

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MEMOIRE COMPLEMENTAIRE

POUR : 1. **La CIMADE (Comité Inter-Mouvements
Auprès Des Evacués)**

*Désignée comme représentant unique au sens des
dispositions de l'article R. 411-6 du code de
justice administrative en lieu et place de la
Fédération des acteurs de la solidarité*

2. **La Fondation Abbé Pierre**
3. **Le Secours Catholique**
4. **Médecins sans frontières**
5. **Médecins du Monde**
6. **Emmaüs France**
7. **La Fondation de l'Armée du Salut**
8. **La Ligue des Droits de l'Homme**
9. **Le Groupe d'Information et de Soutien des
Immigré.e.s**
10. **Association Droit au Logement**
11. **L'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et
Organismes Privés Non Lucratifs Sanitaires et
Sociaux**
12. **Le Centre d'Action Sociale Protestant**
13. **Association Nationale le Refuge**
14. **La Fédération d'Entraide Protestante**

15. L'Association Nationale des Assistants de Service Social

16. Dom'Asile

17. Le Centre Primo Levi

18. Oppelia

19. L'Association Les Petits Frères des Pauvres

20. Charonne

21. JRS France - Service Jésuite des Réfugiés

SCP SPINOSI & SUREAU

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

Sur la requête n° 417.208

FAITS

I. La loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 a procédé à une importante réforme du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

Afin de transposer les normes prévues par la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013, la loi a créé un quatrième chapitre du titre IV du livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après CESEDA) intitulé « *Conditions d'accueil des demandeurs d'asile* ».

La réforme a donné compétence à l'office français d'immigration et d'intégration pour décider de l'octroi, de la suspension, du retrait ou du refus des conditions d'accueil en sus de la coordination du dispositif national d'accueil.

Ainsi, l'article L. 744-3 du CESEDA prévoit désormais que :

« Sont des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile :

1° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles ;

2° Toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1 du même code. »

L'article L. 744-2 du CESEDA précise que :

« Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Il est arrêté par le ministre chargé de l'asile, après avis des ministres chargés du logement et des affaires sociales. Il est transmis au Parlement.

Un schéma régional est établi par le représentant de l'Etat dans la région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement concerné et en conformité avec le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile. Il fixe les orientations en matière de répartition des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile sur le territoire de la région et présente le dispositif régional prévu pour l'enregistrement des demandes ainsi que le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'asile. Il tient compte du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et est annexé à ce dernier, en application du troisième alinéa de l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

II. Le 4 décembre 2017, le ministre de l'intérieur a édicté une circulaire ou « *information* » relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, laquelle a été publiée le 8 décembre 2017 (**Prod. 1 de la requête introductive**).

Le ministre de l'intérieur a entendu prescrire aux préfets la réorganisation du dispositif national d'accueil en prévoyant la création d'un nouveau type de lieu d'hébergement prévu au 2° de l'article L. 744-3 : le centre d'accueil et d'évaluation des situations.

Puis il a souhaité créer de nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile à hauteur de deux mille, dont il fixe la répartition régionale, et des places d'hébergement d'urgence demandeurs d'asile (HUDA) à hauteur de deux mille cinq cents.

En outre, il demande aux préfets d'actualiser les schémas régionaux et de modifier la gouvernance territoriale de l'asile.

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

DISCUSSION

Sur la recevabilité

III. Il importe de souligner que les requérants sont bien recevables à solliciter l'annulation de la circulaire du 4 décembre 2017.

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

IV. 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.

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

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

V-1 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. 14 de la requête introductive**).

V-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. 3 de la requête introductive).**

V-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. 4 de la requête introductive).**

V-4 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. 6 de la requête introductive).**

V-5 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. 7 de la requête introductive).**

En application de ces principes, les équipes de Médecins du Monde vont à la rencontre des personnes sans abri et en situation de mal-logement. Elles leur proposent des

consultations médicales et sociales, les informent sur leurs droits à une couverture maladie et les accompagnent dans leurs démarches administratives. En outre, elles assurent aussi des veilles dans les squats ou dans le cadre de maraudes et interviennent sur les lieux de vie des personnes pour proposer des consultations médicales dans les centres d'hébergement et les accueils de jour.

V-6 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. 9 de la requête introductive**).

V-7 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. 10 de la requête introductive**).

V-8 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. 11 de la requête introductive**).

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

V-10 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. 16 de la requête introductive**).

V-11 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. 17 de la requête introductive**).

V-12 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. 23 de la requête introductive**).

V-13 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. 24 de la requête introductive**).

V-14 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. 25 de la requête introductive**).

V-15 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. 26 de la requête introductive**).

V-16 Dom'Asile a pour but, selon l'article 3 de ses statuts d'« *apporter notamment par le biais de la domiciliation postale, une aide, une orientation et un accompagnement aux personnes en exil (demandeurs d'asile, bénéficiaires d'une protection internationale, personnes déboutées)* » (**Prod. 28 de la requête introductive**).

V-17 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. 30 de la requête introductive**).

V-18 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. 31 de la requête introductive**).

V-19 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. 32 de la requête introductive**).

V-20 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. 33 de la requête introductive**).

V-21 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. 34 de la requête introductive**).

Ainsi, eu égard à leurs objets respectifs, les associations requérantes ont chacune un intérêt manifeste à faire valoir que la circulaire contestée porte atteinte à leurs intérêts mais aussi aux intérêts publics qu'elles défendent, notamment en ce que ce texte accroît le nombre des places d'hébergement d'urgence demandeurs d'asile (HUDA) au mépris de la volonté du législateur de privilégier les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ou encore en ce qu'il 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, à cette occasion, collecter les données personnelles des personnes hébergées.

L'intérêt à agir des requérantes 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

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

VI-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).

VI-2 En l'espèce, c'est sans conteste en des termes généraux et impératifs, univoques et non dubitatifs que la circulaire litigieuse définit un ensemble de devoirs et de comportements à l'égard de ses destinataires.

Ainsi, la circulaire prévoit que :

« Afin d'assurer la mise en œuvre de ces priorités, la présente instruction définit les actions à conduire pour l'année 2018. L'objectif qui vous est fixé, grâce aux moyens qui vous seront alloués, est de parvenir à un dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés mieux adapté à la crise migratoire que nous traversons et à l'accélération des délais de traitement que nous connaissons, de manière à éviter que, faute de places disponibles ou de dispositif adaptés, les demandeurs d'asile, les réfugiés ou les personnes déboutées, pèsent de manière indistincte et indéfinie dans l'hébergement d'urgence de droit commun ou résident dans des campements de fortune. »

Ou encore au point I.1, la circulaire prévoit que :

« Dans un premier temps, il est demandé d'identifier avant le 10 décembre, dans chaque région – hors Corse, outre-mer et Île-de-France – environ 200 places d'hébergement (qui pourront être réparties sur plusieurs sites si besoin tout en privilégiant les sites de grande capacité) susceptibles d'intégrer une évaluation des situations administratives, à l'instar des CAES mis en place dans les Hauts-de-France. Ces places pourront être identifiées au sein des CAO existants qui sur certains territoires ont d'ailleurs dès à présent un fonctionnement proche de ce modèle.

