispositif d'hébergement d'urgence explicitement fixées par loi. Ce contrôle n'est pas davantage prévu parmi les procédures d'admission, d'évaluation dans les centres d'hébergement et d'orientation des personnes qui y sont accueillis telles que légalement définies.

En application des articles L. 345-2-2 et suivants du CASF, le dispositif d'hébergement d'urgence est destiné à accueillir les personnes et les familles sans abri en situation de détresse et de leur permettre de bénéficier d'un hébergement et de conditions de vie dignes.

Selon l'article L. 345-2-2, alinéa 2, du même code, le dispositif d'hébergement d'urgence « *doit [...] permettre [à la personne en situation de détresse], dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, 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 orientée vers tout professionnel ou toute structure*

*susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier ».*

L'article L. 345-2-3 du CASF précise en outre que *« 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. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».*

Enfin, l'article L. 345-2-4 du même code précise que la personne morale avec laquelle l'Etat a conclu une convention pour assurer un service intégré d'accueil et d'orientation a pour mission *« 3° De veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles mentionnées au même premier alinéa, de traiter équitablement leurs demandes et de leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire ; 4° De suivre le parcours des personnes ou familles mentionnées audit premier alinéa prises en charge, jusqu'à la stabilisation de leur situation ».*

A tous égards, donc, la circulaire trouble l'exercice par les associations gérant des centres d'hébergement de leurs missions légales et les contraint à contribuer à d'autres missions qui sont aux antipodes des principes statutaires mais aussi légaux qui gouvernent leur vocation sociale.

**XVII-4** Enfin, à l'aune de l'argumentation déployée par le ministre de l'intérieur à l'occasion du recours en référé, les exposantes tiennent à souligner que nulle lecture restrictive de la circulaire – afin notamment d'en réduire les potentialités invasives – ne saurait parvenir à dissimuler le fait que le ministre de l'intérieur est dans l'incapacité de préciser la base légale qui autoriserait l'intervention des agents des équipes mobiles dans les centres d'hébergement.

Et pour cause, puisqu'il n'en existe aucune.

D'ailleurs, telle est aussi la conclusion à laquelle est parvenue le Défenseur des droits au terme d'un échange avec le Premier ministre :

*« Afin de mettre en œuvre les évaluations administratives des personnes étrangères dans les centres d'hébergement, les ministres demandent aux préfets de former des équipes mobiles composées de membres de la préfecture, de l'OFII et, dans la mesure où des ressources locales sont mobilisables, du personnel compétent en matière de veille ou d'évaluation sociales.*

*Le principe même de l'intervention de ces équipes mobiles au sein des centres d'hébergement ne semble reposer sur aucun fondement légal et porter atteinte à la protection du domicile.*

*Sur ce point, le Premier ministre précise dans son courrier au Défenseur des droits que les évaluations réalisées par les équipes mobiles "seront conduites dans le respect des règles tenant à l'intention des personnes tierces dans les lieux", sans pour autant donner le fondement de ces règles.*

*Or, le Défenseur des droits rappelle que l'hébergement d'urgence dont bénéficient les résidents constitue leur lieu de vie, et partant, leur domicile au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour européenne (Voir dans ce sens la décision Winterstein c. France, n°27013/07, du 17 octobre 2013).*

*Ainsi, l'intervention dans ces lieux de vie protégés, au titre du droit de mener une vie privée et familiale normale, est strictement encadrée par la loi. C'est ainsi que le législateur, désireux que les forces de l'ordre puissent procéder à des visites domiciliaires en vue d'exécuter une décision d'éloignement, a prévu explicitement dans la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers, que le juge des libertés et de la détention (JLD) puisse autoriser de telles interventions dans des centres d'hébergement où les intéressés sont assignés à résidence.*

*Si le législateur a adopté de telles mesures, c'est qu'en tant qu'atteinte portée à la protection du domicile - composante du droit de mener une vie familiale normale - l'intervention de personnes extérieures au dispositif en vue d'évaluer la situation des intéressés ne pouvait se faire que strictement encadrée par la loi et sous le contrôle du juge*

