

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MEMOIRE COMPLEMENTAIRE

- POUR :**
- 1. La Fédération des Acteurs de la Solidarité**
 - 2. La Fédération Nationale des Samu Sociaux**
 - 3. Emmaüs France**
 - 4. EMMAUS Solidarité**
 - 5. La Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés**
 - 6. La Fondation de l'Armée du Salut**
 - 7. Le Secours Catholique**
 - 8. Médecins du Monde**
 - 9. Les petits frères des Pauvres**
 - 10. Habitat et Insertion**
 - 11. L'Association des Cités du Secours Catholique**
 - 12. Association DALO**
 - 13. L'Association Nationale des Assistants de Service Social**
 - 14. Association Nationale le Refuge**
 - 15. ARDHIS**

16. **Aurore**
17. **ADDE**
18. **Le Centre d'Action Sociale Protestant dans la Région Parisienne**
19. **La Cimade**
20. **Le Collectif les morts de la rue**
21. **Dignité**
22. **Dom'Asile**
23. **FASTI**
24. **La Fédération Droit au Logement**
25. **La Fédération Santé Habitat**
26. **Le Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s**
27. **Interlogement 93**
28. **La Ligue des Droits de l'Homme**
29. **La Fédération Addiction**
30. **ELENA France**

SCP SPINOSI & SUREAU

CONTRE : 1/ Ministre de l'intérieur
2/ Ministre des solidarités et de la santé

Requête n° 434.376

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 345-2-2 et L 345-2-3 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 spécialisés 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 2017, le dispositif d'hébergement d'urgence comptait près de 130 648 places d'hébergement 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. En 2018, selon les statistiques du ministre de l'intérieur, 129 320 demandes d'asile ont été enregistrées par les guichets uniques. Il convient d'y ajouter les quelques 17 000 demandes d'asile « requalifiées » de personnes « Dublinées » qui ont été enregistrées les années précédentes et qui ont eu accès à la procédure d'asile en France en 2018.

Le nombre de demandes d'asile en cours d'instruction à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (ci-après « OFPRA ») est, selon Eurostat, de 61 745 en mai 2019 (Source Eurostat). Environ 50 000 le sont à la Cour nationale du droit d'asile (ci-après « CNDA »), 50 000 font l'objet d'une procédure de détermination « Dublin » et 15 000 sont en cours d'enregistrement ou dans le délai pour former un recours, soit 175 000 demandes en cours.

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (ci-après « DNA ») compte, selon le ministère de l'intérieur, environ 93 000 places. Elles sont occupées à 98 %. Une partie d'entre elles sont occupées par des personnes n'ayant plus le statut de demandeur d'asile, environ 14 % sont des bénéficiaires de la protection internationale et 11 % des personnes définitivement rejetées de leur demande d'asile.

Selon l'Office français de l'immigration et de l'intégration (ci-après « OFII »), on comptait en juillet 151 886 bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil.

Le parc dédié aux demandeurs d'asile (ci-après « DNA ») accueille environ 40 % des demandeurs en instance. Près de 100 000 personnes, qui ont accepté les conditions matérielles d'accueil, n'ont reçu aucune offre d'hébergement par l'OFII.

Faute d'un nombre de place suffisant dans le DNA pour couvrir les besoins d'accueil des demandeurs d'asile, le service intégré d'accueil et d'orientation (ci-après « SIAO »), qui assure la gestion du numéro d'appel d'urgence « 115 », est sollicité pour venir en aide à ceux qui, parmi eux, sont sans abri et en détresse, à la suite de leur appel ou d'un signalement d'un professionnel ou d'un particulier.

En fonction de l'évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale, ces personnes et ces familles sont orientées par les SIAO vers le dispositif d'hébergement d'urgence prévu par le code de l'action sociale et des familles (ci-après « CASF ») afin qu'elles puissent bénéficier d'une assistance immédiate et d'un ensemble de prestations essentielles (alimentation, hygiène, hébergement, soins, accompagnement personnalisé) jusqu'à ce qu'une solution stable et adaptée à leurs besoins leur soit trouvée.

Selon les enquêtes statistiques réalisées par le ministère du logement, environ 11 000 demandeurs d'asile et 7 000 bénéficiaires de la protection internationale sans abri sont ainsi accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste.

V. Le 12 décembre 2017, les ministres de la cohésion des territoires et de l'intérieur ont diffusé auprès des préfets une instruction visant à la mise en place d'équipes mobiles composées d'agents des préfectures, de l'OFII et des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (ci-après « DDCSPP ») afin de procéder à l'examen de la situation administrative des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste.

Par une ordonnance de référé du 20 février 2018 confirmée par un arrêt du 11 avril 2018, le Conseil d'État a rejeté le recours contre cette instruction mais en prévoyant explicitement un ensemble de garanties destinées à encadrer strictement la mise en œuvre de ces visites (CE, 11 avril 2018, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, n° 417.206 ; v. aussi CE, Ord. Ref. 20 février 2018, n° 417.207).

VI. La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a modifié l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « CESEDA ») en insérant un sixième alinéa ainsi rédigé :

« Le service intégré d'accueil et d'orientation mentionné à l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles communique mensuellement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration la liste des personnes hébergées en application de l'article L. 345-2-2 du même code ayant présenté une demande d'asile ainsi que la liste des personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire ».

Dans sa délibération n° 2018-048 du 8 février 2018 portant avis sur le projet de loi, la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) a apporté une réserve concernant cette disposition et rappelé :

« Qu'en application de l'article L. 345-2-2 du CASF, l'accès aux dispositifs d'hébergement d'urgence n'est subordonné à aucune condition, notamment de séjour. Elle rappelle ainsi que l'échange d'information envisagé ne doit pas conduire à ce que le SIAO exclue du dispositif d'hébergement d'urgence, des personnes pouvant en bénéficier. A cet égard, elle recommande que le projet de loi précise clairement l'objectif de cet échange tel que présenté par le ministère. Enfin, au vu de la sensibilité des informations transmises, la Commission rappelle que les échanges envisagés devraient être entourés de mesures sécurité adéquates. » (Prod. 41 de la requête introductive).

Le 25 juin 2019, la direction générale des étrangers en France (DGEF), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et l'OFII ont organisé une réunion avec des associations et fédérations du secteur de l'asile et de l'hébergement d'urgence pour présenter les modalités d'application de l'article L. 744-6 du CESEDA ainsi modifié.

VII. En l'absence de création suffisante de places d'hébergement dans le DNA (1 000 places de CADA et 2 500 places d'HUDA ont été

programmées en 2019) et du nombre croissant de demandeurs d'asile et de bénéficiaires d'une protection internationale laissés à la rue et vivant dans des bidonvilles, les associations ont fait part à cette occasion de leurs vives inquiétudes.

Elles ont appelé à ce que le dispositif envisagé soit réétudié en conformité avec les principes prévus par le règlement n° 2016/679, dit règlement général sur la protection des données (ci-après « RGPD »), et la loi du 6 janvier 1978 modifiée, et particulier que les finalités des transmissions d'informations par les 115/ SIAO à l'OFII soient clarifiées.

Face à l'annonce d'un examen des demandes d'hébergement des personnes sollicitant le service d'urgence 115 en fonction de leur statut administratif, elles ont également demandé à ce que le principe d'inconditionnalité de l'accueil défini à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles soit respecté.

Elles ont alerté les services de l'Etat sur le fait qu'une telle mesure risquerait de conduire les personnes sans abri isolées ou en famille à ne plus solliciter un service d'urgence malgré leur situation de détresse et d'entraver l'activité quotidienne des associations et des organismes qui vont à leur rencontre pour leur apporter une assistance.

Quarante et une associations, unions et fédérations œuvrant dans la lutte contre les exclusions impliquées dans le champ du logement et de l'hébergement ont réitéré ces demandes dans un courrier adressé le 8 juillet 2019 au ministre de l'intérieur et au ministre chargé de la ville et du logement auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Mais elles n'ont obtenu aucune réponse (**Prod. 42 de la requête introductive**).

VIII. Les mesures d'application de cette nouvelle disposition législative ont finalement été prises par l'instruction interministérielle n° DGCS/SD1A/DGEF/2019/143 du 4 juillet 2019, publiée le 9 juillet 2019, relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale (**Prod. 1 de la requête introductive**).

L'instruction interministérielle du 4 juillet 2019 prévoit les modalités de transmission par les SIAO à l'OFII des listes mentionnées par la loi, qui sera réalisée à partir de l'extraction de données enregistrées dans SI SIAO.

Il s'agit d'un logiciel national destiné au traitement des demandes d'hébergement d'urgence et de logement d'insertion autorisé sous certaines conditions par la délibération n°2011-224 du 21 juillet 2011 de la CNIL, et dont l'utilisation a été imposée à l'ensemble des gestionnaires de SIAO depuis juillet 2018.

Cette instruction interministérielle prévoit également et plus largement une coopération entre les SIAO et l'OFII.

Cette coopération doit prendre la forme de réunions mensuelles, placées sous l'autorité des préfets, destinées à assurer un examen des situations individuelles et le suivi des personnes qui sollicitent le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste en vue de les orienter en fonction de leur statut administratif.

Des réunions associant les SIAO, les Directions départementales de l'OFII, les DDCSPP et services préfectoraux en charge de l'asile et du séjour seront ensuite organisées pour assurer le pilotage de cette coordination.

Des notices « techniques », annoncée dans l'instruction interministérielle du 4 juillet 2019, ont également été adressées aux SIAO.

Il est demandé aux SIAO de veiller à la mise à jour des données relatives au statut des personnes ayant demandé l'asile ou ayant obtenu le statut de réfugiés accueillies par les centres d'hébergement d'urgence et également par les centres d'hébergement d'insertion.

Dans ces conditions, les associations sont contraintes de saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation, assorti d'une demande de suspension en référé, à l'égard de l'instruction ministérielle n° DGCS/SD1A/DGEF/2019/143 du 4 juillet 2019.

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

DISCUSSION

Sur la recevabilité

IX. Il importe de souligner que les requérants sont bien recevables à solliciter l'annulation de l'instruction du 4 juillet 2019.

En ce qui concerne le délai de recours contentieux

X. Premièrement, l'instruction du 4 juillet 2019 a été publiée en ligne sur le site « circulaires.legifrance.gouv.fr » le 9 juillet 2019 (cf. <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=44794>) et n'a ensuite été publiée dans un bulletin officiel que le 15 août 2019 (BO du Ministère des solidarités et de la santé « Santé – Protection sociale – Solidarité », n° 2019/7 du 15 août 2019).

Partant, la présente requête a bien été initiée dans le délai de recours contentieux.

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

XI. Deuxièmement, 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 instruction 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

XII. Troisièmement, l'intérêt à agir des exposantes contre l'instruction litigieuse ne fait aucun doute.

XII-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. 2 de la requête introductive**).

XII-2 Pour sa part, la Fédération Nationale des Samu Sociaux se définit, selon l'article 2 de ses statuts, comme : « *un acteur de lutte contre l'exclusion. Dans cette perspective, à partir de l'expertise de terrain, et, dans la mesure du possible aux côtés des personnes concernées, elle mène des actions de plaidoyer, participe à la construction des politiques publiques et dénonce les décisions et actions ne respectant pas les droits des personnes sans-abri et/ou renforçant leur exclusion* » (**Prod. 3 de la requête introductive**).

XII-3 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. 5 de la requête introductive**).

XII-4 Également, EMMAUS Solidarité a 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. 6 de la requête introductive**).

XII-5 Ainsi que le prévoit l'article premier de ses statuts, la Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, 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. 7 de la requête introductive**).

XII-6 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. 8 de la requête introductive**).

XII-7 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. 9 de la requête introductive**).

XII-8 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. 11 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.

XII-9 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. 12 de la requête introductive**).

XII-10 L'association HABITAT ET INSERTION a pour objet, selon l'article 2 de ses statuts « *de développer les solidarités, de veiller, notamment, aux intérêt des personnes fragiles et vulnérables dans la construction des politiques, de contribuer à garantir l'accès aux droits, notamment le droit au logement et à l'emploi, par toutes actions appropriées à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment, de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* » (**Prod. 13 de la requête introductive**).

XII-11 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. 14 de la requête introductive**).

XII-12 L'Association DALO a pour objet social, selon l'article 2 de ses statuts : « de contribuer au logement des personnes en difficulté, à travers la promotion et la défense du droit au logement opposable. Elle est capable d'agir en justice au nom de l'intérêt collectif entrant dans le cadre de son logement social » (**Prod. 15 de la requête introductive**).

XII-13 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. 17 de la requête introductive**).

XII-14 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. 18 de la requête introductive**).