Vous informerez la direction de l'asile des sites que vous aurez sélectionnés et ceux-ci devront être opérationnels avant la fin du mois de janvier 2018. »

Au surplus, et en guise d'autres illustrations, la circulaire dispose que :

« Sur le premier point, outre les modifications législatives en cours de préparation, l'expérimentation à partir de l'automne 2017 de « pôles régionaux Dublin » à Lille et Marseille augmentera l'effectivité des transferts et donnera un signal à l'égard des flux secondaires. Cette expérimentation a vocation à être étendue à 10 pôles dès le début du deuxième semestre 2018. Les pôles régionaux Dublin auront la charge de mener l'ensemble des procédures Dublin identifiées dans les guichets uniques des régions pour lesquelles ils sont compétents. Cela nécessitera le développement de

places d'hébergement spécifiquement dédiées au public relevant des procédures Dublin à proximité des pôles régionaux ».

VI-3 Enfin, au-delà même de ses implications pour les destinataires de la circulaire, il convient de relever que celle-ci et ses annexes prévoient également la création d'obligations nouvelles à l'égard d'administrés tels que les gestionnaires de centre d'hébergement.

Ainsi, et notamment, l'information attaquée limite la durée d'accueil en prévoyant que les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile ont « *vocation à accueillir, pour une durée brève n'excédant pas un mois, des migrants recensés qui souhaitent demander l'asile, identifiés par le SIAO, par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) ou lors d'opérations d'évacuation de campements* » (circulaire attaquée, p. 4).

En outre, l'information et son annexe 4-1 prévoient que le gestionnaire des centres devra remplir un « *tableau de suivi* » comportant des informations à caractère personnel. Ces informations qui seront accompagnées d'une « *note d'ambiance relative au faits marquants* » devront être transmises à l'OFII, au préfet de département, à la DDCS et au préfet de région chaque semaine selon une grille conforme à l'annexe 4-2.

Au regard d'un tel contenu, notamment en ce qu'il révèle la création de plusieurs obligations nouvelles, la circulaire litigieuse ne peut être regardée autrement que comme comportant des dispositions impératives et générales.

VI-4 Il résulte de tout ce qui précède qu'en ce qu'elles visent à imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édiction de décisions ainsi qu'à créer des droits et obligations nouveaux, les dispositions de la circulaire du 12 décembre 2017 ne peuvent qu'être regardées que comme étant impératives et générales.

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

Sur la légalité externe

VII. En premier lieu, la circulaire ou « *information* » attaquée encourt la censure en ce qu'elle est entachée des vices d'incompétence et, en tout état de cause, de vices de procédure.

Et ce, à au moins trois titres.

Sur la répartition des créations de places

VIII. Premièrement, l'information litigieuse modifie les objectifs de création de places et leur répartition territoriale pour l'année 2018 en lieu et place de l'arrêté prévu par l'article L. 744-2 du CESEDA, au surplus sans les avis requis par ce dernier texte.

VIII-1 En droit, il convient de relever qu'aux termes des dispositions des alinéas 1 et 2 de l'article L. 744-2 du CESEDA :

« Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. Il est arrêté par le ministre chargé de l'asile, après avis des ministres chargés du logement et des affaires sociales. Il est transmis au Parlement. »

Un schéma régional est établi par le représentant de l'Etat dans la région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement concerné et en conformité avec le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile. Il fixe les orientations en matière de répartition des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile sur le territoire de la région et présente le dispositif régional prévu pour l'enregistrement des demandes ainsi que le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'asile. Il tient compte du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et est annexé à ce dernier, en application du troisième alinéa de l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

VIII-2 Or, en l'occurrence, il convient de rappeler que l'information litigieuse, en son point II et son annexe 1. 2, prévoit la création de 4 500 places d'hébergement en 2018 et fixe la répartition « interrégionale » des places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile et des autres lieux d'hébergement prévus à l'article L. 744-3 2° du CESEDA.

Au point III, il est également demandé aux préfets de modifier les schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile.

Pourtant, un schéma national d'accueil a été établi pour les années 2016 et 2017 par l'arrêté NOR: INTV1523821A du 21 décembre 2015 du code de l'entrée pris en application de l'article L. 744-2 et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Il en résulte nécessairement qu'en prévoyant les objectifs de création de places et leur répartition territoriale pour l'année 2018, l'information litigieuse se substitue à l'arrêté pourtant seul requis par les dispositions légales de l'article L. 744-2 du CESEDA.

De ce seul chef, l'information litigieuse est entachée d'incompétence.

En tout état de cause, à supposer même qu'une information puisse faire office d'arrêté au sens de l'article L. 744-2 du CESEDA, il est indéniable qu'elle a été prise sans l'avis

des ministres chargés du logement et des affaires sociales et n'a pas davantage été transmise au Parlement.

A ce titre, et dans cette hypothèse, elle serait alors entachée d'un vice de procédure.

Enfin, en l'absence de schéma national régulier, le ministre ne pouvait prescrire aux préfets de région par la présente circulaire d'actualiser « *dans toute la mesure nécessaire les schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés avant la fin du 1er trimestre 2018, conformément à l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* » (circulaire attaquée, p. 7) puisque l'alinéa 2 de l'article L. 744-2 du CESEDA prévoit qu'un tel schéma est pris en conformité avec le schéma national d'accueil.

A tous égards, donc, la circulaire litigieuse est vouée à l'annulation.

Sur le cahier des charges et les conventions types (point I de la circulaire et annexes 3. 2 ; 3.4 ; 4.1 et 5)

IX. Deuxièmement, l'information litigieuse fixe le cahier des charges des structures d'hébergement visées au 2° de l'article L. 744-3 du CESEDA alors qu'une telle compétence ne peut être exercée que par un arrêté pris sur le fondement de l'article R. 744-6 du même code.

IX-1 En droit, il résulte de l'article L. 744-3 du CESEDA que :

« Les décisions d'admission dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile, de sortie de ce lieu et de changement de lieu sont prises par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, après consultation du directeur du lieu d'hébergement, sur la base du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et, le cas échéant, du schéma régional prévus à l'article L. 744-2 et en tenant compte de la situation du demandeur.

Sont des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile :

1° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles ;

2° Toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1 du même code. [...] »

En outre, et toujours en droit, les dispositions de l'article R. 744-6 du CESEDA prévoient que :

« Aux fins de la gestion des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, mentionnés à l'article L. 744-3 autres que les établissements hôteliers, le ministre chargé de l'asile fixe par arrêté les documents-types suivants :

1° Le cahier des charges des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile ;

2° Le contrat de séjour signé entre le gestionnaire de ces lieux d'hébergement et les demandeurs d'asile accueillis ;

3° Le règlement de fonctionnement des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile. ».