*des libertés et de la détention. Force est de constater que sur ce point, la circulaire manque de base légale » (Prod. 4 - Observations en intervention du Défenseur des droits dans le cadre du recours en référé, p. 6).*

**XVII-5** Par ailleurs, et toujours en écho aux débats qui ont eu lieu lors de l'instance en référé, la circonstance que cette entrée des équipes mobiles au sein des centres d'hébergement serait conditionnée à l'autorisation des gestionnaires de centre ou encore des personnes hébergées est – à supposer même qu'il soit possible, pour les seuls besoins de la discussion, de la regarder comme établie – parfaitement indifférente.

En effet, non seulement l'exigence d'une base légale est une condition autonome et requise en toutes circonstances.

Mais en outre, il ne saurait être sérieusement affirmé que le consentement d'une personne hébergée puisse passer pour une garantie suffisante alors que l'intéressée est dans une position manifeste de vulnérabilité à l'égard des autorités et que son refus peut l'exposer à des mesures telle qu'une notification de fin de prise en charge.

Il n'en est pas différemment concernant les gestionnaires de centre d'hébergement, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'ils sont « *sous l'autorité* » du préfet compétent (Art. L. 345-2 du CASF) et demeurent en tout état de cause dans situation de dépendance financière à son égard.

**XVII-6 A tous points de vue**, donc, l'intrusion des équipes mobiles relevant de l'autorité préfectorale au sein des centres d'hébergement d'urgence se situe en dehors de tout cadre légal.

Par conséquent, la circulaire est elle-même manifestement privée de toute base légale.

De ce chef, l'annulation de la circulaire litigieuse s'impose.

***Sur l'atteinte au droit au respect des données personnelles, tel que régi par la loi du 6 janvier 1978 et par les principes gouvernant le droit au respect de la vie privée***

**XVIII.** En quatrième lieu, il est tout aussi manifeste que la circulaire litigieuse méconnaît gravement le droit à la protection des données personnelles tel que régi par les principes de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ainsi que par ceux du droit au respect de la vie privée.

**XVIII-1** En droit, en vertu du « *droit au respect de la vie privée et des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », la juridiction constitutionnelle exige que « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel* », soient « justifié[s] par un motif d'intérêt général et mis[es] en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (Cons. constit. Déc. n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, cons. 8).

A cet égard, le Conseil constitutionnel impose au législateur de déterminer lui-même les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés mais aussi les conditions d'un contrôle effectif et indépendant de ces opérations (cf. récemment Cons. constit., Déc. n°s 2015-713 DC du 23 juillet 2015, cons. 78 ; 2016-536 QPC du 19 février 2016, cons. 14).

Surtout, et en tout état de cause, toute atteinte au droit au respect de la vie privée requiert la présence de « garanties appropriées et spécifiques répondant aux exigences de l'article 34 de la Constitution » (Cons. constit., Déc. n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, cons. 11 ; v. aussi Cons. constit. Déc. n°s 2016-590 QPC du 21 octobre 2016, § 3 à 9 ; 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017, § 7 à 10 ; 2017-648 QPC du 4 août 2017, § 11 et 12).

Corrélativement, sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne, la Cour de Strasbourg a martelé que « *la protection des données à caractère personnel joue un rôle fondamental pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention. La législation interne doit donc ménager des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données*

à caractère personnel qui ne serait pas conforme aux garanties prévues dans cet article » et que « Le droit interne doit aussi contenir des garanties aptes à protéger efficacement les données à caractère personnel enregistrées contre les usages impropres et abusifs » (Cour EDH, G.C. 4 décembre 2008, *Marper c. Royaume-Uni*, Req. n° 30562/04, § 103).

