N° 417206
FEDERATION DES ACTEURS
DE LA SOLIDARITE et autres

2ème et 7èmechambres réunies
Séance du 21 mars 2018
Lecture du 11 avril 2018

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

« 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, (…) et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état (…) ».

Les dispositions dont nous venons de vous donner lecture, qui figurent à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, sont issues de la loi du 25 mars 2009[1] de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ; elles résultent d'un amendement de deux députés de la majorité d'alors[2] qui estimaient qu'après une vingtaine d'années de développement et de structuration de l'hébergement d'urgence sans cadre défini, le temps était venu de lui donner une consécration législative, en affirmant d'une part « le droit des personnes sans abri et en détresse à être accueillies »[3], en fixant de l'autre le « cahier des charges minimal qui s'impose à tout hébergement »[4].

Ce droit à l'hébergement d'urgence a beau être affirmé de façon absolue, son effectivité est cependant grevée, vous le savez, par les importantes difficultés que suscite sa mise en œuvre.

Cette mise en œuvre s'articule, depuis 2010, autour des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui sont assurés par des personnes morales distinctes de l'Etat et sont notamment chargés, dans chaque département, de gérer un service d'appel téléphonique, de recenser les places d'hébergement disponibles et d'orienter les personnes en détresse vers les lieux où elles sont susceptibles d'être hébergées[5]. Ces lieux sont à la fois des centres d'hébergement d'urgence, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, des centres d'hébergement de stabilisation et d'insertion, mais aussi des hôtels, auxquels s'ajoutent des places temporaires pendant la période hivernale. Ils sont gérés par des organismes publics ou privés relevant des statuts les plus divers, dont nombre d'associations.

---

[1] N° 2009-323.
[2] MM. Pinte et Daubresse.
[3] Intervention de M. Pinte sur l'amendement n° 601 lors de la deuxième séance du lundi 9 février 2009 à l'Assemblée nationale.
[4] *Ibid.*
[5] V. les articles L. 345-2-4 et suivants et les articles R. 345-4 et suivants du CASF.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Selon les chiffres qui vous sont fournis en défense, en 2017, l'hébergement d'urgence pouvait compter sur 130 000 places pérennes et, compte tenu des places temporaires, un peu plus de 141 000 places – jusqu'à 149 000 pendant le plan Grand Froid.

Malgré ces capacités (qui ont augmenté substantiellement au cours des cinq dernières années), toujours selon les mêmes chiffres, la proportion de personnes hébergées à la suite d'une orientation par un SIAO était estimée en 2017 à 21 % seulement (alors qu'elle était encore à 31 % en 2015).

En un mot, l'hébergement d'urgence est saturé[6], l'augmentation de ses capacités ne lui permettant pas de faire face à l'augmentation bien plus importante de la demande qui lui est adressée.

Cette « embolie »[7] du système d'hébergement d'urgence a différentes causes, dont deux ont été spécifiquement ciblées par le Gouvernement : l'occupation de places d'hébergement par des personnes pouvant être réorientées vers des lieux d'hébergement spécialisés (c'est-à-dire, pour l'essentiel, des demandeurs d'asile relevant de structures d'hébergement dédiées) ; et l'occupation de places d'hébergement par des étrangers devant quitter le territoire.

C'est par la voie d'une circulaire interministérielle ayant pour objet l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence que le Gouvernement a entendu s'attaquer à ce double phénomène. Cette circulaire du ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires, datée du 12 décembre 2017, est adressée aux préfets. Elle leur prescrit de mettre en place un dispositif de suivi administratif des étrangers en hébergement d'urgence et de veiller à l'orientation de ces étrangers, selon leur situation, vers l'hébergement des demandeurs d'asile, vers le logement ou vers un éloignement.

Plus précisément, elle leur prescrit de mettre en place des équipes mobiles, composées d'agents de préfectures compétents en droit des étrangers, d'agents de l'OFII experts en matière d'hébergement des demandeurs d'asile et d'aide au retour et, « en fonction des ressources mobilisables et du contexte local », de personnels compétents en matière de veille ou d'évaluation sociales. Ces équipes sont chargées d'intervenir dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence financées sur le programme 177 du budget de l'Etat, après avoir annoncé leur venue vingt-quatre heures à l'avance, en y accomplissant une triple mission : la première – et principale – est de « procéder à une évaluation administrative » sur la base du recensement des personnes présentes dans les hébergements, en s'entretenant avec les étrangers, en déterminant leurs conditions légales de séjour et en s'assurant qu'ils ont pu faire valoir leurs droits ; la deuxième consiste, le cas échéant, à informer les personnes sur leurs droits et les procédures applicables et à les faire convoquer pour des examens en préfecture ou à l'OFII ; la dernière est d'informer le gestionnaire de la structure d'hébergement des règles et procédures relatives au séjour et à l'asile.