IX-2 En l'occurrence, l'information litigieuse et ses annexes fixent le cahier des charges et des modèles de convention pour les centres d'accueil et d'étude de situation (CAES), les hébergements d'urgence de demandeurs d'asile (HUDA) et les centres d'accueil et d'orientation (CAO) dont elles définissent les missions et qu'elle décrit comme des lieux d'hébergement au sens de l'article L. 744-3 2° du CESEDA.

Or, contrairement aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile pour lesquels des arrêtés du 29 octobre 2015 ont été publiés, aucun arrêté n'a été pris pour les autres lieux d'hébergement prévus à l'article L. 744-3 2° du CESEDA.

Dans ces conditions, le ministre de l'intérieur ne pouvait, par une simple information, fixer le cahier des charges de ces structures.

De ce chef aussi, l'information sera annulée.

Sur l'incompétence du ministre de l'intérieur pour décider de l'orientation des personnes de nationalité étrangère sans abri vers les centres d'accueil et d'évaluation des situations

X. Troisièmement, l'information litigieuse du ministre de l'intérieur est entachée d'incompétence en ce qu'elle fixe la politique d'hébergement et d'orientation des personnes sans abri de nationalité étrangère autres que les demandeurs d'asile, alors qu'une telle compétence relève du seul ministre de la cohésion des territoires.

X-1 En droit, et comme déjà rappelé précédemment, les dispositions de l'article L. 744-3 du CESEDA prévoient que :

« Les décisions d'admission dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile, de sortie de ce lieu et de changement de lieu sont prises par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, après consultation du directeur du lieu d'hébergement, sur la base du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et, le

cas échéant, du schéma régional prévus à l'article L. 744-2 et en tenant compte de la situation du demandeur.

Sont des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile :

1° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles ;

2° Toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1 du même code. [...] »

En outre, selon l'article 1er du décret n° 2017-1075 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de la cohésion des territoires :

« [...] II. - Le ministre de la cohésion des territoires prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine du logement et de la lutte contre la précarité et l'exclusion, de la construction, de l'urbanisme et de l'aménagement foncier et du cadre de vie.

[...]

2° Au titre du logement, de la construction et de la lutte contre la précarité et l'exclusion, il exerce les attributions suivantes :

[...]

d) Il élabore et met en œuvre la politique en faveur du logement et de l'hébergement des populations en situation d'exclusion ; »

Enfin, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que seules les personnes ayant enregistré leur demande d'asile et s'étant vu remettre l'attestation prévue à l'article L. 741-1 du CESEDA sont susceptibles de bénéficier du dispositif national d'accueil proposé à chaque demandeur d'asile par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (CE, 21 avril 2017, n° 409.806).

X-2 Or, en l'espèce, l'information attaquée signée par le seul ministre de l'intérieur prévoit de mettre en place dans chaque région des centres d'accueil et d'évaluation des situations dans l'objectif de **« permettre de procéder sans délai à l'analyse des situations administratives et à un suivi des publics hébergés dès le début de leur prise en charge et une orientation rapide vers d'autres dispositifs d'hébergement en fonction de la situation administrative des personnes »** (circulaire attaquée, p. 3).

Alors que la circulaire indique que ces centres, qu'elle qualifie de lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, ont *« vocation à accueillir, pour une durée brève n'excédant*

pas un mois, des migrants recensés qui souhaitent demander l’asile, identifiés par le SIAO, par les structures de premier accueil des demandeurs d’asile (SPADA) ou lors d’opérations d’évacuation de campements » (Ibid. p. 4), l’annexe 4.2 qui correspond au tableau de bord de ces centres révèle que ce dispositif va bien au-delà de la mise à l’abri des personnes en demande d’asile.

Cette annexe précise en effet les « *catégories* » d’étrangers qui y sont présents : les demandeurs d’asile, les personnes en attente de l’enregistrement de leur demande d’asile, les personnes ayant obtenu une protection internationale, les personnes déboutées, les personnes n’ayant pas manifesté le souhait d’introduire une demande d’asile, et les personnes détentrices d’un titre de séjour autre.

Ce tableau de bord indique également les « *sorties* » des personnes de ces centres : orientation vers le dispositif national d’accueil des demandeurs d’asile, placement sous assignation à résidence, orientation vers le SIAO/115, orientation vers le logement ou un centre provisoire d’hébergement (CPH), départs volontaires et éloignement du territoire (transfert Dublin et obligation de quitter le territoire français- OQTF)

Sont ainsi orientées dans ces lieux les personnes sans abri de nationalité étrangère qu’elles aient ou non déposé une demande d’asile, empêchant ainsi celles qui n’ont pas demandé à bénéficier de la protection internationale d’accéder directement au dispositif d’hébergement d’urgence « généraliste », et les obligeant à une évaluation de leur situation administrative pouvant conduire à la notification et à l’exécution d’une mesure d’éloignement et à une assignation à résidence dans le dispositif de préparation au retour (dit « DPAR ») ou un placement en rétention administrative, en application de l’article L. 551-1 du CESEDA.

Or, si le ministre de l’Intérieur est bien compétent pour décider de la politique d’hébergement des demandeurs d’asile, l’hébergement des autres personnes sans abri relève du ministre de la cohésion des territoires.

Dès lors, en prévoyant l’orientation des personnes sans abri de nationalité étrangère vers ces centres, le ministre de l’intérieur a méconnu sa compétence.

A ce titre encore, la circulaire doit être annulée, en particulier son annexe 4.2.

Sur la légalité interne

XI. En second lieu, la circulaire du 4 décembre 2017 est entachée d’une erreur de droit.

Et ce, là encore à plusieurs titres.

Sur l'organisation du dispositif national d'accueil (points I et II de l'information et annexe 1.1 et 1.2)

XII. Premièrement, les dispositions de la circulaire litigieuse relatives à l'organisation du dispositif national d'accueil méconnaissent les exigences des articles L. 348-1 et L. 348-4 du code de l'action sociale et de la famille (ci-après « CASF »).

XII-1 En droit, outre les dispositions déjà rappelées de l'article L. 744-2 du CESEDA relatif à la détermination du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des schémas régionaux et celles de l'article L. 744-3 du même code relatif à la définition des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, il convient de souligner que l'article L. 348-1 du CASF prévoit que :

« Les personnes dont la demande d'asile a été enregistrée conformément à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile peuvent bénéficier d'un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile, à l'exception des personnes dont la demande d'asile relève d'un autre Etat, au sens de l'article L. 742-1 du même code ».

Auparavant, seules les personnes admises au séjour au titre de l'asile pouvaient y être acceptées.