En outre, il importe de rappeler que selon l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

*« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.*

*2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.*

*3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante ».*

**XVIII-2** En application de ces principes fondamentaux, et encore en droit, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés :

*« Un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel qui satisfont aux conditions suivantes :*

*1° Les données sont collectées et traitées de manière loyale et licite ;*

*2° Elles sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Toutefois, un traitement ultérieur de données à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique ou historique est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données, s'il est réalisé dans le respect des principes et des procédures prévus au présent chapitre, au chapitre IV et à la section 1 du chapitre V ainsi qu'au chapitre IX et s'il n'est pas*



*utilisé pour prendre des décisions à l'égard des personnes concernées ;*

*3° Elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs ;*

*4° Elles sont exactes, complètes et, si nécessaire, mises à jour ; les mesures appropriées doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou traitées soient effacées ou rectifiées ;*

*5° Elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. ».*

**XVIII-3** Enfin, et toujours en droit, l'exigence de protection des données personnelles par des « *garanties appropriées* » qui résulte des principes précédents est particulièrement requise lorsqu'il s'agit de données sensibles et couvertes par des exigences de confidentialité.

Il en est ainsi pour les informations relatives à la santé, à l'orientation sexuelle ou encore à la nationalité, dès lors que leur usage peut conduire à des pratiques discriminatoires.

Il en est de même concernant les éléments relatifs aux ressortissants étrangers ayant déposé une demande d'asile car « *la confidentialité des éléments d'information détenus par l'office français de protection des réfugiés et des apatrides relatifs à la personne sollicitant en France la qualité de réfugié est une garantie essentielle du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle qui implique notamment que les demandeurs du statut de réfugié bénéficient d'une protection particulière* » (Cons. constit. Dec. n° 97-389 DC du 2 avril 1997, cons. 26).

Ce principe constitutionnel exige que « *seuls les agents habilités à mettre en œuvre le droit d'asile, notamment par l'octroi du statut de réfugié, peuvent avoir accès à ces informations* » (*Ibid.*).

**XVIII-4** En l'occurrence, l'ensemble de ces principes a été gravement méconnu par la circulaire litigieuse.

**XVIII-4.1** A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que la circulaire prévoit que les équipes mobiles procèdent à l'évaluation administrative des personnes hébergées « *sur la base du recensement des personnes présentes dans les hébergements d'urgence* » (*Ibid.* – p. 3).

Des telles dispositions ainsi que la finalité même de l'« *évaluation administrative* » impliquent nécessairement la manipulation de « *données personnelles* », lesquelles sont définies par l'article 2 de la loi de 1978 comme « *toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres* ».

De fait, le contrôle administratif qui est au cœur de la circulaire litigieuse a pour but d'identifier, parmi les personnes hébergées, celles qui sont « *de nationalité étrangère* » afin de « *déterminer leurs conditions légales de séjour en France* » (circulaire attaquée, p. 3).

Dès lors, le « *recensement* » prévu implique *a minima* des éléments identifiants (noms, prénoms, date de naissance, etc.), des éléments relatifs à la vie personnelle et familiale (lesquels influent sur la possibilité de disposer d'un droit au séjour), des informations quant aux démarches effectuées en France (notamment une demande d'asile) ou encore à la nationalité des intéressés.

Autant d'informations particulièrement précises et même sensibles qui feront l'objet d'une collecte ou – si elles ont déjà été collectées et conservées par le responsable du traitement – d'une transmission à des tiers avant leur exploitation.

Si la circulaire ne précise pas qui réalisera un tel « *recensement* » au profit des équipes mobiles, il apparaît nettement que seuls les gestionnaires de centre d'hébergement disposent de telles informations.

Dès lors, au cours de l'évaluation administrative réalisée sur place par l'équipe mobile, le gestionnaire du centre sera nécessairement invité voire contraint par l'équipe placée sous l'autorité du préfet à fournir l'ensemble de ces informations.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler qu'il n'est pas rare que les représentants de l'Etat s'appuient sur les besoins financiers des centres pour prétendre exercer une autorité à leur égard et leur ordonner d'agir conformément à des objectifs pourtant bien distincts de la protection sociale (cf. *supra* XVII-3.2).

