

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 2102218

ASSOCIATION LA CIMADE

Mme Henda Boucetta
Rapporteure

Mme Ludivine Delacour
Rapporteure publique

Audience du 2 novembre 2022
Décision du 22 novembre 2022

04-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rouen

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 8 juin 2021, le 21 octobre 2021, le 19 décembre 2021 et le 17 février 2022, l'association La Cimade demande au tribunal d'annuler l'annexe au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Seine-Maritime du 8 décembre 2020, la lettre circulaire du 9 avril 2021 du directeur départemental de l'emploi, du travail et des solidarités de ce département ainsi que ses annexes.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt pour agir ; les actes attaqués ont un effet notable sur les personnes migrantes et réfugiées hébergées ; en outre, indépendamment de son périmètre géographique d'action, la décision, étant relative à l'hébergement d'urgence, emporte des conséquences dans le domaine des libertés publiques ;

- les actes attaqués ont un caractère décisoire ; par courrier du 9 avril 2021, le préfet a demandé aux centres dits d'insertion de mettre en place une nouvelle procédure d'admission ;

- les actes contestés n'ont pas été précédés de la consultation du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, alors qu'ils emportent une modification substantielle du plan départemental ;

- seule la loi peut fixer une règle imposant au demandeur de justifier de la régularité de sa situation administrative, les décisions sont dès lors entachées d'incompétence ;

- le dispositif prévu par l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles ne peut se borner à proposer un hébergement de courte durée, sans suivi social en méconnaissance de l'article L. 345-2 du même code ; en fixant des durées d'hébergement limitées pour les places dites 115, pour les places de mises à l'abri et pour les personnes à « vulnérabilité persistante », le préfet méconnaît les dispositions de l'article L.345-2-3 du code de l'action sociale et des familles ;

- en réservant aux seules personnes en situation de « vulnérabilité persistante » le droit au maintien en hébergement d'urgence, le préfet méconnaît l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles ;

- le critère de « l'absence d'obligation de quitter le territoire exécutoire » méconnaît l'article L. 111-2 du code de l'action sociale et des familles, qui ne prévoit pas une telle condition ; aucune disposition législative et réglementaire ne prévoit un tel critère de la régularité du séjour ;

- en fixant à six mois la durée de l'accueil dans le centre d'hébergement et de réinsertion sociale et en réservant le renouvellement de l'aide sociale d'Etat au respect de critères définis par l'annexe contestée, le préfet méconnaît l'article R. 345-4 du code de l'action sociale et des familles, la durée de l'accueil étant déterminée par le responsable du centre et le renouvellement ne pouvant être refusé qu'en application des conventions conclues entre l'Etat et l'établissement ;

- en prescrivant une durée d'hébergement, la réforme porte atteinte au principe de continuité de l'accueil ;

- le préfet entache sa décision d'erreur de droit et d'incompétence, en instaurant un critère de « vulnérabilité persistante », qui n'existe pas dans la loi ;

- le préfet met en œuvre un traitement de données personnelles, dans des conditions qui ne sont pas prévues par la loi, sans respecter les garanties prévues au règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 31 décembre 2021 et le 3 février 2022, le préfet de la Seine-Maritime conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- l'association requérante est dépourvue d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ; elle n'est pas opératrice en Seine-Maritime ; en outre, la réforme, qui a pour objet d'améliorer le volume de l'offre d'hébergement et l'offre de service des premiers accueils, ne remet pas en cause les droits des personnes et ne contrevient donc pas à son objet social ;

- la requête est irrecevable faute de contester un acte administratif à caractère décisif, la note de cadrage n'étant qu'un point d'étape d'une réforme en cours d'élaboration ; subsidiairement, la note n'est pas susceptible d'avoir des effets notables et n'a ni pour objet ni pour effet de modifier le droit positif ;

- les moyens soulevés par l'association La Cimade ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct, enregistré le 4 janvier 2022, l'association La Cimade demande au tribunal administratif, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête tendant à l'annulation de l'annexe au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Seine-Maritime du 8 décembre 2020, de la lettre circulaire du 9 avril 2021 du directeur départemental de l'emploi, du travail et des solidarités de ce département et ses annexes, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des articles L. 345-1, L. 345-2-2 dans ses deux premiers alinéas et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

Elle soutient que l'interprétation faite par le juge administratif des dispositions des articles L. 345-1, L. 345-2-2, dans ses deux premiers alinéas, et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles méconnaît le droit au recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'objectif à valeur constitutionnelle d'accès à un logement décent et le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 février 2022, le préfet de la Seine-Maritime soutient que les conditions posées par l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies, en particulier celle tenant au caractère sérieux de la question posée.