De plus, l'article 348-4 du CASF dispose que :

« L'Etat conclut une convention avec le centre d'accueil pour demandeurs d'asile ou un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec la personne morale gestionnaire de ce centre

Cette convention doit être conforme à une convention type dont les stipulations sont déterminées par décret et qui prévoient notamment les objectifs, les moyens, les activités et les modalités de contrôle d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. »

En outre, et toujours en droit, il importe de rappeler que le décret n° 2015-1898 du 30 décembre 2015 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et l'Etat et aux relations avec les usagers, modifiant le code de l'action sociale et des familles, a fixé la convention type prévue à l'article L. 348-4 du CASF.

Cette convention placée en annexe du décret prévoit, à son article 9 « *moyens en personnel* » un ratio de 1 ETPT pour un minimum de 15 personnes accueillies, sauf situations dérogatoires prévues par le cahier des charges.

Lors des débats de loi n°2015-925, le Parlement a souhaité que le dispositif national d'accueil compte une majorité de places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, a affirmé dans les mêmes termes devant l'Assemblée et le Sénat que :

« D'ici à 2017, l'hébergement en CADA doit donc devenir la norme et l'hébergement d'urgence l'exception. Nous allons pour ce faire augmenter significativement le nombre de places en CADA. Nous en avons déjà créé près de 4 000 supplémentaires en deux ans et nous avons l'ambition d'en ouvrir encore 5 000, si possible dès 2015, par création nette ou en transformant, pour un millier d'entre elles, certaines places d'hébergement d'urgence » (Discussion générale de la loi en première lecture, Assemblée nationale le 9 décembre 2014 et Sénat le 11 mai 2015).

Ce faisant, le ministre reprenait les recommandations exprimées par le rapport sur la réforme du droit d'asile de Mme Valérie Letard et de M. Jean-Louis Touraine, qui avaient été mandatés par Manuel Valls.

Ce rapport indiquait que :

« 4. 4. 2. Définir un dispositif unique d'hébergement et diminuer le recours aux nuitées hôtelières

L'hébergement des demandeurs d'asile constitue l'un des enjeux principaux de la réforme. Loin de jouer un rôle subsidiaire, l'hébergement d'urgence assure aujourd'hui l'accueil d'un demandeur d'asile sur deux. Cette situation n'est pas digne car l'hébergement en nuitées hôtelières n'offre aucun accompagnement de proximité, ne permet pas la prise en compte des situations familiales, ni la constitution d'un foyer le temps de l'examen de la demande d'asile, en raison notamment de l'absence de cuisine et de lieu de vie.

Ce constat a été partagé par l'ensemble des participants à la concertation qui ont clairement exprimé leur souhait de voir la part des nuitées hôtelières se réduire à l'occasion de la mise en place d'un nouveau système d'asile en France.

Dans la lignée des préconisations du rapport des trois inspections, nous proposons que soit généralisé un hébergement unique de type CADA, comprenant un logement en appartement ou en collectif et un accompagnement qui soit le plus proche possible de celui actuellement offert en CADA. La mission des inspections générales a toutefois rappelé que malgré la mise en place d'un tel dispositif, il serait nécessaire de maintenir une certaine proportion de places d'hôtel, notamment pour faire face aux besoins ponctuels de mise à l'abri. » (Rapport sur la réforme de l'asile remis au ministre de l'intérieur le 28 novembre 2013, pp. 59-60)

Lors de la discussion générale en première lecture à l'Assemblée nationale, Jean-Louis Touraine, rapporteur pour la commission des affaires sociales, exprimait la même volonté de privilégier les dispositifs de centre d'accueil pour demandeurs d'asile :

« Changer les conditions d'hébergement, c'est d'abord favoriser les CADA et accroître progressivement le nombre de places qu'ils proposent, jusqu'à ce qu'il soit suffisant. C'est aussi réduire la durée de séjour dans les CADA – en statuant plus rapidement sur les demandes et en rendant effective la libération de la place dès la décision prise, qu'elle soit positive ou négative. Il faut aussi éviter les solutions développées dans l'urgence, inefficaces, mal maîtrisées, et dont le coût est exorbitant. »

Il ressort clairement des dispositions précitées et des débats parlementaires que le centre d'accueil pour demandeur d'asile est la forme privilégiée d'hébergement des demandeurs d'asile, qui permet l'accueil de tous les demandeurs admis à saisir l'OFPRA et d'y bénéficier d'un accompagnement social et administratif.

Le législateur a admis d'autres formes d'hébergement, notamment pour les demandeurs « Dublinés » mais à condition qu'elles se rapprochent de la prise en charge dans les CADA.

En conséquence, le premier schéma national d'accueil, pris par l'arrêté NOR: INTV1523821A du 21 décembre 2015 pour les années 2016 et 2017, mettait en œuvre la volonté du législateur en prévoyant un dispositif de plus de 60 000 places dont les deux tiers étaient des places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile et avec une diminution de la part des autres lieux d'hébergement.

Les objectifs quantitatifs fixés par ce schéma se sont avérés insuffisants pour assurer l'hébergement des personnes sollicitant la protection internationale dont le nombre s'établit en 2017 à 121 400 dont 24 700 étaient en procédure accélérée et 41 500 personnes « Dublinées ». Il est possible d'estimer qu'environ 125 000 personnes ont une demande d'asile en instance soit dans l'attente d'un enregistrement dans les GUDA, soit en procédure Dublin, soit en procédure OFPRA (Office française de protection des réfugiés et apatrides) et CNDA (Cour nationale du droit d'asile) et à 61 000 les personnes hébergées dans le dispositif soit 48 % du total.

L'objectif de rééquilibrer le dispositif national d'accueil en faveur des CADA, n'a pas été rempli puisque selon l'information litigieuse, seules 40 450 des 80 221 places dédiées à l'hébergement des demandeurs d'asile étaient des places CADA.

XII-2 Or, en l'occurrence, il convient de relever qu'au lieu de rectifier la tendance décrite précédemment, l'information la maintient en l'approfondissant avec la création de 2 500 places d'hébergement d'urgence contre 2 000 places de CADA.

A la fin de l'année 2018, il y aurait donc 42 450 places de CADA et 42 400 places d'autres lieux d'hébergement (AT SA - Accueil Temporaire Service de l'Asile -, HUDA, CAO et CAES).

Cette distorsion ne concerne pas que le nombre de places mais également les missions des centres.

XII-2.1 Tout d'abord, l'information spécialise les centres en fonction de la procédure appliquée : les centres pour accueil pour demandeurs d'asile seraient réservés aux demandeurs d'asile en procédure normale (60% des demandes d'asile enregistrées à l'OFPRA en 2017) et les personnes vulnérables faisant l'objet d'une procédure accélérée. Les HUDA accueillent les personnes en procédure accélérée (40% des demandes OFPRA). Les Dublinés seraient orientés vers les Programmes d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) et des places spécialisées dans le ressort des préfectures de région où seraient implantées des cellules Dublin, comme cela est expérimenté dans les Hauts de France et en Provence-Alpes-Côte-d'Azur par des arrêtés du 20 décembre 2017.

