

Paris, le 14 octobre 2019

---

## Décision du Défenseur des droits n°2019-259

---

### Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence ;

Vu l'instruction du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale ;

---

Saisi par plusieurs associations s'opposant à la mise en œuvre de l'instruction du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les SIAO et l'OFII pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale,

Un référé tendant à la suspension de cette instruction ainsi qu'un recours en annulation ayant été introduit devant le Conseil d'État,

Décide de présenter les observations suivantes devant le Conseil d'État lors de l'audience prévue le 16 octobre 2019.

Jacques TOUBON

---

## Observations devant le Conseil d'État en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

---

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation concernant l'instruction du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale, co-signée par la Direction générale des étrangers en France (DGEF) et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

### **Contexte :**

Le 13 décembre 2017, le Défenseur des droits avait respectivement saisi le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Cohésion des territoires d'une demande d'explications concernant la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence qu'ils avaient cosignée, estimant que celle-ci remettait en cause l'inconditionnalité de l'accueil dans l'hébergement d'urgence prévue par les textes.

Dans ces correspondances, le Défenseur des droits soulignait les difficultés créées par la mise en œuvre de la circulaire de décembre 2017 et interrogeait les ministres sur les garanties prévues par ce nouveau dispositif pour veiller à ce que l'information donnée aux personnes hébergées, s'agissant de leurs droits et possibilités de recours contre les différentes orientations et décisions dont ils sont l'objet soit complète, transparente et respectueuse des droits de la défense. La communication de l'état des lieux des expérimentations de ce dispositif qui auraient été réalisées dans certaines structures franciliennes était également demandée.

Par courrier du 11 janvier 2018, considérant que cette circulaire constituait « *un élément d'une politique d'ensemble conduite par le gouvernement* », le Premier ministre répondait à nos interrogations. Au vu de cette réponse et compte-tenu du fait que certaines préfectures avaient à cette date entrepris des démarches en vue d'appliquer cette circulaire dans leur département, le Défenseur des droits a décidé, par une décision n° 2018-023 du 18 janvier 2018, de recommander au Premier ministre le retrait de ce texte, considérant qu'il était susceptible de porter atteinte aux libertés et à la dignité des plus démunis.

Cette recommandation n'ayant pas été suivie d'effet et dans la mesure où la circulaire litigieuse était déjà mise en œuvre dans plusieurs départements, le Défenseur des droits, par une décision n° 2018-72, jointe en annexe, présentait des observations dans le cadre du recours en référé suspension introduit par les associations devant le Conseil d'État, en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Par une ordonnance du 20 février 2018, le Conseil d'État a considéré qu'il n'y avait pas urgence à suspendre l'application de la circulaire tout en lui donnant une interprétation restreignant considérablement sa mise en œuvre et neutralisait ainsi les effets critiquables de la mesure.

En effet, selon les termes de l'ordonnance :

*« 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 ». L'ordonnance relève également que « 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 ».*

Dans son arrêt du 11 avril 2018, le Conseil d'État a certes rejeté la requête des associations mais a repris l'interprétation livrée dans son ordonnance du 20 février 2018 pour la préciser et encadrer les missions de l'équipe mobile créée par la circulaire de manière à respecter les droits fondamentaux des intéressés comme les prérogatives des associations qui les accompagnent.

Cet arrêt encadre strictement l'application de la circulaire du 12 décembre 2017 en posant les principes suivants. Cette circulaire :

- Ne confère « *aucun pouvoir de contrainte aux agents appelés à se rendre dans les lieux d'hébergement, que ce soit à l'égard des personnes hébergées ou des gestionnaires des lieux d'hébergement* » ;
- Ne saurait « *constituer un titre pour pénétrer dans des locaux privés hors le consentement des personnes intéressées* ;
- Ne fait que rappeler la possibilité pour l'État de reconduire les personnes faisant l'objet d'une OQTF selon les procédures légales existantes ;
- N'a pas pour objet de modifier les conditions de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;
- N'a ni pour objet ni pour effet de dispenser les services de l'État du respect de la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 car selon le Conseil d'État, elle « *ne prévoit pas la transmission d'informations nominatives aux agents de l'administration par les gestionnaires des structures d'hébergement* ».

Toutefois, plusieurs signalements ont été adressés au Défenseur des droits faisant état d'une mise en œuvre de cette circulaire non conforme à la portée de cette jurisprudence du Conseil d'État. Ainsi, dans certains départements, les équipes mobiles interviennent au sein des structures d'hébergement sans l'accord des gestionnaires et des personnes concernées. Ces visites conduisent à des notifications de fin de prise en charge ainsi qu'à des mesures d'assignation à résidence ou d'éloignement.