D'ailleurs, comme l'a exposé l'une des associations requérantes dans une demande à destination de la CNIL, plusieurs préfets ont d'ores et déjà invité des structures d'hébergement à leur communiquer des listes de personnes, sans droit au séjour, présents dans leurs établissements en vue de les assigner à résidence (**Prod. 5** – p. 2).

**XVIII-4.2** Toujours à titre liminaire, les exposantes rappellent que lors des débats menés dans le cadre de l'instance en référé, le ministre de l'intérieur a tenté de faire valoir une lecture restrictive de la circulaire concernant la collecte de données personnelles par les gestionnaires de centres d'hébergement et leur transmission aux équipes mobiles.

Ainsi, le ministre a affirmé que « *la collecte d'informations ne repose aucunement sur les gestionnaires des centres d'hébergement mais incombe uniquement aux agents des équipes mobiles* » (cf. le mémoire en défense du ministre de l'intérieur lors de l'instance en référé, pp. 13 et 21).

Toutefois, une telle assertion ne ressort nullement de la circulaire, laquelle prévoit seulement que l'évaluation administrative est réalisée par les équipes « *sur la base du recensement des personnes présentes dans les hébergements d'urgence* » (circulaire attaquée, p. 3), ce n'exclut en rien l'hypothèse d'une transmission de donnée par les centres.

D'ailleurs, le ministre de l'intérieur a lui-même concédé que « *cela ait pu être le cas ponctuellement* » (cf. le mémoire en défense du ministre de l'intérieur lors de l'instance en référé, p. 10).

De fait, les exposantes ont eu connaissance de plusieurs exemples où les autorités préfectorales ont sollicitées des listes nominatives concernant les personnes de nationalité étrangère hébergées.

Ainsi, en Normandie, les associations gestionnaires ont été tenues de transmettre aux services de la préfecture la liste des personnes de nationalité étrangère, la composition familiale et la date de naissance des enfants (**Prod. 6**).

En guise d'assurances et de garanties de non-répétition de ces pratiques, le ministre de l'intérieur fait référence à des « *directives données aux préfetures [qui] prévoient expressément qu'aucune donnée nominative ne saurait être transmise par les gestionnaires de centre aux équipes mobiles* » (cf. le mémoire en défense du ministre de l'intérieur lors de l'instance en référé, p. 10).

Or, ces directives – manifestement adoptées après l'édiction de la circulaire et sans nul doute en réaction à l'introduction du présent référé – n'ont pas été publiées. Elles n'ont pas davantage été produites au soutien du mémoire en défense.

Surtout, à supposer même que leur existence soit avérée, elles sont sans incidence sur la légalité de la présente circulaire, laquelle est appréciée au jour de l'introduction du présent recours.

Partant, à cette date et indépendamment de l'interprétation – nécessairement provisoire – retenue par l'ordonnance de référé, la circulaire peut raisonnablement être regardée comme autorisant les autorités préfectorales à exiger aux gestionnaires de centre la communication d'informations relatives aux personnes hébergées.

**XVIII-4.3** Or, comme l'a précisément souligné la CNIL dans sa réponse, de telles demandes d'informations méconnaissent frontalement et à plusieurs égards les exigences de la loi du 6 janvier 1978 ainsi que les principes généraux relatifs à la protection des données personnelles.

**XVIII-4.3.1** Premièrement, s'agissant des demandes de recensement de la nationalité précise des ressortissants étrangers sans-abri qui ont sollicité un hébergement, la CNIL a souligné que « *les données à caractère personnel nécessaires à l'accomplissement des missions de la CNIL définies par la loi sont conservées dans des fichiers réservés à son usage exclusif* » (Ibid. – p. 2).

