

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°1704945/3-3

ASSOCIATION CIMADE et autres

M. Kessler
Rapporteur

M. Gracia
Rapporteur public

Audience du 27 mars 2018
Lecture du 13 avril 2018

26
04 -02-04-02
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(3^{ème} section – 3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire et des pièces enregistrés le 23 mars 2017, le 19 septembre 2017, le 31 octobre 2017 et le 15 mars 2018, l'association Cimade, service œcuménique d'entraide, l'association Groupe accueil et solidarité (GAS), l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti) et l'association Dom Asile, représentées par Me Stambouli, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision de création et d'organisation des centres d'hébergement d'urgence « migrants », révélée par le « vade-mecum des gestionnaires de centres » relatif à l'hébergement et l'accompagnement des migrants à Paris et en Ile-de-France établi le 21 septembre 2016 par le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris ;

2°) d'annuler la mise en œuvre du traitement automatisé créé par le groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la décision en litige attribue à une autorité incompétente, le groupement d'intérêt public - Habitat et interventions sociales (GIP HIS), la possibilité d'admettre ou de mettre fin à la prise en charge des personnes dès lors que le GIP HIS n'a pas passé de convention avec l'Etat pour les décisions d'entrée dans les centres d'hébergement d'urgence « migrants » ;
- la décision en litige est entachée d'une erreur de droit et méconnaît les dispositions de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles dès lors que l'accès à l'hébergement d'urgence ne peut être conditionné, pour une personne de nationalité étrangère, à un examen de situation administrative et que le vade-mecum fixe des critères non prévus par la loi ;
- la mise en place du traitement automatisé mentionné au point 5.1 du vade-mecum en litige méconnaît les dispositions de l'article 25 et de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 30 juin 2017, le 30 octobre 2017 et le 9 mars 2018, le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est tardive ;
- signée par la présidente de la Cimade, la requête est irrecevable en ce qui concerne l'association Groupe accueil et solidarité, le Gisti, l'association Dom Asile ;
- le tableau Excel relatif aux données collectées ne constitue pas une décision administrative, ne fait pas grief, et constitue, à titre subsidiaire, un acte préparatoire, une directive ou une mesure d'ordre intérieur ;
- en cas d'annulation partielle, il y a lieu de moduler les effets de l'annulation à trois mois après la lecture du jugement ou, à titre subsidiaire, de regarder comme définitifs les effets produits antérieurement par le vade-mecum en litige ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 juillet 2017, le 30 octobre 2017 et le 15 février 2018, le groupement d'intérêt public - Habitat et interventions sociales (GIP HIS) pour les mal logés et les sans abri, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est tardive ;
- signée par la présidente de la Cimade, la requête est irrecevable en ce qui concerne l'association Groupe accueil et solidarité, le Gisti, l'association Dom Asile ;
- le tableau Excel relatif aux données collectées ne constitue pas une décision administrative, ne fait pas grief, et constitue, à titre subsidiaire, un acte préparatoire, une directive ou une mesure d'ordre intérieur.
- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

L'association Emmaüs Solidarité a présenté des observations, enregistrées le 17 mai 2017.

Par une intervention, enregistrée le 17 novembre 2017, l'association Ligue des droits de l'homme demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête n° 174945.

Elle se réfère aux moyens exposés dans la requête.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés,
- 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 M. Kessler,
- les conclusions de M. Gracia, rapporteur public,
- et les observations de Me Stambouli, avocate des associations requérantes et de la Ligue des droits de l'homme.

1. Considérant que le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a établi, le 21 septembre 2016, un document intitulé « hébergement et accompagnement des migrants à Paris et en Ile-de-France, vade-mecum des gestionnaires de centre » à l'intention des gestionnaires des centres d'hébergement d'urgence réservés aux personnes migrantes ; que ce document fixe à son point 5 les conditions de prise en charge des « migrants » dans ces centres d'hébergement ; qu'au regard des moyens soulevés, les associations requérantes doivent être regardées comme demandant l'annulation des dispositions par lesquelles le point 5 du vade-mecum en litige prévoit les modalités d'organisation du dispositif des centres d'hébergement d'urgence « migrants » ainsi que l'annulation de la décision, révélée par ce document, de création d'un traitement de données à caractère personnel, pour la gestion, par le groupement d'intérêt public - Habitat et interventions sociales (GIP HIS), de ce dispositif ;