XII-15 L'ARDHIS a quant à elle, pour objet social défini à l'article 2 : « *d'entreprendre des actions concrètes, sociales, culturelles éducatives et politiques visant à lutter contre toutes les formes de discriminations dont sont victimes les personnes homosexuelles, transsexuelles en France et en Europe et à faire reconnaître leurs droits, notamment en matière d'immigration et de séjour* » (**Prod. 19 de la requête introductive**).

XII-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. 20 de la requête introductive**).

XI-17 L'association AVOCAT-E-S POUR LA DEFENSE DES ETRANGER-E-S s'est donné comme objet social, l'article 2 de ses statuts : « *pour but de regrouper les avocat-e-s inscrit-e-s dans le ressort de la Cour d'appel de Toulouse en vue d'assurer la défense et le respect des droits des étranger-e-s, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. [...]*

Elle soutient l'action des étranger-e-s en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits.

Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination et assiste ceux qui en sont victimes.

Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers-e-s. » (**Prod. 21 de la requête introductive**).

XII-18 L'article 1.1 du Centre d'Action Sociale Protestant dans la Région Parisienne 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. 23 de la requête introductive**).

XII-19 La CIMADE (service œcuménique d'entraide) 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. 24 de la requête introductive**).

XII-20 Le Collectif Les Morts de la Rue a l'objet social suivant, tel que défini à l'article 2 de ses statuts : « *Cette association a pour but de :*

[...]2. Mettre en œuvre et développer, sans distinction sociale, raciale, politique ni religieuse, les moyens et actions nécessaires :

- a. *Pour la recherche, la réflexion et la dénonciation des causes souvent violentes des morts de la rue* » (**Prod. 25 de la requête introductive**).

XII-21 L'article 2 de l'association Dignité indique que : « *Cette association a pour objet de développer les actions et de mobiliser les moyens permettant aux personnes accueillies dans des structures d'hébergement - où ayant besoin d'y être accueillies, de défendre leurs intérêts, de faire valoir leurs droits et d'améliorer leurs conditions de vie.* » (**Prod. 26 de la requête introductive**).

XII-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. 28 de la requête introductive**)

XII-23 La FASTI s'est donnée pour objet, définit à l'article 2 de ses statuts, de :

« 4° promouvoir avec les personnes immigrées, l'éducation populaire, les conditions d'accueil, les conditions d'une cohabitation réussie des personnes françaises et des personnes immigré-e-s dans une société multiculturelle, de lutter pour établir l'égalité des droits entre les personnes françaises et les personnes immigrées ainsi que pour le respect des libertés individuelles en référence avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les recommandations des organisations internationales.

5° De lutter contre toutes les formes de discrimination [...]La fédération milite et agit cependant avec toutes les organisations qui mènent une action de promotion sur le plan de l'immigration allant dans le sens du présent objet » (**Prod. 30 de la requête introductive**).

XII-24 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. 32 de la requête introductive).

XII-25 La Fédération Santé Habitat s'est donnée comme objet, à l'article 2 de ses statuts :

« de fédérer :

1- Des associations gestionnaires de dispositifs, de services, d'établissements avec ou sans hébergement, offrant un accompagnement thérapeutique coordonné : médical, psychologique et social, destinés à des personnes atteintes de pathologies chroniques en situation de vulnérabilité sociale.

2- Des réseaux, associations ou Fédérations en lien avec le soin, la santé et la solidarité. » (Prod. 33 de la requête introductive).

Elle regroupe les associations gestionnaires d'Appartements de Coordination Thérapeutique, des établissements médico-sociaux qui historiquement accueillait les malades du SIDA et qui depuis 2002 accueille les souffrants de maladies chroniques.

XII-26 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. 34 de la requête introductive**).

XII-27 Interlogement 93 s'est donné pour objet social, à l'article 2 de ses statuts, de « *promouvoir, soutenir et favoriser des actions visant l'obtention de logements adaptés à différentes populations par [...] d'une manière générale toute action liée à l'hébergement, au logement et à l'habitat des publics. A ce titre Interlogement 93 agit pour la défense des droits des publics suivis par les associations adhérentes dès lors que ceux-ci sont victimes d'une exclusion en matière d'hébergement, de logement ou d'habitat* » (**Prod. 35 de la requête introductive**).

XII-28 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. 37 de la requête introductive**).

XII-29 La Fédération Addiction a pour but, tel qu'il en ressort de l'article 2 de ses statuts, de :

« *Mettre en œuvre toutes initiatives visant à développer un pôle représentatif du champ de l'addictologie. Plus précisément, l'association se donne pour buts :*

- *de constituer un réseau de professionnels, accompagnant les usagers dans une approche médico psycho sociale et transdisciplinaire des addictions ;*

- *de bâtir une expertise pour interpeller la société, grâce à sa capacité à mobiliser ses adhérents, à un dialogue permanent entre théorie et terrain, et à son implication dans les travaux menés dans le champ des addictions.*
- *de veiller à la reconnaissance des usagers de substances psychoactives en tant que personnes libres et citoyennes dans tous les lieux décisionnels où il en est question,*

L'association est notamment habilitée : à exercer devant toutes les juridictions les actions civiles engendrées dans le cadre de son action statutaire » (Prod. 38 de la requête introductive).

XII-30 Enfin, l'association ELENA France s'est donné comme objet « *de rassembler tout Avocat intervenant dans la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment en ce qui concerne le droit d'asile, le statut de réfugié et le statut des étrangers* » (**Prod. 40 de la requête introductive**).

XII-31 Ainsi, eu égard à leurs objets respectifs, les associations requérantes ont chacune un intérêt manifeste à faire valoir que l'instruction contestée porte une atteinte grave et immédiate à leurs intérêts ainsi qu'aux intérêts publics qu'elles défendent, en particulier en ce qu'elle prévoit, sans base légale, un examen du statut des personnes hébergées au sein d'un SIAO sans le consentement de celles-ci ainsi que la persistance de l'intervention des équipes mobiles relevant du ministère de l'intérieur au sein de centres d'hébergement d'urgence pour y réaliser des contrôles en complément de la transmission des informations. En outre, l'instruction prévoit des modalités de transmission des données qui méconnaissent les exigences du droit à la protection des données personnelles.

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

XIII. Quatrièmement, les dispositions de l'instruction litigieuse peuvent valablement faire l'objet d'un recours en annulation.

XIII-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 du 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, n° 78.519, au Recueil). »

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).

XIII-2 En l'espèce, c'est sans conteste en des termes généraux et impératifs, univoques et non dubitatifs que l'instruction litigieuse demande à l'ensemble des préfets de département et de région d'agir « pour atteindre les objectifs rappelés dans la présente circulaire » (**Prod. 1 de la requête introductive** – p. 4).

Plus précisément encore, l'instruction prévoit qu'« une coordination doit être organisée au plan départemental entre les services de l'OFII et les SIAO, sous l'autorité du préfet » et souligne qu'« il [...] revient [aux préfets destinataires] de mettre en place des réunions associant les directions territoriales (DT) de l'OFII, les SIAO, les DDCS(PP) et les services préfectoraux en charge de l'asile et du séjour, dans le but d'organiser et d'assurer le pilotage de cette collaboration. » (Ibid.)

Ainsi, « *des réunions régulières et des échanges d'informations* » entre l'ensemble de ces acteurs sont prévus par l'instruction (*Ibid.* – p. 3).

En ce sens, l'instruction prévoit deux séries de règles particulièrement détaillées.

D'une part, elle fixe de façon détaillée « *les modalités de coopération entre l'OFII et le SIAO* », lesquelles impliquent tout particulièrement, selon l'instruction, la mise « *en place des instances ou réunions techniques mensuelles spécifiquement dédiées aux échanges entre le SIAO de chaque département et l'OFII, qui permettront notamment un examen des situations individuelles* » (*Ibid.* – p. 3).

A ce titre également, l'instruction définit le comportement que les autorités préfectorales mais aussi l'OFII et même les SIAO doivent adopter selon la situation administrative des ressortissants concernés (*Ibid.* – pp. 5-6).

D'autre part, l'instruction détermine « *les modalités de transmission de données entre l'OFII et le SIAO* », en détaillant aussi bien les conditions de « *transmission par le SIAO à l'OFII de la liste des demandeurs d'asile et des réfugié* » que celles de « *transmission des informations par l'OFII pour l'application des dispositions de l'article L. 744-7 du CESEDA relatives aux demandeurs d'asile ayant refusé une offre d'hébergement dédiée* » (*Ibid.* – pp. 7-10).

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

XIII-2.1 D'abord, il convient de relever que les auteurs de l'instruction 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.

Certes, le principe même de la communication par le SIAO à l'OFII de « *la liste des personnes en application de l'article L. 345-2-2 du même code ayant présenté une demande d'asile ainsi que la liste des personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire* » est prévu par l'article L. 744-6 du CESEDA.

Cependant, l'instruction est allée bien au-delà en déterminant de façon détaillée les conditions dans lesquelles les SIAO et l'OFII doivent coopérer sous l'autorité du préfet.

Et ce, en visant des objectifs qui ne figurent aucunement dans les dispositions législatives.

Dès lors, et de ce seul fait, il apparaît nettement que l'objet principal de l'instruction litigieuse est de créer des obligations, notamment envers les autorités administratives, afin de mettre en œuvre une série d'objectifs qui eux-mêmes ne procèdent pas directement de la loi ou encore de règlements.

En outre, en fixant également les modalités de « *coopération entre le SIAO et l'OFII* » concernant les « *déboutés [de l'asile] hébergés dans le dispositif généraliste* » (*Ibid.* – p. 7), l'instruction dépasse manifestement le champ d'application des dispositions de l'article L. 744-6 du CESEDA, lesquelles ne visent la communication d'informations qu'au sujet des « *personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire* ».

A ce titre, l'instruction fait par elle-même œuvre de création normative sans base légale.

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

Mais il y a plus.

XIII-2.2 Ensuite, il est manifeste que l'instruction 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 l'instruction.

Ainsi, et d'une part, il ressort des dispositions de l'instruction qu'il a été demandé aux préfets de département et de région de mettre en place :

« un pilotage, qui doit être effectué au niveau de chaque département » du dispositif d'hébergement des « *demandeurs d'asile et de réfugiés hébergés dans le dispositif généraliste* » et des échanges d'informations entre les acteurs de ce dispositif concernant ces personnes hébergées (*Ibid.* – p. 3).

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 l'instruction 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 l'instruction puisque, une fois encore, il est prévu que les ministres indiquent à leur intention qu'« une coordination doit être organisée au plan départemental entre les services de l'OFII et les SIAO, sous l'autorité du préfet » qu'il « revient [à ce dernier] de mettre en place des réunions associant les directions territoriales (DT) de l'OFII, les SIAO, les DDCS(PP) et les services préfectoraux en charge de l'asile et du séjour, dans le but d'organiser et d'assurer le pilotage de cette collaboration. » (*Ibid.* – p. 4).

En outre, l'instruction impose aux préfets de rendre compte régulièrement de la mise en œuvre du dispositif litigieux afin de permettre une « évaluation annuelle » du dispositif (*Ibid.* – p. 10).

D'autre part, l'instruction détaille de façon précise les missions et obligations qui pèsent sur l'OFII et ses agents.

En particulier, il est prévu qu'une « coopération doit s'organiser localement entre le SIAO et la direction territoriale de l'OFII territorialement compétente » ou encore que cette coopération « doit s'exercer à chaque étape du parcours des personnes » (*Ibid.* – p. 4).

En outre, à propos des réfugiés présents dans un hébergement d'urgence généraliste, l'instruction indique que « l'OFII, disposant de la liste des bénéficiaires de la protection internationale hébergés dans le dispositif d'hébergement généraliste transmise mensuellement par le SIAO, s'assurera, en lien avec les SPADA, que ces personnes bénéficient de ces dispositifs d'intégration adaptés et que les plus vulnérables sont orientés vers les CPH » (*Ibid.* – p. 4).

Parallèlement, il est prévu que « *dans le cas des personnes déboutés du droit d'asile mais éligibles à une mesure de régularisation, en particulier pour motif de santé, le SIAO et l'OFII doivent coopérer pour les accompagner, dans le prolongement de l'action conduite au sein des hébergements dédiés aux demandeurs d'asile vers un hébergement ou un logement de droit commun.* » (Ibid. – p. 7).

L'ensemble de l'instruction comporte donc des obligations nouvelles à destination des autorités administratives.

XIII-2.3 Enfin, l'instruction implique également à l'égard d'administrés tels que les SIAO et leur personnel plusieurs obligations qui ne découlent pas davantage de la loi.

En particulier, et d'une part, l'instruction fixe les conditions de mise en œuvre du principe de communication par le SIAO à l'OFII de « *la liste des personnes en application de l'article L. 345-2-2 du même code ayant présenté une demande d'asile ainsi que la liste des personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire* », tel que prévu par l'article L. 744-6 du CESEDA.

