

LE PRINCIPE JURIDIQUE DE L'ACCUEIL INCONDITIONNEL EN HÉBERGEMENT

NOTE TECHNIQUE – JUILLET 2023



Fédération
des acteurs de
la solidarité

Le principe juridique de l'accueil inconditionnel en hébergement

En 2017 dans un contexte déjà dégradé, la Fédération des Acteurs de la Solidarité rappelait « que le principe d'accueil inconditionnel en hébergement, et son corollaire la continuité de la prise en charge, constituent non seulement la pierre angulaire de notre engagement, mais encore un principe cardinal du code de l'action social et des familles (« CASF ») sur lequel repose l'ensemble du secteur de la veille sociale, de l'hébergement, et de l'accompagnement ».

Six ans plus tard, la circulaire dite « OQTF » du 17 novembre 2022 évoque des « étrangers pris en charge indument par l'hébergement d'urgence » et les instructions récurrentes, souvent verbales, reçues par les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (« SIAO ») et les structures d'hébergement confirment la volonté de l'Etat de remettre en cause l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement.

Face à la multiplication des instructions et des pressions sur l'ensemble des acteurs de la veille sociale, il importe donc de rappeler que :

- Le législateur a consacré le principe de l'accueil inconditionnel en hébergement, qu'il soit d'urgence ou d'insertion. Il signifie que la personne qui remplit les critères légaux peut bénéficier d'un hébergement, quelle que soit sa situation par ailleurs. Dans certaines hypothèses, elle en a même, juridiquement, *le droit*. La jurisprudence restrictive du Conseil d'Etat sanctionne une obligation de moyens à la charge de l'Etat et consacre des critères de priorité en fonction de la vulnérabilité des personnes. Elle est applicable *dans le cadre strict du référé-liberté*, c'est-à-dire en urgence, et n'a pas d'incidence sur l'obligation de résultat consacrée par le CASF toujours sanctionnée *au fond* par le juge administratif.
- Ce principe a été inscrit dans le code de l'action sociale et des familles.
- Sa remise en cause par les services de l'Etat porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes et n'a pas de fondement juridique.

C'est dans ce cadre que cette note tente de répondre à plusieurs des questions auxquelles peuvent être confrontés les personnes concernées, le SIAO, les gestionnaires de structures, les travailleurs sociaux et les acteurs associatifs en général.

La FAS rappelle à cette occasion son attachement et sa volonté de défendre le principe de l'hébergement inconditionnel, continu, offrant des conditions dignes d'accueil et proposant un accompagnement social et juridique systématique et adapté.

Sommaire

LE PRINCIPE JURIDIQUE DE L'ACCUEIL INCONDITIONNEL EN HÉBERGEMENT

- p.3 Les instructions des services de l'Etat à destination des SIAO de ne pas orienter vers une structure d'hébergement d'urgence une personne en raison de son statut administratif sont-elles conformes au droit ?
- p.5 Les instructions des services de l'Etat à destination des SIAO de ne pas orienter en CHRS une personne en raison de son statut administratif sont-elles conformes au droit ?
- p.6 Doit-il exister des circonstances exceptionnelles pour que l'étranger en situation administrative précaire, sans abri et en situation de détresse, ait le droit de bénéficier d'un hébergement d'urgence ?
- p.7 Quelles sont les conséquences d'un refus par la personne de l'orientation proposée par le SIAO ?
- Une personne peut-elle faire une nouvelle demande d'hébergement d'urgence après avoir refusé la première orientation proposée par le SIAO ?
 - Est-il légalement possible pour l'Etat de ne plus proposer d'orientation après un premier refus de la personne ?
- p.9 L'instruction visant à exclure des dispositifs d'hébergement d'urgence un étranger en situation administrative précaire qui aurait refusé une première orientation en dispositif de préparation au retour (« DPAR ») est-elle conforme au droit ?
- Une orientation vers un DPAR à la suite d'un appel au 115 peut-elle être considérée comme une proposition d'hébergement dans le cadre du CASF ?
 - Même si l'on admettait que l'orientation vers un DPAR était pertinente dans le cadre de l'article L. 345-2-2 CASF, le refus de la personne justifierait-il que le SIAO ne propose aucune autre orientation ?
 - L'orientation vers un DPAR lors d'une fin de prise en charge constitue-t-elle une orientation adaptée au sens de l'article L. 345-2-3 CASF ?
- p.12 Une commission départementale de médiation (« COMED ») peut-elle adopter et appliquer une doctrine qui exclut du recours DAHO les étrangers en situation administrative précaire / qui sont l'objet d'une OQTF ?
- p.14 Le principe de l'accueil inconditionnel en hébergement empêche-t-il la police d'accéder aux centres d'hébergement ?

