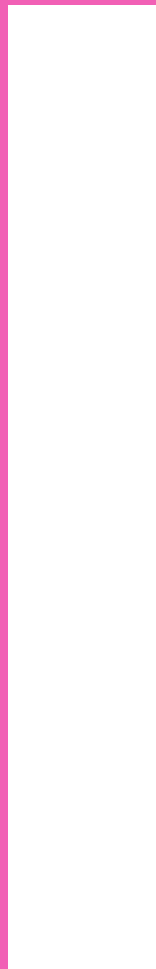


LA GESTION DES PLACES DANS LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL (DNA)

NOTE TECHNIQUE – MARS 2024



INTRODUCTION

Les contrôles de l'État sur les présences indues et l'indisponibilité des places se sont intensifiés ces dernières années au sein des structures accueillant, accompagnant et hébergeant les publics en situation de migration. Ils peuvent dans certains cas conduire au prononcé de pénalités financières à la charge des gestionnaires.

La présence indue désigne ordinairement et en un sens large le fait de bénéficier d'un hébergement dans les structures du dispositif national d'accueil (DNA) sans pourtant remplir les conditions qui permettraient juridiquement d'en bénéficier. La notion d'indisponibilité, quant à elle, fait référence, là encore en un sens ordinaire, aux places qui ne peuvent être l'objet d'une orientation par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Selon la Direction Générale des Etrangers en France (DGEF), en 2023, 12% des personnes hébergées dans le DNA étaient en présences indues. Toutefois, ce pourcentage pouvait monter jusqu'à 18% dans certains territoires.

Dans un contexte de crise du logement sans précédent, les places « indues » pourraient être considérées comme systémiques dans la complexe organisation du DNA. Mais ces places indues sont bien plus souvent perçues à travers le prisme de la fluidité. En réalité, un très grand nombre de personnes protégées se maintient dans les hébergements du DNA pour des raisons qui ne reposent pas sur la seule responsabilité des personnes concernées et des associations gestionnaires. En effet, les associations accompagnent vers le logement et l'hébergement mais cela se révèle souvent vain. Elles ne peuvent avoir pour pratique de remettre à la rue des personnes sans solution.

Les changements induits dans la gestion des places du parc par les nouvelles notes de l'administration sur les présences indues et l'indisponibilité ont des conséquences pratiques pour les gestionnaires du DNA. Elles viennent en effet interroger les pratiques du travail social et ont été le moteur de la rédaction de cette note juridique. Son objectif est de rappeler le cadre juridique des présences indues, la question de leurs contrôles par les autorités nationales et locales, ainsi que les conditions de mise en œuvre des référés mesures utiles. La note propose également une analyse de la notion d'indisponibilité dans la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des personnes protégées.

Cette note s'adresse principalement aux gestionnaires du dispositif national d'accueil, en particulier à toutes les personnes utilisant le logiciel DNA-NG : directeur·rices, chef·fes de service et équipes sociales.

Sommaire

LA GESTION DES PLACES DANS
LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL (DNA)

p. 4-6	1. Qui est en présence « indue » dans les structures du DNA ? A. La notion de présence indue dans le DNA B. À partir de quand une personne déboutée ou protégée se trouve-t-elle en présence indue ?
p. 7-12	2. Les conséquences d'être en présence indue pour les personnes concernées A. La majoration de la participation financière B. L'expulsion – le référé mesures utiles C. La sortie des personnes BPI vers le logement
p. 13-19	3. Les conséquences des présences indues sur les gestionnaires A. Les conséquences contractuelles pour le gestionnaire / les pressions financières B. Les contrôles de la DDETS
p. 20-27	4. L'indisponibilité des places A. Le cadre juridique du traitement automatisé des données du dispositif national d'accueil (DNA) B. La notion d'« indisponibilité » dans le DNA et gestion par l'OFII C. Les conséquences d'un taux d'indisponibilité élevé

1

QUI EST EN PRÉSENCE « INDUE » DANS LES STRUCTURES DU DNA ?