Or, à cette occasion, l'instruction crée des obligations spécifiques qui ne découlent pas directement de la loi ou d'autres dispositions réglementaires.

Ainsi, l'instruction litigieuse prévoit que « *le SIAO adressera chaque mois à l'OFII la liste des demandeurs d'asile pris en charge dans l'hébergement d'urgence généraliste et un suivi des situations individuelles sera ensuite assuré dans le cadre des instances ou réunions mensuelles réunissant l'OFII et le SIAO dédiées à l'orientation des demandeurs d'asile.* » (Ibid. – p. 5) et qu'« *en cas de présence de réfugiés dans l'hébergement d'urgence généraliste, le SIAO devra les recenser et veiller à ce qu'ils soient orientés, en lien avec l'OFII, aussi vite que possible vers un dispositif adapté.* » (Ibid. – p. 6).

En outre, les modalités techniques et temporelles de transmission par chaque SIAO sont fixées par l'instruction, laquelle prévoit en particulier que « *cette transmission est effectuée au plus tard le 10 de*

chaque mois de manière à garantir la réception des données par l'OFII préalablement à la tenue des réunions mensuelles mentionnées au I/A. » (Ibid. – p. 8).

D'autre part, au-delà même de la mise en œuvre de la seule communication d'informations prévues par la loi, l'instruction va au-delà en évoquant des obligations de coopération plus vaste qui s'imposent aux SIAO.

Au demeurant, il est même prévu une « *coopération entre le SIAO et l'OFII* » concernant non pas seulement « *les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale* » mais aussi les « *déboutés hébergés dans le dispositif généraliste* » (Ibid. – p. 7).

Enfin, l'instruction litigieuse prévoit une obligation de coopération avec l'OFII.

Pourtant, l'article L. 345-2-6 du CASF prévoit, depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) que :

« Pour l'exercice de ses missions, le service intégré d'accueil et d'orientation peut passer des conventions avec : [...] 7° Les dispositifs spécialisés d'hébergement et d'accompagnement, dont le dispositif national de l'asile, les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les services de l'aide sociale à l'enfance ».

En somme, le mode de coopération fixé par la loi est la conclusion de conventions, lesquelles ne sauraient être remplacées par une instruction ministérielle.

XIII-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 l'instruction du 4 juillet 2019 ne peuvent qu'être regardées que comme étant impératives et générales.

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

Sur l'illégalité de l'instruction

XIV. D'emblée, l'instruction litigieuse est privée de toute base légale puisqu'elle est fondée sur les dispositions de l'alinéa 5 de l'article L. 744-6 du CESEDA – dans leur rédaction issue de l'article 13, I, 5° de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie – qui sont elles-mêmes contraires à la Constitution.

En tout état de cause, faute à ce stade de décret d'application, les auteurs de l'instruction ont, d'une part, privé celle-ci de toute base légale en l'édicant alors même que les dispositions légales de l'article L. 744-6 du CESEDA ne sont pas encore entrées en vigueur et, d'autre part, méconnu de façon manifeste leur propre compétence.

Surtout, en prévoyant, sans base légale, un examen du statut des personnes hébergées au sein d'un SIAO sans le consentement de celles-ci, l'instruction porte gravement atteinte au principe légal d'accueil inconditionnel en hébergement d'urgence au profit de « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* ».

En outre, en prévoyant la persistance de l'intervention des équipes mobiles relevant du ministère de l'intérieur au sein de centres d'hébergement d'urgence pour y réaliser des contrôles en complément de la transmission des informations, toujours sans base légale et sans rappel des garanties exigées par le Conseil d'Etat, l'instruction porte gravement atteinte au droit au respect du domicile des associations qui gèrent des centres d'hébergement ainsi que des personnes hébergées.

Enfin, les modalités de transmission des données prévues par l'instruction méconnaissent 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 – telle que modifiée par l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 – et du règlement n° 2016/679, dit « *règlement général sur la protection des données* ».

Sur la méconnaissance par les dispositions de l'article L. 744-6, al. 5, du CESEDA des droits et libertés que la Constitution garantit

XV. En premier lieu, à la suite de la question prioritaire de constitutionnalité déposée, par mémoire distinct, tendant à faire constater l'inconstitutionnalité des dispositions de l'alinéa 5 de l'article L. 744-6 du CESEDA – lesquelles prévoient que le service intégré d'accueil et d'orientation communique mensuellement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration la liste des demandeurs d'asile, des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire qui sont hébergés au titre du dispositif d'hébergement d'urgence –, les exposantes entendent soulever le moyen tiré de ce que les dispositions de l'instruction litigieuse seraient privées de fondement légal dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel venait à déclarer ces dispositions législatives contraires à la Constitution.

En effet, cette instruction a été directement prise en application des dispositions législatives litigieuses.

En effet, la notice de l'instruction précise que « *la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 dispose que les SIAO communiquent mensuellement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) la liste des personnes demandeurs d'asile ou bénéficiaires d'une protection hébergées au titre des obligations de l'Etat en matière d'hébergement d'urgence. La présente instruction fixe, d'une part, les modalités de coopération entre l'OFII et les SIAO et, d'autre part, les modalités de transmission de données entre ces entités* » (**Prod. 1 de la requête introductive**).

De fait, l'instruction – en particulier en sa partie II – a notamment pour objet de préciser « les modalités de transmission de données entre l'OFII et le SIAO », telle que prévue par « *la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a introduit une nouvelle disposition qui modifie l'article L 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)* » (*Ibid.*).

Il est donc manifeste que ces dispositions de l'instruction contestée à l'occasion du recours en annulation initié par les exposantes devant le Conseil d'Etat sont fondées notamment sur les dispositions litigieuses de l'article L. 744-6 du CESEDA.

Partant, une fois les dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution, l'instruction sera alors nécessairement privée de toute base légale.

De ce chef aussi, l'annulation est acquise.

Sur l'absence d'entrée en vigueur des dispositions légales de l'article L. 744-6 du CESEDA et l'incompétence des auteurs de l'instruction

XVI. En deuxième lieu, faute à ce stade de décret d'application, il apparaît que l'instruction est non seulement privée de base légale mais aussi entachée d'incompétence.

XVI-1 En droit, le régime de droit commun fixant l'entrée en vigueur des lois est prévu par les dispositions de l'article 1^{er} du code civil, aux termes desquelles :

« Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures.

En cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale. »

La seconde phrase du premier alinéa de l'article 1^{er} du code civil prévoit donc par exception un report de l'entrée en vigueur de la loi à la date d'entrée en vigueur des « *mesures d'application* » nécessaires à l'exécution des dispositions légales.

Il en est ainsi lorsque ces dispositions légales renvoient expressément à l'édiction ultérieure d'un décret.

Mais en vertu d'un principe général confirmé postérieurement à la réforme de l'article 1^{er} du code civil en 2004, le Conseil d'Etat juge

avec constance que les dispositions d'une loi entrent en vigueur immédiatement dès lors « *que l'application de ces dispositions n'était pas manifestement impossible en l'absence d'un texte réglementaire, qu'elles ne prévoyaient d'ailleurs pas* » (CE sect. 9 juin 1978, *Epoux Jaros*, n° 05185; CE, Ass. 23 oct. 1992, *Diémert*, n° 138.187 ; CE Sect. Avis 4 juin 2007, *Lagier et consorts Guignon*, n° 303.422 ; CE, 15 octobre 2014, n° 366.065).

XVI-2 Or, en l'occurrence, il convient de rappeler que l'instruction litigieuse est notamment prise sur le fondement de l'article L. 744-6 du CESEDA, tel que modifié par l'article 13 de la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018.

En particulier, ses alinéas 6 et 7 prévoient désormais que :

« Le service intégré d'accueil et d'orientation mentionné à l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles communique mensuellement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration la liste des personnes hébergées en application de l'article L. 345-2-2 du même code ayant présenté une demande d'asile ainsi que la liste des personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire.

Ces informations peuvent faire l'objet d'un traitement automatisé, dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

Certes, l'article 71, III de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 prévoit notamment que « le 5° [...] du I de l'article 13 [...] entrent en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat, et au plus tard le 1er janvier 2019 », l'article 23 du décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018 ayant par ailleurs prévu que, sauf exception, les dispositions de cette loi sont censées entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Cependant, l'alinéa 8 des dispositions législatives de l'article L. 744-6 du CESEDA dispose que :

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Ce décret est pris après avis de la Commission

nationale de l'informatique et des libertés en tant qu'il précise les modalités de transmission à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides des données relatives à la vulnérabilité et aux besoins particuliers des demandeurs d'asile, la durée de conservation et les conditions de mise à jour des informations enregistrées, les catégories de personnes pouvant y accéder et les modalités d'habilitation de celles-ci, ainsi que, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès. »

Il résulte nécessairement de ces dispositions législatives que, indépendamment même des dispositions finales de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018, un décret en Conseil d'Etat est indispensable pour préciser « *les modalités d'application* » du nouvel alinéa 6 de l'article L. 744-6 du CESEDA.

La circonstance que la deuxième phrase de l'alinéa 8 précise que l'exigence générale de décret en Conseil d'Etat prévue par la première phrase s'accompagne, au surplus, d'une exigence particulière d'avis préalable de la CNIL s'agissant des modalités de transmission de certaines informations à l'OFPRA renforce ce constat.

A ce titre, les implications des dispositions législatives sont donc limpides et aucunement discutables.

Au demeurant, la lettre de l'alinéa 8 de l'article L. 744-6 du CESEDA est d'autant plus univoque qu'il serait pour le moins incohérent que, pour deux dispositifs comparables de transmission d'information, le législateur ait exigé pour l'un un décret en Conseil d'Etat avec au surplus un avis préalable de la CNIL mais ait entendu, pour l'autre et par contraste, ne même pas imposer de décret en Conseil d'Etat pour mettre en œuvre un dispositif tout aussi sensible.

Enfin, il n'est manifestement pas inutile de relever que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (ci-après « CNIL ») a souligné dans son avis sur le projet de loi qui est aux sources des dispositions litigieuses qu'elle :

« juge indispensable que le projet de loi prévoie l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat pour définir les conditions de mise en œuvre des nouvelles enquêtes administratives envisagées. Elle souligne, compte tenu des enjeux particuliers soulevés par ces enquêtes, que la stricte

proportionnalité du dispositif ne pourra être garantie sans l'adoption d'un acte réglementaire spécifique adaptant la liste des traitements et des catégories de données susceptibles d'être consultés par le service enquêteur et limitant les catégories de données communicables à l'OFPRA aux informations strictement nécessaires au regard des finalités poursuivies. » (CNIL, Délibération n° 2018-048 du 8 février 2018 portant avis sur un projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, demande d'avis n° 18001701).

A ce jour, néanmoins, aucun décret de cette nature n'a été édicté en application des nouvelles dispositions de l'article L. 744-6 du CESEDA.

Dès lors, ces dispositions législatives ne sauraient être regardées comme entrées en vigueur.

Partant, et d'une part, il apparaît nettement que l'instruction litigieuse qui prétend notamment mettre en œuvre le dispositif de communication d'informations prévue par l'article L. 744-6 du CESEDA est, à ce jour, privée de toute base légale.

D'autre part, et corrélativement, puisqu'aux termes de l'alinéa 8 de cet article L. 744-6 du CESEDA, seul un décret a vocation à « précise[r] les modalités de transmission à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides des données relatives à la vulnérabilité et aux besoins particuliers des demandeurs d'asile, la durée de conservation et les conditions de mise à jour des informations enregistrées, les catégories de personnes pouvant y accéder et les modalités d'habilitation de celles-ci, ainsi que, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès », c'est à tort et au prix d'une incompétence manifeste que les auteurs de l'instruction ont entendu définir eux-mêmes ces précisions.

A ce titre déjà, l'illégalité de l'instruction apparaît nécessairement établie, ce qui justifie son annulation.

Mais il y a bien plus.

Sur la méconnaissance du principe légal d'accueil inconditionnel en hébergement d'urgence et du principe de dignité de la personne humaine

XVII. **En quatrième lieu**, il est manifeste que l'instruction litigieuse méconnaît gravement 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* ».

XVII-1 En droit, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles :

« 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 et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être 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'hébergement d'urgence prend en compte, de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie. »

En outre, l'article L. 345-2-4 du même code prévoit 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. ».

XVII-2 Corrélativement, et toujours en droit, il importe de rappeler que la dignité de la personne humaine constitue l'un des principes les plus fondamentaux qui jouit d'une forte protection tant au plan constitutionnel qu'europpéen et international.