1

LES INSTRUCTIONS DES SERVICES DE L'ETAT À DESTINATION DES SIAO DE NE PAS ORIENTER VERS UNE STRUCTURE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE UNE PERSONNE EN RAISON DE SON STATUT ADMINISTRATIF SONT-ELLES CONFORMES AU DROIT ?

NON

Le principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence s'oppose à toute discrimination fondée sur le statut administratif de la personne, son âge, son statut familial, ou sur tout autre élément de différenciation.

L'article 345-2-2 du CASF pose deux conditions nécessaires et suffisantes pour qu'un individu soit titulaire du droit à être hébergé dans une structure d'urgence :

- Être une personne sans abri
- Être en situation de détresse psychique, médicale ou sociale
- Un étranger qui remplirait ces conditions, quelle que soit sa situation administrative, a par conséquent le droit d'obtenir un hébergement d'urgence, y compris s'il est soumis à une obligation de quitter le territoire français.

L'instruction de l'Etat de ne pas orienter des personnes vers les structures d'hébergement d'urgence en raison de leur situation administrative, de leur statut de « naufragé » à la suite d'une tentative de passage de frontière en « small boat » ou encore de leur isolement, constitue par conséquent une violation manifeste de la loi.

Dans ses conclusions sur l'arrêt du 22 décembre 2022 (458724), le rapporteur public rappelle que « c'est le choix du législateur que toute personne sans abri et en détresse puisse être hébergée » ; **cela signifie qu'au-delà de la remise en cause du principe d'inconditionnalité, les services administratifs n'ont bien sûr pas la compétence pour créer de nouveaux régimes juridiques *contra legem* permettant de trier entre les personnes qui rempliraient les critères légaux ; ni d'ailleurs pour instaurer de leur propre initiative des durées limitées de séjour.**

Comment réagir juridiquement face à une telle instruction ?

- **Attaquer l'instruction** : en référé et ou en excès de pouvoir (« REP ») devant le juge administratif, et cela quelle que soit sa forme - recommandation, mail, courrier, note, etc. Le refus d'abrogation de l'instruction à la suite d'une demande d'abrogation par courrier peut aussi être attaqué. Cela permet d'échapper à l'application des délais de recours contentieux applicables au recours direct contre l'acte¹.

A noter : le juge accepte les recours contre une décision administrative verbale si tant est que sa réalité ne fait pas de doute (CE 1993, USPM). Sur ce point, l'absence systématique de proposition dans un cas déterminé pourrait être exploitée pour démontrer - « révéler » - l'existence d'une instruction. Elle peut aussi être formalisée à travers la demande postérieure de confirmation ou de précisions par courriers/emails.

Quelques pistes

1. De façon générale et pour l'ensemble de la note, les recours contentieux et non contentieux contre les décisions de l'administration sont subordonnés au respect des délais de recours, qui sont dans la plupart des cas de deux mois. Ils ne sont pas systématiquement rappelés ici.

En résumé, l'absence de formalisme de l'instruction n'est ni définitive ni déterminante pour engager une éventuelle action contentieuse.

• **Attaquer les conséquences de l'instruction, i.e l'absence de proposition d'hébergement :**

Former un recours en responsabilité contre l'Etat pour avoir manqué à son obligation posée par l'article L. 345-2-2 CASF (pour un arrêt récent, CE, 22 décembre 2022, n° 458724).

- Former un référé-liberté (art. L. 521-2 du code de justice administrative (« CJA ») pour que soit enjoint en urgence à l'Etat de fournir un hébergement.
- Former un référé-suspension (art. L. 521-1 CJA) et un recours au fond (recours pour excès de pouvoir) contre la décision de refus d'orientation, qu'il s'agisse d'une décision explicite ou révélée (à condition là encore d'avoir fait naître cette décision ou d'en démontrer l'existence).
- Faire une demande d'hébergement au préfet et attaquer la décision de rejet à l'aide des recours qui viennent d'être évoqués.

Le principe de l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence se concrétise donc en *un droit inconditionnel à l'accueil en hébergement d'urgence*.

L'un de ses corollaires est le droit au maintien dans la structure jusqu'à ce qu'une orientation adaptée soit proposée (art. L. 345-2-3 CASF). Il concrétise le principe de continuité de l'hébergement. Mais il existe aussi des motifs de fin de prise en charge. Ils reposent à titre principal sur le refus d'une proposition adaptée et à titre secondaire sur les motifs évoqués par circulaire DGAS/1A/LCE n°2007-90 du 19 mars 2007 (« la personne décide de son plein gré de quitter la structure ou ne s'y présente pas pendant une période fixée par le règlement intérieur de la structure (...) adopte des comportements dangereux envers les personnes accueillies ou le personnel »).