La présence indue désigne ordinairement et en un sens large le fait de bénéficier d'un hébergement dans les structures du dispositif national d'accueil (DNA) sans pourtant remplir les conditions qui permettraient juridiquement d'en bénéficier.

Si le terme est évoqué dans plusieurs textes, la présence indue ne fait pas l'objet d'une définition législative explicite. Elle s'est surtout affirmée comme une notion administrative liée à la « bonne gestion » des places d'hébergement du DNA et limitée aux cas de maintien dans les structures d'hébergement du DNA des personnes protégées et déboutées.

Il convient d'ores et déjà de préciser que les structures d'hébergement du DNA ne relèvent pas toutes du même régime juridique. Les CADA et les HUDA, pour évoquer les deux principales, sont par exemple soumis à un régime juridique pour partie distinct. Cette note choisit de ne pas systématiquement opérer ces distinctions et utilisera régulièrement pour base le régime juridique applicable aux CADA. Il importe en effet de comprendre les logiques qui sont, elles, applicables à l'ensemble des structures d'hébergement, davantage que les subtilités propres à chacun des régimes juridiques.

A. La notion de présence indue dans le DNA

L'article L. 348-2 du CASF, qui ne concerne que les CADA, prévoit que l'hébergement est lié à la période d'instruction de la demande d'asile, la présence indue désignant alors, au moins pour partie, les hébergements assurés en dehors de la durée d'instruction de cette demande :

« I. – Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des personnes dont la demande d'asile a été enregistrée, pendant la durée d'instruction de cette demande.

Cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou à la date de la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile. »

Il ne s'agit cependant pas d'une définition positive.

La notion juridique de présence indue a été précisée et limitée aux déboutées et personnes protégées par plusieurs autres normes juridiques et instructions administratives.

C'est le cas du **décret n° 2015-1898 du 30 décembre 2015** relatif « aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État » qui fixe par exemple, à l'article 12 de chacune de ces conventions, un objectif « de présence indue des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire inférieur à 3 %, et un taux de présence indue des personnes déboutées de leur demande d'asile inférieur à 4 %. » S'agissant des HUDA, l'article 1.4 de la convention pluriannuelle type relative au fonctionnement et au financement du dispositif envisage la présence indue de la même façon et prévoit des objectifs identiques¹.

La présence indue est donc comprise relativement à deux situations : le maintien en hébergement pour demandeurs d'asile des personnes déboutées de leur demande d'asile et celui des personnes qui bénéficient d'une protection internationale à l'issue de leur demande d'asile.

1. Annexe 3 de l'information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale.

La présence induue est logiquement envisagée de la même façon par les instructions envoyées chaque année par le ministère de l'intérieur aux préfets. Ces instructions, qui concernent l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, demandent aux préfets de veiller à la bonne utilisation, notamment par les gestionnaires d'hébergement, des places prévues par la loi de finance dans le dispositif d'accueil national.

La présence induue est régulièrement traitée dans ce cadre comme un objectif de bonne gestion. C'est ainsi que relative au pilotage du parc d'hébergement en général des demandeurs d'asile et des réfugiés d'asile rappelle l'objectif d'un « *taux de présence induue des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire inférieur à 3 %, et un taux de présence induue des personnes déboutées de leur demande d'asile inférieur à 4 %.* »

Autrement dit, alors qu'une compréhension large de la « présence induue » serait susceptible de désigner toute situation dans laquelle une personne est hébergée dans les structures du DNA sans en remplir pourtant les conditions pour en bénéficier (retrait des conditions matérielles d'accueil par exemple), elle est le plus souvent appréhendée par les textes et les autorités administratives comme le cas dans lequel une personne déboutée ou protégée se maintient dans les lieux d'hébergement au-delà de la durée prévue par les textes.

B. À partir de quand une personne déboutée ou protégée se trouve-t-elle en présence induue ?

La décision ou la notification de la décision accordant une protection internationale ou déboutant définitivement la personne de sa demande d'asile ne permet pas immédiatement de qualifier son maintien dans l'hébergement de *présence induue*.