Ainsi, aux termes de l'alinéa 10 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 :

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. »

L'alinéa 11 du même texte ajoute que :

« Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a admis l'existence d'un « principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine » (Cons. const., Déc. n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 ; v. récemment Cons. const. Déc. n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017).

Le principe de dignité est également protégé par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, laquelle prévoit en son article 3 que « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.* »

Sur ce fondement, la Cour européenne a estimé que la Convention imposait aux Etats d'assurer le respect de la dignité humaine (v. not. Cour EDH, G.C., 28 septembre 2015, *Bouyid c. Belgique*, n° 23380/09, §81, 88 et 89 ; Cour EDH, G.C., 17 juillet 2014, *Svinarenko et Slyadnev c. Russie*, n°s 32541/08 et 43441/08 ; Cour EDH, G.C., 26 octobre 2000, *Kudla c. Pologne*, n° 30210/96).

A cet égard, il y a d'ailleurs lieu de rappeler que les personnes étrangères, en particulier lorsqu'elles sont en situation de précarité et dépourvues de logement, sont particulièrement vulnérables ce qui requiert une protection spéciale (cf. Cour EDH, G.C., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, § 251; v. aussi Cour EDH, G.C., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, n° 29217/12, § 97-99; pour les mineurs, v. également Cour EDH, 5 avril 2011, *Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08, § 87 et Cour EDH, 5^e Sect. 28 février 2019, *Khan c. France*, n° 12267/16, § 71).

En outre, la circonstance que les ressortissants étrangers soient dépourvus de tout droit au séjour et même qu'ils soient en instance d'éloignement n'est pas de nature à les priver *ipso facto* de la protection requise du fait de leur grande vulnérabilité, notamment car « *la protection absolue conférée par l'article 3 de la Convention [...] prédomin[e] sur la qualité d'étranger en séjour illégal* » (Cour EDH, 5 avril 2011, *Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08, § 87; v. aussi Cour EDH, 5^e Sect. 19 janvier 2012, *Popov c. France*, n° 39472/07, § 91).

Par ailleurs, conformément aux principes interprétatifs dynamiques de la Convention (Cour EDH, G.C. 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, n° 34503/97, § 68 à 86), ces exigences européennes peuvent être utilement éclairées par un ensemble de normes issues du Conseil de l'Europe.

En ce sens, il convient de souligner qu'aux termes d'une recommandation du 19 janvier 2000, relative au droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a affirmé que :

« [L]a satisfaction des besoins humains matériels élémentaires (à tout le moins, la nourriture, l'habillement, l'hébergement et les soins médicaux de base) découle de la dignité inhérente à tout être humain et constitue la condition d'existence de l'homme, ainsi que de son épanouissement » (Conseil de l'Europe, Comité des ministres, recommandation n° R (2000) 3, adoptée le 19 janvier 2000).

Cette recommandation formule, en outre, la préconisation suivante :

« Le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires devrait être justiciable, toute personne en situation d'extrême précarité devant pouvoir l'invoquer directement devant les autorités et le cas échéant devant les tribunaux. » (*ibid.*, principe 3).

XVIII. Or, en l'occurrence, l'instruction remet frontalement en cause ces principes et exigences en prévoyant un examen du statut des personnes hébergées au sein d'un SIAO sans leur consentement et sans base légale.

XVIII-1 D'emblée, il convient de souligner que l'instruction litigieuse entend faire en sorte que « *l'hébergement des personnes s'effectue selon une prise en charge adaptée à chaque situation juridique : accueil et hébergement des demandeurs d'asile dans des hébergements dédiés dans l'attente de la fixation de leur statut ou en vue de la préparation de leur transfert, accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale, préparation au retour des déboutés du droit d'asile.* » (**Prod. 1 de la requête introductive** – p. 3).

Ainsi, l'instruction prévoit qu'« à chaque étape du parcours des personnes », les « échanges entre le SIAO de chaque département et l'OFII » ont vocation à « permettr[e] notamment un examen des situations individuelles. » (*Ibid.* – p. 4).

Dans le cadre de cet examen, l'instruction litigieuse entend fixer des règles de conduite distinctes selon les situations dans lesquelles se trouvent les personnes hébergées :

- « 1. Les publics souhaitant présenter une demande d'asile »
- « 2. Après l'enregistrement au guichet unique : les primo-demandeurs en possession d'une attestation de demande d'asile »
- « 3. Les bénéficiaires de la protection internationale »
- « 4. Les personnes déboutées de leur demande d'asile »

XVIII-2 Dès lors, à l’occasion de la mise en place du dispositif légal prévu au 6^{ème} alinéa de l’article L. 744-6 du CESEDA – lequel ne concerne pourtant que la communication d’informations du SIAO à l’égard de l’OFII relatives aux demandeurs d’asile ou aux personnes bénéficiaires d’une protection internationale –, l’instruction a prévu un dispositif d’examen du statut administratif des personnes hébergées au sein d’un SIAO sans leur consentement et sans base légale.

XVIII-2.1 Or, à l’instar de la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l’examen des situations administratives dans l’hébergement d’urgence – dont les potentialités ont été strictement restreintes par le Conseil d’Etat CE, 11 avril 2018, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, n° 417.206 ; v. aussi CE, Ord. Ref. 20 février 2018, n° 417.207) –, il est manifeste que l’instruction litigieuse a pour objet 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.

En atteste amplement le fait qu’une quatrième catégorie – pourtant non concernée par le dispositif du 6^{ème} alinéa de l’article L. 744-6 du CESEDA – soit visée par l’instruction : « *Les personnes déboutées de leur demande d’asile* ».

A leur égard, l’instruction reconnaît d’ailleurs que « *la transmission d’information prévue par la présente instruction ne concerne que les demandeurs d’asile et les bénéficiaires de la protection internationale* ».

Mais de façon fort significative, elle avance « toutefois, [que] la coopération entre le SIAO et l’OFII peut permettre à l’OFII de proposer systématiquement aux déboutés hébergés dans le dispositif généraliste des rendez-vous avec la DT OFII territorialement compétente pour la présentation du dispositif de l’aide au retour volontaire et promouvoir, le cas échéant, l’accompagnement offert par ces dispositifs. Il revient en effet à l’OFII d’organiser, **en lien avec le SIAO et la préfecture territorialement compétente**, la bonne information des personnes déboutées sur leurs droits. » (**Prod. 1 de la requête introductive** – p. 7)

XVIII-2.2 Ce faisant, il est indéniable que l’instruction remet en cause 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* », quel que soit sa nationalité ou son statut administratif, et son corollaire, la continuité de la prise en charge.

Fondés notamment sur l’article L. 345-2-2 du code de l’action sociale et des familles, ces principes sont cardinaux tant pour les bénéficiaires nécessairement vulnérables de cette protection sociale que pour l’ensemble des acteurs de la veille sociale, de l’hébergement, et de l’accompagnement.

Il n’est d’ailleurs pas inutile de rappeler que l’accès à dispositif d’hébergement d’urgence se fait principalement via l’appel au « 115 ». Depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la gestion du 115 et le traitement des demandes d’hébergement d’urgence des personnes sans abri est assuré par le SIAO.

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.

Le 115 est reconnu officiellement depuis 1997 comme numéro d’appel d’urgence : il s’agit ainsi d’un service d’urgence au même titre que les pompiers ou le SAMU (en ce sens, v. la circulaire du 30 mai 1997, « *Transformation du numéro vert « Accueil sans abri » en numéro d’urgence à trois chiffre* » ; et la décision n° 2017-1251 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 23 octobre 2017).

Ainsi, la loi a organisé des conditions d’accès appropriées pour répondre à cette urgence sociale et à la réalité des conditions de vie des personnes à la rue.

Toute personne a droit à un accès immédiat au dispositif d’hébergement d’urgence, lequel n’implique pas seulement d’assurer un toit aux personnes sans abri. Mais en vertu des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-

3 du CASF, ce dispositif doit aussi permettre de leur apporter une assistance immédiate et un ensemble de prestations essentielles (alimentation, hygiène, hébergement, soins, accompagnement personnalisé) jusqu'à ce qu'une solution stable lui soit trouvée.

Le dispositif est d'ailleurs financé au titre de l'aide sociale (Art. L. 111-1, L. 111-2 et L. 121-7 du CASF).

Or, le législateur n'a prévu qu'une seule condition quant à l'accès à ce dispositif : l'existence d'une « *situation de détresse psychique, médicale ou sociale* », ce qui suffit à ouvrir à « toute personne sans abri » un « *accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* » (Art. L. 345-2-2, al. 1^{er}, du CASF).

En vertu de l'alinéa 2 de l'article L. 345-2-2 du CASF, cette situation est appréciée à partir d'une évaluation de l'état de la personne et de ses besoins, laquelle est réalisée par des professionnels du secteur sanitaire, social et médico-social.

En ce sens, la circulaire n° DGCS/1A/2010/271 du 16 juillet 2010 relative au « *référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion* » définit les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge, ainsi que les prestations devant être assurées et les modalités d'intervention, dont le respect du secret professionnel et l'anonymat.

Compte tenu de son objectif légal centré sur la protection de « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* » (Art. L. 345-2-2, al. 1^{er}, du CASF), l'accueil en hébergement d'urgence repose sur un système déclaratif et certaines personnes peuvent être enregistrées sous des pseudonymes, en raison notamment de leur état psychique ou de craintes justifiant des mesures de protection.

Cet accueil n'implique en aucune façon la production de pièces justificatives déterminées. Et ce, tant lors de l'appel au 115 que lors de l'admission en centre d'hébergement d'urgence. Par contraste, il est d'ailleurs à noter que l'admission en centre d'hébergement et de réinsertion sociale implique une « *demande d'admission à l'aide sociale signée par l'intéressé et des documents qui la justifient* » (Art. R. 345-4 du CASF), lesquels ne sont toutefois pas obligatoires.

XVIII-2.3 Or, en prévoyant un véritable tri selon le statut administratif des personnes, l'instruction en vient à hiérarchiser voire à mettre en concurrence les situations de pauvreté et de misère sur le fondement de critères discriminatoires.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler l'analyse réalisée par le Défenseur des droits à propos de la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence, laquelle entendait également mettre en place un tel dispositif de tri entre les ressortissants étrangers hébergés selon leur statut administratif :

« En organisant l'intervention de représentants de la préfecture et de l'OFII dans les structures d'hébergement de droit commun relevant de l'aide sociale, [la circulaire litigieuse] opère une confusion entre la mise à l'abri - droit fondamental inconditionnel - et une forme de contrôle de la situation administrative des hébergés au regard de leur droit au séjour et ce, dans le but de réorienter les personnes en situation irrégulière "vers un dispositif adapté en vue de l'organisation d'un départ contraint". [...]

L'inconditionnalité de l'accueil implique un principe d'égalité entre personnes sans abri et en situation de détresse. Par ailleurs, le Défenseur des droits ne remet pas en cause le fait que des personnes dépourvues de droit au séjour puissent être éloignées du territoire français. Il estime en revanche que le choix qui est fait de lutter contre la saturation du dispositif par le contrôle de la régularité du séjour des hébergés n'est pas pertinent.

En effet, l'objectif de « fluidification » du parc d'hébergement, à défaut d'une adéquation entre le nombre de personnes à la rue et le nombre de places effectives d'hébergement, conduit à « réduire le nombre de personnes qui, hébergées pour une durée parfois longue, restent "sans statut" » ainsi que le mentionne explicitement la circulaire. Au regard du cadre légal, l'objectif de fluidification devrait pourtant se faire à partir d'autres critères que ceux de la situation administrative des intéressés ; il ne devrait s'opérer qu'au seul regard de leur vulnérabilité via un examen de la « situation de détresse médicale, psychique et sociale » prescrit par le code de l'action sociale et des familles. »

(Observations en intervention du Défenseur des droits sur CE, Ord. Ref. 20 février 2018, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, n° 417.207 pp. 3 et 4).

Cette analyse est entièrement transposable aux modalités de contrôle administratif des situations individuelles mises en place par l'instruction litigieuse, car ces modalités, d'une part, méconnaissent frontalement la mission de protection sociale que la loi confère au dispositif d'hébergement et, d'autre part, troublent gravement l'exercice de cette mission légale par les gestionnaires des centres d'hébergement puisqu'ils contribuent malgré eux à des missions qui sont aux antipodes des principes qui gouvernent leur vocation sociale.

Le tout, sans aucune base légale.