Si une fin de prise en charge était prononcée sans être accompagnée d'une proposition d'orientation adaptée ou sans être fondée sur l'un des motifs évoqués, la personne concernée pourrait notamment de nouveau former contre cette décision :

- Un référé-suspension (art. L. 521-1 CJA) et un recours au fond devant le juge administratif.
- Un référé-liberté (art. L. 521-2 CJA. Voir aussi, Tribunal administratif (« TA ») Paris, 11 janv. 2013, n°13003119-1).
- Un recours en responsabilité contre l'Etat devant le juge administratif.

2

LES INSTRUCTIONS DES SERVICES DE L'ETAT À DESTINATION DES SIAO DE NE PAS ORIENTER EN CHRS UNE PERSONNE EN RAISON DE SON STATUT ADMINISTRATIF SONT-ELLES CONFORMES AU DROIT ?

NON

A l'instar de l'hébergement d'urgence, l'hébergement d'insertion est soumis au principe d'inconditionnalité de l'accueil. Pour être orientée vers un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (« CHRS »), la personne doit connaître de « graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion » (article L. 345-1 CASF). Ces conditions sont nécessaires et suffisantes. L'article L. 111-2 CASF indique par ailleurs que l'étranger bénéficie - sans condition là encore - de « l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale ».

L'accueil en CHRS est cependant conditionné à la décision d'admission prononcée par le responsable du centre après que la proposition a été faite par le SIAO (R. 345-4 CASF). Si le gestionnaire refuse l'admission, il doit motiver expressément sa décision (art. R. 345-4 CASF). Une fois admis dans la structure, la demande d'admission à l'aide sociale est acceptée ou refusée par le préfet.

En tout état de cause, l'absence de titre de séjour et/ou l'existence d'une OQTF ne constituent des critères légaux ni au stade de la proposition d'orientation faite par le SIAO, ni au stade de la décision d'admission prise par le gestionnaire, ni au stade de la décision d'admission à l'aide sociale prise par le préfet. La décision de refus qui mentionnerait l'absence de titre de séjour ou l'existence d'une OQTF serait illégale et pourrait être attaquée.

Comment réagir juridiquement ?

- Si la personne n'est pas orientée vers un hébergement d'insertion :
 - Elle peut former un recours DAHO auprès de la COMED compétente (v. point n°6) pour obtenir un hébergement stable après avoir effectué des démarches préalables, notamment auprès du préfet (L. 441-2-3 CCH).
 - Si la COMED rejette la demande : référé-suspension + recours au fond ou seulement recours pour excès de pouvoir contre la décision rejet devant le juge administratif.
 - Si aucune proposition n'est faite dans un délai déterminé à la suite de la décision favorable de la COMED : recours injonction devant le juge administratif (R. 778-1 CJA).
- Si le responsable du CHRS refuse l'admission au motif de l'absence de titre de séjour :
 - Recours en référé et/ou au fond devant le juge administratif puisque cette décision, même prise par une personne privée, semble bien pouvoir être identifiée comme une décision administrative (par analogie, T. confl., 9 mai 2016, n° 4048).
- Si la personne, une fois admise en CHRS, voit sa demande d'admission à l'aide sociale rejetée par le préfet :
 - Référé suspension et recours au fond après avoir exercé un recours administratif préalable obligatoire (RAPO). La décision éventuelle de suspension pouvant être prononcée avant même que l'administration ne réponde au RAPO.

3

DOIT-IL EXISTER DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES POUR QUE L'ÉTRANGER EN SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE, SANS ABRI ET EN SITUATION DE DÉTRESSE, AIT LE DROIT DE BÉNÉFICIER D'UN HÉBERGEMENT D'URGENCE ?

NON

Le juge administratif n'exige l'existence de « circonstances exceptionnelles » que dans le cadre d'un référé-liberté, lorsqu'il doit déterminer s'il doit enjoindre à l'Etat de fournir en urgence un hébergement à un étranger sans titre de séjour et répondant aux critères légaux de l'article L. 345-2-2 CASF.

Cette solution s'explique par le fait que l'étranger dans une telle situation n'aurait pas selon le juge administratif « vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence ».

Quoi que l'on pense de la conformité de cette solution jurisprudentielle à la loi, plusieurs rapporteurs publics ont déjà rappelé qu'il ne s'agit pas d'une règle de droit dont doit tenir compte le SIAO ou un centre d'hébergement mais **d'un élément que considère le juge administratif dans le cadre d'un référé-liberté pour décider du prononcé d'une injonction d'héberger.**

Ce raisonnement a été rappelé récemment par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 22 décembre 2022, n° 458724 :

« La cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la situation des familles en cause ne faisait pas obstacle à ce qu'une carence avérée et prolongée de l'Etat soit caractérisée en l'absence même de circonstances exceptionnelles, qu'il revient seulement au juge des référés de prendre en considération lorsqu'il est saisi, en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, pour déterminer si cette carence caractérise en outre une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale au sens de ces dispositions ».