A l'issue de cet examen, la circulaire prévoit que les équipes mobiles pourront <u>préconiser</u> toute mesure utile pour assurer une orientation individuelle adaptée, laquelle se décline en un logement pérenne pour les réfugiés, un accès au dispositif d'hébergement dédié pour les demandeurs d'asile, un examen de situation administrative pour les personnes dont la

[6] V., pour un état des lieux précis, le rapport d'information sur les dispositifs d'hébergement d'urgence de M. Philippe Dallier, sénateur (enregistré à la présidence du Sénat le 7 décembre 2016).
[7] Selon les mots du rapport parlementaire précité.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

situation au regard du droit au séjour doit être éclaircie puis, après éclaircissement, un hébergement d'insertion ou un logement pour celles qui ont droit au séjour et la notification d'une mesure d'éloignement pour les autres, et, pour les personnes faisant l'objet d'une OQTF, la proposition d'une aide au retour ou l'orientation « vers un dispositif adapté en vue de l'organisation d'un départ contraint ».

Enfin, la circulaire prévoit que les équipes mobiles pourront retourner sur place, notamment pour s'informer des suites données à leurs préconisations ; elle prescrit en outre à ces équipes de rendre compte aux préfets des difficultés rencontrées dans l'orientation adaptée des personnes hébergées.

Peut-être parce que la méthode a pu paraître plus policière que sociale, cette circulaire a été baptisée, dans l'opinion publique, du nom d'un seul de ses deux signataires, le ministre de l'intérieur (et c'est effectivement lui qui défend devant vous). Elle a par ailleurs suscité un émoi qui ne vous aura pas échappé – et qui a conduit à ce que, au-delà du cercle des habitués de votre prétoire, vingt-huit associations ou fédérations d'associations (dont bon nombre d'acteurs majeurs de l'action sociale) vous en demandent l'annulation. S'y ajoute une intervention en demande que vous pourrez admettre.

Avant d'en venir à l'examen des moyens qui sont soulevés, nous voudrions faire deux séries d'observations.

La première est relative à la portée de la circulaire attaquée. Celle-ci est, à la vérité, particulièrement ambiguë – et cela explique certainement une bonne partie de l'émoi dont nous parlions et des recours dont vous êtes saisis.

La circulaire est claire en ce qu'elle oblige les préfets à missionner les équipes mobiles. Mais les relations exactes de ces équipes avec les gestionnaires de lieux d'hébergement et avec les personnes hébergées sont couvertes d'un silence qui étonne, et dans lequel chacun a pu comprendre ce qu'il souhaitait ou ce qu'il craignait.

Car à la lecture du texte (et sa relecture, même répétée, n'y change rien), il est à peu près impossible de déterminer si l'intervention d'une équipe mobile est ou non imposée aux gestionnaires de lieux d'hébergement, si l'évaluation administrative est ou non obligatoire pour les étrangers, à qui sont adressées les « préconisations » que doivent effectuer les équipes mobiles et ce que ces « préconisations », dont l'observation fait l'objet d'un contrôle, ont de contraignant. Or la réponse à ces questions conditionne en grande partie la légalité de la circulaire.

Elle conditionnait également la caractérisation de l'urgence justifiant la suspension de l'exécution de cette circulaire sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. C'est ainsi en précisant, dans un sens restrictif, la portée de la circulaire que votre juge des référés a rejeté le référé-suspension formé par les requérants (JRCE, 20 février 2018, n° 417207, inédite au Recueil). Et c'est au prix de la même interprétation neutralisante que nous vous proposerons de rejeter la requête au fond sur laquelle vous devez statuer aujourd'hui.