Or la volonté du législateur était claire : Tous les demandeurs d'asile, admis à saisir l'OFPRA, doivent pouvoir être admis dans un centre d'accueil.

Dès lors, l'information litigieuse méconnaît les dispositions des articles L. 744-2 du CESEDA et L. 348-1 du CASF.

XII-2.2 Ensuite, le cahier des charges et les conventions-type, annexés à l'information prévoient un taux de 1 ETPT pour 25 personnes accueillies pour les HUDA et de 30 pour les CAO, à comparer avec celui prévu pour les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou des centres d'accueil et d'étude de situation (CAES) qui est de 1 ETPT pour 15 personnes accueillies.

Ce taux d'encadrement est insuffisant d'autant qu'au mépris des exigences légales, l'information réserve ce type d'hébergement aux personnes en procédure accélérée et en procédure Dublin, dont la situation est objectivement plus complexe que celles qui font l'objet d'une procédure normale.

En effet, et d'une part, pour les personnes en procédure accélérée, le délai d'instruction des demandes d'asile est fixé à quinze jours par l'article R. 723-4 du CESEDA. En conséquence, le lieu d'hébergement doit immédiatement mobiliser les ressources humaines disponibles pour assurer le suivi administratif (notamment l'aide à la rédaction des demandes d'asile ou la préparation à l'entretien prévu à l'article L. 723-6 du CESEDA) et financer le transport vers le lieu de l'entretien (en général le siège de l'OFPRA à Fontenay sous-Bois).

La procédure étant plus brève également à la Cour nationale du droit d'asile (cinq semaines selon l'article L. 731-2 du CESEDA), les décisions définitives interviennent plus rapidement et par conséquent le nombre de sorties est plus important.

D'autre part, pour les personnes en procédure Dublin, le suivi administratif est particulièrement complexe en raison de la technicité de l'application du règlement dit Dublin et les contraintes spécifiques, pour le responsable de centre, liées à la possibilité pour le préfet en application de l'article L. 742-2 du CESEDA, d'assigner à résidence les personnes.

En conséquence, la rotation est plus importante et ces types de structures doivent annuellement assurer l'accueil et l'accompagnement socio-administratif d'un plus grand nombre de personnes.

XII-2.3 Enfin, l'information fixe un prix de journée par personne de 25 € pour les centres d'accueil et d'étude de situation, de 24 € pour les centres d'accueil et d'orientation et de 17€ pour les hébergements d'urgence pour demandeur d'asile.

Or, ces différents lieux sont des lieux d'hébergement des demandeurs d'asile au titre de l'article L. 744-3 2° du CESEDA et doivent assurer un accompagnement social et administratif équivalent à celui-ci qui est effectué dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

L'argument budgétaire ne saurait prospérer car la moyenne pondérée des prix de journées de trois types d'établissements est de 19,30 € par jour et par personne, soit extrêmement proche du prix de journée des centres d'accueil pour demandeurs d'asile qui est de 19,50 € par jour et par personne.

XII-3 Dans ces conditions, les dispositions de la circulaire litigieuse relatives à l'organisation du dispositif national d'accueil sont vouées à l'annulation.

Sur l'orientation des personnes sans abri de nationalité étrangère vers les centres d'accueil et d'étude de situation administrative (CAES)

XIII. Deuxièmement, en prévoyant une orientation vers un lieu d'hébergement visé à l'article L. 744-3 du CESEDA alors même que la demande d'asile n'a pas été enregistrée et que l'offre de conditions matérielles d'accueil n'a pas été proposée, ni acceptée, la circulaire litigieuse a méconnu les dispositions de l'article L. 744-1 du CESEDA.

XIII-1 En droit, l'article L. 744-1 du CESEDA, tel que créé par l'article 23 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, dispose que :

« Les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile, au sens de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, sont

proposées à chaque demandeur d'asile par l'Office français de l'immigration et de l'intégration après l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative compétente, en application du présent chapitre. Les conditions matérielles d'accueil comprennent les prestations et l'allocation prévues au présent chapitre.

L'office peut déléguer à des personnes morales, par convention, la possibilité d'assurer certaines prestations d'accueil, d'information et d'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande.

Le demandeur d'asile qui ne dispose ni d'un hébergement, au sens du 1° de l'article L. 744-3, ni d'un domicile stable bénéficie du droit d'élire domicile auprès d'une personne morale conventionnée à cet effet pour chaque département, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Ainsi, en vertu de ces dispositions, l'admission dans un lieu d'hébergement prévu à l'article L. 744-3 du CESEDA ne peut intervenir qu'après qu'il a été procédé à l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative compétente, mais aussi après que l'OFII a informé le demandeur des droits et obligations relatives à l'accueil et proposé une offre de prise en charge et qu'elle a été acceptée par le demandeur.

A cet égard, le juge des référés du Conseil d'État a ainsi considéré que :

« Il découle des dispositions de l'article L. 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que l'accès aux conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile est subordonné à l'enregistrement de sa demande ; que ces dispositions font obstacle à ce que l'Office prévoie que la simple présentation de la demande ouvre le droit à ces prestations ; qu'au surplus, avant même l'enregistrement de sa demande, le demandeur d'asile peut bénéficier des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun » (CE, Ord. Ref., 2 juin 2017, n°410. 373).

XIII-2 Or, en l'occurrence, ces principes et exigences légales ont été méconnus par la circulaire litigieuse.

En effet, l'annexe 4. 2 de la circulaire fait apparaître que les CAES, qui sont des lieux d'hébergement pour demandeur d'asile au sens des dispositions précitées, accueilleront des personnes sans abri de nationalité étrangère qui n'ont pas demandé à bénéficier de la protection internationale.

Ces personnes sont ainsi privés de l'accès direct au dispositif d'hébergement d'urgence « généraliste » prévu aux article L. 345-2-3 et suivants du code de l'action sociale et des familles, les maraudes et les SIAO devant les orienter vers ces centres.

En prévoyant l'orientation vers un lieu d'hébergement prévu à l'article L. 744-3 du CESEDA alors même que la demande d'asile n'a pas été enregistrée et l'offre de conditions matérielles d'accueil n'a pas été proposée, ni acceptée, l'information litigieuse méconnaît les exigences légales précédemment rappelées.

L'information litigieuse prévoit la création de 200 places de centres d'accueil et d'étude de situation administrative (CAES) par région administrative (à l'exception de l'Ile-de-France, de la Corse et de l'outre-mer) soit plus de 2 200 places.

Selon l'information, *« ces centres ont vocation à accueillir, pour une durée brève n'excédant pas un mois, des migrants recensés qui souhaitent demander l'asile, identifiés par le SIAO, par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) ou lors d'opérations d'évacuation de campements, ou à défaut, d'autres demandeurs d'asile présents localement et en besoin immédiat d'hébergement. »*

Le coût cible de ces places est fixé à 25€.