4

QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES D'UN REFUS PAR LA PERSONNE DE L'ORIENTATION PROPOSÉE PAR LE SIAO ?

Cette question principale soulève deux autres questions.

- a. **Une personne peut-elle faire une nouvelle demande d'hébergement d'urgence après avoir refusé la première orientation proposée par le SIAO ?**

OUI, MAIS :

La combinaison de l'article L. 345-2-2 et du 3° de l'article L. 345-2-4 CASF prévoit pour l'Etat l'obligation de proposer l'accès à un hébergement d'urgence à la personne qui se trouverait en situation de détresse, le SIAO devant dans ce cadre lui faire une « proposition adaptée ».

Mais, si rien ne s'oppose légalement à ce qu'une personne ayant refusé une première proposition d'orientation fasse une nouvelle demande auprès du SIAO, la responsabilité de l'Etat ne pourra plus être engagée si le préfet prouve qu'une orientation adaptée a été proposée et refusée. Dans la même idée, l'existence d'une proposition adaptée constitue l'un des éléments qui permet d'exclure une carence avérée de l'Etat et donc, dans le cadre d'un référé-liberté, une atteinte grave et manifestement illégale au droit posé par l'article L. 345-2-2 (TA Nantes - 4 octobre 2022 - n° 2212852.)

Le refus d'une proposition adaptée risque ainsi de faire perdre à la personne concernée la possibilité d'actionner les leviers juridiques attachés à l'article L. 345-2-2, au moins pendant un certain temps. A l'image de la situation en matière de recours DAHO, puisque le « demandeur reconnu comme prioritaire par une décision de la commission de médiation peut perdre le bénéfice de cette décision s'il refuse, sans motif impérieux, une offre de logement ou d'hébergement correspondant à ses besoins et à ses capacités. » (Conseil d'Etat, Avis n° 398546 du 1er juillet 2016, TA de Montpellier - 20 février 2023 - n° 2300278. Par analogie concernant une situation de sortie du dispositif national d'accueil (« DNA ») : TA Melun - 9 janvier 2023 - n° 2300030).

- b. **Est-il légalement possible pour l'Etat de ne plus proposer d'orientation après un premier refus de la personne ?**

NON.

Le refus d'une première orientation n'implique pas que le SIAO ne fasse aucune autre proposition d'orientation. Il doit, comme toute nouvelle demande, la « traiter équitablement » (L. 345-2-4 CASF) et faire le cas échéant une nouvelle proposition d'orientation.

La personne qui refuserait l'orientation adaptée se trouverait donc dans un entre-deux juridique : le SIAO et l'Etat devraient continuer à traiter ses nouvelles demandes mais l'existence d'une proposition récente l'empêcherait d'activer contre eux les leviers juridiques existants.

Reste toutefois qu'une position de principe exprimée par l'Etat consistant à refuser a priori toute nouvelle orientation en raison d'un premier refus pourrait être attaquée en excès de pouvoir ou en

référé. Ce contentieux aurait de sérieuses chances de succès puisqu'un tel refus de principe n'est pas prévu par le code et semble même contraire à l'article L. 345-2-4 CASF qui implique pour toute demande « la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes » et un « traitement équitable ». L'illégalité d'un refus systématique de nouvelle orientation résulte du fait que la situation médicale, sociale et psychique des personnes est évolutive ; son évaluation par les services de l'Etat doit par conséquent l'être tout autant. Une instruction de cette sorte serait ainsi contraire à ce qu'implique logiquement l'article L. 345-2-4.

Comment réagir juridiquement ?

Quelques pistes

- Si le SIAO a proposé une première orientation non adaptée et n'en propose aucune depuis le refus de la personne : on retombe dans le cas n°1.
- Si le SIAO a proposé une première orientation adaptée et n'en propose aucune autre depuis le refus de la personne : la personne concernée peut faire une nouvelle demande, y compris directement auprès du préfet. Toutefois, une action contentieuse enclenchée dans une temporalité proche de celle du refus de la première proposition risque de ne pas donner de résultats positifs. En matière de référé-liberté, le juge administratif tient compte des « diligences de l'administration ».
- Si l'Etat a exprimé une position de principe quant à l'absence systématique de proposition d'orientation lorsqu'une première proposition a été refusée : former un recours excès de pouvoir ou en référé et cela quelle que soit la forme de cette position (mail, courriers, référentiel SIAO, décision verbale, etc.). Ce contentieux pourrait n'être pas dépourvu de chances de succès puisque une telle position, non prévue par le CASF, semble contraire à l'article au 3° de L. 345-2-4 CASF.

5

L'INSTRUCTION VISANT À EXCLURE DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE UN ÉTRANGER EN SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE QUI AURAIT REFUSÉ UNE PREMIÈRE ORIENTATION EN DPAR EST-ELLE CONFORME AU DROIT ?