Si l'article **L. 551-11 CESEDA** prévoit par exemple pour les personnes déboutées que « *L'hébergement des demandeurs d'asile prévu au chapitre II prend fin au terme du mois au cours duquel le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire français a pris fin* », il reste nécessaire que l'OFII prenne une décision de sortie (Art. L. 552-14 CESEDA) précisant la date à laquelle la personne doit avoir quitté l'hébergement (R. 552-11 CESEDA). La personne est informée par le gestionnaire de cette décision et de la date fixée (R. 552-12 CESEDA).

La personne hébergée peut ensuite solliciter son maintien dans le lieu d'hébergement au-delà de la date de décision de sortie du lieu d'hébergement (R 552-13 CESEDA). La durée de ce maintien est de :

- Trois mois renouvelables une fois pour les personnes qui bénéficient d'une protection internationale.
- Un mois pour les personnes déboutées (ainsi que pour les autres cas ayant justifié une décision de fin de prise en charge – retrait des conditions matérielles d'accueil par exemple).

L'information du 6 mai 2016 relative à la procédure d'expulsion des étrangers hébergés rappelle qu'il existe *un droit au maintien* durant la période indiquée si la personne en fait la demande. En pratique, la décision de fin de prise en charge de l'OFII accorde presque systématiquement un délai d'un mois à la personne, même en l'absence de demande expresse en ce sens.

En d'autres termes, une personne sera considérée comme se trouvant en présence induue à l'expiration du délai qu'elle a sollicité ou, en l'absence d'une telle sollicitation, lorsque la date fixée par l'OFII dans sa décision de fin de prise en charge aura été dépassée.

La Fédération des acteurs de la solidarité déplore que plusieurs raisons pouvant expliquer la part croissante des personnes en présences indues ne soient pas suffisamment prises en compte. D'un côté, l'OFPRA, garante des protections accordées, n'a pas les moyens suffisants face à l'augmentation des personnes qu'elle protège chaque année et ce malgré la récente hausse de ses moyens, notamment en personnel. Il faut en effet en moyenne plus d'un an avant que l'OFPRA reconstitue et délivre l'état civil d'une personne protégée lui permettant, ainsi, de prétendre à la création d'une demande de logement social.

De l'autre, la création d'un nouveau système de dématérialisation dit ANEF qui génère, à la place des anciens récépissés, des Autorisations Provisoire d'Instruction (API). Ces dernières permettent notamment à une personne protégée en attente de son état civil de séjourner sur le territoire en toute légalité. Toutefois, la valeur juridique des API a bien du mal à être reconnue par les organismes extérieurs au DNA (organismes sociaux, banques, bailleurs, etc.) ce qui a pour conséquence un net blocage dans l'accès aux droits des personnes protégées (prestations familiales, accès aux soins de santé, accès au logement). Les bailleurs sociaux mettent par exemple parfois en attente une demande au motif de la non-reconnaissance de l'API, ou bien de sa date d'expiration proche.

La DGEF a produit des flyers en octobre 2023 expliquant la valeur juridique et le fonctionnement de l'API, mais cela n'a pas eu, pour l'instant, d'effets notables. En plus de l'enjeu de leur reconnaissance et de la difficulté de leur renouvellement, les API ont très souvent une durée de validité très courte (3 à 6 mois), ne permettant pas d'obtenir un contrat de travail ou un accès au logement pérenne.

Malgré ces constats, les contrôles auprès des gestionnaires du DNA sur les présences dites « indues » se sont intensifiés ces dernières années. Il leur est régulièrement demandé de fournir des indicateurs à travers des remontées mensuelles sur l'état des présences indues dans le parc et de fournir des justificatifs sur les diligences mises en œuvre pour assurer la sortie du dispositif de ces personnes.