Dans le prolongement des objectifs initiaux poursuivis par cette circulaire, la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a autorisé la mise en place d'échanges d'informations entre les SIAO et l'OFII en ajoutant la disposition suivante au sein de l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) :

*« Le service intégré d'accueil et d'orientation mentionné à l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles communique mensuellement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration la liste des personnes hébergées en application de l'article L. 345-2-2 du même code ayant présenté une demande d'asile ainsi que la liste des personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire.*

*Ces informations peuvent faire l'objet d'un traitement automatisé, dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »*

Dans son avis 18-09 du 15 mars 2018 précédant le projet de cette loi, le Défenseur des droits rappelait que :

*« Si cette proposition relative aux échanges d'information entre le SIAO et l'OFII était adoptée, elle ne pourrait en aucun cas fonder la compétence de l'OFII pour exercer les missions qui lui ont été confiées par la circulaire du 12 décembre 2017 à l'égard de l'ensemble des résidents des structures d'hébergement de droit commun mais seulement à l'égard de publics dont il a la charge, les demandeurs d'asile et les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire. »*

Dans sa délibération n° 2018-048 du 8 février 2018 portant avis sur ce projet de loi, la CNIL émettait quant à elle la réserve suivante :

*« (...) en application de l'article L. 345-2-2 du CASF, l'accès aux dispositifs d'hébergement d'urgence n'est subordonné à aucune condition, notamment de séjour. Elle rappelle ainsi que l'échange d'information envisagé ne doit pas conduire à ce que le SIAO exclue du dispositif d'hébergement d'urgence, des personnes pouvant en bénéficier.*

*À cet égard, elle recommande que le projet de loi précise clairement l'objectif de cet échange tel que présenté par le ministère.*

*Enfin, au vu de la sensibilité des informations transmises, la Commission rappelle que les échanges envisagés devraient être entourés de mesures sécurité adéquates. »*

Dans ce cadre, alors qu'un décret d'application de cette loi était attendu, c'est l'instruction du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les SIAO et l'OFII pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale, objet du présent litige, qui a mis en œuvre le nouveau dispositif.

#### **Instruction du Défenseur des droits :**

Le 9 septembre 2019, trente associations ont saisi conjointement le Conseil d'État d'un recours en annulation et d'un référé suspension à l'encontre de cette instruction du 4 juillet 2019 ainsi que d'une question prioritaire de constitutionnalité visant les dispositions de l'article L. 744-6 du CESEDA.

Constatant que ce texte s'inscrit dans la continuité de la circulaire du 12 décembre 2017 précitée et qu'il confirme une nouvelle fois ses inquiétudes quant à la confusion entre le droit à l'hébergement en tant que droit fondamental et les politiques migratoires actuellement menées par le gouvernement, le Défenseur des droits a, par courriers du 19 septembre 2019, respectivement saisi le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Cohésion des territoires d'une demande d'explications avant qu'une décision ne soit prise. Un courrier a également été adressé, le 24 septembre 2019, au ministre en charge de la ville et du logement pour recueillir ses éventuelles observations.

En l'absence de réponse aux courriers précités et après avoir relevé que la légalité de l'instruction litigieuse pouvait être interrogée sur plusieurs points, le Défenseur des droits a décidé de porter les présentes observations dans le cadre des procédures pendantes devant le Conseil d'État.

## Discussion juridique :

L'objectif des nouvelles dispositions légales mises en place par la loi 10 septembre 2018 est précisément de permettre à l'OFII d'identifier, au sein du dispositif d'hébergement généraliste, les personnes relevant de sa compétence en vue de leur orientation vers le dispositif national d'accueil. C'est ainsi que l'article L. 744-6 du CESEDA prévoit que la liste de ces personnes lui soit transmise chaque mois.

L'exposé des motifs du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie comme l'instruction du 4 juillet 2019 elle-même, précisait expressément que ces échanges ne concernent que les demandeurs d'asile et les personnes ayant obtenu une protection (article 9, 3° de l'exposé des motifs).