Surtout, la CNIL énonce que :

*« La délibération n° 2011-224 du 21 juillet 2011 autorisant la Direction Générale de la Cohésion Sociale à mettre en œuvre le traitement des demandes d'hébergement d'urgence et de logement d'insertion précise la liste des données pouvant être traitées dans le cadre de l'accompagnement des personnes sollicitant un hébergement social.*

*Dans cette délibération, la Commission avait rappelé « que la nationalité des personnes concernées ne devait être saisie sous une forme différente de - Français/ressortissants UE/ hors UE/ Apatride/ Non renseigné- que dans le cadre de la gestion de contraintes exceptionnelles, telles que les arrivées massives d'un pays. » Elle avait ainsi précisé qu'il convenait de renseigner dans le traitement, la situation d'une « arrivée massive » ou d'un « cas particulier » sous la forme « oui/non » et que seule une réponse positive à cette question permettait de saisir la nationalité des personnes concernées en toutes lettres.*

*Ainsi, cette délibération n'ayant fait à ce jour l'objet d'aucune modification, il apparaît que l'inscription systématique de la nationalité en toutes lettres des ressortissants étrangers sans abri ayant sollicité un hébergement n'est pas autorisée dans le cadre du traitement dénommé SI-SIAO » (Ibid.).*

Dès lors, le principe même d'un « recensement » impliquant d'identifier les personnes de nationalité étrangère – pourtant au cœur de la circulaire litigieuse – est parfaitement illégale.

**XVIII-4.3.2** Deuxièmement, concernant plus directement encore le processus d'« *évaluation administrative* » mis en place par la circulaire litigieuse, la CNIL s'est prononcée sur la légalité des

démarche de « *services déconcentrés de l'Etat [qui] ont déjà demandé aux structures d'hébergement de leur communiquer des listes de personnes, sans droit au séjour, présents dans leurs établissements en vue de les assigner à résidence* » (**Prod. 5** – p. 2).

A cet égard, la CNIL a rappelé que :

*« De manière générale, chaque responsable de traitement est astreint à une obligation de sécurité : il doit notamment prendre les mesures nécessaires pour garantir la confidentialité des données qu'il a collectées et éviter leur divulgation à des tiers non autorisés (article 34). Ne peuvent ainsi prendre connaissance des données contenues dans un traitement que les personnes habilitées par le responsable de traitement à y accéder ; les destinataires définis par le responsable de traitement, c'est-à-dire essentiellement des personnes concourant à la réalisation des finalités préalablement définies ; les « tiers autorisés », c'est-à-dire les personnes spécifiquement habilitées par les textes législatifs et réglementaires à demander communication de telles données.*

*En particulier, le responsable de traitement doit s'assurer que l'accès au traitement des données ne soit ouvert qu'aux agents désignés et pour les seules opérations auxquelles ils sont habilités ainsi que de la mise à jour régulière des droits d'accès correspondants.* » (**Prod. 5** – pp. 2 et 3).

Or, en l'occurrence, la CNIL indique que :

*« À cet égard, l'article L. 345-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que les échanges d'informations entre les services de l'Etat et les personnes morales participant à la prise en charge des personnes ou des familles sans domicile doivent être déterminés par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission.*

*À ce jour, aucun décret en vigueur ne régit l'ensemble des transmissions d'informations en cause.* ».

Il en résulte nécessairement que le processus de « recensement » prévu par la circulaire qui implique de tels « échanges d'informations » au sens de l'article L. 345-4 du code de

l'action sociale et des familles (CASF) est privé de toute base légale et réglementaire.

Pour s'en convaincre définitivement, il suffit de constater que, très récemment, le Gouvernement a lui-même reconnu, implicitement mais nécessairement, qu'il était nécessaire de créer une telle base légale pour permettre les échanges d'informations et de données personnelles.

En effet, dans un document du 8 janvier 2018 communiqué aux associations par le Secrétariat général du Gouvernement et qui a été diffusé le 10 janvier par *Le Monde*, il apparaît que le pré-projet de loi sur l'asile et l'immigration entend :

*« Prévoir des échanges d'information entre les services intégrés d'accueil et d'orientation, chargés de l'hébergement d'urgence de droit commun, et l'OFII, concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés » (Prod. 7).*

En ce sens, le projet de loi – notamment en son article 9 – a ainsi prévu plusieurs dispositions en guise de base légale aux échanges d'informations entre l'OFII et le SIAO (**Prod. 8**).

