

**CONSEIL D'ETAT**

**SECTION DU CONTENTIEUX**

**REFERE SUSPENSION**

**(Article L. 521-1 du code de justice administrative)**

**REQUETE ET MEMOIRE**

- POUR :**
- 1. La Fédération des Acteurs de la Solidarité, dont le siège social est situé 76 rue du Faubourg Saint-Denis à PARIS (75010), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

*Désignée comme représentant unique au sens des dispositions de l'article R. 411-6 du code de justice administrative*

- 2. La Fondation Abbé Pierre, dont le siège social est situé 3/5 rue de Romainville à PARIS (75019), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 3. Le Secours Catholique, dont le siège social est situé 106 rue du Bac à PARIS (75007), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 4. France Terre d'Asile, dont le siège social est situé 24 rue Marc Seguin à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

- 5. Médecins sans frontières, dont le siège social est situé 8 rue Sabin à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 6. Médecins du Monde, dont le siège social est situé 62 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 7. Emmaüs Solidarité, dont le siège social est situé 32 rue des Bourdonnais à PARIS (75001), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 8. Emmaüs France, dont le siège social est situé 47 Avenue de la Résistance à MONTREUIL (93100), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 9. La Fondation de l'Armée du Salut, dont le siège social est situé 60 rue des frères Flavien à PARIS (75020), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 10. La Ligue des Droits de l'Homme, dont le siège social est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 11. Le Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s, dont le siège social est situé 3 villa Marcès à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette**

**qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

- 12. La CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués), dont le siège social est situé 64 rue Clisson à PARIS (75013), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 13. Association Droit au Logement, dont le siège social est situé 29 rue Ledru-Rollin à PARIS (75012), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 14. L'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Non Lucratifs Sanitaires et Sociaux, dont le siège social est situé 15-17 rue Albert à PARIS (75013), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 15. La Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne Privés Non Lucratifs, dont le siège social est situé 179 rue de Lourmel à PARIS (75015), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 16. Aurore, dont le siège social est situé 34 Boulevard de Sébastopol à PARIS (75004), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 17. L'Association des Cités du Secours Catholique, dont le siège social est situé 72 rue Orfila à PARIS (75020), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

- 18. Le Centre d'Action Sociale Protestant, dont le siège social est situé 20 rue Santerre à PARIS (75012), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 19. Association Nationale le Refuge, dont le siège social est situé 2 rue Germain à MONTPELLIER (34000), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 20. La Fédération d'Entraide Protestante, dont le siège social est situé 47 rue de Clichy à PARIS (75009), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 21. L'Association Nationale des Assistants de Service Social, dont le siège social est situé 15 rue de Bruxelles à PARIS (75009), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 22. Dom'Asile, dont le siège social est situé 46 boulevard des Batignolles à PARIS (75017), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 23. Le Centre Primo Levi, dont le siège social est situé 107 avenue Parmentier à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 24. Oppelia, dont le siège social est situé 20 rue Daumesnil à PARIS (75012), prise en la**

**personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

**25. L'Association Les Petits Frères des Pauvres, dont le siège social est situé 64 avenue Parmentier à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

**26. Charonne, dont le siège social est situé 3 Quai d'Austerlitz à PARIS (75013), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

**27. JRS France - Service Jésuite des Réfugiés, dont le siège social est situé 12 rue d'Assas à PARIS (75006), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**

**28. La CIMADE, dont le siège social est situé 64, rue Clisson à PARIS (75013), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

*SCP SPINOSI & SUREAU*

**CONTRE** : La circulaire NOR : INTK1721274J du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence (**Prod. 1**)

Les vingt-sept organisations exposantes entendent déférer la circulaire susvisée au juge des référés du Conseil d'Etat, en vue d'obtenir la suspension de son exécution, et ce, jusqu'à ce qu'il soit statué sur la légalité de cette même décision faisant l'objet du recours introduit au fond (**Prod. 2**).

## FAITS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

**VI.** Estimant que l'instauration au sein des centres d'hébergement d'un tel examen du droit au séjour des personnes sans abri porterait une atteinte grave aux droits fondamentaux des personnes étrangères, les associations ont alors saisi le jour même le Défenseur des droits (**Prod. 3**).

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

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

Ainsi, Madame Marie-Arlette CARLOTTI, Monsieur Xavier EMMANUELLI, et Monsieur Louis BESSON anciens ministres du logement et des affaires sociales, et anciens et actuelle président(e)s du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, organisme rattaché aux services du premier ministre, ont adressé au président de la République un courrier le 20 décembre 2017 dans lequel ils alertent notamment sur le fait que cette mesure remet en cause « *le rapport de confiance et de confidentialité entre les travailleur social et la personne* » et que « *la légitimité des travailleurs sociaux sera mise à mal par ce changement qui ne manquera pas d'avoir des conséquences pour l'ensemble de la population en demande d'accompagnement* » (**Prod. 4**).

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

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

Dans ces conditions, les associations 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 la circulaire du 12 décembre 2017.

C'est donc la décision dont la suspension est sollicitée.

## DISCUSSION

**VII. A titre liminaire**, les associations requérantes entendent d’emblée exposer la nature exacte de leurs intentions et prétentions au titre du présent recours en référé, ainsi que le contexte contentieux plus vaste dans lequel celui-ci s’inscrit.

**VII-1** Il est d’abord manifeste que la circulaire 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.

De fait, la circulaire dispose explicitement que les « *équipes mobiles* » mises en place sous l’autorité des préfetures auront pour « *objectif [...] de réduire le nombre de personnes qui, hébergées pour une durée parfois longue, restent "sans statut" ou ne peuvent bénéficier de tous les droits attachés à leur statut* ». Le texte exige également qu’« *une mesure d’éloignement devra être rapidement notifiée* » à toute personne présente dans un centre d’hébergement d’urgence mais qui est identifiée par l’équipe mobile comme ne pouvant prétendre à un titre de séjour (**Prod. 1** – p. 3 et 4).

Dès lors, et bien que les auteurs de la circulaire s’en défendent, il est indéniable que leurs ambitions ainsi exposées remettent en cause de façon insidieuse 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* », quelque 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.

Or, en prévoyant un véritable tri selon la nationalité ou le statut administratif des personnes, la circulaire en vient à hiérarchiser voire à

mettre en concurrence les situations de pauvreté et de misère sur le fondement de critères discriminatoires.