Cette question principale soulève trois autres questions.

- a. En premier lieu, une orientation vers un DPAR à la suite d'un appel au 115 peut-elle être considérée comme une proposition d'hébergement dans le cadre du CASF ?

NON

Les DPAR sont l'objet d'un encadrement juridique sommaire. Ils sont notamment encadrés par la circulaire du 9 mai 2022. Elle précise qu'ils accueillent les publics éligibles à l'aide au retour volontaire (« ARV ») qui ont manifesté leur volonté ou qui sont susceptibles d'y adhérer. Cette précision est importante car l'ARV est quant à elle prévue par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (« CESEDA ») (articles L. 711-1, L. 711-2 et R. 711-3 à R. 711-5).

On peut déduire de ces éléments que c'est l'ARV qui fonde en principe l'existence des DPAR puisque le départ contraint est quant à lui pris en charge par les centres de rétention administrative (Articles L. 740-1 et suivant du CESEDA), qui sont eux aussi l'objet d'un régime juridique distinct.

C'est donc dans ce cadre législatif et réglementaire posé par le CESEDA que les DPAR ont vocation à s'insérer. C'est un cadre juridique indépendant de celui qui régit l'hébergement d'urgence du CASF, sauf à considérer qu'une orientation vers un centre de rétention administrative puisse elle aussi être considérée comme une orientation adaptée dans le cadre de l'article L. 345-2-2.

La circulaire confirme ce point en indiquant que « tous les étrangers hébergés en DPAR doivent faire l'objet d'une mesure d'éloignement exécutoire, présenter des perspectives raisonnables d'éloignement et être physiquement en état de voyager ». Lors de son évaluation prévue par l'article L. 345-2-4 CASF, le SIAO devrait par conséquent recueillir des informations sans lien avec les critères légaux qui fondent le droit à un hébergement d'urgence.

Autrement dit, ni l'éloignement contraint, ni l'éloignement volontaire n'ont juridiquement à voir avec la question de l'hébergement d'urgence accordé à toute personne en situation de détresse. C'est exactement le même raisonnement qui prévaut en matière d'inconditionnalité lorsque le rapporteur public sur l'arrêt du 22 décembre 2022 (458724) réaffirme que « le simple rappel que les étrangers hébergés peuvent faire l'objet d'un départ contraint ne saurait être regardé comme une dérogation à l'article L. 345-2-2. »

Compte tenu de tous ces éléments, il est par conséquent difficile d'identifier une orientation vers un DPAR comme une orientation pertinente dans le cadre de l'article L. 345-2-2.

A noter : plusieurs décisions de TA identifient l'orientation en DPAR comme une proposition d'hébergement ou de « relogement » dans un contexte de sortie contrainte - expulsion à travers un référé « mesures utiles » après avoir été débouté définitivement - du DNA. Voir par exemple : TA Nancy 28 février 2023 - n° 2300300,

TA de Grenoble - 20 octobre 2022 - n° 2206151). Même si ces solutions ont pour cadre la question spécifique de l'expulsion du dispositif DNA sur le fondement d'un RMU, elles constituent déjà des éléments utiles sur la direction que pourrait prendre la JP dans un autre cadre.

Du reste, si la circulaire évoque des orientations « en dehors du droit commun » (lequel ?) lors de mises à l'abri, l'absence de précision quant aux adaptations juridiques impliquées par cette hypothèse ne permet pas de renverser le raisonnement précédent.

b. En second lieu, même si l'on admettait que l'orientation vers un DPAR était pertinente dans le cadre de l'article L. 345-2-2 CASF, le refus de la personne justifierait-il que le SIAO ne propose aucune autre orientation ?

NON

Se reporter à la question n°4

Le refus d'une proposition adaptée risque de faire perdre à la personne concernée la possibilité d'actionner les leviers juridiques attachés à l'article L. 345-2-2, au moins pendant un certain temps.

Reste toutefois qu'une position de principe exprimée par l'Etat consistant à refuser a priori toute nouvelle orientation en raison d'un premier refus pourrait être attaquée au fond et/ou en référé.

En résumé : une instruction consistant à refuser automatiquement d'orienter une personne lorsque celle-ci a opposé un premier refus à une orientation en DPAR n'est pas conforme au CASF. Elle serait illégale et pourrait être attaquée devant le juge administratif, soit qu'elle existe *ab initio*, soit qu'on la fasse naître, soit qu'on en révèle l'existence à travers la compilation des refus systématiques adressés aux personnes qui ont refusé une première orientation vers un DPAR.

c. Le refus d'une proposition d'orientation vers un DPAR constitue-t-elle un motif permettant de fonder une fin de prise en charge en hébergement d'urgence ?

NON

C'est le principe de continuité consacré par l'article L. 345-2-3 du CASF qui est cause cette fois.