Sur l'intervention de la Ligue des droits de l'homme :

2. Considérant que la Ligue des droits de l'homme justifie, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête ; que son intervention est, par suite, recevable ;

Sur les fins de non-recevoir :

3. Considérant, en premier lieu, que le vade-mecum en litige adresse des instructions aux gestionnaires de centres d'hébergement d'urgence ; qu'il contient, à son point 5, des dispositions à caractère impératif et général et constitue ainsi, en ce qui concerne ces dispositions, un acte réglementaire ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris aurait procédé à sa publication ; que, dès lors, la circonstance que les associations requérantes en ont eu connaissance indépendamment d'une telle publication ou qu'elles l'ont, elles-mêmes, mis en ligne sur leur site internet, est sans incidence sur le point de départ du délai de recours contentieux, qui n'a pas commencé à courir à leur égard ; que, dans ces conditions, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête doit être écartée ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que les mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 du code de justice administrative ont qualité, devant les tribunaux administratifs, pour représenter les parties et signer en leur nom les requêtes et les mémoires sans avoir à justifier du mandat par lequel ils ont été saisis par leur client ;

5. Considérant que la présentation d'une action par un de ces mandataires ne dispense pas le tribunal administratif de s'assurer, le cas échéant, lorsque la partie en cause est une personne morale, que le représentant de cette personne morale justifie de sa qualité pour engager cette action ; qu'une telle vérification n'est toutefois pas normalement nécessaire lorsque la personne morale requérante est dotée, par des dispositions législatives ou réglementaires, de représentants légaux ayant de plein droit qualité pour agir en justice en son nom ;

6. Considérant que les associations requérantes sont représentées par une avocate ; que, pour contester le vade-mecum en litige, la présidente de la Cimade justifie d'un mandat du 14 mars 2017 du bureau de la Cimade ; que le président de l'association GAS justifie également d'un mandat du 16 mars 2017 du bureau de l'association GAS ; que la présidente du Gisti justifie d'un mandat du 11 mars 2017 du bureau du Gisti ; que le président de l'association Dom'asile, qui a, de par les statuts de l'association, capacité pour engager toute action en justice en son nom, justifie également d'un mandat du bureau du 17 mars 2017 ; qu'à cet égard, la circonstance que seule la présidente de la Cimade a signé la requête introductive d'instance est sans incidence sur la qualité de ces associations pour agir ; que cette seconde fin de non-recevoir doit donc être écartée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation du dispositif d'organisation de l'hébergement d'urgence mis en place par le vade-mecum du 21 septembre 2016 :

7. Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le vade-mecum en litige aurait, par lui-même, confié au GIP-HIS une compétence pour gérer les entrées dans le dispositif des centres d'hébergement d'urgence ; qu'il ressort des pièces du dossier que cette compétence lui a été confiée par deux lettres du préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris en date du 24 juillet 2015 et du 24 octobre 2016 non contestées dans le cadre de la présente instance ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le vade-mecum en litige confierait une telle mission à une autorité incompétente, le GIP HIS, doit en tout état de cause être écarté comme inopérant à l'encontre de la décision en litige ;

8. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles : « 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 » ; qu'aux termes de son article L.345-2-3, le même code dispose 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 » ;

9. Considérant qu'il appartient aux autorités de l'Etat, sur le fondement des dispositions citées ci-dessus, de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale ; qu'une fois accueillies dans une structure d'hébergement d'urgence, ces personnes doivent pouvoir y demeurer tant que ne leur a pas été proposée une orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins ou vers un logement, adaptés à leur situation ;

10. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et n'est d'ailleurs pas contesté que les centres d'hébergement d'urgence visés par le vade-mecum en litige relèvent des dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles ; qu'ainsi tous les ressortissants étrangers admis au sein de ces centres d'hébergement d'urgence sont des personnes en détresse au sens des dispositions précitées de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles ;