A cet égard, il convient d'ailleurs de lire l'instruction litigieuse en combinaison avec l'instruction N° DGCS/5A/1A/5C/2019/112 du 9 mai 2019 relative à la campagne budgétaire du secteur « *Accueil, hébergement et insertion* » pour 2019, telle qu'éditée par le ministre du logement, qui elle-aussi évoque une nouvelle organisation des orientations des personnes qui sollicitent le service d'urgence 115/SIAO :

*« Vous veillerez également en lien avec la préfecture à ce que tous les outils prévus par la loi du 10 septembre 2018, qui sont rappelés par l'information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale, soient mobilisés pour fluidifier le parc généraliste et garantir que les publics soient hébergés en fonction de leur situation administrative. Les personnes sous procédure Dublin doivent normalement être orientées vers les hébergements qui leur sont dédiés dans le département à proximité du pôle régional Dublin afin de faciliter leur transfert vers l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile. Les déboutés du droit de l'asile sont normalement orientés vers les dispositifs de préparation au retour (DPAR). A cet égard, pour mémoire, **la préfecture doit veiller à ce que les déboutés accueillis dans le parc généraliste fassent bien l'objet d'une mesure d'éloignement** dès le rejet de la demande d'asile par l'OFPRA pour certains demandeurs d'asile (réexamens, ressortissants de pays d'origine sûrs) et que cette mesure soit bien exécutée dès lors que les voies de recours juridictionnelles ont été épuisées. Cela ne signifie pas pour autant*

qu'une fin de prise en charge doive être prise à l'encontre de ces personnes si cette mesure n'est pas mise en œuvre, conformément au principe de l'inconditionnalité de l'accueil. ».

Désormais, les personnes sans-abri, hébergées dans le dispositif généraliste et qui ont été déboutées de leur demande d'asile, doivent donc faire l'objet d'une mesure d'éloignement notifiée par les préfectures et « *normalement être orientées vers les dispositifs de préparation au retour (DPAR)* » gérés par le ministère de l'intérieur, dispositifs qui ne sont plus seulement destinés au départ volontaire mais aussi au départ « *contraint* » et ne font l'objet d'aucun encadrement par la loi.

Il en est de même pour les « Dublinés » qui doivent être orientés pour leur transfert contraint (cf. la note du 6 juillet 2018 relative à la « *fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile* » édictée par le directeur général des étrangers en France et le directeur général de l'OFII, laquelle est visée par l'instruction litigieuse alors même qu'elle est désormais abrogée faute de publication conformément aux exigences de l'article R. 312-7 du code des relations entre le public et l'administration ; v. également CE, Ord. Ref. 19 décembre 2016, *Cimade*, n° 405.471).

Au demeurant, un tel objectif d'exécution des mesures d'éloignement – qui n'a d'ailleurs pas été présenté lors des débats parlementaires relatifs à l'élaboration du 6^e alinéa de l'article L 744-6 du CESEDA – ne fait l'objet d'aucune information auprès des personnes sans abri qui sollicitent le service d'urgence 115.

La mise en œuvre de ces nouvelles orientations remet donc frontalement en question le droit des personnes à un hébergement d'urgence et le principe d'inconditionnalité de l'accueil ainsi que les missions de protection des personnes en détresse assurées par les 115/SIAO et les associations de solidarité – en vertu des articles L. 115-1 et L. 311-1 du CASF.

De plus, une telle confusion entre la mission de protection sociale et les objectifs relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière affecte les « *principes éthiques et déontologiques* » (Art. D. 142-1-1 du CASF) qui s'imposent aux intervenants sociaux, en particulier en matière de confidentialité (en ce sens, v. not. l'arrêté NOR : SSAA1812300A du

22 août 2018 relatif au diplôme d'Etat d'assistant de service social, le code de déontologie de l'association nationale des assistants de service social – ANAS adopté le 28 novembre 1994; l'arrêté NOR : SSAA1812297A du 22 août 2018 relatif au diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé ou encore le code de déontologie de l'organisation nationale des éducateurs spécialisés –ONES).

Plus généralement, le fait même que les informations collectées par les intervenants sociaux auprès des personnes en situation de détresse puissent être communiquées à d'autres administrations susceptibles de prendre des mesures affectant la situation de ces personnes est préjudiciable à l'efficacité du dispositif de protection sociale.

En effet, une telle situation ne peut qu'entraîner une perte de confiance des personnes en difficulté à l'égard des intervenants sociaux, alors même que l'existence d'une relation de confiance est indispensable à l'accompagnement social ainsi qu'à l'accès aux droits.

XVIII-2.4 Enfin, et corrélativement, il convient de relever que l'instruction remet également en cause l'accès à l'hébergement d'urgence fondé sur un système déclaratif et donc l'exigence de consentement des personnes concernées.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler qu'à la demande de ses adhérents, la FNARS (devenue « *Fédération des acteurs de la solidarité* ») a développé l'un des premiers logiciels permettant aux 115 d'assurer le traitement des demandes d'hébergement, leur suivi ainsi que d'établir des données agrégées d'observation sociale.

Le logiciel ProGdis a été autorisé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (ci-après « CNIL) par la délibération n°2010-418 du 16 novembre 2010. Les données statistiques issues de ProGdis ont permis à la fédération de produire régulièrement le « baromètre 115 ».

Parallèlement, la direction générale de la cohésion sociale (ci-après « DGCS ») a développé son propre logiciel, SI SIAO.

Ce traitement de données, dont la DGCS est responsable, a été imposé en juin 2018 à l'ensemble des 115/SIAO. Il comporte un volet

« insertion » qui a été développé en premier (gestion des demandes et des orientations vers l'hébergement d'insertion et le logement adapté), et un volet « urgence » (gestion et orientation des demandes au 115).

En application du cadre légal, la DGCS est autorisée par la délibération n°2011-224 du 21 juillet 2011 de la CNIL à mettre en œuvre le traitement SI SIAO des demandes d'hébergement d'urgence et de logement d'insertion *« compte tenu que »* :

- *l'ensemble des données saisies est collecté à titre facultatif, et dans le cadre du suivi individuel du demandeur d'hébergement ou de la personne hébergée ;*

- *la collecte des données traitées est strictement encadrée afin de ne pas basculer d'un recueil de données objectives vers un fichage subjectif des demandeurs d'hébergement et des personnes hébergées ;*

- *la transmission des données aux directions départementales de la cohésion sociale ne permettra ni l'identification directe ni l'identification indirecte des personnes ;*

- *les personnes concernées seront individuellement informées de leurs droits d'accès, de rectification et d'opposition, **de la faculté d'exercer librement ces droits et de l'absence de conséquences, en particulier à l'égard du demandeur d'hébergement, d'un défaut de réponse**» (CNIL, Délibération n°2011-224 du 21 juillet 2011)*

Dans son autorisation, la CNIL *« constate que, malgré la légitimité et la nécessité d'un suivi personnalisé des personnes concernées par les structures d'hébergement, le traitement automatisé de données nominatives constitue per se un risque de « fichage » des populations hébergées.*

Elle appelle donc l'attention de la DGCS et des opérateurs SIAO sur le fait que les mesures de sécurité à mettre en œuvre doivent effectivement garantir les droits des personnes concernées, notamment en évitant toute confusion entre les données de suivi individuel, « de terrain », et d'évaluation des politiques publiques, par les services déconcentrés de l'Etat.

Ainsi, elle porte l'attention de la DGCS sur le fait que l'ensemble des

informations traitées ne doit faire l'objet d'aucune transmission nominative, ou réutilisation, qui serait contraire à l'intérêt de la personne. » (Ibid.)

Cette autorisation prévoit, en outre, que « *La Commission prend acte du caractère obligatoire de la saisie de ces données, mais surtout du fait que **cette obligation de saisir ne signifie pas, pour la personne concernée, une obligation de répondre.** Par exemple, le nom et le prénom d'un demandeur d'hébergement pourront être saisis au moyen d'un « X », d'un « espacement » ou, à terme, d'un numéro séquentiel pour valider l'acte de saisie, alors même que le demandeur n'aurait indiqué ni son nom, ni son prénom » (Ibid.).*

Partant, le 115/SIAO ne peut pas contraindre les personnes concernées à produire des documents et à justifier de leur statut administratif. Car une fois encore, la décision d'orientation vers le dispositif d'hébergement d'urgence n'est prise qu'en fonction de leur état et de leurs besoins.

Or, l'article L 744-6 du CESEDA prévoit que chaque SIAO « *communiqu^e mensuellement* » à l'OFII « *la liste des personnes hébergées [...] ayant présenté une demande d'asile ainsi que la liste des personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire* ».

Une telle communication ne peut être réalisée qu'à partir de l'extraction des données prévues dans SI SIAO. Il ne peut donc s'agir que des données déclarées et dont disposent les 115/ SIAO.

Pourtant, la loi du 10 septembre 2018 dont sont issues les nouvelles dispositions de l'article L 744-6 du CESEDA n'a pas modifié les conditions d'accès au dispositif d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale.

En particulier, elle ne prévoit pas l'obligation pour les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale de déclarer leur statut pour être hébergés dans le dispositif généraliste, ni l'obligation pour les 115/ SIAO de collecter les données sur le statut administratif des personnes.

Dès lors, l'échange organisé par l'instruction n'est possible que si les personnes acceptent de déclarer leur statut.

Or, faute de base légale et faute également pour l'instruction d'avoir prévu une telle exigence de consentement des personnes concernées à la collecte des informations, l'examen du statut des personnes hébergées au sein d'un SIAO prévu par l'instruction est manifestement illégal.

De ce seul chef, l'illégalité de l'instruction est acquise.

Mais il y a plus.

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

XIX. En deuxième lieu, il est manifeste qu'en prévoyant la persistance de l'intervention des équipes mobiles relevant du ministère de l'intérieur au sein de centres d'hébergement d'urgence pour y réaliser des contrôles en complément de la transmission des informations, toujours sans base légale et sans rappel des garanties exigées par le Conseil d'Etat, l'instruction porte gravement atteinte au droit au respect du domicile des associations qui gèrent des centres d'hébergement ainsi que des personnes hébergées.

XIX-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. n° 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.

XIX-2 En outre, et toujours en droit, il est à noter 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*, 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).

XIX-3 Enfin, il importe de rappeler qu'à l'occasion d'un recours initié contre la circulaire du ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence, le Conseil d'Etat a eu l'occasion – tant en référé qu'en juge de l'excès de pouvoir – d'encadrer les conditions d'intervention des équipes mobiles placées sous l'autorité des préfets au sein des centres d'hébergement d'urgence par une série de garanties.

En particulier, le Conseil d'Etat a jugé qu'aucune information ne saurait être collectée auprès des personnes concernées sans respecter leur consentement et, corrélativement, qu'aucun pouvoir de contrainte n'était conféré aux équipes mobiles placées sous l'autorité du préfet de sorte qu'elles ne peuvent pénétrer dans les centres sans consentement des intéressés :

« 4. Considérant, en premier lieu, que cette circulaire se borne à prévoir l'intervention dans les structures d'hébergement d'urgence d'équipes 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 de la situation administrative des personnes hébergées, de les informer sur leurs droits et, le cas échéant, d'envisager de les réorienter ; que ces équipes sont exclusivement chargées de recueillir, auprès des personnes hébergées qui acceptent de s'entretenir avec elles, les informations que ces personnes souhaitent leur communiquer ; que, par elle-même, la circulaire ne confère, et ne saurait d'ailleurs légalement conférer, aucun pouvoir de contrainte aux agents appelés à se rendre dans les lieux d'hébergement, que ce soit à l'égard des personnes hébergées ou des gestionnaires des lieux d'hébergement ; que la circulaire ne saurait, en particulier, constituer un titre pour pénétrer dans des locaux privés hors le consentement des personnes intéressées ; que, dans ces conditions, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les auteurs de la circulaire attaquée auraient méconnu le droit au respect de la vie privée, en particulier l'inviolabilité du domicile, garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». (CE, 11 avril 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n° 417.206 ; v. aussi CE, Ord. Ref. 20 février 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n° 417.207).

XIX-4 Or, en l'espèce, il y a lieu de relever que l'instruction litigieuse confirme le dispositif de contrôle prévu par la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence en ces termes :

« Il convient de veiller à l'articulation entre ce nouveau dispositif de transmission d'informations et les équipes mobiles mises en places par la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence. Dans un premier temps, celles-ci pourront être mobilisées en complément des échanges d'information SIAO-OFII afin de faciliter l'identification et l'orientation des demandeurs d'asile et des réfugiés vers les dispositifs adaptés. A terme, les équipes mobiles ne devraient plus intervenir qu'à titre subsidiaire, lorsque des difficultés seront rencontrées avec des structures d'hébergement dans les transmissions d'information. » (Prod. 1 de la requête introductive – p. 4).

Ce faisant, l'instruction érige le contrôle administratif par l'intervention des équipes mobiles placées sous l'autorité des préfets – tel qu'initialement prévu par la circulaire du 12 décembre 2017 – en une véritable modalité particulière du dispositif plus général ainsi conçu par l'instruction.