2

LES CONSÉQUENCES D'ÊTRE EN PRÉSENCE INDUE POUR LES PERSONNES CONCERNÉES

Si la personne est en présence indue, elle s'expose principalement à deux types de conséquences :

A. La majoration de la participation financière

L'arrêté du 12 décembre 2023 relatif à la participation financière des personnes hébergées dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile prévoit en son article 4 que la participation financière des personnes se trouvant en présence indue est majorée :

« La participation financière des personnes hébergées est majorée de dix points en cas de présence indue. Par décision motivée, le directeur de l'établissement hébergeant une personne en présence indue peut l'exempter de cette majoration. »

Mais il faut noter ici que le gestionnaire a la possibilité d'exempter la personne de cette majoration. Dès lors que la présence indue est fréquemment liée à la difficulté pour les personnes, disposant souvent de moyens limités, de trouver à se loger dans le parc privé ou social et dans un contexte de saturation de l'hébergement généraliste, il peut être considéré comme préjudiciable de mettre en place une telle majoration. L'exemption doit faire l'objet d'une décision motivée. Cela signifie que la décision doit contenir tous les éléments matériels la justifiant.

B. L'expulsion - le référé mesures utiles

La présence indue peut aussi justifier - et c'est là sans doute l'une des procédures récentes les plus discutées - l'expulsion en urgence de la personne concernée à travers la mise en œuvre d'un référé mesures utiles (RMU). Le législateur a prévu un usage original et largement dérogatoire du référé mesures utiles dont la destination première n'est pas de permettre l'expulsion de personnes de leurs domiciles.

Ce sont les articles **L. 552-15 et R. 552-15 du CESEDA** qui fixent le régime juridique applicable. La possibilité d'avoir recours à cette procédure est rappelée par les règlements de fonctionnement de l'ensemble des CADA et HUDA².

Il est toutefois important de rappeler que l'expulsion est, du reste, toujours ordonnée par le tribunal administratif, c'est-à-dire par une autorité judiciaire, le gestionnaire ne disposant d'aucune compétence pour contraindre la personne se trouvant en présence indue à quitter le lieu d'hébergement³.

2. Arrêté du 19 juin 2019 relatif au règlement de fonctionnement des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (art. 10).

3. Il est sur ce point important aussi de préciser que la personne dont le maintien dans son lieu d'hébergement constitue une présence indue peut toujours se prévaloir des dispositions - pénales notamment - applicables à la protection du domicile.

L'article L. 552-15 prévoit que :

« Lorsqu'il est mis fin à l'hébergement dans les conditions prévues aux articles L. 551-11 à L. 551-14, l'autorité administrative compétente ou le gestionnaire du lieu d'hébergement peut demander en justice, après mise en demeure restée infructueuse, qu'il soit enjoint à cet occupant sans titre d'évacuer ce lieu.

Le premier alinéa n'est pas applicable aux personnes qui se sont vues reconnaître la qualité de réfugié ou qui ont obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire. Il est en revanche applicable aux personnes qui ont un comportement violent ou commettent des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement.

La demande est portée devant le président du tribunal administratif, qui statue sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative et dont l'ordonnance est immédiatement exécutoire. »

L'article R 552-15 prévoit quant à lui que :

« Pour l'application du premier alinéa de l'article L. 552-15, si une personne se maintient dans le lieu d'hébergement après la date mentionnée à l'article R. 552-12 ou, le cas échéant, après l'expiration du délai prévu à l'article R. 552-13, le préfet du département dans lequel se situe ce lieu d'hébergement ou le gestionnaire du lieu d'hébergement met en demeure cette personne de quitter les lieux dans les cas suivants :

1° La personne ne dispose pas d'un titre de séjour et n'a pas sollicité d'aide au retour volontaire ou a refusé l'offre d'aide au retour volontaire qui lui a été présentée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;

2° La personne bénéficie d'un titre de séjour en France et a refusé une ou plusieurs offres de logement ou d'hébergement qui lui ont été faites en vue de libérer le lieu d'hébergement occupé. »

Si la mise en demeure est infructueuse, le préfet ou le gestionnaire du lieu d'hébergement peut, après une décision de rejet définitive et dans les conditions prévues à l'article L. 552-15, saisir le président du tribunal administratif afin d'enjoindre à cet occupant de quitter les lieux. ».

Plusieurs remarques doivent être faites à partir de ces deux dispositions, devant être lues ensemble, et de la jurisprudence produite par leur application :

→ La mise en œuvre de la procédure est une possibilité laissée aux gestionnaires et aux préfets.