L'étude d'impact de ce projet de loi était quant à elle très claire sur l'objectif poursuivi par ces échanges d'informations à savoir aboutir à une meilleure prise charge des demandeurs d'asile et des réfugiés et en aucun cas un autre public :

*« Institutionnalisé un échange d'information entre le SIAO et l'OFII permettra une meilleure allocation des moyens aux besoins de personnes en demande d'hébergement. En particulier, l'OFII pourra ainsi avoir connaissance des demandeurs d'asile et des réfugiés qui sont accueillis dans le dispositif d'urgence de droit commun et sera en mesure de mettre en œuvre les actions visant à ne pas engorger le dispositif d'urgence de droit commun. Une récente étude de la DGCS montre que 5 000 réfugiés sont actuellement hébergés dans les centres d'hébergement de droit commun. L'identification des demandeurs d'asile hébergés par le biais de ce dispositif permettra ainsi de réorienter les demandeurs d'asile dans le dispositif de l'asile, plus adapté à leur situation et d'éviter que le montant additionnel journalier de l'ADA ne soit leur versé alors qu'ils bénéficient d'un hébergement. Cet échange d'informations facilitera l'articulation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile avec celui de l'urgence généraliste géré par le ministère des affaires sociales. Dans les mêmes conditions, il permettra d'assurer l'orientation des personnes reconnues réfugiées ou auxquelles la protection subsidiaire a été accordée vers les dispositifs adaptés à leur situation ».*

Or, l'instruction litigieuse du 4 juillet 2019 n'est pas conforme à l'objectif affiché par ces nouvelles dispositions du CESEDA étant donné que son champ d'application apparaît dépasser le cadre strictement défini par la loi du n° 2018-778 du 10 septembre 2018, codifié à l'article L. 744-6 du CESEDA.

**Premièrement**, le sort des demandeurs d'asile déboutés est en effet évoqué dans l'instruction litigieuse qui indique qu'une prise en charge dans l'un des dispositifs de préparation au retour (DPAR) mis en place par le ministère de l'Intérieur et situés dans chaque région doit leur être proposée. Or, ce public n'est pas mentionné dans la loi laquelle ne fait référence qu'aux réfugiés et demandeurs d'asile.

L'administration reconnaît d'ailleurs expressément la mention de ce public, pourtant non visé par l'article L. 744-6 du CESEDA, et ce, à plusieurs reprises dans son mémoire en défense lorsqu'elle précise que :

*« La circonstance que l'instruction ait parmi ses objets celui de préciser les modalités de coopération entre l'OFII et les SIAO, y compris pour les personnes souhaitant s'inscrire dans une démarche de demande d'asile ou déboutées, n'implique pas que celles-ci soient concernées par la transmission prévue par l'article L. 744-6 du CESEDA. »*

Ainsi, le simple fait que cette instruction mentionne les personnes déboutées du droit d'asile démontre que ce texte sort du cadre strictement défini par la loi.

Par ailleurs, alors même que ce public ne figure aucunement dans le champ d'application de l'article L.744-6 du CESEDA, l'instruction prévoit toutefois une coopération entre les SIAO et l'OFII en vue de permettre à ce dernier « *de proposer **systématiquement** aux déboutés hébergés dans le dispositif généraliste des rendez-vous avec la DT OFII territorialement compétente pour la présentation du dispositif de l'aide au retour volontaire et, promouvoir, le cas échéant, l'accompagnement offert par ces dispositifs* ».

Or, le fait de rappeler, dans cette instruction, la mission de l'OFII visant à proposer l'aide au retour aux personnes n'ayant plus vocation à se maintenir sur le territoire, apparaît en contradiction avec l'interprétation donnée par le Conseil d'État.

Il est en effet expressément prévu par la circulaire du 12 décembre 2017, au sein de son paragraphe II, dans la partie dédiée aux orientations qui seront proposées aux hébergés par l'équipe mobile que :

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

Ces dispositions n'ont vocation à s'appliquer qu'à l'égard des personnes acceptant de rencontrer l'équipe mobile, la haute juridiction ayant précisé que ce texte ne confère « *aucun pouvoir de contrainte aux agents appelés à se rendre dans les lieux d'hébergement, que ce soit à l'égard des personnes hébergées ou des gestionnaires des lieux d'hébergement* ».

Dès lors, en prévoyant dans cette nouvelle instruction qu'une aide au retour **soit systématiquement**, proposée, le ministre de l'Intérieur méconnaît la jurisprudence du Conseil d'État en réactivant les dispositions de la circulaire du 12 décembre 2017 pourtant neutralisées par la haute juridiction.