C'est la raison principale pour laquelle les associations requérantes ont initié un recours en annulation contre la présente circulaire NOR : INTK1721274J du 12 décembre 2017 mais aussi contre l'information NOR: INTV1732719J du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

**VII-2** Toutefois, avant que le Conseil d'Etat ne se prononce sur l'ensemble des griefs visant ces circulaires, il est indispensable que les mesures profondément intrusives et susceptibles d'affecter gravement la mission de protection assumée par les centres d'hébergement qui ont été prévues par la circulaire du 12 décembre 2017 pour mettre en oeuvre cette politique de tri entre les plus vulnérables soient immédiatement suspendues.

Il en est ainsi prioritairement, d'une part, des dispositions de la circulaire litigieuses prévoyant, sans aucune base légale et au mépris du droit au respect du domicile, l'intervention des équipes mobiles relevant du ministère de l'intérieur au sein de centres d'hébergement pour y réaliser des contrôles et, d'autre part, des dispositions qui impliquent la collecte puis la divulgation des données personnelles et confidentielles de personnes hébergées, opérations auxquelles les centres d'hébergement sont en outre contraints de contribuer.

En effet, ainsi qu'il le sera pleinement démontré dans le présent recours en référé, la mise en oeuvre de ces mesures dénuées de base légale et parfaitement contraires aux droits et libertés est imminente et apparait même d'ores et déjà amorcée dans certains départements.

Il importe donc que le juge des référés du Conseil d'Etat puisse en prononcer la suspension ou qu'à tout le moins, il prive ces dispositions litigieuses de tout effet en procédant sur ces points à une interprétation neutralisante de la circulaire, dans la mesure où celle-ci ne saurait – sauf à être parfaitement illégale – autoriser de telles mesures.

### **Sur la recevabilité**

**VIII.** Il importe de souligner que les requérants sont bien recevables à solliciter la suspension de la circulaire du 12 décembre 2017.

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

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

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

*2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale [...] ».*

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

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

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

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

**X-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. 5).*

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

- « *d'apporter une aide concrète et efficace aux personnes et familles rencontrant de graves difficultés de logement [...] » ;*
- « *de les accueillir temporairement dans des résidences de logement d'urgence ou de convivialité » ;*
- « *de rechercher et de trouver des logements adaptés à leurs besoins et à leurs ressources » ;*
- « *de susciter et d'encourager les initiatives publiques ou privées permettant la production et la gestion de logements destinés aux populations défavorisées [...] » ;*
- « *d'affirmer le caractère d'assistance et de bienfaisance des actions entreprises dans le soutien et l'accompagnement pour loger les sans-abri en France [...] » ;*
- « *d'entreprendre les actions nécessaires auprès des instances nationales et internationales publiques ou privées, pour une prise en charge des problèmes liés au logement des personnes en difficulté » ;*
- « *de lutter contre toutes les formes de discrimination pour l'accès au logement » (Prod. 6).*

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

- « *D'apporter, partout où le besoin s'en fera sentir, à l'exclusion de tout particularisme national ou confessionnel, tout secours et toute aide, directe ou indirecte, morale ou matérielle, quelles que soient les opinions philosophiques ou religieuses des bénéficiaires » ;*
- « *De susciter et de favoriser la création d'œuvres de secours spéciales, d'en Poursuivre le développement, d'en faciliter le fonctionnement et d'y participer éventuellement » (Prod. 7).*

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

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

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

- « *accueillir, accompagner, protéger les mineurs isolés étrangers* »  
(**Prod. 8**).

**X-5** Médecins Sans Frontières a pour objet, selon l'article premier de ses statuts, de « *porter assistance aux populations en détresse, [...] aux victimes de catastrophes d'origine naturelle ou humaine, de situations de belligérance ou d'autres formes de violences* » et à cet égard le même article prévoit qu'elle souhaite « *mobiliser en faveur de ces populations tous les moyens humains et matériels nécessaires pour leur apporter des secours et des soins de qualité dans les délais les plus brefs, avec l'efficacité, la compétence et le dévouement requis* » (**Prod. 9**).

**X-6** Aux termes de l'article premier de ses statuts, Médecins du Monde « *révèle les risques de crises et de menaces pour la santé et la dignité afin de contribuer à leur prévention. Médecins du Monde dénonce par ses actions de témoignage les atteintes aux droits de l'homme et plus particulièrement les entraves à l'accès aux soins* »  
(**Prod. 10**).

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.

**X-7** Egalement, Emmaüs 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. 11**).

**X-8** Aux termes de l'article 4.1 de ses statuts, Emmaüs France a pour objet de « *lutter contre les causes et les conséquences de la misère et contre toutes les formes d'exclusion* ». L'article 4.2 desdits statuts indique que « *la Fédération développe et développera tous les moyens qu'elle jugera appropriés pour réaliser son objet* » (**Prod. 12**).

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

- « *la lutte contre toutes formes de précarité matérielle et morale et les situations d'exclusion sociale qui en résultent* » ;

- « *l'instauration ou la restauration des conditions permettant à toutes les personnes qui l'ont perdue de retrouver leur dignité humaine* ».

A cet égard, l'article 2 de ses statuts indique que « *les moyens d'action de la Fondation sont : [...] la gestion d'établissements et de services sociaux et médico-sociaux [...]* » (**Prod. 13**).

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

Son article 3 ajoute que : « Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes. » (**Prod. 14**).

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

- « ... de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées » ;
- « d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits » ;
- « de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité » ;
- « de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes » ;
- « de promouvoir la liberté de circulation » (**Prod. 15**).

**X-12** La CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués) a pour but, selon l'article premier de ses statuts, de « [...] manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions [...] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts [...] et au besoin par voie judiciaire [...] » (**Prod. 17**).

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

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

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

- « *d'élaborer et de défendre des propositions pour améliorer la législation, la jurisprudence, les politiques du logement* » (**Prod. 19**).

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

- « *de développer les solidarités* » ;

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

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

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

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

- « *d'assurer leur participation à l'élaboration et à l'exécution des politiques publiques et sociales, de solidarité et des programmes et Plans d'Équipement sanitaire, social et médico-social* » ;

- « *de mettre à [la] disposition [du personnel] les services techniques et de documentation susceptibles de les aider notamment sur les plans législatif et réglementaire, juridique, financier, fiscal, comptable et de conseil social* » ;

- « *de faire connaître leur esprit, leurs objectifs et leurs activités auprès des opinions publiques* » (**Prod. 20**).

**X-15** Aux termes de l'article 2 de ses statuts, la Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne Privés Non Lucratifs, a pour objet « *[...]de défendre les intérêts moraux et professionnels de ses membres au regard de leur mission dans les secteurs sanitaire, social et médico-social* » (**Prod. 21**).