La seconde série d'observations est relative à la nature juridique de cette circulaire et à la compétence de ses auteurs. Quelle que soit la portée exacte que vous lui donnerez, vous ne pourrez que constater que ses auteurs n'avaient pas d'autre titre de compétence pour l'édicter

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

que leur pouvoir hiérarchique. C'est là la compétence reconnue par votre jurisprudence Jamart[8], qui permet aux chefs de service, notamment, de fixer les conditions de fonctionnement des administrations et services placés sous leur autorité (v. not., outre la décision Jamart elle-même, Section, 8 janvier 1982, SARL « Chocolat de régime Dardenne », n° 17270, Rec. p. 1 ; 28 juillet 1999, Syndicat des psychiatres des hôpitaux, Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes, n°s 188196, T. pp. 589-997 ; 17 octobre 2012, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale et la Cimade, n° 353576, T. pp. 532-538-586).

La particularité de la circulaire attaquée est qu'elle est signée par deux ministres, soit deux chefs de service différents. Cela s'explique par le fait que, si elle est adressée aux préfets, elle leur prescrit de constituer des équipes d'agents relevant de l'autorité de chacun des ministres – ainsi que de celle de l'OFII, ce en quoi elle doit certainement être lue comme réservant l'accord de cet établissement public.

Nous pensons toutefois que votre jurisprudence Jamart permet bien à plusieurs chefs de service d'adopter conjointement un acte unique définissant les modalités selon lesquelles les services placés sous leurs autorités respectives devront fonctionner en commun. Si nous n'avons pas trouvé de mention explicite en ce sens aux Tables du Recueil, il vous est déjà arrivé de l'admettre (v., s'agissant d'une circulaire interministérielle, 26 décembre 2012, Association des médecins urgentistes de France et autres, n°s 347093 e. a., aux Tables sur l'étendue du pouvoir Jamart mais non sur ses modalités d'exercice). Et cette solution nous paraît convaincante à un double titre.

D'un point de vue juridique, d'abord, l'expression du pouvoir hiérarchique qu'est la détermination des mesures nécessaires au bon fonctionnement du service inclut bien la définition des mesures nécessaires au bon accomplissement de missions avec des services relevant d'une autre autorité hiérarchique (c'est ce que juge la décision précitée du 26 décembre 2012). Dans ces conditions, un acte unique relatif au fonctionnement commun de plusieurs services ne prescrit rien de plus que ce que des actes séparés relatifs au fonctionnement de chaque service pourraient prescrire ; il n'est donc pas de nature différente, et procède ainsi de la simple combinaison des pouvoirs hiérarchiques, non d'un pouvoir supérieur.

D'autre part, d'un point de vue administratif, la faculté d'exercice commun du pouvoir hiérarchique des chefs de service nous paraît indispensable au regard de l'exigence croissante d'interministérialité qui accompagne la réforme de l'Etat et l'amélioration de la qualité du service public.

C'est pourquoi nous pensons que la circulaire interministérielle attaquée se rattache bien au pouvoir réglementaire hiérarchique de ses auteurs, tel qu'il a été reconnu par votre jurisprudence Jamart.

Ces précisions étant faites, nous en venons à l'examen des moyens de la requête, que nous traiterons dans un ordre différent de celui dans lequel ils sont soulevés.

1. Nous commençons par le moyen tiré de ce que la circulaire méconnaît le droit au respect de la vie privée, en particulier l'inviolabilité du domicile, garanti par l'article 2 de la Déclaration

[8] Section, 7 février 1936, Rec. p. 172.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de 1789 et l'article 8 de la Convention EDH. Il reproche à la circulaire de donner aux équipes mobiles un droit d'accès aux structures d'hébergement d'urgence, en l'absence de toute base légale en ce sens.

Il n'est pas douteux que l'attribution à des agents de l'administration d'un droit d'accéder à des locaux privés à usage professionnel, ou *a fortiori* dans des locaux à usage d'habitation, sans l'accord des personnes concernées, ne relève pas du pouvoir réglementaire *Jamart* d'organisation du service. Dès lors, en effet, qu'elle met en cause le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789 – qui protège également les locaux à usage professionnel (v. not. Cons. Const., 29 décembre 1983, n° 83-164 DC ; Cons. Const., 22 avril 1997, n° 97-389 DC ; Cons. Const., 29 novembre 2013, n° 2013-357 QPC ; Cons. Const., 5 août 2015, n° 2015-715 DC) – et, s'agissant à tout le moins des lieux à usage d'habitation, l'inviolabilité du domicile qui s'y rattache (v. not. Cons. Const., 29 novembre 2013, préc. ; Cons. Const., 4 décembre 2013, n° 2013-679 DC ; ou, distinguant la protection des deux types de lieux privés, Cons. Const., 23 juillet 2015, n° 2015-713 DC), elle relève du domaine de la loi (v. not. Cons. Const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC ; Cons. Const., 25 février 2010, n° 2010-604 DC).