Pire encore, en qualifiant le contrôle administratif par l'intervention des équipes mobiles de « *subsidiaire* » et en prévoyant qu'il ne sera mis en œuvre que « *lorsque des difficultés seront rencontrées avec des structures d'hébergement dans les transmissions d'information* », l'instruction entend manifestement conférer une dimension punitive à ce contrôle.

En d'autres termes, si les SIAO refusent de communiquer les informations requises, ou si les centres d'hébergement et les intervenants sociaux refusent de mettre à jour les données relatives aux statuts des personnes dont ils ont connaissance après l'admission dans leur structure – compte tenu, notamment, de l'atteinte au principe légal d'un accueil « *inconditionnel* » ou « *universel* » de toutes les personnes en situation de détresse ou encore au principe de confidentialité que cette communication pourrait entraîner –, l'autorité préfectorale se réserve la possibilité d'une intervention directe via une équipe mobile.

Or l'instruction, n'ayant aucunement prévu qu'une telle intervention ne pouvait être légale qu'à la condition de respecter l'ensemble des garanties explicitement requises par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 11 avril 2018 (n° 417.206), il est manifeste qu'elle est elle-même manifestement entachée d'illégalité.

Et ce, au regard notamment du droit au respect du domicile.

Car nul ne peut sérieusement contester que les locaux des structures d'hébergement d'urgence constituent bien des lieux privés assimilables à un domicile à au moins 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).

Pourtant, en dépit de la protection constitutionnellement et conventionnellement requise dont disposent ces centres, c'est toujours en vain que l'on cherchera une base légale à l'intervention en ces lieux des agents des équipes mobiles ainsi confirmée par l'instruction litigieuse, sans prévoir les garanties requises par le Conseil d'Etat.

A ce titre aussi, l'illégalité de l'instruction est donc caractérisée.

De ce chef également, l'annulation de l'instruction litigieuse s'impose.

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

XX. En cinquième et dernier lieu, il est tout aussi manifeste que l'instruction 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 – telle que modifiée par l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 – et du règlement n° 2016/679, dit « *règlement général sur la protection des données* » (ci-après « *RGPD* »).

XX-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*, 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 ».

XX-2 En application de ces principes fondamentaux, et encore en droit, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés :

« Les données à caractère personnel doivent être :

1° Traitées de manière licite, loyale et, pour les traitements relevant du titre II, transparente au regard de la personne concernée ;

2° Collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. Toutefois, un traitement ultérieur de données à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données, s'il est réalisé dans le respect des dispositions du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 et de la présente loi, applicables à de tels traitements et s'il n'est pas utilisé pour prendre des décisions à l'égard des personnes concernées ;

3° Adéquates, pertinentes et, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, limitées à ce qui est nécessaire ou, pour les traitements relevant des titres III et IV, non excessives ;

4° Exactes et, si nécessaire, tenues à jour. Toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder ;

5° Conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Toutefois, les données à caractère personnel peuvent être conservées au-delà de cette durée dans la mesure où elles sont traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques. Le choix des données conservées à des fins archivistiques dans l'intérêt public est opéré dans les conditions prévues à l'article L. 212-3 du code du patrimoine ;

6° Traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, ou l'accès par des personnes non autorisées, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées. ».

En outre, l'article 5 de la même loi prévoit que :

« Un traitement de données à caractère personnel n'est licite que si, et dans la mesure où, il remplit au moins une des conditions suivantes :

1° Le traitement, lorsqu'il relève du titre II, a reçu le consentement de la personne concernée, dans les conditions mentionnées au 11 de l'article 4 et à l'article 7 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précédemment mentionné ;

2° Le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci ;

3° Le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;

4° Le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique ;

5° Le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ;

6° Sauf pour les traitements effectués par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions, le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant. »

Corrélativement, il convient de rappeler qu'aux termes des dispositions de l'article 5 du règlement général sur la protection des données n° 2016/679 en date du 27 avril 2016, relatives aux « principes relatifs au traitement des données à caractère personnel » :

« 1. Les données à caractère personnel doivent être :

a) traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (licéité, loyauté, transparence) ;

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités; le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques n'est pas considéré, conformément à l'article 89, paragraphe 1, comme incompatible avec les finalités initiales (limitation des finalités);

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données);

d) exactes et, si nécessaire, tenues à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder (exactitude);

e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; les données à caractère personnel peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques conformément à l'article 89, paragraphe 1, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation);

f) traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité);

2. Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité). »

L'article 6 du même règlement prévoit, concernant la « *licéité du traitement* », que :

« 1. Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

a) la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques;

b) le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;

d) le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique;

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement;

f) le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.

Le point f) du premier alinéa ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions.

2. Les États membres peuvent maintenir ou introduire des dispositions plus spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement pour ce qui est du traitement dans le but de respecter le paragraphe 1, points c) et e), en déterminant plus précisément les exigences spécifiques applicables au traitement ainsi que d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, y compris dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX.

3. Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par:

a) le droit de l'Union; ou

b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi.

4. Lorsque le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, le responsable du traitement, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, tient compte, entre autres:

a) de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé;

b) du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement;

c) de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10;

d) des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées;

e) de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation. »

Enfin, l'article 7 du règlement, relatif quant à lui aux « conditions applicables au consentement », prévoit que :

« 1. Dans les cas où le traitement repose sur le consentement, le responsable du traitement est en mesure de démontrer que la personne concernée a donné son consentement au traitement de données à caractère personnel la concernant.

2. Si le consentement de la personne concernée est donné dans le cadre d'une déclaration écrite qui concerne également d'autres questions, la demande de consentement est présentée sous une forme qui la distingue clairement de ces autres questions, sous une forme compréhensible et aisément accessible, et formulée en des termes clairs et simples. Aucune partie de cette déclaration qui constitue une violation du présent règlement n'est contraignante.

3. La personne concernée a le droit de retirer son consentement à tout moment. Le retrait du consentement ne compromet pas la licéité du traitement fondé sur le consentement effectué avant ce retrait. La personne concernée en est informée avant de donner son consentement. Il est aussi simple de retirer que de donner son consentement.

4. Au moment de déterminer si le consentement est donné librement, il y a lieu de tenir le plus grand compte de la question de savoir, entre autres, si l'exécution d'un contrat, y compris la fourniture d'un service,

est subordonnée au consentement au traitement de données à caractère personnel qui n'est pas nécessaire à l'exécution dudit contrat. »

XX-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.*).

XXI. En l'occurrence, l'instruction litigieuse, en particulier sa partie II relative aux « *modalités de transmission de données entre l'OFII et le SIAO* », a gravement méconnu l'ensemble de ces principes.

Et ce, à bien des égards.

Sur les réunions mensuelles

XXI-1 Premièrement, il convient de rappeler que l'instruction prévoit la mise « *en place des instances ou réunions techniques mensuelles spécifiquement dédiées aux échanges entre le SIAO de chaque département et l'OFII, qui permettront notamment un examen des situations individuelles* » (**Prod. 1 de la requête introductive** – p. 4).

A l'occasion de ces réunions, les informations transmises par les SIAO ont nécessairement vocation à être utilisées, en vue d'un « *examen des situations individuelles* » qui « *doit s'exercer à chaque étape du parcours des personnes* ».

En effet, l'instruction prévoit elle-même – après avoir rappelé l'objectif d'examen des situations des personnes hébergées assigné à ces réunions – que c'est « à cette fin » que « *les SIAO transmettront mensuellement à l'OFII, selon les modalités précisées en point II la liste des demandeurs d'asile et des personnes bénéficiant d'une protection internationale hébergés dans les structures d'hébergement d'urgence généraliste. Seul l'OFII sera destinataire de ces informations.* » (Ibid.).

Or, ces réunions qui réunissent SIAO, DT OFII, DDCSP et services préfectoraux en charge de l'asile et du séjour et visent à assurer le pilotage de cette coordination ainsi que le suivi des objectifs à atteindre n'ont pas pour seul objet la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés.

Elles sont également élargies à l'examen de la situation des personnes qui souhaitent déposer une demande d'asile ainsi qu'à celles qui, à la fin de leur parcours, sont déboutées.

Et ce, sans que le consentement des personnes concernées ne soit requis.

De même, il ressort de l'instruction que ces échanges visent également la situation des personnes sans abri qui sont en attente d'une orientation du 115/SIAO, sans se limiter aux seules personnes « *hébergées* » ainsi que le prévoit pourtant l'article L. 744-6 du CESEDA.

Il n'est pas moins significatif que la « *notice technique relative aux modalités d'extraction et de transmission des données à transmettre à l'OFII par les SIAO* » diffusée par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en juillet 2019 (**Prod. 1**) vise aussi, parmi les personnes concernées par la communication des listes à l'OFII, les demandeurs d'asile et les réfugiés accueillis dans le dispositif d'hébergement d'insertion.

Et ce, alors même que l'article L. 744-6, alinéa 6, du CESEDA ne prévoit une telle communication que pour les personnes hébergées dans

le dispositif d'hébergement d'urgence prévu par l'article L. 345-2-2 du même code.

En outre, les finalités des réunions à l'occasion desquelles les listes d'information ont vocation à être utilisées ont également été élargies à de nombreux sujets, tel l'examen de la situation administrative, l'orientation vers les dispositifs gérés par le ministère de l'intérieur (Centre d'accueil et d'examen des situations – CAES ; Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile – PRAHDA ; Hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile – HUDA ; Centres d'accueil pour demandeurs d'asile – CADA ; et Dispositifs « Départ ») ou encore le retrait des conditions matérielles d'accueil.

Ainsi, les données collectées auprès des demandeurs d'asile et des personnes bénéficiant d'une protection internationale sont librement partagées.

Il en est ainsi même pour des « *données sensibles* » au sens du RGPD.

L'instruction prévoit en effet que « *dans le cas des personnes déboutées du droit d'asile mais éligibles à une mesure de régularisation, en particulier pour motif de santé, le SIAO et l'OFII doivent coopérer pour les accompagner, dans le prolongement de l'action conduite au sein des hébergements dédiés aux demandeurs d'asile vers un hébergement ou un logement de droit commun.* » (**Prod. 1 de la requête introductive** – p. 7).

Dès lors, des informations « *sensibles* » car relatives à l'état de santé des personnes déboutées en régularisation pour soins sont partagées lors de ces réunions.

Pourtant, aucune garantie n'est prévue pour s'assurer que les principes nécessaires à la protection des données – en particulier le principe de sécurité et de confidentialité – sont respectés lors de ces réunions, au cours desquelles les données contenues dans SI SIAO sont manifestement au cœur des échanges entre les différents participants.

Au demeurant, une telle situation pourrait même conduire à l'engagement de responsabilité des gestionnaires de 115/SIAO en qualité de sous-traitants, conformément aux exigences prévues par l'article 82 du RGPD.

A tous égards, donc, les modalités prévues par l'instruction méconnaissent radicalement les exigences légales et européennes de protection de données personnelles.

Sur les finalités de la communication des données

XXI-2 Deuxièmement, il n'est manifestement pas inutile de rappeler que les articles 5.a) du RGPD et 4.1) de la loi du 6 janvier 1978 modifiée requièrent que les données à caractère personnel soient traitées de manière licite, loyale et transparente.

En outre, l'article 5.1 b) du RGPD et l'article 4 de la loi de 1978 imposent également au responsable du traitement de collecter les données pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Corrélativement, il ne peut traiter ultérieurement ces mêmes données d'une manière incompatible avec ces finalités.

En somme, ce principe de finalité répond à des impératifs de transparence, de prévisibilité et de sécurité juridique. Il s'applique au stade de la collecte des données à caractère personnel et doit être respecté en cas de traitement ultérieur.

Or, ces exigences peinent singulièrement à être satisfaites au regard des dispositions de l'instruction litigieuse, lesquelles prévoient que la communication des données poursuit quatre finalités :

« *Cette communication a pour finalités de :*

- *orienter les demandeurs d'asile vers les dispositifs qui leur sont dédiés, notamment les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 du CESEDA, afin d'adapter les modalités de suivi et de prise en charge de ce public ;*
- *permettre aux bénéficiaires de la protection internationale de bénéficier des dispositifs qui leur sont dédiés (contrat d'intégration républicaine, centres provisoires d'hébergement, hébergement citoyen, dispositifs d'insertion de type HOPE, etc...)*
- *fluidifier l'hébergement d'urgence de droit commun qui peut être mobilisé uniquement pour ces publics au nom de l'accueil inconditionnel en cas de détresse;*

- éviter que le montant additionnel journalier de l'ADA ne soit versé à des demandeurs d'asile alors qu'ils bénéficient d'un hébergement dans le dispositif généraliste. » (Prod. 1 de la requête introductive – p. 7).