**X-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. 23**).

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

Le même article indique qu'« *à cette fin, l'association crée, gère et anime des établissements et des services sociaux et médico-sociaux concourant à : l'accueil,, l'hébergement, l'accompagnement, l'insertion et le logement de personnes en situation de pauvreté, de précarité, d'exclusion sociale ou de handicap [...]* » (**Prod. 24**).

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

L'article 1.2 de ses statuts mentionne que le Centre a « *vocation de mettre en œuvre des services sociaux ou des structures sociales proposant des réponses d'aides diverses aux besoins rencontrés par les personnes s'adressant à lui : [...] aides pour l'hébergement [...]* » (**Prod. 26**).

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

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

- « *administrer et gérer tout établissement, service ou structure concourant à la réalisation de l'objet de l'association* » ;
- « *promouvoir des modes d'accueil, de prise en charge et d'intervention, variés et adaptés, répondant aux besoins spécifiques et évolutifs des personnes concernées* » (**Prod. 27**).

**X-20** Aux termes de l'article 1er de ses statuts, la Fédération d'Entraide Protestante « *à l'écoute et au service de toute personne quelles que soient [...] sa situation sociale, affirme que la pauvreté et les précarités, [...] les multiples formes d'exclusion ne sont pas des fatalités* », à cet égard le même article indique que la Fédération « *a, en conséquence, pour but d'unir les efforts de tous ses Membres pour rendre concrète et immédiate, la solidarité, dont ils proclament l'urgence et l'efficacité. Elle les engage à discerner et à nommer les causes des diverses formes de pauvreté et de souffrance, pour rétablir la dignité et l'autonomie des personnes [...]. Elle appelle à œuvrer pour un partage plus équitable plus de justice, une réhabilitation physique et psychique et l'insertion sociale* » (**Prod. 28**).

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

- « de rechercher et de définir les intérêts généraux de l'ensemble des Assistants de Service Social et de chacune de leurs catégories, notamment pour les porter à la connaissance des pouvoirs publics » ;
- « d'aider à la défense de l'honneur de la profession et à la protection du titre d'Assistant de Service Social » ;
- « Et plus largement de représenter et promouvoir, du niveau local au niveau mondial, les valeurs et la profession d'Assistant de Service Social » (**Prod. 29**).

**X-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. 31**).

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

A cet égard l'article 4 des statuts souligne que « *le Centre a pour principaux moyens d'action la mise en place d'une structure d'assistance et de soins pluridisciplinaires en France, l'élaboration et la réalisation de formations à destination des professionnels chargés d'accueillir et de soigner les victimes* » (**Prod. 33**).

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

A ce titre, l'article 3 desdits statuts indique que l'association peut « *gérer des services et des établissements, développer des pratiques dans le secteur social et médico-social* » (**Prod. 34**).

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

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

- « *la création, l'animation et la gestion de structures, établissements, maisons ou services d'accueil, d'hébergement, de logement [...]* » ;
- « *la représentation, l'assistance éventuelle des personnes auxquelles l'association a pour objet de venir en aide et la défense de leurs intérêts individuels et collectifs devant tous les types de juridictions [...]* » (**Prod. 35**).

**X-26** Aux termes de l'article 2 de ses statuts, Charonne a pour but :

- « *d'accueillir et d'apporter aux personnes ayant des difficultés [...] sociales ou médicales, liées [...] à des conditions d'existence marquées par la précarité [...] ou l'exclusion sociale, toutes aides et tous soins de nature à leur permettre de surmonter ces difficultés* » ;
- « *de gérer tout établissement, service ou activité œuvrant dans ce sens.* » (**Prod. 36**).

**X-27** Le but de JRS France - Service Jésuite des Réfugiés est, selon l'article 2 de ses statuts, « *de porter assistance aux personnes déplacées qui souhaitent bénéficier des dispositions légales relatives au droit d'asile et aux personnes réfugiées statutaires, ainsi qu'à leurs familles. Elle apporte gratuitement son concours aux demandeurs du statut de réfugié et apatride dans l'ensemble de leurs démarches juridiques et administratives* ».

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

- « *2/ d'entreprendre et de soutenir toute action en faveur des réfugiés. En particulier, elle participe à l'accueil des réfugiés reconnus, des demandeurs d'asile et des apatrides sur le territoire français* » ;
- « *3/ d'accompagner selon une logique d'accueil fraternel et dans le respect de leur culture les personnes déplacées et leurs*

*familles depuis leur arrivée sur le sol français, sans considération d'origine ou de religion » ; ‘ (Prod. 37).*

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

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

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

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

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

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

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

En revanche, les dispositions **impératives** à caractère **général** d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant



*grief, tout comme le refus de les abroger* » (CE, Sect., 18 décembre 2002, n° 233.618, publié au Recueil).

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

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

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

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

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

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

*« La circulaire fixe la procédure et les formalités nécessaires en vertu desquelles le dépôt et le traitement de ces demandes doivent être organisés ; que de telles dispositions revêtent un caractère normatif ; qu'ainsi, le Groupe d'information et de soutien des immigrés et le*

*syndicat SUD Etudiants sont recevables à en contester la légalité » (CE, 14 décembre 2001, n° 229.229).*

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

*« - bâtir localement un dispositif de suivi administratif robuste des personnes étrangères en hébergement d'urgence ;  
- veiller, en fonction de ce dispositif, à des orientations adaptées, soit vers le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile pour ceux qui souhaitent s'engager dans cette démarche ou sont déjà enregistrés comme demandeurs d'asile, soit vers le logement pour ceux qui ont droit au séjour, soit vers un transfert ou un retour pour ceux qui ne remplissent aucune condition de droit au séjour » (Prod. 1 – p. 2)*

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

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

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

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

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

**XI-2.1 D'abord**, il convient de relever que les auteurs de la circulaire ne sauraient prétendre s'être limités à éclaircir l'interprétation qu'il

convient de donner aux lois et règlements que l'autorité administrative a pour mission de mettre en œuvre.

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

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

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

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

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

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

Mais il y a plus.

**XI-2.2 Ensuite**, il est manifeste que la circulaire créé plusieurs obligations à la charge de ses destinataires mais aussi d'autres autorités administratives, lesquelles ne découlent pas directement de la

loi et dont la méconnaissance pourrait être sanctionnée par les ministres auteurs de la circulaire.

Ainsi, et d'une part, il ressort des dispositions de la circulaire qu'il a été demandé aux préfets de département et de région de « *bâtir localement un dispositif de suivi administratif robuste des personnes étrangères en hébergement d'urgence* » et de « *veiller* » dans ce cadre à procéder à un tri de ces personnes (**Prod. 1** – p. 2).