Or, d'une part, les parties privatives des structures d'hébergement d'urgence (c'est-à-dire les chambres ou appartements) nous paraissent avoir le caractère de domiciles pour les personnes hébergées, car elles ont bien un usage d'habitation – selon le critère que le Conseil constitutionnel nous paraît retenir – pour ces personnes, qui peuvent s'y dire chez elles – ce qui est la définition retenue par la chambre criminelle dans l'interprétation des dispositions incriminant la violation de domicile (v., en dernier lieu, Crim., 22 janvier 1997, Bull. crim. n° 31). Elles sont, à tout le moins (et c'est au fond la seule question qui compte ici) des lieux où s'exerce le droit au respect de l'intimité de la vie privée ; votre assemblée générale l'avait admis pour des cellules de détention (v. 30 mai 2013, avis n° 387611, mentionné au Rapport public 2014 p. 263), il nous semble qu'il en va de même pour des hébergements d'urgence. Quant aux autres espaces de ces structures, ce sont des locaux privés à usage professionnel de leurs gestionnaires. L'ensemble des structures d'hébergement nous paraissent par ailleurs qualifiables de domiciles au sens de l'article 8 de la Convention EDH (v. not., s'agissant de caravanes, CEDH, Gde Ch., 18 janvier 2001, Chapman c. Royaume-Uni, n° 27238/95 ; s'agissant de locaux professionnels, CEDH, 16 décembre 1992, Niemietz c. Allemagne, n° 13710/88 ; CEDH, 16 avril 2002, Sociétés Colas Est et autres c. France, n° 37971/97).

D'autre part, aucune disposition législative – notamment pas celles qui régissent les contrôles de l'administration dans les structures d'hébergement d'urgence (v. art. L. 331-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles) – ne confère à notre connaissance à l'administration un droit d'accès, sans consentement des personnes intéressées, aux locaux d'hébergement d'urgence, ou *a fortiori* aux parties privatives de ces locaux, aux fins d'évaluer la situation des personnes hébergées au regard du droit d'asile et du droit au séjour ; et aucune ne donne compétence aux ministres de l'intérieur et du logement pour attribuer un tel pouvoir[9].

Nous sommes donc convaincu que le ministre de l'intérieur et le ministre chargé du logement ne pouvaient pas légalement indiquer que les équipes mobiles imposeraient leur présence dans les lieux d'hébergement d'urgence et, *a fortiori*, dans leurs parties privatives.

[9] La définition des conditions de fonctionnement des centres relève en effet du décret en Conseil d'Etat, en vertu de l'art. L. 345-4 du CASF – v. ci-après pt. 3.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Mais la circulaire ne le dit pas expressément. Votre juge des référés a ainsi pu l'interpréter comme ne conférant aux équipes mobiles, dans l'accomplissement de leur mission, aucun pouvoir de contrainte tant à l'égard des personnes hébergées qu'à l'égard des gestionnaires des centres. Et, en défense devant vous, le ministre reprend à son compte cette interprétation.

Vous pourrez donc l'affirmer définitivement, en précisant, non seulement que la circulaire ne confère aucun pouvoir de contrainte aux équipes mobiles, mais encore qu'elle ne pourrait légalement le faire.

Interprétée de la sorte, elle ne nous paraît méconnaître ni l'article 2 de la Déclaration de 1789, ni l'article 8 de la Convention EDH. En effet, dès lors que c'est uniquement avec l'accord du gestionnaire d'un lieu d'hébergement que les équipes mobiles sont susceptibles d'intervenir dans ce lieu, et uniquement avec celui des personnes hébergées qu'elles sont susceptibles de pénétrer dans des parties privatives du lieu, la circulaire se borne à prescrire aux équipes mobiles de demander à intervenir dans les différents lieux d'hébergement d'urgence. L'introduction dans les lieux privés étant ainsi subordonnée à l'accord des personnes concernées, et le défaut d'accord étant insusceptible d'être sanctionné[10], elle ne porte aucune atteinte au droit au respect de la vie privée – et, contrairement à ce qui est soutenu, aucune disposition législative n'est alors nécessaire pour permettre l'accès de l'administration aux locaux concernés.