XXI-2.1 D'abord, certaines de ces finalités sont formulées dans des termes particulièrement vagues qui ne répondent pas aux exigences du RGPD.

Il en est ainsi de la finalité consistant à « *orienter les demandeurs d'asile vers les dispositifs qui sont leur sont dédiés, notamment les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 du CESEDA, afin d'adapter les modalités de suivi et de prise en charge de ce public ;* ».

L'idée d'adaptation des « *modalités de suivi et de prise en charge* » peut en effet recouvrir bien des ambitions et objectifs.

Il en est de même de la finalité affichée tendant à « *fluidifier l'hébergement d'urgence de droit commun qui peut être mobilisé uniquement pour ces publics au nom de l'accueil inconditionnel en cas de détresse* ».

Au demeurant, une telle rédaction ouvre la voie à la mise en œuvre, par l'OFII, de ses pouvoirs de sanction à l'égard des demandeurs d'asile, en prenant une décision de refus ou de retrait des conditions matérielles d'accueil, prévues aux articles L. 744-7 et L. 744-8 du CESEDA (cf. CE, 31 juillet 2019, *Cimade et autres*, n° 428.530)

En effet, la transmission des listes nominatives par le 115/ SIAO est de nature à permettre à l'OFII d'identifier aisément les demandeurs d'asile qui ont quitté la région où ils sont assignés à résidence sans autorisation préalable (Art. R. 744-13-4 du CESEDA), alors même qu'étant orienté sans offre dans le DNA et donc laissés à la rue, ils auraient quitté cette région pour rechercher une solution d'hébergement.

XXI-2.2 Ensuite, en prévoyant que la communication des listes peut avoir pour finalité « *d'éviter que le montant additionnel journalier de l'ADA ne soit versé à des demandeurs d'asile alors qu'ils bénéficient d'un hébergement dans le dispositif généraliste* », l'instruction ouvre la possibilité que l'OFII use également de ses pouvoirs pour sanctionner

ces demandeurs d'asile d'un retrait de leur droit au versement de ce montant pour « *informations mensongères relatives à son domicile ou ses modalités d'hébergement* » (Art. D. 744-36 du CESEDA).

Or, une telle éventualité ne donne lieu à aucune information auprès des personnes concernées.

XXI-2.3 Par ailleurs, il convient de relever que l'objectif visant à « *orienter les demandeurs d'asile vers les dispositifs qui sont leur sont dédiés* » dans le DNA et qui est censé justifier la communication de la liste, est radicalement contredit par les orientations données par le ministre de l'intérieur dans une circulaire du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile, laquelle est expressément visée dans l'instruction du 4 juillet 2019.

Ainsi, la circulaire du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale prévoit notamment que :

« La prise en charge des demandeurs d'asile au programme 303 ne peut se faire que dans la limite des places indiquées dans l'annexe 1 de la présente instruction. -Les demandeurs d'asile qui ne sont pas accueillis en CADA ou tout autre structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil des demandeurs d'asile peuvent bénéficier dans les conditions définies par l'article D 744-26 du CESEDA du montant additionnel à l'allocation pour demandeur d'asile pour couvrir les frais d'hébergement et de logement. De même, en vertu du principe de spécialité budgétaire, le programme 177 n'a pas vocation à prendre en charge les demandeurs d'asile pour lesquels il existe un dispositif dédié, hors situation d'urgence et de détresse avérée. Dès lors, vous veillerez à ne pas favoriser la porosité des financements entre les places du programme 303 et celles du programme 177. Les places de chaque programme doivent faire l'objet d'une identification stable et durable. L'imputation des dépenses d'hôtel sur le programme 303 ne concerne que des places qui accueillent des demandeurs d'asile pendant leur période de prise en charge au titre de l'asile et dans la limite des places indiquées dans l'annexe 1 de la présente information. Ces places d'hôtel doivent être enregistrées dans le DNA. Les structures mixtes (c'est-à-dire rassemblant dans un même lieu places d'hébergement généraliste et

places dédiées aux demandeurs d'asile) doivent être le plus limité possible. Les situations dans lesquelles l'imputation budgétaire d'une place fluctue entre le programme 303 et 177 en fonction de la situation administrative de la personne hébergée sont à proscrire également. »

En effet, alors qu'environ 100 000 demandeurs d'asile sont hébergés dans le DNA, seulement 3 500 places en centre d'hébergement (CADA/HUDA) seront ainsi créées en 2019. Le nombre de places à l'hôtel relevant du financement du ministère de l'intérieur est aussi réduit et doit passer de 9 650 à 6 750 places. Le ministre de l'intérieur donne pour instruction aux préfets de ne pas ouvrir des places supplémentaires pour couvrir les besoins d'accueil des demandeurs d'asile. Le nombre de places dans le DNA restent ainsi constant (98 476 places pour DA en 2019/ 96 476 en 2018-en intégrant les CHUM).

Parallèlement, il est demandé aux préfets, au nom d'un principe de spécialité budgétaire dévoyé, de restreindre strictement l'accès de ces personnes et de ces familles au dispositif d'hébergement généraliste.

Et ce, alors même que le ministère de l'intérieur n'est pas compétent pour donner des orientations sur cette politique.

Cette circulaire du 31 décembre 2018 ne prévoit aucun moyen supplémentaire pour accueillir plus et mieux les demandeurs d'asile. Tout au plus rappelle-t-elle que ceux qui ne sont pas hébergés dans le DNA peuvent bénéficier du montant additionnel de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) afin de régler leurs frais de logement ou d'hébergement.

Or, tout comme pour les bénéficiaires des minimas sociaux et les travailleurs « pauvres » qui sont accueillis dans l'hébergement d'urgence généraliste, les demandeurs d'asile ne sont en réalité pas en mesure de trouver par eux-mêmes une solution de logement, ni de régler une nuit d'hôtel avec ce montant additionnel qui s'élève à seulement 7,40 euros par jour par adulte (comp. à CJUE, 27 février 2014, *Saciri*, C-79/13 ; CE 17 janvier 2018, n° 415.436).

De telles instructions ont commencé à être mises en œuvre dans certains départements (**Prod. 6 et 7**).

A l'aune des données personnelles communiquées, elles conduisent à ce qu'il soit demandé aux services d'urgence 115/SIAO de ne plus accueillir des demandeurs d'asile dans le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste relevant du ministère du logement.

La situation des demandeurs d'asile hébergés est également réexaminée, sous le contrôle de l'OFII et des DDCS. Dans certains départements, ce réexamen a conduit à la remise à la rue des personnes fragiles, seules ou avec des enfants qui étaient jusque-là hébergés en raison de leur détresse.

XXI-2.4 Enfin, il ressort de l'instruction litigieuse que **la communication par les SIAO des listes à l'OFII ne se limite pas aux quatre finalités formellement listées.**

XXI-2.4.1 En effet, il ressort de l'instruction elle-même que le dispositif qu'elle crée « *constitue un élément stratégique d'un pilotage, qui doit être effectué au niveau de chaque département* » et qui vise à « *garantir que l'hébergement des personnes s'effectue selon une prise en charge adaptée à chaque situation juridique : accueil et hébergement des demandeurs d'asile dans des hébergements dédiés dans l'attente de la fixation de leur statut ou en vue de la préparation de leur transfert, accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale, préparation au retour des déboutés du droit d'asile.* » (**Prod. 1 de la requête introductive** – p. 3).

Dès lors, et ainsi que cela a déjà été souligné précédemment, les réunions mensuelles entre l'OFII et le SIAO conduisent à organiser l'orientation des personnes en fonction de leur statut administratif ainsi qu'à un réexamen des situations individuelles des personnes hébergées sous le contrôle de l'OFII et des préfetures à des fins d'éloignement du territoire.

Une fois encore, il importe de relever que, désormais, les personnes sans-abri hébergées dans le dispositif généraliste et qui ont été déboutées de leur demande d'asile ou font l'objet d'une mesure de transfert en application du règlement Dublin, sont ciblées par des mesures d'éloignement contraint, du fait des informations ainsi collectées par les autorités préfectorales.

La mise en œuvre de ces nouvelles orientations remet en question le droit des personnes à un hébergement d'urgence et le principe d'inconditionnalité de l'accueil ainsi que les missions de protection des personnes en détresse assurées par les 115/SIAO et les associations de solidarité – en vertu des articles L. 115-1 et L. 311-1 du CASF.

De plus, il importe de souligner à nouveau qu'une telle confusion entre la mission de protection sociale et les objectifs relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière affecte les « *principes éthiques et déontologiques* » (Art. D. 142-1-1 du CASF) qui s'imposent aux intervenants sociaux, en particulier en matière de confidentialité

En définitive, la finalité affichée par l'instruction tendant à l'amélioration des conditions de vie des demandeurs d'asile apparaît donc, en réalité, détournée.

Et ce, en violation manifeste de l'article 5.1) b) du RGPD.

XXI-2.4.2 En outre, les ministres de l'intérieur et du logement opèrent également un détournement de procédure en dévoyant les missions du 115 et sa vocation d'apporter un secours et une protection.

Dès lors, l'utilisation d'un service de secours d'urgence pour contrôler les étrangers aura pour effet d'aggraver le non recours au dispositif d'hébergement d'urgence de personnes qui sont pourtant en détresse et d'alimenter les campements qui se multiplient déjà sur le territoire.

Sur les catégories de données transmises

XXI-3 Troisièmement, il apparaît nettement que certaines des catégories de données qui ont vocation à être extraites de la base SI SIAO ne répondent pas aux exigences prévues par le RGPD et la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

En effet, il convient de rappeler que selon l'article 4.3° de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, le responsable du traitement doit s'assurer que les données sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées.

Or, tel n'est pas le cas de plusieurs catégories de données visées par l'instruction litigieuse.

XXI-3.1 S'agissant d'abord du **statut des personnes visées par la transmission des informations à l'OFII**, il importe de relever que la communication à l'OFII concerne les personnes hébergées qui « *ont présenté une demande d'asile* » ou qui « *ont obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire* ».

Or, au regard des finalités déterminées dans l'instruction interministérielle, ces données apparaissent insuffisamment précises, notamment faute de toute indication temporelle sur l'entrée dans la procédure d'asile ou sur l'obtention du statut.

Ainsi, les bénéficiaires d'une protection internationale peuvent avoir obtenu ce statut depuis de nombreuses années et ne plus relever des dispositifs dédiés à l'intégration des « *primo-arrivants* ».

Il en est de même des personnes qui ont pu déposer une demande d'asile à un moment de leur parcours et qui relèvent aujourd'hui du dispositif d'hébergement d'urgence généraliste et non du DNA.

Une telle carence n'est d'ailleurs aucunement comblée par la « *notice technique relative aux modalités d'extraction et de transmission des données à transmettre à l'OFII par les SIAO* » diffusée par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en juillet 2019, puisqu'aucune indication temporelle au regard de la procédure d'asile et de l'obtention du statut n'y figure.

Contrairement à ce que mentionne l'instruction interministérielle les personnes dont les informations sont transmises ne sont donc pas « *précisément identifiées* ».

Le manque de clarté de l'instruction peut ainsi conduire à la transmission de données de personnes sans abri qui ne relèvent pas de la compétence de l'OFII et du DNA et ainsi porter une atteinte grave au droit au respect de leur vie privée et familiale.

Un tel constat s'impose d'autant plus que l'instruction litigieuse ne précise pas si la communication des listes ne concerne que des données collectées à compter postérieurement à sa signature, le 4 juillet 2019, ou si celle-ci a un effet rétroactif – à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 qui a créé l'alinéa 6 de l'article L. 744-6 du CESEDA ou même bien antérieurement afin de toucher l'ensemble des personnes hébergées quelle que soit leur date d'entrée dans le centre d'hébergement.

Or, faute d'avoir prévu une restriction temporelle, la « *mise à jour* » des statuts prévue par l'instruction peut conduire à affecter les données de personnes qui n'ont même pas été informées de cette possible transmission à l'OFII.

XXI-3.2 S'agissant ensuite de l'adresse de l'hébergement, il résulte de l'instruction litigieuse qu'en plus de l'état civil et du statut des personnes (demandeurs d'asile/ bénéficiaire d'une protection internationale), **le fichier transmis par le 115/SIAO à l'OFII devra comprendre l'adresse de l'hébergement des personnes concernées.**

Selon l'instruction, cette donnée serait justifiée par la nécessité de « *déterminer le caractère très temporaire ou non de l'hébergement dans lequel se trouve la personne afin d'en tirer les conséquences sur l'attribution ou non du montant additionnel de l'ADA* ».

Or, non seulement la transmission de l'adresse – c'est-à-dire, du numéro et du nom de la voie et de la ville où est hébergée la personne – n'apporte à l'OFII aucun renseignement de nature à déterminer le caractère temporaire ou stable de l'hébergement.