Par une ordonnance n° 2102218 du 1^{er} avril 2022, la présidente de la 4^{ème} chambre du tribunal a refusé de transmettre au Conseil d'Etat cette question prioritaire de constitutionnalité.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur le moyen relevé d'office tiré de l'incompétence du préfet pour fixer des règles de priorisation d'accès à l'hébergement en centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Des observations présentées par La Cimade en réponse à ce moyen d'ordre public ont été enregistrées les 26 et 28 octobre 2022, laquelle précise notamment reprendre à son compte le moyen soulevé d'office.

Des observations présentées par le préfet de la Seine-Maritime en réponse à ce moyen d'ordre public ont été enregistrées le 28 octobre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1607 du 7 novembre 1958 ;
- le règlement (UE) n° 2016/679 du parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- 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 n° 90-449 du 31 mai 1990 ;
- le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 ;
- le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 ;
- le décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 ;
- le décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme C...,
- les conclusions de Mme D...,
- et les observations de M. B... représentant l'association La Cimade, et de M. A... et M. E..., représentant le préfet de la Seine-Maritime.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté conjoint du 4 janvier 2017, le préfet de la Seine-Maritime et le président du conseil départemental de la Seine-Maritime ont approuvé le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), au titre de la période 2017-2022. Par un courrier du 11 décembre 2020, le préfet de la Seine-Maritime a communiqué aux responsables des centres d'hébergement une note de cadrage du 8 décembre 2020 intitulée « Adaptation de l'offre d'hébergement » élaborée à la suite de réflexions engagées dans le cadre de l'axe n° 2 du plan. Par lettre du 9 avril 2021, le directeur départemental de l'emploi, du travail et des solidarités de ce département a adressé aux opérateurs concernés une lettre exposant les modalités de mise en œuvre du dispositif d'hébergement dans le cadre de l'aide sociale d'hébergement, ainsi que les formulaires propres à chaque étape de prise en charge au sein des centres d'hébergement. Par une ordonnance du 20 janvier 2022, le juge des référés a rejeté la demande de suspension, formulée par la requérante dans une requête enregistrée le 22 décembre 2021 sous le numéro 2104989, de l'exécution de l'annexe au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Seine-Maritime du 8 décembre 2020 et de la lettre circulaire du 9 avril 2021 du directeur départemental de l'emploi, du travail et des solidarités de ce département. Par la requête susvisée, l'association La Cimade demande au tribunal d'annuler ces documents, ainsi que les annexes à la lettre circulaire du 9 avril 2021.

Sur les fins de non-recevoir soulevées en défense :

2. En premier lieu, l'intérêt à agir d'un requérant s'apprécie au regard de l'objet des dispositions qu'il attaque et non du contenu de ces dispositions. L'association La Cimade, qui intervient dans le domaine de la défense des droits des étrangers et des demandeurs d'asile sur le territoire national, a intérêt, eu égard à son objet social, à contester les actes en litige en tant qu'ils concernent l'hébergement de personnes étrangères résidant dans le département de la Seine-Maritime, sans qu'y fassent obstacles les circonstances alléguées par le préfet selon lesquelles d'une part, la réforme, qui a pour objet d'améliorer le volume de l'offre d'hébergement et l'offre de service des premiers accueils, ne remet pas en cause les droits des personnes et, d'autre part, que les actes en litige n'ont d'incidence que sur une zone limitée du territoire national. Par suite, la fin de non-recevoir soulevée par le préfet doit être écartée.

3. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que la note du 8 décembre 2020 a été élaborée à la suite de réflexions engagées dans le cadre de l'axe n° 2 du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées visant à « Adopter le contenu des prestations des centres d'hébergement pour l'adapter aux besoins ». Ce document propose une nouvelle configuration du dispositif d'hébergement en distinguant deux catégories de places, à savoir les places en hébergement d'urgence, dit de « mise à l'abri », et celles en hébergement d'insertion. Elle précise, en outre, que les places de mise à l'abri sont accessibles à tout public, que des critères de priorisation sont fixés en fonction du niveau de vulnérabilité de la personne et que la durée d'hébergement est limitée. Enfin, ce document détermine les conditions d'accueil en hébergement d'insertion en excluant du dispositif les personnes étrangères faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français exécutoire. Si l'association requérante soutient que la note contestée arrête les modalités de la réforme de l'offre d'hébergement, le préfet fait valoir, sans être contredit par l'association requérante, que dans la lettre du 11 décembre 2020 accompagnant son envoi, il a précisé que ce document constitue une « nouvelle version de la note » qui « fera l'objet d'un temps d'échange ». A cet égard, il ressort des pièces du dossier que l'ensemble des orientations précisées par le document du 8 décembre 2020 ont été soumises au comité responsable du plan le 14 janvier 2021 et qu'à cette occasion, les services de la préfecture