2. Le moyen suivant est tiré de ce que la circulaire méconnaîtrait le caractère inconditionnel de l'hébergement d'urgence, qui résulte de l'article L. 345-2-2 du CASF que nous vous citions au début de notre propos, et le principe de continuité de la prise en charge dans cet hébergement, énoncé par l'article L. 345-2-3 du même code, selon lequel « 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 ».

Pour les requérants, la circulaire, en obligeant les personnes hébergées à se soumettre à un examen de leur situation administrative, a pour effet de faire obstacle à l'hébergement d'étrangers en situation irrégulière d'une part, et conditionne leur maintien dans les structures d'hébergement à la régularité de leur séjour d'autre part.

2.1. Répondre à cette argumentation suppose de clarifier la façon dont s'articulent la police des étrangers et l'hébergement d'urgence. Si les dispositions législatives relatives à l'une et à l'autre s'ignorent mutuellement, c'est qu'elles s'appliquent pour l'essentiel indépendamment – « sans préjudice », en termes légistiques – l'une de l'autre.

2.1.1. Cela implique bien sûr, d'abord, qu'un étranger en situation de détresse a droit à bénéficier d'un hébergement d'urgence, du seul fait de sa détresse, et quelles que soient les conditions légales de son séjour. C'est la lettre même de l'article L. 345-2-2 du CASF. Précisons, sur ce point, que votre décision Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. et Mme R… (Section, 13 juillet 2016, n° 400074, Rec. p. 363) ne nous paraît pas avoir remis en cause, ou même atténué, la portée de cette disposition claire. Elle juge, certes, « que, les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire (…)

[10] Le refus d'attribuer des subventions fondé sur un tel motif serait entaché de détournement de pouvoir.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

n'ayant pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, une carence constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne saurait être caractérisée, à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre de leur départ volontaire, qu'en cas de circonstances exceptionnelles ». Mais cette affirmation n'est pas détachable de celle qui la précède, qui définit l'office du juge du référé-liberté saisi d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint à l'Etat de fournir un hébergement d'urgence, et qui organise, du fait de la nécessité de tenir compte des moyens de l'administration, la détermination, par ce juge, des situations de détresse nécessitant, en quelque sorte, un traitement prioritaire. Ce n'est que dans ce cadre que le juge peut tenir compte de la circonstance que l'étranger est dans l'obligation de quitter le territoire – ce qui implique que, sauf circonstances exceptionnelles, il n'est pas dans une situation de détresse d'une gravité telle qu'elle nécessite, plus que d'autres, le prononcé d'une injonction.

L'absence de « vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence », selon l'expression ambiguë de votre décision, n'est donc qu'un élément de l'appréciation, tout au plus un critère, propre à l'office du juge de l'injonction. Mais elle ne saurait être lue comme une règle de droit – ne serait-ce que parce qu'elle méconnaîtrait alors frontalement l'article L. 345-2-2 du CASF. Votre décision R…, n° 400074, ne signifie donc, ni que les étrangers qui font l'objet d'une OQTF ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée n'ont pas droit à accéder à un hébergement d'urgence, ni qu'ils n'ont plus droit de se maintenir dans un tel hébergement.

Leur situation au regard du droit au séjour est, en somme, sans incidence sur leur droit à accéder à un dispositif d'hébergement d'urgence et à s'y maintenir.

2.1.2. Mais cela implique aussi, en sens inverse, que ce droit ne saurait faire obstacle à l'application des dispositions législatives qui font obligation à l'étranger de quitter le territoire, et pas davantage à celles qui permettent à l'administration d'exécuter d'office cette obligation. En d'autres termes, le droit d'être hébergé – qu'il s'agisse de l'accès ou du maintien dans l'hébergement d'urgence – n'emporte aucun droit de séjourner sur le territoire français. Les articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 n'interdisent donc, en aucune manière, à l'administration de procéder au contrôle et à l'éloignement des étrangers devant quitter le territoire – dans le respect, bien évidemment, des dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'un et l'autre. Il en résulte notamment que l'éloignement effectif de l'étranger ou son placement en rétention mettent fin à son hébergement.