Aussi, dans la mesure où la circulaire du 12 décembre 2017 laissait le soin aux équipes mobiles de proposer ces aides en vue de l'éloignement des personnes concernées, *via* leur orientation, en cas de refus, vers un dispositif adapté pour l'organisation d'un départ contraint, la présente instruction semble poursuivre les mêmes fins que ce texte et par conséquent, dépasser le cadre strictement défini par la loi du 10 septembre 2018 qui ne prévoit une coopération entre les SIAO et l'OFII qu'à l'égard du public des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale.

Au-delà de l'illégalité de l'instruction, le Défenseur des droits renouvelle ses inquiétudes quant à la confusion entre le droit à l'hébergement en tant que droit fondamental et les politiques migratoires, formulées dans ses décisions n° 2018-023 et 2018-072 ainsi que son avis 18-09 du 15 mars 2018.

**Deuxièmement**, si la loi du 10 septembre 2018 autorise un échange d'informations entre l'OFII et les SIAO, censé se matérialiser par la communication mensuelle d'une liste nominative, le législateur ne semble pas avoir souhaité pousser leur coopération aussi loin que ne le prévoit l'instruction.

En effet, si l'instruction prévoit, conformément à la loi, la transmission par le SIAO à l'OFII de la liste des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale hébergés dans un dispositif d'hébergement d'urgence, elle prévoit également la tenue de réunions mensuelles ou la création d'instances réunissant ces deux entités en vue de l'examen des

situations individuelles ainsi que l'interconnexion entre les logiciels de ces deux services (SI SIAO et DNA-NG).

**S'agissant de la tenue de réunions mensuelles ou la création d'instances réunissant ces deux entités en vue de l'examen des situations individuelles**, les précisions apportées par le ministre de l'Intérieur dans son mémoire en défense s'avèrent insuffisantes pour justifier la finalité comme l'intérêt de ces rencontres.

Le ministre rappelle en effet que l'instruction distingue deux types de réunions.

La première catégorie visée dans le paragraphe I-A) de l'instruction prendra la forme de réunions techniques mensuelles, « *spécifiquement dédiées aux échanges entre le SIAO de chaque département et l'OFII, qui permettront notamment un examen des situations individuelles* ».

Sur ce point, comme le Défenseur des droits l'avait pointé dans sa décision n° 2018-072, les missions d'accompagnement des travailleurs sociaux sont difficilement compatibles avec les missions de sélection ou de contrôle.

À cet égard, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dans son avis du 24 septembre 2019 sur l'instruction ministérielle relative à la coopération entre les SIAO et l'OFII, partage cette analyse :

*« De plus, cette imprécision dans le maniement des données confié aux travailleurs sociaux risque d'affecter leur cœur de métier et le respect du secret professionnel pourtant fondamental à l'établissement de la relation de confiance avec les personnes accompagnées. La CNCDH s'inquiète vivement de la remise en cause de la nature du travail social que contient en germe la circulaire, traduisant ainsi une appréhension de plus en plus policière du phénomène migratoire. Or l'action des personnels exerçant dans les centres d'hébergement d'urgence relève du code de l'action sociale et des familles et non des procédures de lutte contre l'immigration irrégulière soumises au CESEDA. Le risque est réel d'un détournement des missions d'accompagnement des travailleurs sociaux vers toujours plus de contrôle, ceux-ci se voyant placés, face à des injonctions contradictoires, dans une position très inconfortable au regard de leur engagement et de leur éthique professionnelle. La mise en œuvre de ce dispositif risque également de compromettre le devoir de confidentialité inhérent à leur activité. C'est pourquoi la CNCDH s'inquiète que, de fait, le 115- SIAO passe progressivement de la tutelle des affaires sociales à celle de l'Intérieur ou de l'OFII, transformant alors le travail social en supplétif de celui opéré par la police. »*

Aussi, outre l'impossibilité pour les travailleurs sociaux de méconnaître le secret professionnel auquel ils sont astreints en évoquant ouvertement, lors de ces réunions, les situations individuelles dont ils ont la charge et qui permettrait à l'OFII de recueillir des informations personnelles non pertinentes pour leur identification, se pose la question de l'utilité de ces rencontres.

En effet, l'objectif des nouvelles dispositions de l'article L. 744-6 du CESEDA étant de permettre à l'OFII d'identifier, au sein du dispositif d'hébergement généraliste, les personnes relevant de sa compétence en vue de leur orientation vers le dispositif national d'accueil, le législateur a expressément prévu que la liste de ces personnes lui soit transmise chaque mois.