La question est en apparence plus délicate. Si le raisonnement qui vient d'être proposé pourrait encore être appliqué ici, pour les mêmes raisons, la jurisprudence du Conseil d'Etat rend la solution contentieuse incertaine.

Il n'est en effet pas inconcevable que l'idée selon laquelle « les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire n'ont, en principe, pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence » (CE, 22 déc. 2022, 458724) puisse être étendue et justifier que l'hébergement d'urgence prenne fin si une orientation en DPAR était proposée.

Autrement dit, si cette formulation du Conseil d'Etat semble avoir été neutralisée au stade de l'accès à l'hébergement d'urgence (cf. CE, 22 déc. 2022, 458724), et si une orientation en DPAR ne peut être considérée comme pertinente dans le cadre de l'article L. 345-2-2 CASF, la continuité de l'hébergement d'urgence pourrait être menacée si le juge administratif venait à tirer toutes les conséquences de sa formulation ; la jurisprudence selon laquelle l'étranger débouté ou sous OQTF n'a « pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence » pourrait ici jouer à plein régime.

Cette conclusion alarmiste peut toutefois être contestée : l'article L. 345-2-3 CASF évoque une orientation vers « une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. ». Un DPAR ne correspond pas à ces catégories puisqu'il ne s'agit ni d'un hébergement stable, ni d'un hébergement de soins, ni d'un logement. Par conséquent, même si on considérait cette orientation comme étant « adaptée », elle ne rentrerait pas dans les catégories d'hébergements/logements évoquées pour la sortie de l'hébergement d'urgence. Cette précision posée par le législateur devrait permettre de ne pas considérer l'orientation en DPAR comme une orientation adaptée justifiant une fin de prise en charge en cas de refus.

Comment réagir juridiquement ?

Quelques pistes

- Former un recours en référé et/ou au fond contre l'absence de proposition d'hébergement en arguant que l'orientation vers un DPAR ne constitue pas une proposition adaptée dans le cadre d'une demande d'hébergement d'urgence.
- Former un recours en référé et/ou au fond contre l'instruction, révélée le cas échéant, qui exclut automatiquement du dispositif de veille sociale les personnes qui ont refusé une première orientation en DPAR.
- Former un recours en référé et/ou au fond contre la décision de fin de prise en charge fondée sur le refus de l'orientation proposée en DPAR.



UNE COMED PEUT-ELLE ADOPTER ET APPLIQUER UNE DOCTRINE² QUI EXCLUT DU RECOURS DAHO LES ÉTRANGERS EN SITUATION ADMINISTRATIVE PRÉCAIRE / QUI SONT L'OBJET D'UNE OQTF ?

NON

Deux situations doivent être différenciées :

- La doctrine de la COMED considère que la demande est « sans objet » du fait de l'absence du titre de séjour et/ou de l'existence d'une OQTF. En pratique, la commission refuse d'examiner la demande et le caractère prioritaire et urgent n'est pas étudié au fond.
- La doctrine de la COMED considère la demande comme n'étant ni prioritaire ni urgente en raison de l'absence de titre de séjour et/ou de l'existence d'une OQTF. Dans cette hypothèse, la demande est formellement examinée et rejetée du fait de son absence de caractère prioritaire et urgent.

LA PREMIÈRE SITUATION EST JURIDIQUEMENT LIMPIDE

Une telle décision n'a pas de fondement juridique puisque l'absence de titre de séjour/l'existence d'une OQTF ne sont pas des critères de recevabilité de la demande d'hébergement ; l'article L. 441-2-3 du CCH dispose ainsi à propos d'un recours DAHO que « si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement. »

L'absence de titre de séjour n'interdit donc pas l'exercice d'un recours DAHO ; elle limite seulement le type de décision favorable que pourrait rendre la commission de médiation. Ce raisonnement a été rappelé par le juge administratif (v. par ex. TA Toulouse, 14 déc. 2022, 2206776).

LA SECONDE SITUATION EST EN APPARENCE JURIDIQUEMENT PLUS AMBIGÜE

Elle est conditionnée par la signification juridique des critères de priorité et d'urgence. Après tout, le juge administratif lui-même, n'indique-t-il pas, dans le cadre juridique différent du code de l'action sociale, que les étrangers soumis à une OQTF ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée « n'ont, en principe, pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence » ?

Cette ambiguïté n'a toutefois d'autre force que celle de l'apparence³.

L'article R*441-14-1 du code de la construction et de l'habitation (« CCH ») énumère limitativement les situations qui justifient la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent ; l'absence de titre de séjour et l'existence d'une OQTF ne sont pas mentionnées pour l'accueil dans une structure hébergement.

2. Une « doctrine » désigne, quelle que soit sa forme, les lignes directrices que se fixe la COMED pour décider de chaque cas. Cette doctrine peut par exemple retenir des interprétations des textes qui encadrent le recours DAHO en s'appuyant, notamment, sur la jurisprudence déjà produite.