En définitive, la main gauche de l'Etat, qui éloigne les étrangers en situation irrégulière, ignore ce que fait la main droite, qui oriente les personnes en détresse vers un hébergement d'urgence ; et la réciproque est vraie.

2.2. Ce cadre étant précisé, nous pouvons en revenir à la circulaire.

2.2.1. Il nous paraît clair, au regard de ce que nous vous avons dit, qu'elle ne pouvait pas légalement conditionner l'accès ou le maintien dans une structure d'hébergement d'urgence à la régularité du séjour. Mais vous n'aurez pas besoin, ici, de produire un grand effort d'interprétation pour juger que ce n'est pas ce qu'elle fait. Car elle ne prévoit d'aucune façon qu'un étranger devrait se voir refuser l'accès à une structure d'hébergement ou exclure d'une telle structure au seul motif qu'il ne justifie pas séjourner régulièrement en France. Et elle ne saurait être regardée comme prescrivant aux équipes mobiles de formuler de telles préconisations aux gestionnaires des structures d'hébergement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2.2.2. Nous déduisons également de ce que nous avons dit que la circulaire ne pouvait pas légalement prévoir que l'évaluation administrative des étrangers hébergés aurait pour ces derniers un caractère obligatoire, pour trois raisons complémentaires.

La première est qu'une telle obligation conduirait nécessairement, à nos yeux, à porter atteinte à la substance du droit d'accès à l'hébergement d'urgence affirmé par le législateur. Car ce droit, en étant reconnu à toute personne en situation de détresse, est accordé sans considération de la régularité du séjour. Dans ces conditions, nous pensons que l'administration ne saurait prévoir que la mise en œuvre de ce droit s'accompagne d'un contrôle de la régularité du séjour – précisément car ce contrôle est exclu par la loi. Seule une disposition législative pourrait donc, selon nous, lui permettre d'imposer un tel contrôle (en dérogeant donc partiellement à l'article L. 345-2-2 du CASF).

La deuxième raison est que, précisément, aucune disposition législative – et notamment pas celles qui sont relatives au contrôle des obligations de port, détention et présentation des titres de séjour (v. not. les art. L. 611-1 s. du CESEDA et l'art. 78-2 du code de procédure pénale) ne permet, à notre connaissance, à l'administration de procéder à un contrôle systématique des conditions de séjour des étrangers hébergés dans des structures d'hébergement d'urgence (l'article L. 611-1 du CESEDA, comme le 9e alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, exclut au contraire la pratique d'un contrôle systématique des personnes présentes dans un lieu).

Or, et c'est la troisième raison, prévoir un tel contrôle est assurément bien au-delà de la compétence du pouvoir réglementaire d'organisation du service. Non seulement parce qu'une telle obligation dépasse le champ de l'organisation des services placés sous l'autorité du préfet (qui ne saurait inclure la définition de pouvoirs de contrainte à l'égard des tiers), mais encore parce que seul le législateur est, à nos yeux, compétents pour créer un tel pouvoir de contrôle, corollaire du régime d'autorisation préalable qu'est la police des étrangers (v. Cons. Const., 13 août 1993, n° 93-325 DC).

Pour toutes ces raisons, nous sommes convaincu que les ministres signataires de la circulaire attaquée ne pouvaient légalement prévoir que l'évaluation administrative que les équipes mobiles sont chargées de mener à bien serait obligatoire pour les personnes accueillies dans des structures d'hébergement d'urgence.

Mais, là encore, la circulaire n'affirme pas expressément le caractère obligatoire de cette évaluation ; votre juge des référés a estimé que les 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 » et – nous vous l'avons dit – que ces équipes ne disposaient d'aucun pouvoir de contrainte ; et le ministre, en défense, fait sienne cette précision quant à la portée de la circulaire. Il nous semble donc que vous pourrez, ici aussi, affirmer définitivement cette interprétation neutralisante, qui permettra de garantir que la circulaire n'a pas une portée illégale.

3. Vous écarterez alors par voie de conséquence le moyen tiré de ce que seul un décret en Conseil d'Etat pouvait, en application de l'article L. 345-4 du CASF, déterminer les conditions de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (qui sont au nombre des structures d'hébergement d'urgence visées par la circulaire). En effet, dès lors qu'elle se borne à prévoir que des équipes mobiles viendront ponctuellement dans les centres,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sous réserve d'un accord du gestionnaire, pour offrir aux personnes hébergées qui le souhaitent une évaluation de leur situation administrative afin d'assurer leur correcte orientation, la circulaire ne peut être regardée comme fixant des « conditions de fonctionnement » des centres au sens de cet article.