Par conséquent, la tenue de telles réunions qui n'auraient pour seul but, comme le dit l'administration dans son mémoire en défense que, « *l'identification et l'orientation adéquate des personnes en cours de demande d'asile ou ayant obtenu la protection internationale* », s'avèrent inutiles dès lors que l'OFII reçoit une liste identifiant ces personnes à partir de laquelle il peut, sous réserve de places disponibles, les orienter vers les structures du DNA les

mieux adaptées à leur situation. Il apparaît ainsi que l'OFII n'a guère besoin du concours des SIAO pour s'acquitter de ces missions qui lui sont d'ailleurs expressément conférées par la loi.

La seconde catégorie visée dans le paragraphe II-A) 5 de l'instruction concerne les réunions de pilotage, lesquelles ont pour but « *d'organiser et d'assurer le pilotage de cette collaboration* » comme l'explique l'administration dans son mémoire en défense.

Ces réunions peuvent s'avérer pertinentes sous réserve que leur seul but soit d'identifier les difficultés techniques rencontrées par la mise en place de ce nouveau dispositif aux fins d'y remédier, et de ne pas évoquer les situations individuelles des personnes hébergées, comme le précise l'administration dans son mémoire en défense.

**S'agissant de l'interconnexion entre les logiciels de ces deux services (SI SIAO et DNA-NG)**, l'instruction litigieuse prévoit dans le paragraphe II-A) 4. consacré aux modalités de transmission des données recueillies que :

*« Les modalités de transmission de ces données seront organisées en deux temps, compte tenu des développements informatiques pour chacun des systèmes d'information requis afin d'organiser cet échange.*

*Dans un premier temps, chaque SIAO transmet mensuellement, via une extraction de son système d'information, le fichier des informations telles que décrites au 3. à la DT de l'OFII correspondante (...)*

*Dans un second temps, une fois que le SI SIAO le permettra techniquement, des modalités de transmission entre le SI-SIAO et le DNA-NG seront envisagées afin de prévoir un échange direct entre les systèmes d'information des données concernées et ainsi de limiter à la fois la charge d'extraction pesant sur chaque SIAO et la charge de traitement des données reçues pesant sur chaque DT de l'OFII. Ces nouvelles modalités nécessiteront notamment une modification du décret n° 2017-665 du 27 avril 2017 relatif au traitement de données à caractère personnel de gestion des CMA, dénommé DNA. »*

L'administration envisage donc, dans un second temps, une interconnexion des deux logiciels concernés par le dispositif mis en place par la présente instruction « *une fois que le logiciel SI SIAO le permettra techniquement* », en précisant toutefois que ces nouvelles modalités nécessiteront notamment la modification de la réglementation actuellement en vigueur, à savoir le décret n° 2017-665 du 27 avril 2017. Ces dispositions sont d'ailleurs rappelées dans le mémoire en défense du ministère de l'Intérieur.

Eu égard au caractère « sensible » des informations transmises, comme l'avait d'ailleurs reconnu la CNIL dans sa délibération n° 2018-048 du 8 février 2018 susmentionnée, et au vu des signalements portés à notre connaissance indiquant que les réserves du Conseil d'État n'ont pas été pleinement appliquées sur le terrain s'agissant de l'équipe mobile, on peut craindre que cette interconnexion ne soit mise en œuvre avant que ne soit effectivement modifié le décret n° 2017-665 du 27 avril 2017.

Aussi, dans le cas où ces modifications ne requerraient pas une autorisation expresse de la CNIL, le Défenseur des droits estime qu'une étude d'impact devrait être réalisée afin de s'assurer que des garanties sont prévues empêchant que l'interconnexion des logiciels en question n'aboutisse à la transmission d'informations sensibles et dépasse le champ strictement défini par la loi du 10 septembre 2018 et ne porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées.



**Troisièmement**, si la rédaction de l'article L. 744-6 du CESEDA en elle-même n'apparaît pas remettre en question l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence, la mise en œuvre des dispositions de l'instruction dans les territoires peut y conduire.

Depuis quelques mois, une partie du contenu de cette instruction, semble en effet déjà appliquée dans certains départements, puisqu'il a été signalé à mes services que des demandeurs d'asile étaient remis à la rue, sans réorientation vers le DNA.

A titre d'illustration, la Fédération des acteurs de la solidarité Bretagne dénonçait, dans un communiqué de presse du 12 juillet 2019, les nouvelles instructions données au SIAO par les services de l'État visant à ne plus accueillir les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale dans le dispositif d'hébergement d'urgence, contraignant *in fine* la ville de Rennes à ouvrir un gymnase pour mettre à l'abri ce public.