3. Voir par exemple en ce sens, Tribunal administratif de Toulouse, 10 mars 2023 / n° 2107442

Dans un jugement récent du 14 décembre 2022, le TA de Toulouse résume ainsi l'état du droit pour le recours DAHO : « pour être désigné comme prioritaire et devant se voir accueilli d'urgence dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, le demandeur doit être de bonne foi, satisfait, sauf pour l'accueil dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale, aux conditions de permanence et de régularité du séjour, avoir sollicité en vain son accueil dans une structure et se trouver dans une situation particulièrement précaire, caractérisée notamment lorsque celui-ci n'est pas hébergé ou réside dans un logement dont les caractéristiques justifient la saisine de la commission de médiation sans condition de délai. »

Il est fortement conseillé d'attaquer un jugement de TA qui ferait la confusion entre la jurisprudence en matière de référé-liberté et les dispositions du CCH, puisque son raisonnement constitue de manière manifeste une erreur de droit.

Autrement dit, la régularité du séjour et l'existence d'une OQTF ne sont pas des critères d'identification du caractère prioritaire et urgent de la demande d'accueil dans une structure d'hébergement. Il faut ici bien différencier ce qui relève de l'urgence *au sens de l'article L. 521-2 du CJA* (référé-liberté) et ce qui doit être considéré comme prioritaire et urgent *au sens des articles L. 441-2-3 et R*441-14-1 CCH* (recours DAHO).

Comment réagir juridiquement à ces deux situations ?

Quelques pistes

- Si une doctrine de cette sorte était adoptée par une COMED, elle pourrait être attaquée devant le juge de l'excès de pouvoir, y compris dans le cadre d'un référé, et cela quelle que soit sa forme (compte rendu d'une réunion, note, correspondance, réponse à un mail etc.). Le raisonnement est applicable à la décision de refus qu'opposerait le préfet à la demande d'abrogation de la doctrine.
- Former systématiquement un recours gracieux puis un recours en excès de pouvoir et/ou en référé contre les décisions de rejet de la COMED.

7

LE PRINCIPE DE L'ACCUEIL INCONDITIONNEL EMPÊCHE-T-IL LA POLICE D'ACCÉDER AUX CENTRES D'HÉBERGEMENT ?

NON

Là encore, ce sont deux cadres juridiques qui fonctionnent de manière autonome. Ce n'est pas le principe de l'accueil inconditionnel en hébergement qui encadre l'action des forces de police. **Leur marge de manœuvre dépend de la procédure qui fonde leur intervention relativement aux protections dont bénéficie le lieu qui est considéré comme le domicile de la personne** (Art. 432-8 du code pénal⁴).

Le principe est celui du consentement (art. 76 du code pénal) : si les forces de police interviennent dans le cadre d'un contrôle d'identité (art. 78-1 et s. code de procédure pénale) ou d'une enquête préliminaire (art. 75 et s. du code de procédure pénale), le consentement du gestionnaire et celui de la personne sont ainsi requis (sauf exception pour les infractions punies de plus de 3 ans de prison dans le cas de l'enquête préliminaire - un JLD doit alors autoriser spécialement l'accès conformément à l'article 76 du code pénal).

En revanche, si elles interviennent dans le cadre d'une information judiciaire (par exemple : articles 151 et s. du code pénal), ou d'un flagrant délit (articles 53 et s. code pénal), ils peuvent accéder aux locaux et aux chambres sans y être autorisées par le gestionnaire et les personnes concernées.

4. Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci hors les cas prévus par la loi est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.



Après avoir été déboutée de sa demande d'asile et reçu une fin de prise en charge du Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) dans lequel elle était, Madame X, femme seule avec ses deux adolescents, se retrouve à la rue depuis plusieurs semaines. Le SIAO lui dit qu'elle ne peut pas être orientée vers un CHU ou un CHRS parce qu'elle est en situation irrégulière.

QUE FAIRE SI UNE PERSONNE N'EST PAS ORIENTÉE/ADMISE EN CHU OU EN CHRS EN RAISON DE SA SITUATION ADMINISTRATIVE ?

CONDITIONS D'ENTRÉE DANS UN CHU :

- DÉTRESSE
- SANS-ABRISME

CONDITIONS D'ENTRÉE DANS UN CHRS :

GRAVES DIFFICULTÉS
(ÉCONOMIQUES, FAMILIALES, DE LOGEMENT, DE SANTÉ OU D'INSERTION)

REFUS D'ORIENTATION SIAO
QUE FAIRE ?

REFUS D'ORIENTATION SIAO
QUE FAIRE ?

REFUS D'ADMISSION À L'AIDE SOCIALE
QUE FAIRE ?