11. Considérant que le point 5.1 du vade-mecum en litige prévoit notamment que « le non-respect du règlement de fonctionnement entraîne automatiquement une fin de prise en charge dans les conditions prévues par ce dernier, notamment en cas : (...) ; - d'absence le jour du passage du GIP HIS ; - d'absence réitérée aux rendez-vous proposés par les préfetures ou de refus de mener des démarches à leur terme (ex : refus des prises d'empreintes); (...) » ;

12. Considérant que le principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence s'oppose à ce que la prise en charge de ces ressortissants étrangers puisse être automatiquement interrompue au seul et unique motif que ces personnes n'ont pas accompli des démarches administratives relatives à leur droit au séjour, à leur demande d'asile ou aux exigences de gestion par le GIP HIS ; qu'ainsi, en prévoyant une telle mesure de fin de prise en charge, fondée sur la présence des personnes lors du passage du GIP HIS ou les démarches qu'elles ont entreprises en rapport avec les demandes du préfet de police, indépendamment de leur droit à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence et de la proposition d'orientation qu'elles sont susceptibles de recevoir, le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a méconnu les dispositions précitées des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles ;

13. Considérant qu'à son point 5.2., le vade-mecum en litige prévoit que la prise en charge des personnes migrantes hébergées dans les structures d'hébergement d'urgence est interrompue de façon automatique, sous réserve d'un délai supplémentaire de huit jours pour entamer une démarche et de l'acceptation de l'aide au retour, dans le cas où la personne prise en charge est éligible à une demande d'asile et n'a engagé aucune démarche en ce sens pendant un mois à compter de la date à laquelle la première information sur la procédure d'asile a été portée à sa connaissance ; que, toutefois, cette condition n'est prévue par aucune disposition du code de l'action sociale et des familles et s'oppose au principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence ; qu'en prévoyant une telle mesure de fin automatique de prise en charge, fondée sur le critère de l'éligibilité à une demande d'asile et des démarches entreprises par les personnes à cet égard, indépendamment du droit de ces personnes à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a ajouté une condition non prévue par les dispositions précitées des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles et ainsi commis une erreur de droit ;

14. Considérant qu'à son point 5.3., le vade-mecum en litige prévoit que la prise en charge des personnes migrantes dans les structures d'hébergement en cause est interrompue à l'issue d'un délai de huit jours lorsqu'une proposition d'orientation adaptée a été faite au demandeur d'asile et que celui-ci l'a refusée ; qu'à son point 5.4., il prévoit que la prise en charge doit également être interrompue lorsque la personne ayant obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire refuse une orientation adaptée à sa nouvelle situation ; que les conditions ainsi posées par le vade-mecum ne méconnaissent pas le droit à bénéficier de l'hébergement d'urgence jusqu'à ce qu'une proposition d'orientation adaptée soit proposée aux personnes concernées, droit prévu par les dispositions précitées des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles ; que de telles modalités de fin de prise en charge des personnes migrantes ne sont pas contraires à ces dispositions ;

15. Considérant qu'à son point 5.5., le vade-mecum en litige se borne à rappeler que les personnes « déboutées de l'asile » identifiées par le GIP HIS peuvent se voir proposer une aide au retour et, si elles l'acceptent, continuer de bénéficier d'un d'hébergement jusqu'à leur départ ; que, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, ces dispositions ne peuvent être comprises comme conditionnant la prise en charge des personnes dont la demande d'asile a été rejetée à l'acceptation du dispositif d'aide au retour ou comme prévoyant une quelconque fin de prise en charge ; qu'ainsi, ces dispositions ne méconnaissent pas les articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les associations requérantes sont seulement fondées à demander l'annulation, au point 5.1 du vade-mecum en litige, des mots « - d'absence le jour du passage du GIP HIS » et « - d'absence réitérée aux rendez-vous proposées par les préfectures ou de refus de mener des démarches à leur terme (ex : refus des prises d'empreintes) » ainsi que de son point 5.2 ;

17. Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la

rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation, ou, lorsqu'il a décidé de surseoir à statuer sur cette question, dans sa décision relative aux effets de cette annulation, que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de sa décision prononçant l'annulation contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

18. Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, contrairement à ce que soutient le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, que l'annulation prononcée au point 14 du présent jugement impliquerait que les personnes qui ont fait l'objet d'une décision de fin de prise en charge sur le fondement des dispositions annulées devraient automatiquement bénéficier d'une nouvelle prise en charge ; qu'en cas de demandes individuelles en ce sens, il appartiendrait au contraire aux autorités administratives d'examiner chacune de ces demandes, au cas par cas, afin d'évaluer le droit des personnes à bénéficier de l'hébergement d'urgence ; qu'il ne ressort donc pas du dossier que l'annulation prononcée par le présent jugement serait susceptible d'emporter des conséquences manifestement excessives dans les conditions précisées au point précédent ; qu'il n'y a pas lieu, dès lors de différer cette annulation ou de regarder comme définitifs les effets des dispositions du vade-mecum annulées par le présent jugement ;

En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel :

19. Considérant qu'aux termes du I de l'article 22 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : « A l'exception de ceux qui relèvent des dispositions prévues aux articles 25, 26 et 27 ou qui sont visés au deuxième alinéa de l'article 36, les traitements automatisés de données à caractère personnel font l'objet d'une déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ; qu'aux termes du I de son article 25 : « Sont mis en œuvre après autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à l'exclusion de ceux qui sont mentionnés aux articles 26 et 27 : / (...) 7° Les traitements automatisés de données comportant des appréciations sur les difficultés sociales des personnes (...) »

20. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, contrairement à ce que soutiennent le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris et le GIP dans leur deuxième mémoire respectif, que le GIP HIS a créé un traitement de données à caractère personnel ; que celui-ci a fait l'objet d'une déclaration à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ; que, d'ailleurs, par un courrier du 15 avril 2016 la présidente de la CNIL a pris note de la désignation au sein du GIP HIS d'un correspondant à la protection des données à caractère personnel en application des dispositions de l'article 22 de la loi du 6 janvier 1978 ; que, pour soutenir que le traitement en question aurait dû faire l'objet d'une autorisation de la CNIL en application des dispositions précitées de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978, les associations requérantes se bornent à produire un tableau, dont la provenance ne peut être identifiée et dont le contenu est illisible, relatif au centre d'hébergement d'urgence de Fontenay-sous-Bois ; que le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, qui produit un tableau différent, fait valoir, sans être utilement contredit, que le traitement de données en cause ne comporte aucune

indication relative aux difficultés sociales des personnes ou à leur état de santé ; qu'ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier que le fichier en cause comporterait des éléments de nature à justifier une demande d'autorisation sur le fondement des dispositions précitées de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 ; que le moyen doit être écarté ;

21. Considérant que l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 régit le droit des personnes physiques d'interroger le responsable d'un traitement de données à caractère personnel en vue d'obtenir notamment les informations listées par cet article ; qu'il n'est pas applicable au présent litige ; que, par suite, le moyen tiré de sa méconnaissance doit être écarté comme inopérant ;

22. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions des associations requérantes à fin d'annulation de la décision de création du traitement automatisé mis en place par le GIP HIS pour la gestion du dispositif des centres d'hébergement d'urgence doivent être rejetées ;

Sur les frais liés à l'instance :

23. Considérant qu'il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, une somme de 1 500 euros à verser aux associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la Ligue des droits de l'homme est admise.

Article 2 : Les mots « -d'absence le jour du passage du GIP HIS» et « - d'absence réitérée aux rendez-vous proposées par les préfectures ou de refus de mener des démarches à leur terme (ex : refus des prises d'empreintes) », au point 5.1, ainsi que le point 5.2. du vade-mecum à l'usage des gestionnaires de centres établi par le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris le 21 septembre 2016 sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera aux associations requérantes la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'Association Cimade, service œcuménique d'entraide, à l'association Groupe accueil et solidarité, à l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés, à l'association Dom'asile, au groupement d'intérêt public - Habitat et interventions sociales pour les mal logés et les sans abri, au ministre de la cohésion des territoires, à la Ligue des droits de l'homme, à la ville de Paris et à l'association Emmaüs solidarité.

Copie en sera adressée au préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris.

Délibéré après l'audience du 27 mars 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Déal, présidente,
M. Mantz, premier conseiller,
M. Kessler, conseiller,

Lu en audience publique le 13 avril 2018.

Le rapporteur,

La présidente,

J. Kessler

D. Déal

La greffière,

M. Pyrée

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.