Cela signifie donc qu'*a contrario*, tel n'est pas le cas en l'état du droit en vigueur.

De fait, la seule mission de recensement qui incombe à ces acteurs de l'hébergement est *« de contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social »* (5° de l'article L. 345-2-4 du CASF) et non aux fins de détecter les personnes dépourvues de droit au séjour.

Quant à la transmission de données personnelles, le 7° de l'article L. 345-2-4 du CASF n'évoque que la seule *« produ[ction de] données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement »* et non la communication d'informations personnelles nominatives.

**XVIII-4.3.3** Troisièmement, et corrélativement, la CNIL confirme également que toute communication d'informations nominatives de la

part des centres d'hébergement au profit des services déconcentrés de l'Etat tels que les préfets dont relèvent les « équipes mobiles » méconnaîtrait radicalement les obligations des centres en leur qualité de responsables de traitements de données autorisés par la CNIL.

En effet, la CNIL rappelle que :

*« Lorsqu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit de transmission d'informations, les modalités de mise en œuvre du traitement, comprenant notamment la liste des destinataires des données doivent être déterminées par le responsable de traitement préalablement à sa mise en œuvre et portés à la connaissance de la Commission via la réalisation des formalités imposées par la loi du 6 janvier 1978 modifiée.*

*En l'espèce, comme vous le savez, la délibération n° 2010-418 du 16 novembre 2010 autorisant la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale à mettre en œuvre le traitement des demandes d'hébergement d'urgence et de logement d'insertion et la délibération n° 2011-224 du 20 juillet 2011 susvisée n'autorisent que les membres du SIAO, les travailleurs sociaux (TS), et les gestionnaires d'hébergement et de logement (GHL) à **traiter des données nominatives concernant les personnes accueillies dans les centres d'hébergement.***

*Les services déconcentrés de l'Etat ne peuvent, en l'état de ces délibérations, qu'être destinataires de données agrégées, c'est-à-dire uniquement de statistiques. » (Prod. 5 – p. 3).*

Or, tel n'est pas ce qu'implique le « recensement » prévu par la circulaire, qui ne présente un intérêt aux fins de « l'évaluation administrative » que si les centres communiquent eux-mêmes aux équipes mobiles des données nominatives concernant les personnes étrangères hébergées.

Dans le même sens, la CNIL énonce que :

*« Concernant plus particulièrement les données relatives au statut administratif des personnes accueillies dans les centres d'hébergement, la Commission a admis que puissent être collectées, dans le cadre du traitement ProGdis, « la durée de validité du titre de*



*séjour » uniquement afin de porter assistance à la personne concernée, notamment en l'informant de ses droits, ou en l'orientant vers des structures spécifiques, telles que les Centres d'accueil de demandeurs d'asile (délibérations n°2010-418 du 16 novembre 2010) et, dans le cadre du traitement S1-SIAO, le statut de demandeur d'asile sous la forme non concerné, réfugié, débouté, information non renseignée (délibération n° 2011-224 du 20 juillet 2011). Mais, pour les raisons indiquées ci-dessus, **ces informations ne peuvent être communiquées sous forme nominative aux services déconcentrés de l'Etat** » (Prod. 5 – p. 3).*

Tout au plus la CNIL relève-t-elle que ces services « *peuvent accéder aux informations relatives à la situation administrative des personnes au regard du séjour et de la procédure d'asile, dans le cadre de l'accompagnement des personnes sans abri dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile pour lesquels les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre sont encadrés par le décret n° 2017-665 du 27 avril 2017 relatif au traitement de données à caractère personnel de gestion des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, dénommé DNA sur lequel la Commission a rendu un avis en date du 15 décembre 2016.* » (Prod. 5 – p. 4).

Mais cette exception relative au cas particulier de certains centres concernant des demandeurs d'asile ne saurait infléchir le caractère parfaitement illégal de l'ensemble des implications du processus de « *recensement* » prévu par la circulaire.