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

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

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

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

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

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

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

- *sur la base du recensement des personnes présentes dans les hébergements, procéder à une évaluation administrative. L'équipe mobile devra s'entretenir avec les personnes de nationalité étrangère, déterminer leurs conditions légales de séjour en France et s'assurer qu'elles ont pu faire valoir l'ensemble de leurs droits. [...] ».*

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

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

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

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

- *pour les personnes dont la situation au regard du séjour n'a pas fait l'objet d'une actualisation récente ou semble litigieuse : pour celles-ci, un examen de situation administrative pourra être proposé; si au terme de cet examen, il apparaissait que la personne relevait d'un des motifs légaux d'admission au séjour tels que précisés par les instructions applicables, la délivrance rapide d'un titre de séjour*

devra être effectuée et une solution de sortie vers le logement ou l'hébergement d'insertion recherchée; à l'inverse, en l'absence d'admission au séjour possible, une mesure d'éloignement devra être rapidement notifiée ;

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

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

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

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

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

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

Le fait que la circulaire ne prévoit qu'un simple droit à l'information des gestionnaires de centre d'hébergement « *au moins 24 heures* »

avant l'intervention (*Ibid.* – p. 3) confirme que ces gestionnaires ne disposent pas d'un droit d'opposition et ne sauraient refuser l'intervention de l'équipe.

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

**XI-3** Il résulte de tout ce qui précède qu'en ce qu'elles visent à imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édiction de décisions ainsi qu'à créer des droits et obligations nouveaux, les dispositions de la circulaire du 31 octobre 2017 ne peuvent qu'être regardées que comme étant impératives et générales.

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

### **Sur l'urgence**

**XII.** En droit, l'urgence justifie que la suspension d'un acte administratif soit prononcée lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre, y compris lorsque l'acte contesté « n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers » (CE, Sect., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228.815, au Recueil).

La condition d'urgence, qui s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, est ainsi remplie lorsque les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence objective et globale, justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue (CE, Sect., 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n<sup>os</sup> 229.562,

229.563 et 229.721, au Recueil ; CE, 13 novembre 2002, *Association Alliance pour les Droits de la Vie*, n° 248.310, au Recueil).

**XII-1** Dans ce cadre, pour apprécier l'urgence et de jurisprudence constante, le juge des référés tient nécessairement compte du délai dans lequel la mesure litigieuse a vocation à être mise en œuvre.

Ainsi, ne remplit pas la condition d'urgence la demande de suspension présentée plusieurs mois avant l'entrée en vigueur de la décision litigieuse (CE, ord., 28 février 2001, *Union syndicale Groupe des 10*, n° 229.881; v. aussi CE, ord., 8 mars 2001, *Union nationale des mutuelles retraite des instituteurs et des fonctionnaires de l'Éducation nationale et de la fonction publique*, n° 230.507; CE, ord., 24 avril 2001, *Sté Produits Roche*, n° 231.401).

Par contraste, la condition d'urgence sera jugée satisfaite si le juge administratif saisi n'est pas en mesure de se prononcer sur le recours pour excès de pouvoir avant l'entrée en vigueur des dispositions contestées et si l'application de ces dispositions risque de causer un grave préjudice au requérant (CE, ord., 27 juin 2001, *GAEC Le Haut de l'Isle*, n° 234.089; CE, ord. 23 août 2001, *Syndicat national des ingénieurs et des cadres de l'aviation civile*, n° 236.386).

Plus encore, la circonstance que l'exécution des actes litigieux soit imminente est un élément qui, avec les perturbations qu'une telle mise en œuvre emporteraient, révèle une situation d'urgence (CE, ord., 30 octobre 2001, *SNES, UNSA et autres*, n° 238.654, 238.656 et 238.680).

**XII-2** Ensuite, et de façon plus particulière, il convient de relever que le Conseil d'Etat estime que l'urgence à suspendre une décision en référé est caractérisée lorsque celle-ci implique la collecte et l'utilisation de données personnelles par les autorités administratives ainsi que leur transmission à des tiers sans assortir ces opérations de garanties suffisantes.

Ainsi, s'agissant du fichier « STADE » créé par un arrêté du ministre de l'intérieur, le juge des référés du Conseil d'Etat a estimé que « l'arrêté porte une atteinte grave et immédiate au droit au respect de



*la vie privée des personnes concernées, tant par la nature des données collectées et traitées et leur possible utilisation pour l'exercice des compétences dévolues à l'autorité préfectorale par l'article L. 332-16 du code du sport, que par la transmission des données collectées aux clubs sportifs **sans garantie suffisante** quant à leur utilisation par ceux-ci ; que dès lors les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue » (CE, Ord. 13 mai 2015, *Association de défense et d'assistance juridique des intérêts des supporters et autres*, n° 389.816 et al.)*

Dans le même sens, mais par contraste, le juge des référés du Conseil d'Etat a pu conclure à l'absence d'urgence sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative lorsque le gouvernement auteur de l'acte portant création du fichier litigieux a annoncé son retrait postérieurement au dépôt du recours et que le ministre de l'intérieur a donné des instructions à ses services pour qu'il ne soit pas fait application de cet acte (CE, ord. 29 octobre 2008, *Association Cap 21 et autres*, n° 321.413, 321.705 et 321.774).

**XII-3** Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que pour apprécier l'urgence, le juge des référés tient compte de la situation particulière des requérants ou, plus largement encore, des personnes susceptibles d'être affectées par la mesure et dont l'intérêt recoupe un intérêt public ou statutaire défendu par le requérant.

Ainsi, la circonstance qu'une décision entraîne des conséquences importantes sur les conditions d'existence de personnes physiques peut caractériser une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (v. not. CE, 25 février 2004, *Commune de Maurepas*, n° 256.981; CE, 5 décembre 2005, n° 278.133, au Recueil; CE, 7 mai 2014, n° 376.083).

Plus encore, le juge des référés ne néglige pas les situations de vulnérabilité mais aussi la gravité corrélative de la mesure litigieuse pour déduire des circonstances une situation d'urgence, même sur le strict terrain de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (en ce sens, v. not. CE, ord., 30 juillet 2015, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 392.043, au Recueil).

Or, à cet égard, il importe 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*, Req. n° 30696/09, § 251; v. aussi Cour EDH, G.C., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, Req. n° 29217/12, § 97-99; pour les mineurs, v. également Cour EDH, 5 avril 2011, *Rahimi c. Grèce*, Req. n° 8687/08, § 87).