Dans ce cadre, la mise en œuvre du texte litigieux confirme les inquiétudes de la CNIL, de la CNCDH et du Défenseur des droits concernant l'exclusion du dispositif d'hébergement d'urgence de personnes qui pourraient en bénéficier.

Pourtant, les réclamations dont le Défenseur des droits est saisi montrent que si de nombreux demandeurs d'asile sont hébergés dans des structures de droit commun – constatation confirmée par les chiffres du ministère du Logement les estimant à 11 400 - beaucoup n'y parviennent pas et sont contraints de vivre à la rue. Il apparaît dès lors pour le moins paradoxal de rendre prioritaire la prise en charge dans des structures dédiées des demandeurs d'asile déjà mis à l'abri par ailleurs, plutôt que celle des demandeurs d'asile vivant à la rue.

Le Défenseur des droits est d'ailleurs régulièrement saisi de réclamations concernant des personnes bénéficiant certes de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) majorée mais qui sont tout de même contraintes de vivre à la rue faute de pouvoir financer un hébergement. C'est pourquoi, dans un contexte de saturation du DNA, le Défenseur des droits s'inquiète que les autorités privilégient une attribution en masse de l'ADA majorée plutôt que d'accroître significativement le nombre de places d'hébergement pour mettre en adéquation l'offre disponible avec la demande, le caractère sous-dimensionné de celle-ci étant sans cesse mis en exergue ces dernières années.

Par conséquent, bien que ces échanges d'informations sont inscrits dans la loi, le Défenseur des droits s'interroge sur la pertinence de ce nouvel outil dans un contexte de saturation du dispositif national d'accueil (DNA) et en l'absence de prévisions du gouvernement pour augmenter significativement sa capacité d'accueil.

Le ministère de l'Intérieur reconnaît lui-même dans son mémoire en défense qu'en dépit de la création de places supplémentaires, « *seulement 48 % des demandeurs sont hébergés en CADA ou en HUDA en 2018, alors même que le taux moyen d'occupation de ces hébergements s'élève à 93 %* ».

Cela signifie que plus de la moitié des demandeurs d'asile ne sont pas hébergés par l'OFII et sont par conséquent susceptibles de faire appel au dispositif d'hébergement d'urgence.

De plus, si le gouvernement a prévu la création de places supplémentaires dans le DNA, il y a lieu de s'interroger sur le caractère suffisant de celles-ci alors même que depuis la loi du 10 septembre 2018, le public des « primo arrivants » souhaitant solliciter l'asile y est également admis.

L'article L. 744-3 du CESEDA prévoit en effet qu' :

*« Un étranger qui ne dispose pas d'un hébergement stable et qui manifeste le souhait de déposer une demande d'asile peut être admis dans un des lieux d'hébergement mentionnés au 2° avant l'enregistrement de sa demande d'asile. Les décisions d'admission et de sortie sont prises par l'office en tenant compte de la situation personnelle et familiale de l'étranger ».*

Pourtant, en dépit de cette saturation manifeste du dispositif national d'accueil, l'administration soutient qu'il est urgent d'identifier dans l'hébergement généraliste les personnes relevant de la compétence de l'OFII.

Dans son avis du 24 septembre 2019 susvisé, la CNCDH partageait les mêmes inquiétudes que le Défenseur des droits :

*« La CNCDH ne peut que s'interroger sur la finalité réelle de cette nouvelle instruction. En premier lieu, alors que l'objectif affiché est d'améliorer l'orientation des demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale afin qu'ils puissent intégrer le dispositif national d'accueil (DNA), la CNCDH constate que c'est précisément parce que le DNA est totalement saturé et le parc d'hébergement notoirement insuffisant que des personnes en détresse pourtant bénéficiaires de droits ont recours à l'hébergement d'urgence. En effet, malgré une augmentation notable des places d'hébergement dans le DNA, force est de constater que la part des demandeurs d'asile logés est actuellement de l'ordre de 50%. La véritable solution à l'engorgement de l'hébergement d'urgence passe donc nécessairement et au premier chef par une augmentation des moyens matériels et humains d'hébergement et d'accompagnement. Pour répondre à la réalité des besoins, des places supplémentaires devraient être créées. Or cette création n'est aucunement prévue par l'instruction ».*

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés du Conseil d'État.

Jacques TOUBON