**XVIII-4.4 Enfin**, et à toutes fins utiles, les associations entendent souligner que si, par extraordinaire, le processus litigieux de « *recensement* » devait être interprété comme n'impliquant aucune participation des centres d'hébergement, les opérations de collecte, d'exploitation et de conservation des données personnelles réalisées alors par les seules autorités préfectorales auprès des personnes hébergées seraient elles-aussi parfaitement contraires aux exigences constitutionnelles, conventionnelles et légales de protection des données personnelles précédemment rappelées.

En effet, de telles opérations de recueil d'informations auprès des personnes hébergées seraient réalisées hors d'un cadre légal assorti de garanties suffisantes, alors même que les données concernées sont

particulièrement sensibles notamment en ce qu'elles touchent à la nationalité.

Certes, il importe de rappeler que dans l'espoir d'éluder un tel constat, le ministre de l'intérieur a affirmé à plusieurs reprises lors de l'instance en référé que « *la collecte d'informations repose sur des entretiens entre les agents des équipes mobiles et les personnes hébergées, accompagnées le cas échéant du gestionnaire de centre afin de faire un point sur leur situation administrative, et exclusivement sur le principe du volontariat* » (cf. le mémoire en défense du ministre de l'intérieur lors de l'instance en référé, p. 21).

**XVIII-4.4.1** Or, une telle assertion ne ressort absolument pas des dispositions de la circulaire, laquelle ne reconnaît pas le caractère facultatif pour une personne hébergée tant du contrôle administratif par les équipes mobiles que la collecte subséquente de données personnelles.

Là encore, il apparaît que le ministre de l'intérieur a tenté de combler les failles mises en exergue par le recours en référé initié par les exposantes en renvoyant à des « *directives à destination des préfectures prévoient expressément que le recensement est réalisé sur une base déclarative et par les équipes mobiles elles-mêmes par le biais notamment de permanences au sein des centres d'hébergement d'urgence* » (cf. le mémoire en défense, p. 11).

Mais une fois de plus, il convient de relever que ces directives n'ont été ni publiées, ni produites au soutien du mémoire en défense.

Surtout, elles seraient parfaitement indifférente concernant l'appréciation de la légalité de la circulaire dans le cadre du présent recours en annulation.

En tout état de cause, ces directives du ministère ne sauraient offrir une protection équivalente à une garantie proprement légale, laquelle est totalement absente du dispositif litigieux.

**XVIII-4.4.2** Au demeurant, même dans l'hypothèse où l'exigence d'un caractère volontaire de la remise de données par les personnes

hébergées avait été formellement et textuellement reconnu, une telle exigence ne peut en aucune façon être regardée comme suffisante, là encore faute d'encadrement proprement légal.

En effet, eu égard à la position de grande vulnérabilité dans laquelle se trouvent les personnes étrangères hébergées dans des centres et compte tenu des pouvoirs conséquents dont disposent les autorités préfectorales pour prendre des mesures à leur égards en cas d'absence de coopération – en particulier des décisions de fin de prise en charge ou encore des mesures d'éloignement du territoire –, l'idée même que ces personnes puissent exprimer un consentement libre et donc s'opposer à la collecte paraît pour le moins illusoire.

Ainsi, comme l'a souligné le Défenseur des droits :

*« Dans son courrier du 11 janvier adressé au Défenseur des droits, le Premier ministre précisait que « ces procédures sont conduites dans les limites strictes des compétences des agents de préfecture et de l'OFII et exemptes de toute contrainte directe de ces agents à l'égard des personnes hébergées qui refuseraient de s'y soumettre ».*

*Exprimé en ces termes, et s'il suffit aux personnes en situation irrégulière de décliner l'invitation des équipes mobiles pour échapper au contrôle opéré, le dispositif semble peu utile. Malheureusement, au regard de l'expérience de prise en charge puis de sortie des CAO, il est permis de douter de cette absence de contrainte.*