ont présenté la nouvelle configuration de l'offre d'hébergement définie dans le document du 8 décembre 2020 comme une proposition et précisé que des échanges seraient organisés avec chacune des associations. Dans ces conditions, la note du 8 décembre 2020, qui se trouvait à la date de son adoption à l'état de projet, présente le caractère d'une mesure préparatoire insusceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Seine-Maritime doit être accueillie en ce qui concerne l'annexe au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Seine-Maritime du 8 décembre 2020.

Sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la lettre circulaire du 9 avril 2021 et ses annexes :

4. Aux termes de l'article 2 de la loi 31 mai 1990 : « *Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles mentionnées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins.* » Selon l'article 4 de la même loi : « (...) / II.- *Le plan départemental est fondé sur une évaluation des besoins des personnes mentionnées à l'article 2 de la présente loi, quelle que soit la forme de leur habitat, notamment celles, qui bénéficient d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 et celles qui sont prioritaires en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, auxquelles priorité doit être donnée pour l'attribution de logements. (...) / III. - Le plan établit les priorités au niveau départemental à accorder aux personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation et aux personnes prioritaires en application de l'article L. 441-1 du même code, notamment celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés économiques et sociales.* ». En outre, l'article 4-1 de la même loi dispose : « *Le plan départemental est adopté conjointement par le président du conseil départemental, ou, en Corse, par le président du conseil exécutif, et le représentant de l'Etat dans le département, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et, dans les départements d'outre-mer, des conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement prévus à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation. Il est rendu public.* ».

5. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles : « (...) / II. - *Les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services relevant des catégories mentionnées au présent article, à l'exception du 12° du I, sont définies par décret après avis de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.* ». Aux termes de l'article L. 345-4 du même code : « *Des décrets en Conseil d'Etat déterminent : 1° Les conditions de fonctionnement et de financement des centres mentionnés à l'article L. 345-1 ; / (...)* ». Aux termes de l'article L. 312-5-2 dudit code : « I.- *Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement définit, de manière territorialisée, les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement* ».

6. Enfin, l'article 3.1 « Les instances de pilotage stratégique et technique : le CORES et son secrétariat général » du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées prévoit que le comité responsable du plan a pour mission de « valider des documents cadres ».

7. Il ressort des pièces du dossier que le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées au titre de la période 2017-2022 arrêté le 4 janvier 2017 conjointement par le président du conseil départemental de la Seine-Maritime et le préfet de la Seine-Maritime, a défini des orientations stratégiques en vue de la mise en œuvre de son contenu, en particulier l'axe thématique n° 2 visant à adapter l'accueil d'urgence et d'insertion aux besoins en évolution des publics qui a pour objet de « redéfinir le contenu des prestations des centres d'hébergement pour l'adapter aux besoins ». La lettre du 9 avril 2021 et ses annexes, transmises aux différents opérateurs en vue de la mise en œuvre des orientations prises dans le cadre de cet axe, précisent que sont exclues du dispositif d'hébergement d'insertion les personnes étrangères faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français exécutoire. Toutefois, il ne résulte ni des dispositions précitées, ni des termes mêmes du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées que le préfet a compétence pour exclure les étrangers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français exécutoire de l'accueil au sein du dispositif d'insertion et ainsi arrêter des règles d'éligibilité des demandeurs à l'accès à ce dispositif. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du préfet doit être accueilli.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'association La Cimade est seulement fondée à demander l'annulation de la lettre circulaire du 9 avril 2021 du directeur départemental de l'emploi, du travail et des solidarités de ce département et de ses annexes.

DECIDE :

Article 1^{er} : La lettre du 9 avril 2021 du directeur départemental de l'emploi, du travail et des solidarités de la Seine-Maritime et ses annexes sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association La Cimade et au préfet de la Seine-Maritime.

Délibéré après l'audience du 2 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

- Mme Boyer, présidente,
- M. Guiral, conseiller,
- Mme Boucetta, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 novembre 2022.

La rapporteure,

La présidente,

H. C...

C. BOYER

Le greffier,

J.-L. MICHEL

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Maritime en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.