

20 février 2018

Conseil d'État, ordonnance du 20 février 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres

N° 417207

Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 11 janvier et 16 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération des acteurs de la solidarité, la Fondation Abbé Pierre, le Secours catholique, France terre d'asile, Médecins sans frontières, Médecins du Monde, Emmaüs solidarité, Emmaüs France, la Fondation de l'Armée du salut, la Ligue des droits de l'homme, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, la Cimade, l'association Droit au logement, l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux, la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs, Aurore, l'association des Cités du secours catholique, le Centre d'action sociale protestant, l'Association nationale le refuge, la Fédération d'entraide protestante, l'Association nationale des assistants de service social, Dom'Asile, le Centre Primo Levi, Oppelia, l'association Les petits frères des pauvres, Charonne, JRS France - Service Jésuite des réfugiés et l'Amicale du nid demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la circulaire n° INTK1721274J du 12 décembre 2017 du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie, dès lors que la circulaire contestée porte une atteinte grave et immédiate, d'une part, à leur droit au respect de l'inviolabilité de leur « domicile », à la protection des données personnelles qu'elles détiennent et à l'exercice des missions qui leur sont confiées et, d'autre part, aux intérêts des personnes admises dans les centres d'hébergement dont elles défendent les droits, notamment à leur droit au respect de la vie privée et à la protection de leurs données personnelles ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la circulaire contestée ;
- la circulaire est, en effet, entachée d'incompétence, dès lors qu'elle modifie les conditions de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, lesquelles relèvent d'un décret pris après avis de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale ;
- la circulaire autorise, sans base légale, l'intervention d'équipes mobiles relevant du ministère de l'intérieur au sein de centres d'hébergement d'urgence, sous la seule exigence d'une information préalable de ceux-ci et, ce faisant, méconnaît le droit au respect de l'inviolabilité du « domicile » des centres d'hébergement, de même que celui des personnes hébergées ;
- la circulaire prévoit, sans base légale ou réglementaire, que les équipes mobiles procèdent à l'évaluation administrative de la situation des personnes hébergées sur la base du « recensement » des personnes présentes dans les hébergements d'urgence par les centres d'hébergement d'urgence et, ce faisant, méconnaît les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 ainsi que les principes généraux relatifs à la protection des données personnelles ; qu'à supposer que ce « recensement » n'implique pas la participation des centres d'hébergement, il ne peut, en tout état de cause, être légalement opéré sans qu'au préalable, les fichiers afférents aient été autorisés par arrêté pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Le Défenseur des droits, en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, a présenté des observations, enregistrées le 12 février 2018.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 février 2018, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient, d'une part, que la condition d'urgence n'est pas remplie et, d'autre part, qu'aucun des moyens soulevés par les requérantes n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 février 2018, le ministre de la cohésion des territoires déclare faire siennes les observations présentées par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, les associations requérantes et le Défenseur des droits, d'autre part, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, le ministre de la cohésion des territoires et le directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du vendredi 16 février 2018 à 15 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Spinosi et Me Sureau, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocats des associations requérantes ;
- les représentants des associations requérantes ;
- la représentante du Défenseur des droits ;
- les représentantes du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur ;
- les représentants du ministre de la cohésion des territoires ;
- le représentant de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

1. La Fédération des acteurs de la solidarité et vingt-sept autres associations ont formé un recours pour excès de pouvoir contre la circulaire en date du 12 décembre 2017 par laquelle le ministre de l'Etat, ministre de l'intérieur et le ministre de la cohésion des territoires ont adressé aux préfets de région et aux préfets de département des instructions en vue de l'examen de la situation administrative des personnes hébergées dans le « dispositif d'hébergement d'urgence généraliste ». Les associations requérantes demandent, par la présente requête, la suspension de l'exécution de cette circulaire sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

2. Aux termes du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative : « Lorsque la nature de l'affaire le justifie, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux peut décider qu'elle sera jugée, dans les conditions prévues au présent livre, par une formation composée de trois juges des référés, sans préjudice du renvoi de l'affaire à une autre formation de jugement dans les conditions de droit commun ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du même code :

« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

3. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, à la date à laquelle le juge des référés se prononce.

4. Les associations requérantes font valoir, pour établir que la condition d'urgence est, en l'espèce, remplie, que la circulaire contestée porte une atteinte grave et immédiate, d'une part, à leur droit au respect de l'inviolabilité de leur « domicile », à la protection des données personnelles qu'elles détiennent et à l'exercice des missions qui leur sont confiées et, d'autre part, aux intérêts des personnes admises dans les centres d'hébergement, notamment à leur droit au respect de la vie privée et à la protection de leurs données personnelles.

5. Aux termes de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. / Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier ». L'article L. 345-2-3 du même code prévoit que : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».

6. Si la circulaire du 12 décembre 2017 demande aux préfets de région et aux préfets de département de « bâtir localement un dispositif de suivi administratif robuste des personnes étrangères en hébergement d'urgence », reposant sur l'intervention dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence, y compris hôtelières, d'équipes mobiles constituées, notamment, d'agents de préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration en vue de procéder à l'évaluation administrative de la situation des personnes hébergées, de les informer sur leurs droits et, le cas échéant, d'envisager de les réorienter, il résulte tant de l'instruction que des éléments indiqués au cours de l'audience que ces équipes mobiles sont **exclusivement** chargées de recueillir, auprès des personnes hébergées qui acceptent de s'entretenir avec elles, les informations que ces personnes souhaitent leur communiquer. En outre, pour l'accomplissement de cette mission, la circulaire ne leur confère, par elle-même, aucun pouvoir de contrainte tant à l'égard des personnes hébergées qu'à l'égard des gestionnaires des centres. Enfin, s'agissant des informations recueillies, les prévisions de la circulaire n'ont pas pour objet et ne pourraient d'ailleurs légalement avoir pour effet de dispenser du respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

7. Dans ces conditions, et alors que ni les pièces versées au dossier, ni les échanges au cours de l'audience n'ont fait apparaître d'éléments concrets et circonstanciés propres à caractériser une situation d'urgence, les effets de la circulaire litigieuse ne peuvent, en l'état de l'instruction, être regardés comme constituant une situation d'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'autant que le Conseil d'Etat statuera dans de brefs délais sur le recours pour excès de pouvoir parallèlement formé par les associations requérantes.

8. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner si les moyens soulevés par les requérantes sont de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de la circulaire du 12 décembre 2017, leur demande de suspension de l'exécution de cette circulaire doit être rejetée, y compris leurs conclusions tendant à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1er : La requête de la Fédération des acteurs de la solidarité et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Fédération des acteurs de la solidarité, représentante désignée, pour l'ensemble des requérantes, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et au ministre de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au Défenseur des droits et au directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.