Cette expérimentation devra être précisément évaluée, à trois mois de fonctionnement, par vos soins et en lien avec la direction de l'asile et l'OFII, notamment au regard de son impact sur l'équilibre du marché des SPADA, sur la file d'attente en guichet unique et sur ses répercussions sur l'orientation en aval » (circulaire attaquée, p. 4).

L'annexe 4-1 de l'information précise à son article 1^{er} que :

« A ce titre, le CAES est un lieu d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile piloté par la préfecture de et dont les règles d'admission et de sorties relèvent de l'article L. 744-3 du CESEDA. Le CAES fait ainsi partie intégrante de l'ensemble des dispositifs intégrés dans le dispositif national d'accueil (DNA), géré par l'OFII. Par commodité, le CAES peut accueillir des migrants pendant le temps nécessaires à l'enregistrement de leur demande d'asile. » (Ibid. p. 52).

Or, de telles dispositions sont contraires aux principes exposés précédemment.

Pour tenter d'écarter une telle conclusion, il ne saurait être affirmé que la création de ce type de centre est nécessaire en raison du non-respect par les préfectures compétentes du délai d'enregistrement de trois jours ouvrés prévu à l'article L. 741-1 du CESEDA.

En effet, lorsque la loi ou une règle non écrite ne satisfait pas à un objectif du droit européen, il appartient au ministre de prescrire à ses services de prendre les mesures nécessaires afin de respecter cet objectif et l'intérêt général qui s'attache à ce que le service public soit assuré dans des conditions normales, afin de faire en sorte que l'ensemble des personnes qui ont présenté une demande d'asile puissent obtenir que celle-ci soit enregistrée dans le délai prévu à l'article L. 741-1 du CESEDA (cf. *mutatis mutandis*, CE, 30 juillet 2014, n° 375.430).

Le ministre de l'intérieur en a d'ailleurs conscience puisque par la récente instruction n° NOR: INTV1800126N du 12 janvier 2018 relative à la réduction des délais d'enregistrement des demandes d'asile aux guichets uniques, il a demandé aux préfets compétents pour l'enregistrement des demandes de revenir à un palier de dix jours ouvrés à la fin du 1er semestre 2018 avant de parvenir à un objectif d'enregistrement dans le délai normal à la fin de l'année.

Au demeurant, les moyens humains mis à disposition par les préfets et par l'OFII pour intervenir dans les CAES permettraient de réduire plus rapidement ce délai s'ils étaient affectés dans les guichets uniques et poursuivraient ainsi une égalité de traitement.

Dès lors, l'annulation des dispositions litigieuses s'impose à ce titre également.

Sur la durée de séjour dans les centres d'accueil et d'étude de situation administrative

XIV. Troisièmement, la circulaire prétend fixer la durée maximale du séjour dans les centres d'accueil et d'étude de situation administrative alors qu'une telle durée est définie par la loi.

XIV-1 En droit, il convient de relever que les dispositions de l'article L. 744-5 du CESEDA prévoient que :

« Les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 accueillent les demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre État européen. Cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou à la date de la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile ou à la date du transfert effectif vers un autre Etat, si sa demande relève de la compétence de cet Etat. »

XIV-2 Or, en l'espèce, l'information et son annexe 4-1 prévoient une durée maximale de séjour dans le centre qui ne saurait excéder pas un mois :

« Ces centres ont vocation à accueillir, pour une durée brève n'excédant pas un mois, des migrants recensés qui souhaitent demander l'asile, identifiés par le SIAO, par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) ou lors d'opérations d'évacuation de campements, ou à défaut, d'autres demandeurs d'asile présents localement et en besoin immédiat d'hébergement » (circulaire attaquée, p. 4).

Toutefois, un tel délai méconnaît directement les dispositions précitées de l'article L. 744-5 du CESEDA en ce que celles-ci prévoient, quant à elles, que « *les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 accueillent les demandeurs d'asile pendant la durée*

d'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre État européen ».

En tout état de cause, l'article L. 744-3 du même code prévoit que « *les décisions d'admission dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile, de sortie de ce lieu et de changement de lieu sont prises par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, après consultation du directeur du lieu d'hébergement, sur la base du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et, le cas échéant, du schéma régional prévus à l'article L. 744-2 et en tenant compte de la situation du demandeur* ».

En conséquence, puisque ce délai d'un mois ne correspond en aucune façon à la durée possible de séjour fixée par les dispositions de l'article L. 744-5 du CESEDA, il est manifeste que la circulaire méconnaît ces exigences légales.

Une telle conclusion est d'autant plus inéluctable et incontestable que le Gouvernement – manifestement conscient de la contrariété flagrante entre les exigences légales en vigueur et ses propres aspirations transcrites dans la circulaire litigieuse – a récemment proposé une modification de l'article L. 744-5 du CESEDA pour faire reconnaître le délai litigieux d'un mois (cf. Art. 9, 2° du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif - INTX1801788L).

Puisque la légalité des dispositions contestées a vocation à être appréciée au jour où le présent recours a été initié, nul ne peut douter de leur censure pour méconnaissance des dispositions de l'article L. 744-5 du CESEDA telles qu'applicables au litige.

Sur le contrôle de la situation administrative des personnes hébergées

XV. Quatrièmement, les dispositions de la circulaire relatives à l'existence et à la mise en oeuvre de contrôles de la situation administrative des personnes hébergées sont manifestement illégales.

XV-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°s 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.

XV-2 En outre, et encore 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).

XV-3 Enfin, et toujours en droit, il ressort des dispositions de l'article L. 331-1 du CASF que :

« Le contrôle des établissements et services habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, agréés ou déclarés dans les conditions du présent code, à l'exception de ceux régis par l'article L. 227-4, est exercé dans les conditions définies à la section 4 du chapitre III du titre Ier du livre III. Lorsqu'il est fait mention par ces dispositions de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, il convient de lire l'autorité compétente pour délivrer l'habilitation ou l'agrément, ou recevoir la déclaration ».

XV-4 En l'occurrence, les dispositions de la circulaire litigieuse et ses annexes méconnaissent ces exigences constitutionnelles, conventionnelles et légales à au moins deux égards.

XV-4.1 D'une part, s'agissant des missions de l'OFII, il résulte de la convention-type annexée à l'information (annexe 4-1, article 4-2) que :

« *Le personnel de l'OFII a pour mission :*

Au sein du centre :

1 la vérification, notamment à partir des numéros AGDREF des usagers ayant déjà entamé leurs démarches, de l'éligibilité aux conditions matérielles d'accueil avant ouverture et orientation, le cas échéant ;

2 l'information sur la procédure d'asile, l'orientation et la promotion de l'aide au retour volontaire ;

3 la notification des orientations des demandeurs d'asile vers les lieux d'hébergement dédié du dispositif national d'accueil (DNA) (CAO, PRAHDA, HUDA, AT-SA, CADA) ;

4 l'émission de bons de transport SNCF pour les personnes bénéficiant d'une orientation vers un lieu d'hébergement relevant du DNA. »

Or, il convient de rappeler que l'article L 313-13 du CASF ne mentionne pas l'OFII comme une autorité pouvant exercer des contrôles.