Par ailleurs, 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*, Req. n° 8687/08, § 87; v. aussi Cour EDH, 5<sup>e</sup> Sect. 19 janvier 2012, *Popov c. France*, Req. n° 39472/07, § 91).

**XIII.** Or, en l'espèce, l'urgence à suspendre la circulaire litigieuse est manifeste, en ce qu'elle porte une atteinte grave et immédiate tant à la situation des associations requérantes qu'aux intérêts défendus par celles-ci – lesquels relèvent d'intérêts publics.

**XIII-1** A titre liminaire, les associations entendent souligner que la mise en œuvre effective de la circulaire litigieuse et des mesures intrusives qu'elle comporte est plus qu'imminente car à ce jour, elle a d'ores et déjà donné lieu à des commencements d'exécution et a produit des effets.

**XIII-1.1** A cet égard, il ressort de la circulaire en date du 12 décembre 2017 que, compte tenu notamment de l'objectif affiché comme pressant, les ministres de l'intérieur et de la cohésion du territoire ont demandé aux préfets de département et de région de mettre en place des équipes mobiles à très brève échéance.

Il est d'ailleurs à noter que, toujours selon les dispositions de la circulaire, le calendrier de mise en œuvre du dispositif par les préfets

doit être fixé « *en lien étroit avec* » les ministres et apparaît donc placée sous leur surveillance directe. En ce sens, il est éloquent que la circulaire ait prévu que les préfets de région devront proposer aux ministres « *dans le cadre de visio-conférences régulières* » un calendrier de déploiement des équipes mobiles et leur présenter « *un bilan mensuel de la mise en oeuvre du dispositif* » (**Prod. 1** – p. 3 et 5).

En outre, la circulaire litigieuse s'inscrit pleinement dans un contexte particulier où, selon les témoignages convergents recueillis par la presse, le ministre de l'intérieur entend « *mettre la pression aux préfets sur l'immigration irrégulière* » (**Prod. 38**).

Dès lors, il n'est donc guère surprenant que plusieurs préfets aient déjà pris des initiatives destinées à mettre en place au plus vite les consignes édictées par cette circulaire, en particulier en convoquant les responsables de centres d'hébergement (voir par exemple un courrier du préfet du Bas-Rhin en date du 5 janvier 2018 - **Prod. 39**).

Après des réunions en décembre (par exemple le 26 décembre 2017 à l'initiative du préfet de Haute-Garonne), d'autres réunions ont eu lieu au mois de janvier à l'initiative notamment du préfet de Seine-Maritime, de la préfète de la Région Normandie ou encore du préfet du Nord, tous trois le 5 janvier 2018. Chacune de ces rencontres a donné lieu à des discussions concernant la prompte mise en oeuvre de la circulaire litigieuse.

**XIII-1.2** Par ailleurs, il n'est pas inutile de relever qu'en dépit du fait que l'action des centres d'hébergement d'urgence n'est commandée – en vertu de ses missions légalement fixées par le code de l'action sociale et des familles – que par le seul impératif de protection des plus vulnérables, les centres dépendent financièrement et largement des subsides de l'Etat.

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

A titre d'éloquente illustration, lors d'un échange début janvier 2018 entre la responsable d'un centre d'hébergement et le secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis au sujet de la mise en oeuvre du vade-mecum (CHUM : Hébergement et accompagnement des migrants à Paris et en Ile-de-France) du 21 septembre 2016, le second a martelé ce qui suit : « *Nous vous demandons, une nouvelle fois, de vous conformer aux instructions qui vous sont données par les services de l'Etat qui financent le centre d'hébergement d'urgence dont vous assurez la gestion.* » (Prod. 40).

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

Or, une telle exécution imminente et même immédiate de la circulaire litigieuse accroît un peu plus encore l'urgence qui résulte des atteintes graves qu'elles emportent.

### ***Sur l'atteinte grave et immédiate à la situation des associations requérantes***

**XIV-1** Premièrement, la circulaire affecte gravement la situation des associations requérantes à plusieurs titres.

**XIV-1.1** D'abord, la mise en oeuvre de la circulaire litigieuse emporte une atteinte caractérisée au droit au respect du domicile des associations qui gèrent des centres d'hébergement.

En effet, et comme il l'a déjà été exposé, il ressort de la circulaire que ses dispositions contraignent nécessairement les centres à laisser les équipes mobiles pénétrer en leur sein pour qu'elles contrôlent les personnes hébergées, ce qui porte une atteinte manifeste à leur droit au respect du domicile.

Selon les termes même de la circulaire, il est prévu que ces équipes « *auront pour mission d'intervenir dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence, y compris hôtelières, financées sur le programme 177* » (Ibid. – p. 3), cette intrusion pouvant être renouvelée car la circulaire dispose que « *l'équipe mobile pourra se*

rendre à nouveau sur place pour s'assurer de la bonne maîtrise des règles de séjour applicables et s'informer des suites données à ses préconisations » (*Ibid.* – p. 4).

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

Or, un tel droit d'intervention d'autorités administratives relevant du ministère de l'intérieur au sein des centres d'hébergement n'est prévu par strictement aucune base légale.

**XIV-1.2** Ensuite, la mise en œuvre de la circulaire litigieuse conduit également les associations qui gèrent des centres d'hébergement à méconnaître les obligations qui leur incombent en vertu de la législation sur la protection des données personnelles et pourrait même, à ce titre, les exposer à des poursuites pénales en vertu des articles 226-16 et suivant du code pénal.

En effet, il ressort des dispositions de la circulaire que les centres d'hébergement sont appelés à collecter et/ou à transmettre aux équipes mobiles un ensemble d'informations personnelles et nominatives sur les personnes hébergées concernant leur nationalité et leur situation administrative. Car la circulaire prévoit que l'évaluation administrative est réalisée par les équipes « *sur la base du recensement des personnes présentes dans les hébergements d'urgence* » (*Ibid.* – p. 3).

Or, ainsi qu'il le sera pleinement démontré (cf. *infra* **XVII-4.1**), un tel recensement ne peut être réalisé qu'avec l'assistance des centres d'hébergement.

**XIV-1.3** Enfin, et de façon plus générale, le dispositif prévu par la circulaire est de nature à profondément affecter et troubler l'exercice par les associations qui gèrent des centres d'hébergement d'urgence des missions de protection qui leur ont été confiées.

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

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

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

Selon l'article L. 345-2-2, alinéa 2, du même code, le dispositif d'hébergement d'urgence « *doit [...] permettre [à la personne en situation de détresse], dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier* ».

L'article L. 345-2-3 du CASF précise en outre que « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* ».