Mais au surplus, l'adresse de l'hébergement n'est pas davantage pour l'OFII, une donnée utile dans l'attribution du montant additionnel de l'allocation.

En effet, selon les articles L. 744-9 et D. 744-26 du CESEDA, le montant additionnel de l'ADA est attribué selon deux conditions textuellement définies : le demandeur d'asile doit accepter les conditions matérielles d'accueil lors de l'enregistrement de la demande d'asile et il ne doit pas être hébergé ou logé à titre gratuit.

Au demeurant, les centres d'hébergement remettent aux demandeurs d'asile une déclaration de domiciliation dont le modèle est fixé par arrêté du ministre chargé de l'asile. L'OFII dispose donc de leur adresse postale, qui est celle de l'association ou de l'organisme qui les accompagne dans leurs démarches d'asile, et non l'adresse de leur lieu d'hébergement (Art. R. 744-2 du CESEDA).

Enfin, et en tout état de cause, la communication mensuelle de cette donnée n'est en tout état de cause pas adéquate.

En effet, l'accueil au sein de l'hébergement d'urgence n'est parfois assuré que pour quelques nuits et les personnes peuvent être amenées à changer de lieu de manière répétée, en fonction des places d'hébergement disponibles et de l'ouverture et de la fermeture des structures temporaires.

Par contraste, la transmission de cette information sans le consentement préalable des demandeurs d'asile apparaît utile à l'OFII dans la perspective d'un retrait du montant additionnel, aux motifs que l'intéressé aurait fourni des informations mensongères relatives à leur domicile ou leurs modalités d'hébergement (Art. D 744-36 du CESEDA). Or, une fois encore, une telle perspective ne donne lieu à aucune information auprès des personnes concernées.

De même, la communication de l'adresse des demandeurs d'asile pourrait également être utilisée de manière préjudiciable aux demandeurs d'asile, dans l'hypothèse où ils feraient l'objet d'une obligation de quitter le territoire français pendant la procédure ou dans le cas du rejet de leur demande par l'OFPRA ou la CNDA.

Or, ces perspectives néfastes à la protection des personnes hébergées, notamment en qualité de demandeurs d'asile ou de bénéficiaires d'une protection internationale, sont à mille lieues des objectifs formellement assignés au dispositif de communication des données personnelles.

XXI-3.3 S'agissant enfin de la **collecte et la transmission du numéro AGDREF et de la nationalité précise des personnes**, l'instruction prévoit que le SIAO devra prochainement procéder à la transmission de ce numéro d'identification AGDREF ainsi que de la nationalité précise des personnes hébergées.

A ce stade, le numéro AGDREF et la nationalité précise des personnes ne sont pas des données dont le traitement dans SI SIAO est autorisé par la CNIL.

En effet, selon la délibération n°2011-224 du 21 juillet 2011, « *la nationalité des personnes concernées ne doit 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. Dès lors, il conviendra de renseigner la situation d'une « arrivée massive » ou d'un « cas particulier » (oui/non), seule une réponse positive à cette question permettant de saisir la nationalité en toutes lettres. »*

La transmission de ces données impliquera donc que les 115/ SIAO devront les collecter lors des appels au 115 et lors de la mise à jour des données par les intervenants des structures ces données.

Or, une telle démarche conduirait les SIAO à exercer un contrôle qu'ils ne peuvent pas légalement assurer.

A cet égard, il convient une fois encore de rappeler qu'en vertu des dispositions légales applicables, l'accès à l'hébergement d'urgence doit être garanti à toutes les personnes sans abri, y compris à celles qui n'auraient pas de justificatif, conformément au principe légal d'inconditionnalité de l'accueil et au système déclaratif qui caractérise ce dispositif exclusivement au service de l'urgence sociale.

Surtout, le contrôle des documents et de l'identité des personnes sans abri ne peut manquer d'entraîner un effet dissuasif à leur égard.

En dépit de leur situation de détresse, un grand nombre de ces personnes n'appelleront plus le 115. De même, le signalement fait au 115 par des professionnels (maraudes) ou des particuliers de personnes et de familles à la rue et en détresse sera aussi entravé. Les intervenants des Samu sociaux et des dispositifs de la veille sociale ne seront donc plus en mesure d'exercer leur action d'assistance.

A tous égards, donc, les catégories de données censées faire l'objet de transmission en vertu de l'instruction ne sauraient être regardées

comme adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées.

Sur l'insuffisance de la sécurité et de la confidentialité des données

XXI-4 Quatrièmement, il apparaît tout aussi nettement que les mesures de sécurité et de confidentialité des données prévues par l'instruction ne sont pas suffisantes.

En effet, il importe de rappeler que les données du SI SIAO sont librement partagées avec l'OFII lors des réunions mensuelles.

Aux termes de l'article R. 611-1 du CESEDA, « *le traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé AGDREF2 (Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France) [...] peut être consulté et mis en relation avec d'autres traitements concernant les procédures intéressant les ressortissants étrangers* ».

Or, une telle mise en relation d'AGDREF 2 avec le fichier extrait du SI SIAO et transmis à l'OFII n'a pas été explicitement exclue par l'instruction litigieuse.

Par ailleurs, l'instruction prévoit une interconnexion SI SIAO/DNA-NG. Or, en application du 2° de l'article R. 744-47 du CESEDA, les agents chargés de l'accueil des demandeurs d'asile relevant des services centraux et déconcentrés des ministères de l'intérieur et des affaires sociales ont accès au DNA-NG, ce qui ouvre un accès aux données extraite du SI SIAO à bien d'autres autorités que le seul OFII.

La diffusion par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), en juillet 2019, d'un document intitulé « *Configuration utilisateur et procédure d'utilisation de Zed Free* » (**Prod. 2**) a encore accru les interrogations à cet égard, dans la mesure où strictement aucune indication ne figure concernant les personnes habilitées par l'OFII pour recevoir et consulter ce fichier ou encore, plus généralement, concernant le traitement par l'OFII de ce fichier.

Partant, l'instruction litigieuse est, à ce titre aussi, illégale.

Sur l'absence d'encadrement du nouveau traitement consécutif à la communication des données

XXI-5 Cinquièmement, l'instruction litigieuse n'a prévu strictement aucune indication sur les modalités de « *traitement* » de ces données par l'OFII ainsi que sur les conditions dans lesquelles celui-ci assure la conservation et l'archivage de ces fichiers.

En effet, la communication des informations relatives aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale hébergés implique nécessairement la création d'un nouveau traitement sous la responsabilité de l'OFII.

Pourtant, si l'instruction se prononce sur les modalités de communication des données extraites de SI SIAO et, à ce titre, pose des obligations exclusivement à l'égard des SIAO, elle ne précise et n'encadre pas le traitement géré par l'OFII qui résulte de cette communication.

En particulier, les exigences légales et européennes relatives à la protection des données – en particulier le RGPD – impliquent notamment de déterminer explicitement les finalités du traitement, ses destinataires et dépositaires ou encore de préciser les conditions d'informations des personnes dont les données sont collectées.

Faute d'avoir procédé à un tel encadrement, le traitement créé par l'instruction litigieuse est nécessairement illégal, entachant ainsi l'instruction elle-même d'une illégalité manifeste.

Sur l'insuffisance de l'information des personnes

XXI-6 Sixièmement, l'information des personnes concernées par la collecte de leurs données personnelles ne répond pas aux obligations de transparence et de loyauté.

Alors que la personne concernée par un traitement de données doit recevoir une information délivrée de façon concise, transparente, compréhensible et aisément accessible, en des termes clairs et simples,

l'instruction interministérielle se borne à renvoyer cette information au moment de la collecte des données sans aucune autre indication.

Autrement dit, elle fait reposer l'information des personnes sur les 115/SIAO, sans leur apporter de quelconque renseignement sur les termes et les modalités de l'information à donner.

En pratique, lors de l'appel des personnes, les 115/SIAO assurent une information minimale quant à l'existence du traitement, par un affichage ou la remise d'une notice. Cependant, et à ce stade, la DGCS n'a pas encore communiqué le détail des modalités d'information, comme l'imposent le RGPD.

Par ailleurs, l'obligation d'information des personnes qui devrait être effectuée par l'OFII, puisqu'il traite ensuite les données, n'est tout simplement pas prévue.

A cet égard, il ressort même de la « *notice technique relative aux modalités d'extraction et de transmission des données à transmettre à l'OFII par les SIAO* » diffusée par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en juillet 2019 (**Prod. 1**) qu'une série d'actualisation des données contenues dans SI SIAO est prévue et concerne toutes les structures (« *en lien avec les gestionnaires de structures* »).

Cela inclut donc tous les centres d'hébergement d'urgence mais aussi d'insertion, les dispositifs hivernaux, les résidences hôtelières à vocation sociale, les centres spécialisées dans l'accueil des femmes victimes de violences (Femmes VV) ou encore les associations accompagnant les personnes hébergées à l'hôtel. Sont aussi concernées les personnes sans abri en contact avec les Samu sociaux et maraudes qui interviennent sur signalement du SIAO/115.

Or, strictement aucune information de ces personnes n'est prévue concernant ces actualisations et leur consentement n'est pas davantage requis.

Au surplus, et une fois encore, le manque de clarté des formulations utilisées quant aux diverses finalités des échanges implique qu'en tout état de cause, l'information délivrée aux personnes concernées ne répond résolument pas aux exigences de loyauté et de transparence prévues par le RGPD.

Cela est d'autant plus surprenant que la même direction générale de la cohésion sociale a diffusé une instruction N° DGCS/SDFE/2019/151 du 1^{er} juillet 2019 relative à l'application du règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD) au traitement de données à caractère personnel dénommé « *agrément CIDFF* », en rappelant les principes cardinaux de ce règlement.

Sur les carences en matière de conservation des données transmises

XXI-7 Septièmement, et en écho aux griefs précédents, les conditions de conservation des données transmises sont manifestement affligées de carences conséquentes.

En effet, comme l'imposent les exigences légales et européennes relatives à la protection des données, les données traitées doivent être conservées pendant une durée qui ne doit pas excéder celle nécessaire aux finalités poursuivies.

Or, l'instruction interministérielle ne prévoit tout simplement aucune limite de durée à la conservation des données transmises puis traitées par l'OFII.

Ce faisant, elle méconnaît gravement et manifestement l'article 5 du RGPD ou encore l'article 4 de la loi du 26 janvier 1978 modifiée.

XXI-8 Partant, et quelle que soit la manière dont il est possible de l'interpréter, il est manifeste que l'instruction litigieuse porte gravement atteinte au droit au respect des données personnelles, tel que régi notamment par la loi du 6 janvier 1978 et le RGPD.

Cette circonstance est, elle-aussi, nécessairement de nature établir l'illégalité de l'instruction et suffit à justifier son annulation.

XXII. A tous égards, donc, l'instruction est vouée à l'annulation.

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

Avec toutes conséquences de droit.

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

Productions :

- 1) Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), « *Notice technique relative aux modalités d'extraction et de transmission des données à transmettre à l'OFII par les SIAO* », juillet 2019
- 2) Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), « *Configuration utilisateur et procédure d'utilisation de Zed Free* », juillet 2019
- 3) Courriel adressé par la DGCS, 3 septembre 2019.
- 4) Courriel adressé par Interlogement 93, 4 septembre 2019
- 5) Communiqué de presse, 12 juillet 2019, « Hébergement d'urgence : La Fédération de la solidarité Bretagne dénonce l'orientation des services de l'Etat »
- 6) Courrier adressé le 11 juillet 2019 à la préfète de la Région Bretagne par la Fédération des Acteurs de la Solidarité Bretagne
- 7) Courrier du SIAO 35, 2 juillet 2019 et articles de presse (10 juillet et 2 août 2019).
- 8) Tribune de Florent Gueguen, directeur de la FAS et de Florence Lamarque, présidente de la FNSS, « *Transmission des fichiers du 115 à l'Ofii : une grave atteinte au principe d'inconditionnalité* », 24 juillet 2019
- 9) Entretien avec Florence Lamarque (Samu Social de Bordeaux), 24 juillet 2019
- 10) Entretien avec Vincent Hubert (Espérer 95), 24 juillet 2019
- 11) Entretien avec Maxence Delaporte (Interlogement 93), 24 juillet 2019
- 12) Courriels DDCSP 07 du 24 mai 2019 avec fichier nominatif annexé
- 13) Courrier du président de la fédération des acteurs de la solidarité - Auvergne-Rhône-Alpes, 16 avril 2019
- 14) Courriel DDCSP 07 du 17 mai 2019
- 15) Courriel de la Fédération des acteurs de la solidarité en date du 21 mai 2019 et réponse du DDCSP 07