Constituer des preuves
(ex : non réponse du préfet à un courrier ; attestation d'accompagnement d'appel au 115 et de refus au téléphone).

Orienter vers un avocat ou une association spécialisée sauf recours DAHO en principe mis en œuvre par l'équipe sociale :

- Référé-liberté.
- Référé-suspension + recours au fond.
- Recours en responsabilité.

Constituer des preuves
(ex : non réponse du préfet à un courrier ; attestation d'accompagnement d'appel au 115 et de refus au téléphone).

Orienter vers un avocat ou une association spécialisée sauf recours DAHO en principe mis en œuvre par l'équipe sociale :

- Recours DAHO auprès de la COMED compétente.
- Possibilité recours gracieux auprès de la COMED puis référé-suspension + recours au fond directement ou si la COMED rejette le recours gracieux.
- Recours injonction si aucune proposition dans le délai déterminé (4 mois sont laissés au préfet).

Étape 1 :
Ecrire obligatoirement un courrier au Préfet pour lui demander de revenir sur sa décision dans un délai de 2 mois à compter de la notification de la décision de non-admission (RAPO).

Étape 2 :
Orienter vers un avocat ou une association spécialisée pour contester la réponse (ou l'absence de réponse) du Préfet dans les 2 mois après qu'elle a été rendue :

- Recours au fond.
- Référé-suspension.

Et les circonstances « exceptionnelles » ?

Cette notion n'est utilisée par le juge que dans le cadre strict du référé-liberté pour décider d'enjoindre ou non à l'Etat d'attribuer un hébergement en urgence (référé-liberté).

Les SIAO et les gestionnaires d'hébergement ne peuvent pas y avoir recours.



Fédération
des acteurs de
la solidarité



Monsieur Y fréquente un accueil de jour depuis plusieurs mois. Il a enfin obtenu une orientation du SIAO. Cependant, cette orientation est vers un dispositif de préparation au retour (DPAR). Le SIAO lui indique qu'il n'a pas le choix parce qu'il fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) et qu'il n'obtiendra pas de place en hébergement d'urgence.

L'ORIENTATION VERS UN DISPOSITIF DE PRÉPARATION AU RETOUR (DPAR)

DANS LE CADRE D'UNE DEMANDE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE AU SIAO

L'orientation en DPAR ne constitue pas une proposition d'orientation adéquate dans le cadre d'une demande d'hébergement d'urgence.

LE SIAO NE PROPOSE PAS D'ORIENTATION ALTERNATIVE EN CHU/CHRS
QUE FAIRE ?

Constituer des preuves (ex : non réponse du préfet à un courrier ou réponse indiquant qu'une orientation DPAR a déjà été proposée ; attestation d'accompagnement d'appel au 115 et de refus au téléphone).

Orienter vers un avocat, une association spécialisée ou vers l'équipe sociale dans le cas d'un recours DAHO.

Pour obtenir un hébergement d'urgence :

- Référé-liberté.
- Référé-suspension + recours au fond.
- Recours en responsabilité.

Pour obtenir un hébergement stable :

- Recours DAHO auprès de la COMED compétente.
- Possibilité recours gracieux auprès de la COMED puis référé-suspension + recours au fond directement ou si la COMED rejette le recours gracieux.
- Recours injonction si aucune proposition dans le délai déterminé (4 mois sont laissés au préfet).

COMME MOTIF DE FIN DE PRISE EN CHARGE EN HÉBERGEMENT D'URGENCE

L'orientation en DPAR n'est pas conforme au CASF qui ne prévoit que des orientations vers un hébergement stable, un logement ou un lieu de soin pour justifier la fin de prise en charge en cas de refus.

FIN DE PRISE EN CHARGE SANS ORIENTATION CONFORME AU CASF
QUE FAIRE ?

Orienter vers un avocat ou une association spécialisée pour former un recours contre la décision de fin de prise en charge :

- Référé liberté
- Référé-suspension + recours au fond (délai de 2 mois après la notification de la fin de prise en charge)
- Recours en responsabilité

À PROPOS DE LA FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ

La Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) est un réseau de plus de 900 associations et structures qui accueillent et accompagnent les personnes en situation de précarité. Elle est composée d'une fédération nationale et de 13 fédérations régionales sur l'ensemble du territoire. La Fédération lutte contre les exclusions, promeut l'accompagnement social global et favorise les échanges entre tous les acteurs du secteur social.

La FAS représente 2 800 établissements et services dans les secteurs de l'insertion par l'activité économique, de la veille sociale, de l'hébergement, du logement adapté, du médico-social ou encore dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

La Fédération soutient ses adhérents, les forme et les conseille. Elle agit également auprès des pouvoirs publics pour promouvoir une société plus juste et plus solidaire. Elle participe enfin à des projets d'innovation sociale dont plusieurs sont soutenus par l'Etat, tels que les programmes SEVE Emploi et Respirations.