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

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

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

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

**XIV-1.4** Ce seul constat suffit à établir que la circulaire contestée porte une atteinte grave et immédiate à la situation des associations requérantes, créant ainsi une urgence à en suspendre l'exécution.

Mais il y a plus.

***Sur l'atteinte grave et immédiate aux intérêts publics défendus par les associations requérantes***

**XIV-2** Deuxièmement, en effet, les décisions contestées préjudicient aussi gravement aux intérêts publics défendus par les associations requérantes.

A cet égard, les statuts respectifs des associations requérantes (cf. *supra* X) révèlent que celles-ci ont pour objet, de façon particulière, de défendre les personnes les plus vulnérables et précaires notamment face à une situation de mal-logement et, de façon plus générale, de protéger les droits et libertés constitutionnellement et conventionnellement garantis en particulier des personnes étrangères.

Or, la circulaire litigieuse ne porte pas seulement atteinte aux intérêts ainsi qu'aux droits et libertés des associations gérant les centres d'hébergement mais affecte aussi gravement ceux des personnes « *sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* » qui y sont accueillies.

Et ce, non seulement – comme il l'a déjà été souligné – en ce que les objectifs poursuivis par la circulaire remettent 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 », quelque soit sa nationalité ou son statut administratif, et son corollaire, la continuité de la prise en charge.

Mais aussi eu égard aux modalités de mise en œuvre de cette circulaire qui sont contestées dans le cadre du présent recours en référé.

**XIV-2.1** D'une part, la circonstance que des agents placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur soient autorisés par la circulaire à pénétrer dans les centres d'hébergement pour y réaliser une « *évaluation administrative* » affecte le droit au respect de leur vie privée, dès lors que les intéressés y ont été admis à des fins de protection sociale et peuvent ainsi légitimement s'attendre à ce que la sphère de vie notamment intime qu'offre ces centres soit préservée.



**XIV-2.2** D'autre part, et surtout, les opérations de « *recensement* » des personnes étrangères admises au sein des centres d'hébergement d'urgence affectent gravement le droit de ces derniers à la protection de leurs données personnelles puisqu'en vertu de la circulaire, les responsables des centres d'hébergement seront conduits à divulguer un ensemble d'informations aux autorités administratives placées sous l'autorité du ministre.

L'atteinte est d'autant plus grave et manifeste que nombre de ces données – notamment la nationalité – sont particulièrement sensibles.

Il en est ainsi, et notamment, pour les 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).

Alors que 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.*), la circulaire ne limite aucunement cet accès aux données issues du « *recensement* ».

Dans ces conditions, la circulaire dont la suspension est sollicitée emportent également une atteinte grave et immédiate aux intérêts publics défendus par les associations requérantes.

**A ce titre également**, l'urgence à suspendre au plus vite l'exécution de ces décisions est acquise.

**Sur l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la circulaire**

**XV.** En prévoyant, sans base légale, l'intervention des équipes mobiles relevant du ministère de l'intérieur au sein de centres d'hébergement d'urgence pour y réaliser des contrôles, la circulaire porte gravement atteinte au droit au respect du domicile des

associations qui gèrent des centres d'hébergement ainsi que des personnes hébergées.

En outre, en prévoyant un « *recensement des personnes présentes dans les hébergement* » également hors de toute base légale, la circulaire méconnait tout aussi gravement le droit à la protection des données personnelles tel que régi par les principes de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ainsi que par les principes du droit au respect de la vie privée.

Enfin, les auteurs de la circulaire ont méconnu de façon manifeste leur compétence en modifiant les conditions de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, alors qu'il résulte explicitement des articles L. 312-1 et L. 345 du CASF qu'une telle évolution ne peut être réalisée que par voie réglementaire, en particulier *via* un décret pris après avis de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

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

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

**XVI-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.

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

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

Par ailleurs, il n'est pas inutile de souligner que la Cour européenne considère, également de longue date, que « *les droits garantis sous l'angle de l'article 8 de la Convention peuvent être interprétés comme*

incluant pour une société le droit au respect de son siège social, son agence ou ses locaux professionnels » (*Ibid.* §§ 40-42).

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

**XVI-3.1** D'emblée, il convient de rappeler que la circulaire prévoit explicitement que les équipes mobiles placées sous l'autorité des préfets « auront pour mission d'intervenir dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence, y compris hôtelières, financées sur le programme 177 » (**Prod. 1** – p. 3).

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

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

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

**XVI-3.2** Par ailleurs, nul ne peut sérieusement contester que les locaux des structures d'hébergement d'urgence constituent bien des lieux privés assimilables à un domicile.

Et ce, à deux titres.

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

d'accès dans un règlement de fonctionnement après consultation des personnes accueillies.

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

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

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

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

**XVI-3.3** Pourtant, en dépit de la protection constitutionnellement et conventionnellement requise dont disposent ces centres, c'est en vain que l'on cherchera une base légale à l'intervention en ces lieux des agents des équipes mobiles prévue par la circulaire.

**XVI-3.3.1** Par contraste et de façon pour le moins révélatrice, une telle base légale a été explicitement prévue pour l'intervention d'autres acteurs au sein des mêmes centres.

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

*de l'inspection générale des affaires sociales* », lesquels sont soumis au secret professionnel.

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

**XVI-3.3.2** Là encore par contraste avec les dispositions litigieuses, il n'est pas moins éclairant que pour autoriser une visite domiciliaire d'un étranger placé sous assignation à résidence, il ait été nécessaire que le législateur intervienne pour prévoir expressément que :

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

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

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

*La Cour européenne des droits de l'Homme a récemment affiné sa jurisprudence en matière d'intervention policière dans un domicile privé. Dans un arrêt du 15 octobre 20132, elle a précisé le niveau de ces exigences en termes de garanties procédurales et de respects des droits et libertés. Dans ce cas d'espèce sans lien avec l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, la CEDH s'est prononcée sur*

*les conditions dans lesquelles les agents de la force publique peuvent pénétrer dans un domicile privé pour y procéder à l'interpellation d'une personne en présence de sa famille, particulièrement de la présence d'enfants mineurs. L'arrêt de la Cour fait émerger l'obligation d'un contrôle préalable du juge sur la nécessité et la régularité de l'opération en considération de son contexte.*

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

**XVI-3.3.3** Or, il n'en est strictement rien s'agissant des interventions réalisées, en vertu de la circulaire litigieuse, par les membres des équipes mobiles placées sous l'autorité des préfets.