En outre, si l'article L. 744-3 du CESEDA prévoit que l'OFII est compétent pour l'admission dans les lieux d'hébergement d'asile et l'article L. 744-4 du même code qu'il coordonne le dispositif national d'accueil, notamment par le biais du traitement DNA, cela n'a pas pour objet, ni pour effet de lui permettre de se rendre dans les centres et d'y effectuer les missions décrites dans la convention, sans le consentement des personnes hébergées et des gestionnaires de centres.

La circonstance que le juge des référés du Conseil d'Etat ait récemment estimé, à propos du recours initié contre la circulaire du 12 décembre 2017, qu'il importe d'interpréter ce dernier texte comme n'autorisant pas les entretiens entre une personne hébergée et les équipes mobiles relevant de l'autorité préfectorale si cette première ne le souhaite pas et comme ne conférant « *par elle-même, aucun pouvoir de contrainte tant à l'égard des personnes hébergées qu'à l'égard des gestionnaires des centres* » ne peut d'ailleurs que conforter l'importance d'une telle exigence de consentement (CE, Ord. Ref, 20 février 2018, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, n° 417.207).

A ce titre, l'annulation s'impose déjà.

XV-4.2 D'autre part, l'information attaquée prévoit qu'« *un suivi très attentif des situations administratives de l'ensemble des migrants hébergés sera effectué, et toutes les conséquences en seront systématiquement tirées en matière de droit au séjour et d'orientation en aval* » (circulaire attaquée, p. 4).

Les personnes sans abri de nationalité étrangère qui sollicitent un hébergement seront donc soumises à une évaluation de leur situation administrative pouvant conduire à la notification et à l'exécution d'une mesure d'éloignement.

De telles procédures impliquent nécessairement une vérification du droit au séjour qui pourrait être suivie de l'exécution des mesures d'éloignement du territoire déjà prononcées (décisions de transfert ou d'obligations de quitter le territoire).

Toutefois, l'ensemble de ces contrôles et examens dans les centres sont réalisées sans aucune base légale et, *a fortiori*, sans encadrement par des garanties légales suffisantes, telles qu'elles ont d'ailleurs été rappelées par le Conseil d'Etat dans l'ordonnance précitée du 20 février 2018.

De ce chef encore, l'annulation est inévitable.

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

XVI. Cinquièmement, 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.

XVI-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° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, cons. 78 ; 2016-536 QPC du 19 février 2016, cons. 14).

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

Corrélativement, sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne, la Cour de Strasbourg a martelé que « *la protection des données à caractère personnel joue un rôle fondamental pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention. La législation interne doit donc ménager des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données à caractère personnel qui ne serait pas conforme aux garanties prévues dans cet article* » et que « *Le droit interne doit aussi contenir des garanties aptes à protéger efficacement les données à caractère personnel enregistrées contre les usages impropres et abusifs* » (Cour EDH, G.C. 4 décembre 2008, *Marper c. Royaume-Uni*, Req. n° 30562/04, § 103).

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

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

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

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

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

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

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

2° Elles sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Toutefois, un traitement ultérieur de données à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique ou historique est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données, s'il est réalisé dans le respect des principes et des

procédures prévus au présent chapitre, au chapitre IV et à la section 1 du chapitre V ainsi qu'au chapitre IX et s'il n'est pas utilisé pour prendre des décisions à l'égard des personnes concernées ;

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

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

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

XVI-3 De plus, 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.*).

XVI-4 Par ailleurs, et de façon plus particulière, il importe de rappeler qu'en vertu des dispositions de l'article L. 744-4 du CESEDA :

« *Dans le cadre de sa mission d'accueil des demandeurs d'asile définie à l'article L. 5223-1 du code du travail, l'Office français de l'immigration et de l'intégration coordonne la gestion de l'hébergement dans les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 du présent code.*

A cette fin, il conçoit, met en œuvre et gère, dans les conditions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, un traitement automatisé de données relatives aux capacités des lieux d'hébergement, à l'utilisation de ces capacités et aux demandeurs d'asile qui y sont accueillis.

Les personnes morales chargées de la gestion des lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 sont tenues de déclarer à l'office, dans le cadre du traitement automatisé de données, les places disponibles dans les lieux d'hébergement. Ces personnes morales sont tenues d'alerter l'autorité administrative compétente en cas d'absence injustifiée et prolongée des personnes qui y ont été orientées pour la durée de la procédure et en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement. »

Pour application de ces dispositions législatives, les articles R. 744-45 et suivants du CESEDA, créés par le décret n°2017-665 du 27 avril 2017, prévoient que l'office français de l'immigration et de l'intégration met en œuvre un traitement automatisé baptisé DNA.

L'annexe 7-2 du CESEDA précise la liste des données à caractère personnel et informations susceptibles d'être enregistrées.

Ce traitement a fait l'objet d'une délibération de la CNIL n° 2016-393 du 15 décembre 2016 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat pris pour application des articles L. 774-6 et L. 744-7 du CESEDA et portant création du traitement automatisé de données à caractère personnel DN@ (saisine n° AV 16024199).

XVI-5 Enfin, et toujours concernant l'enjeu particulier des données relatives aux personnes étrangères hébergées, il ressort des dispositions de l'article R. 744-47 du CESEDA que :

« Sont autorisés à accéder à tout ou partie des données et informations enregistrées dans le traitement, dans la limite de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître :

1° Les agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration chargés de la gestion du dispositif national d'accueil, affectés à la direction de l'asile, à l'agence comptable et aux bureaux chargés de l'asile au sein de ses directions territoriales, individuellement désignés et spécialement habilités à cette fin par le directeur général de l'office ;

2° Les agents chargés de l'accueil des demandeurs d'asile relevant des services centraux et déconcentrés des ministères de l'intérieur et des affaires sociales,

individuellement désignés et spécialement habilités par le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;

3° Les agents des structures mentionnées aux articles L. 744-1 et L. 744-3 et L. 349-2 du code de l'action sociale et des familles, individuellement désignés et spécialement habilités par le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Ces agents accèdent à l'ensemble des données relatives aux personnes suivies par leur structure, à l'exception des données relatives à l'allocation pour demandeur d'asile mentionnées aux 2°, 3° et 4° du III de l'annexe 7-2 du présent code, et aux seules données relatives à leur établissement mentionnées aux IV ou V de l'annexe 7-2 du présent code ».

XVI-6 En l'occurrence, l'ensemble de ces principes a été gravement méconnu par la circulaire litigieuse.

Et ce, à au moins deux titres.