4. Enfin, le dernier groupe de moyens est tiré d'une méconnaissance du droit à la protection des données personnelles, garanti par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. L'argumentation des requérants est double.

4.1. Ils soutiennent, d'une part, qu'en imposant aux gestionnaires de lieux d'hébergement de fournir aux équipes mobiles les informations nominatives qu'ils détiennent sur les personnes hébergées, la circulaire méconnaît la délibération de la CNIL du 21 juillet 2011 relative au traitement dénommé « SI-SIAO », les dispositions du CASF relatives aux échanges d'information entre les services de l'Etat et les personnes morales participant à la prise en charge des personnes sans domicile et les dispositions de la loi de 1978 relatives à la définition préalable, par le responsable de traitement, des destinataires des données collectées.

Toutefois, il nous semble peu douteux que la seule mention de la circulaire selon laquelle l'évaluation administrative sera conduite « sur la base du recensement des personnes présentes dans les hébergements » ne doit pas être lue comme prévoyant que les gestionnaires de lieux d'hébergement donnent accès ou transmettent aux équipes mobiles les données personnelles qu'ils ont collectées. Vous pourrez donc écarter ce bouquet de moyens en précisant que la circulaire ne prévoit pas la transmission d'informations nominatives aux équipes mobiles par les gestionnaires des structures d'hébergement. Ce sont bien ces équipes mobiles qui sont chargées par la circulaire de procéder au « recensement » qu'elle mentionne.

4.2. Ce qui conduit les requérants à soutenir, d'autre part, que la circulaire prescrit aux équipes mobiles de mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel en dehors de tout cadre légal, et notamment sans respecter les formalités définies par la loi du 6 janvier 1978.

Il est certain, à cet égard, que la circulaire prescrit aux équipes mobiles de collecter et conserver des données à caractère personnel, relatives à l'identité, l'hébergement et la situation administrative des personnes accueillies dans les structures d'hébergement d'urgence. Le ministre l'admet d'ailleurs en défense.

Or il va de soi qu'il n'est pas légalement possible à des chefs de service de prescrire à des agents relevant de leur autorité de mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel sans respecter les formalités prescrites par la loi de 1978.

A cet égard, il faut reconnaître que l'absence dans la circulaire de toute mention, même indirecte, des obligations résultant de cette loi peut étonner.

Il nous semble toutefois que vous pourrez admettre qu'en n'en disant rien elle n'a pas entendu y déroger. C'est ce que votre juge des référés a retenu et ce que le ministre vous explique en défense, en indiquant que les traitements automatisés créés feront l'objet des formalités préalables adéquates auprès de la CNIL. Vous pourrez donc procéder à une dernière interprétation neutralisante de la circulaire, en jugeant qu'elle n'a pas, et ne saurait légalement avoir, pour objet ou pour effet de dispenser les administrations concernées du respect des dispositions de la loi de 1978. Ce dont vous déduirez que le dernier moyen doit être écarté.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

–

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, au terme de ce propos, vous aurez compris que ce n'est qu'au prix d'un resserrement significatif, par voie d'interprétation, de la portée de la circulaire attaquée que vous pourrez rejeter les conclusions qui tendent à son annulation. Cela veut dire qu'une autre interprétation de la circulaire – il suffirait en vérité de la prendre au pied de la lettre – vous conduirait à la juger illégale, et à l'annuler. C'est une solution que vous pourriez préférer, compte tenu notamment du caractère répété des efforts d'interprétation qu'exige la solution contraire.

Si nous vous proposons cependant cette solution contraire, c'est, au-delà de la présomption de légalité des actes administratifs qui vous conduit traditionnellement à lire dans leurs silences autant d'intentions de se conformer aux règles supérieures, à la fois parce que nous pensons qu'il est important que vous ne donniez pas l'impression de condamner par principe toute démarche de l'administration visant à traiter certaines causes récurrentes de la saturation de l'hébergement d'urgence, mais aussi parce que, dans le dialogue que vous entretenez avec l'administration, c'est la solution qui nous a paru la plus pédagogique et la plus éclairante pour cette dernière.

Par ces motifs nous concluons à l'admission de l'intervention et au rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.