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

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

En effet, en prévoyant le « *recensement* » des personnes et des familles de nationalité étrangère, la circulaire attaquée conduit *in fine* à instaurer un contrôle généralisé de l'identité des personnes étrangères, afin de les identifier et de procéder à un examen contraint de leur droit au séjour en France.

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

En outre, il importe de rappeler une fois encore que ce type d'opération réalisée dans l'enceinte des centres d'hébergement est parfaitement aux antipodes des missions légales assignées à ces centres et aux acteurs qui en assurent la gestion (cf. *supra* XIV-1-3).

**XVI-4 A tous points de vue**, donc, l'intrusion des équipes mobiles relevant de l'autorité préfectorale au sein des centres d'hébergement d'urgence se situe en dehors de tout cadre légal.

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

De ce seul chef, la suspension de la circulaire litigieuse s'impose.

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

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

**XVII-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<sup>os</sup> 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<sup>o</sup> 2004-499 DC du 29 juillet 2004, cons. 11 ; v. aussi Cons. constit. Déc. n<sup>os</sup> 2016-590 QPC du 21 octobre 2016, § 3 à 9 ; 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017, § 7 à 10 ; 2017-648 QPC du 4 août 2017, § 11 et 12).

Corrélativement, sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne, la Cour de Strasbourg a martelé que « *la protection des données à caractère personnel joue un rôle fondamental pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention. La législation interne doit donc ménager **des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données à caractère personnel qui ne serait pas conforme aux garanties prévues dans cet article** » et que « *Le droit interne doit aussi contenir des garanties aptes à protéger efficacement les données à caractère personnel enregistrées contre les usages impropres et abusifs* » (Cour EDH, G.C. 4 décembre 2008, *Marper c. Royaume-Uni*, Req. n<sup>o</sup> 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 ».*

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

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

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

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

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

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

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

**XVII-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.*).

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

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

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

De fait, le contrôle administratif qui est au cœur de la circulaire litigieuse a pour but d'identifier, parmi les personnes hébergées, celles qui sont « *de nationalité étrangère* » afin de « *déterminer leurs conditions légales de séjour en France* » (**Prod. 1** – p. 3).

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

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

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

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

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler qu'il n'est pas rare que les représentants de l'Etat s'appuie sur les besoins financiers des centres pour prétendre exercer une autorité à leur égard et leur ordonner d'agir conformément à des objectifs pourtant bien distincts de la protection sociale (cf. *supra* **XIII-1.2**).

D'ailleurs, comme l'a exposé l'une des associations requérantes dans une demande à destination de la CNIL, plusieurs préfets ont d'ores et déjà invité des structures d'hébergement à leur communiquer des listes de personnes, sans droit au séjour, présents dans leurs établissements en vue de les assigner à résidence (**Prod. 41** – p. 2).

**XVII-4.2** Or, comme l'a précisément souligné la CNIL dans sa réponse, de telles demandes d'informations méconnaissent frontalement et à plusieurs égards les exigences de la loi du 6 janvier 1978 ainsi que les principes généraux relatifs à la protection des données personnelles.

**XVII-4.2.1** Premièrement, s'agissant des demandes de recensement de la nationalité précise des ressortissants étrangers sans-abri qui ont sollicité un hébergement, la CNIL a souligné que « *les données à caractère personnel nécessaires à l'accomplissement des missions de la CNIL définies par la loi sont conservées dans des fichiers réservés à son usage exclusif* » (Ibid. – p. 2).

Surtout, la CNIL énonce que :

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

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

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

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

**XVII-4.2.2** Deuxièmement, concernant plus directement encore le processus d'« *évaluation administrative* » mis en place par la circulaire litigieuse, la CNIL s'est prononcée sur la légalité des démarches de « *services déconcentrés de l'Etat [qui] ont déjà demandé aux structures d'hébergement de leur communiquer des listes de personnes, sans droit au séjour, présents dans leurs établissements en vue de les assigner à résidence* » (**Prod. 41** – p. 2).

A cet égard, la CNIL a rappelé que :

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

*En particulier, le responsable de traitement doit s'assurer que l'accès au traitement des données ne soit ouvert qu'aux agents désignés et pour les seules opérations auxquelles ils sont habilités ainsi que de la mise à jour régulière des droits d'accès correspondants.* » (**Prod. 41** – pp. 2 et 3).

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

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

déterminés par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission.

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

Il en résulte nécessairement que le processus de « recensement » prévu par la circulaire qui implique de tels « échanges d'informations » au sens de l'article L. 345-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) est privé de toute base légale et réglementaire.

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

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

*« Prévoir des échanges d'information entre les services intégrés d'accueil et d'orientation, chargés de l'hébergement d'urgence de droit commun, et l'OFII, concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés » (Prod. 42).*

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

**XVII-4.2.3** Troisièmement, et corrélativement, la CNIL confirme également que toute communication d'informations nominatives de la part des centres d'hébergement au profit des services déconcentrés de l'Etat tels que les préfets dont relèvent les « équipes mobiles » méconnaîtrait radicalement les obligations des centres en leur qualité de responsables de traitements de données autorisés par la CNIL.

En effet, la CNIL rappelle que :

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

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

*Les services déconcentrés de l'Etat ne peuvent, en l'état de ces délibérations, qu'être destinataires de données agrégées, c'est-à-dire uniquement de statistiques. » (Prod. 41 – p. 3).*

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

Dans le même sens, la CNIL énonce que :

*« Concernant plus particulièrement les données relatives au statut administratif des personnes accueillies dans les centres d'hébergement, la Commission a admis que puissent être collectées, dans le cadre du traitement ProGdis, « la durée de validité du titre de séjour » uniquement afin de porter assistance à la personne concernée, notamment en l'informant de ses droits, ou en l'orientant vers des structures spécifiques, telles que les Centres d'accueil de demandeurs d'asile (délibérations n°2010-418 du 16 novembre 2010)*



*et, dans le cadre du traitement SI-SIAO, le statut de demandeur d'asile sous la forme non concerné, réfugié, débouté, information non renseignée (délibération n° 2011-224 du 20 juillet 2011). Mais, pour les raisons indiquées ci-dessus, ces informations ne peuvent être communiquées sous forme nominative aux services déconcentrés de l'Etat » (Prod. 41 – p. 3).*

Tout au plus la CNIL relève-t-elle que ces services « *peuvent accéder aux informations relatives à la situation administrative des personnes au regard du séjour et de la procédure d'asile, dans le cadre de l'accompagnement des personnes sans abri dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile pour lesquels les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre sont encadrés par le décret n° 2017-665 du 27 avril 2017 relatif au traitement de données à caractère personnel de gestion des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, dénommé DNA sur lequel la Commission a rendu un avis en date du 15 décembre 2016.* » (Prod. 41 – p. 4).