XVI-6.1 D'une part, s'agissant des informations relatives à la situation administrative et l'orientation (point I. 1 et annexes 4-1 et 4-2), il convient de relever qu'en l'espèce, l'information et son annexe 4-1 prévoient que le gestionnaire des centres devra remplir un « *tableau de suivi* » comportant des informations à caractère personnel.

Ces informations qui seront accompagnées d'une « *note d'ambiance relative au faits marquants* » devront être transmises à l'OFII, au préfet de département, à la DDCS et au préfet de région chaque semaine selon une grille conforme à l'annexe 4-2.

Or, si le centre d'accueil et d'étude de situation est un lieu prévu au 2° de l'article L. 744-3 du CESEDA, le responsable de centre n'est tenu de renseigner que le seul traitement prévu par l'article L. 744-4 du CESEDA et notamment d'indiquer qu'il dispose de places vacantes afin que l'office puisse orienter une personne vers ce lieu.

En outre, l'information prévoit ainsi la création sans autorisation d'un traitement de données personnelles portant sur des difficultés sociales en méconnaissance de l'article 25 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Dans ces conditions, l'information crée un traitement automatisé sans respecter les règles prévues par la loi du 6 janvier 1978 et méconnaît l'ensemble des principes de protection des données personnelles.

Là encore, cette conclusion est incontestable car le Gouvernement – parfaitement conscient de la contrariété flagrante entre les exigences légales en vigueur et ces dispositions de la circulaire litigieuse – a récemment proposé une modification de l'article L. 744-6 du CESEDA pour prévoir que le SIAO communique mensuellement

des informations personnelles sur les personnes hébergées (cf. Art. 9, 3° du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif - INTX1801788L).

Puisque la légalité des dispositions contestées a vocation à être appréciée au jour où le présent recours a été initié, leur censure est inévitable.

Mais il y a plus.

XVI-6.2 D'autre part, la circulaire dispose que :

« Afin de simplifier les démarches des migrants concernés, les gestionnaires de ces centres pourront via le SI asile, réserver directement un rendez-vous en GUDA pour l'enregistrement de la demande, sans passer par les SPADA. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), en lien avec la préfecture et le gestionnaire, assurera systématiquement dans ces centres une information des personnes sur la demande d'asile et l'aide au retour volontaire. Un suivi très attentif des situations administratives de l'ensemble des migrants hébergés sera effectué, et toutes les conséquences en seront systématiquement tirées en matière de droit au séjour et d'orientation en aval. »

La convention type annexée à l'information prévoit notamment que le personnel a pour mission la prise de rendez-vous au GUDA via le SI portail et la préparation des groupes.

L'information ne précise pas ce qu'elle entend par « *SI portail* », mais il s'agit vraisemblablement du système d'information asile (SIASILE) qui consiste en une interconnexion entre le traitement prévu à l'article R. 611-2 du CESEDA - celui prévu par le décret 2017-665 du 27 avril 2017 dit DNA et le traitement INEREC de l'OFPRA - qui prévoit que les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) puissent effectuer la tâche de présentation de la demande conformément à l'article R. 741-2 du CESEDA.

Or, aucune disposition des textes réglementaires encadrant ces trois fichiers ne prévoit que des personnes morales, chargées d'accueillir les demandeurs d'asile au titre de l'article L. 744-1 du CESEDA, puissent saisir des données dans le traitement prévu par l'article R. 611-1 du CESEDA.

En outre aucune décision publiée des préfets ou des directeurs généraux de l'OFPRA et de l'OFII n'a désigné les personnes spécialement habilitées à consulter les différents traitements.

Par conséquent, et puisque les dispositions de l'article R. 744-47 du CESEDA ne sauraient avoir pour objet ou même pour effet de permettre de saisir des données dans le traitement prévu à l'article R. 611-1 du code, les dispositions litigieuses de la circulaire sont vouées à l'annulation également de ce chef.

Sur les motifs d'exclusion du dispositif HUDA

XVII. Sixièmement, en prévoyant que le responsable de centre peut, de sa propre initiative et sans intervention de l'OFII, mettre fin à la prise en charge, en cas de fausses déclarations concernant la situation personnelle et familiale ou non présentation aux rendez-vous avec l'autorité administrative, la circulaire a méconnu notamment les dispositions des articles L. 744-3 et L. 744-8 du CESEDA.

XVII-1 En droit, en sus des dispositions précitées de l'article L. 744-3 du CESEDA, il importe de relever que l'article L. 744-8 du même code dispose que :

« Le bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être :

1° Suspendu si, sans motif légitime, le demandeur d'asile a abandonné son lieu d'hébergement déterminé en application de l'article L. 744-7, n'a pas respecté l'obligation de se présenter aux autorités, n'a pas répondu aux demandes d'informations ou ne s'est pas rendu aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile ;

2° Retiré si le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières ou a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ou en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement ;

3° Refusé si le demandeur présente une demande de réexamen de sa demande d'asile ou s'il n'a pas sollicité l'asile, sans motif légitime, dans le délai prévu au 3° du III de l'article L. 723-2.

La décision de suspension, de retrait ou de refus des conditions matérielles d'accueil est écrite et motivée. Elle prend en compte la vulnérabilité du demandeur.

La décision est prise après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations écrites dans les délais impartis.

Lorsque le bénéfice des conditions matérielles d'accueil a été suspendu, le demandeur d'asile peut en demander le rétablissement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration. »

Il ressort de ces dispositions que l'OFII est compétent pour prendre les décisions d'entrées, de changement de lieu et de sortie des lieux d'hébergement et qu'il est également compétent pour suspendre, retirer ou refuser le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, après évaluation de la vulnérabilité et recueilli les observations du demandeur.

Plus encore, l'OFII est donc la seule autorité à même de prendre les mesures de limitation, de retrait ou de refus des conditions matérielles d'accueil conformément aux objectifs de l'article 20 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

XVII-2 Or, en l'occurrence, l'information prévoit en son annexe un cahier des charges des HUDA qui en son point 3 prévoit que :

« 3. *Gestion des sorties*

- *Les gestionnaires peuvent mettre fin à la prise en charge des résidents, demandeurs d'asile, pour les motifs suivants :*
- *non-respect du règlement de fonctionnement ;*
- *actes de violence à l'encontre des résidents ou du personnel du centre ;*
- *comportements délictueux et infraction à la législation française entraînant des poursuites judiciaires ;*
- *fausses déclarations concernant la situation personnelle ou familiale ;*
- *refus de transfert dans un autre centre ;*
- *non présentation aux rendez-vous avec l'autorité administrative (Préfecture, direction territoriale de l'OFII). » (circulaire litigieuse, p. 31)*

Dès lors, ces dispositions litigieuses prévoient que le responsable de centre puisse de sa propre initiative et sans intervention de l'office, mettre fin à la prise en charge, en cas de fausses déclarations concernant la situation personnelle et familiale ou non présentation aux rendez-vous avec l'autorité administrative.

De ce chef encore, l'annulation s'impose.

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

Avec toutes conséquences de droit.

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