*Dans son rapport d'observations sur le démantèlement des campements précité, le Défenseur des droits rappelait que pendant toute la période précédant le démantèlement de Calais, le gouvernement s'était engagé sur le fait qu'aucune mesure d'éloignement n'aurait lieu à partir des CAO. C'est fort de cette promesse que des associations et certains avocats avaient incité des exilés à se rendre en CAO. Très vite, le Défenseur des droits était pourtant informé et saisi de l'engagement de plusieurs procédures de transfert « Dublin » depuis ces centres. Dans ce contexte, il relevait dans son rapport à quel point il était difficile de voir encore dans le CAO un « lieu de répit ». Sans véritables garanties, le simple engagement politique d'absence de contrainte directe, ne semble pas suffisant, particulièrement dans un contexte de volonté de réduire le nombre de personnes dépourvues de droit au séjour dans les centres*

*d'hébergement* » (**Prod. 4** - Observations en intervention dans l'instance en référé, p. 10).

De façon plus générale, l'assertion du ministre de l'intérieur selon laquelle « *les entretiens doivent être consentis par les personnes concernées* » et que « *les agents désignés pour constituer les équipes mobiles ne disposent d'aucun pouvoir de coercition* » (cf. le mémoire en défense du ministre de l'intérieur lors de l'instance en référé, p. 20) ne saurait faire illusion, dès lors que les membres des équipes mobiles – agents des préfectures et agents de l'OFII essentiellement – disposent indéniablement d'importants pouvoirs de décision concernant le sort de la personne concernée au sein du centre d'hébergement voire, plus largement encore, s'agissant de son avenir sur le sol français.

**XVIII-4.4.3** Enfin, là encore pour reprendre les observations du Défenseur des droits, l'ingérence au sein du droit à la protection des données personnelles qui résulte de la collecte de données auprès des personnes hébergées est tout à fait injustifiée car « *les autorités publiques semblent déjà disposer d'outils suffisants pour identifier les personnes considérées comme étant en situation irrégulière et poursuivre à leur encontre la procédure d'éloignement adéquate sans qu'il soit besoin de les rechercher dans les structures d'hébergement d'urgence* » (*Ibid.*).

Or, ce constat est amplement confirmé par le ministre de l'intérieur puisqu'il reconnaît que les agents de préfecture « *ont déjà accès [...] à de telles informations et notamment la nationalité de l'étranger* » (cf. le mémoire en défense du ministre de l'intérieur lors de l'instance en référé, p. 21).

**XVIII-5 Partant**, et quelque soit la manière dont il est possible de l'interpréter, il est manifeste que la circulaire litigieuse porte gravement atteinte au droit au respect des données personnelles.

Au surplus, et plus largement, les interventions des équipes mobiles au sein des centres d'hébergement troublent gravement l'exercice par les gestionnaires de centres d'hébergement de leurs missions légales et

affectent profondément les objectifs de protection sociale qui les gouvernent.

Et ce, sans aucune nécessité et surtout sans base légale

**Au regard de tout ce qui précède**, l'annulation de la circulaire litigieuse est donc inéluctable.

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes persistent dans les conclusions de leurs précédentes écritures.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU  
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

**Productions :**

1. Lettre de saisine du Défenseur des droits en date du 18 décembre 2017
2. Courrier du 20 décembre 2017 adressé au Président de la République par Madame Marie-Arlette CARLOTTI, Monsieur Xavier Emmanuelli, et Monsieur Louis BESSON
3. Echanges par courriel du 4 au 9 janvier 2018 entre la responsable d'un centre d'hébergement et le secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis.
4. Observations en intervention du Défenseur des droits dans le cadre du recours en référé, 9 février 2018.
5. Courrier du Secrétaire général de la CNIL en date du 20 décembre 2017
6. Courriels du 6 février 2018 portant demande de listes nominatives en Normandie
7. Article du Monde en date du 10 janvier 2018 et présentation par le Secrétariat général du Gouvernement des dispositions du projet de loi asile-immigration
8. Projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif (INTX1801788L)