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

**XVII-4.3 Enfin**, et à toutes fins utiles, les associations entendent souligner que si, par extraordinaire, le processus litigieux de « *recensement* » devait être interprété comme n'impliquant aucune participation des centres d'hébergement – ce qui irait pourtant à rebours non seulement de la logique du dispositif mais aussi du comportement actuel des autorités préfectorales –, les opérations de collecte, d'exploitation et de conservation des données personnelles réalisées alors par les seules autorités préfectorales auprès des personnes hébergées seraient elles-aussi parfaitement contraires aux exigences de la loi de 1978.

A cet égard, il convient de rappeler en particulier qu'aux termes de l'article 27 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés :

*« II.- Sont autorisés par arrêté ou, en cas de traitement opéré pour le compte d'un établissement public ou d'une personne morale de droit*

*privé gérant un service public, par décision de l'organe délibérant chargé de leur organisation, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et libertés :*

*2° [...] ceux des traitements mentionnés au I : [...] qui sont mis en œuvre par des services ayant pour mission, soit de déterminer les conditions d'ouverture ou l'étendue d'un droit des administrés, [...] soit d'établir des statistiques ;*

*3° Les traitements relatifs au recensement de la population, en métropole et dans les collectivités situées outre-mer [...] ».*

Or, ainsi qu'il l'a déjà été démontré, les informations qu'auraient vocation à collecter les équipes mobiles en vertu de l'opération de « recensement » prévue par la circulaire représenteraient indéniablement des traitements au sens de ces dernières dispositions.

Dans ces conditions, de tels traitements auraient dû être autorisés par arrêté et pris après avis motivé et publié de la CNIL, double condition qui fait manifestement défaut en l'espèce.

**XVII-5 Partant**, et quelque soit la manière dont il est possible de l'interpréter, il est manifeste que la circulaire litigieuse porte gravement atteinte au droit au respect des données personnelles, tel que régi par la loi du 6 janvier 1978 et le droit au respect de la vie privée.

Cette circonstance est nécessairement de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à sa légalité et suffit à justifier sa suspension immédiate de leur exécution.

### ***Sur l'incompétence manifeste***

**XVIII. En troisième lieu**, les auteurs de la circulaire ont méconnu de façon manifeste leur compétence en modifiant les conditions de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

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

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

*[...] 8° Les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ;*

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

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

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

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

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

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

**XVIII-2** En l'occurrence, il convient de rappeler que la circulaire litigieuse a entendu créer de toutes pièces un dispositif d'« *évaluation administrative* » des personnes hébergées puisqu'elle constate elle-même que « *concernant [les publics qui se trouvent hébergés dans le parc d'hébergement d'urgence généraliste], il*

*n'existe à ce jour aucun dispositif permettant de garantir l'examen rapide de leur situation administrative » (Prod. 1 – p. 2)*

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

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

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

Puisque ces modalités n'ont été adoptés que par la voie d'une circulaire, la méconnaissance manifeste de leur compétence par les ministres qui en sont l'auteur est également de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la circulaire dont la suspension est sollicitée.

**XIX.** Il résulte de tout ce qui précède que la circulaire contestée sera inmanquablement suspendue.

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations requérantes concluent à ce qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'Etat de :

- **SUSPENDRE** l'exécution de la circulaire NOR : INTK1721274J du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

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

### **Productions :**

- 1) Circulaire du 12 décembre 2017 sur l'instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale
- 2) Recours en annulation
- 3) Lettre de saisine du Défenseur des droits en date du 18 décembre 2017
- 4) Courrier du 20 décembre 2017 adressé au Président de la République par Madame Marie-Arlette CARLOTTI, Monsieur Xavier Emmanuelli, et Monsieur Louis BESSON
- 5) Statut de la Fédération des Acteurs de la Solidarité
- 6) Statuts de la Fondation Abbé Pierre
- 7) Statuts du Secours Catholique
- 8) Statuts de France Terre d'Asile
- 9) Statuts de Médecins Sans Frontières
- 10) Statuts de Médecins du Monde
- 11) Statuts d'Emmaüs Solidarité
- 12) Statuts d'Emmaüs France
- 13) Statuts de la Fondation de l'Armée du Salut
- 14) Statuts de la Ligue des Droits de l'Homme
- 15) Statuts du Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s
- 16) Extrait de la délibération du Bureau du Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s autorisant sa Présidente à agir
- 17) Statuts du Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués
- 18) Extrait de la délibération du Bureau du Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués autorisant sa Présidente à agir
- 19) Statuts de l'Association du Droit Au Logement
- 20) Statuts de l'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Non Lucratifs Sanitaires et Sociaux
- 21) Statuts de la Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne Privés Non Lucratifs
- 22) Extrait de la délibération du Conseil d'Administration de la Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne Privés Non Lucratifs autorisant son Président à agir
- 23) Statuts d'Aurore
- 24) Statuts de l'Association des Cités du Secours Catholique
- 25) Extrait du procès-verbal de l'Assemblée Générale Ordinaire de l'Association Cités du Secours Catholique autorisant son Président à agir

- 26) Statuts du Centre d'Action Sociale Protestant
- 27) Statuts de l'Association Nationale le Refuge
- 28) Statuts de la Fédération d'Entraide Protestante
- 29) Statuts de l'Association Nationale des Assistants de Service Social
- 30) Extrait de la délibération du Conseil d'Administration de de l'Association Nationale des Assistants de Service Social autorisant son Président à agir
- 31) Statuts de Dom'Asile
- 32) Extrait de la délibération du Bureau de Dom'Asile autorisant son Président à agir
- 33) Statuts du Centre Primo Levi
- 34) Statut d'Oppelia
- 35) Statuts de l'Association Les Petits Frères des Pauvres
- 36) Statuts de Charonne
- 37) Statuts de JRS France - Service Jésuite des Réfugiés
- 38) Article de Maryline Baumard, « Gérard Collomb met la pression aux préfets sur l'immigration irrégulière », *Le Monde*, 4 décembre 2017
- 39) Courrier du Prefet du Bas Rhin du 5 janvier 2018
- 40) Echanges par courriel du 4 au 9 janvier 2018 entre la responsable d'un centre d'hébergement et le secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis.
- 41) Courrier du Secrétaire général de la CNIL en date du 20 décembre 2017
- 42) Article du Monde en date du 10 janvier 2018 et présentation par le Secrétariat général du Gouvernement des dispositions du projet de loi asile-immigration