Cela signifie que ces deux acteurs disposent d'une marge de manœuvre pour décider ou non d'engager une telle procédure. Il ne s'agit pas d'une compétence liée. Cela implique aussi que la préfecture ne peut pas obliger le gestionnaire à mettre en œuvre la procédure.

A contrario, ce n'est pas non plus une compétence à laquelle ils peuvent renoncer *a priori* ; une préfecture ne pourrait par exemple pas considérer qu'il reviendrait exclusivement et systématiquement au gestionnaire de mettre en œuvre la procédure. Il lui est en effet interdit de renoncer de manière anticipée à l'exercice d'une compétence que la loi lui attribue.

→ La saisine du tribunal administratif (TA) doit être impérativement précédée d'une mise en demeure restée infructueuse.

La mise en demeure est un acte juridique distinct de celui consistant à demander au tribunal administratif, par un référé mesures utiles, d'ordonner l'expulsion de la personne se trouvant en présence indue. Il n'est pas soumis au même régime juridique : une mise en demeure peut être prononcée sans pour autant qu'une expulsion ne soit finalement possible (situation de vulnérabilité) ; en pratique les préfectures essaient de réserver le prononcé de mises en demeure aux personnes pour lesquelles l'expulsion sera ensuite possible.

Sur ce point, **l'article R. 552-15** précise que la mise en demeure n'intervient que dans deux cas :

- « si la personne ne dispose pas d'un titre de séjour et n'a pas sollicité d'aide au retour volontaire ou a refusé l'offre d'aide au retour volontaire qui lui a été présentée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ; »
- « si la personne bénéficie d'un titre de séjour en France et a refusé une ou plusieurs offres de logement ou d'hébergement qui lui ont été faites en vue de libérer le lieu d'hébergement occupé. »

Pour les personnes se trouvant en présence indue, les cas dans lesquels peuvent être prononcées des mises en demeure sont donc précisés par l'article. R. 552-15.

→ Les personnes BPI ne peuvent pas faire l'objet d'un RMU sauf en cas de comportement violent ou de manquements graves au règlement du lieu d'hébergement⁴.

L'enjeu principal est de déterminer les situations susceptibles de caractériser un manquement grave au règlement de fonctionnement justifiant, pour une personne BPI, la mise en œuvre d'un RMU.

Sur ce point, la jurisprudence n'est pas fixée. En l'absence, à notre connaissance, d'une décision de principe du Conseil d'État, les ordonnances des tribunaux administratifs et les quelques décisions du Conseil d'État, au demeurant variées quant au raisonnement utilisé, ne peuvent être considérées comme fixant la position du juge administratif.

Certains d'entre elles ont une compréhension large du concept de « manquements graves »⁵ tandis que d'autres adoptent une attitude plus prudente.

Mais il faut d'ores et déjà souligner que les juges administratifs de premier ressort semblent admettre que le refus d'une ou plusieurs propositions d'orientation d'hébergement est *susceptible de constituer un manquement grave justifiant la mise en œuvre du RMU*⁶. C'est probablement sur ces quelques ordonnances (même si elle n'en cite qu'une) que l'instruction du 19 avril 2023 s'appuie pour indiquer que « *dans le cas où un BPI se maintiendrait en présence indue malgré des propositions adaptées de logement, un référé « mesures utiles » pourra être engagé sur le fondement d'un manquement grave au règlement du lieu d'hébergement* ».

Par ailleurs et en général, l'appréciation de la gravité d'un manquement ne saurait être évaluée *in abstracto*, c'est-à-dire relativement aux seuls règlements de fonctionnement et contrat de séjour. Lorsque la gravité du manquement soulevé s'appuie sur un refus d'orientation dans un autre lieu d'hébergement, il importe de tenir compte de la situation concrète des personnes et des raisons objectives qui pourraient fonder ce refus comme le font déjà plusieurs ordonnances⁷.

4. Le Tribunal administratif de Rouen (11 juillet 2023 - n° 2302397) a par exemple considéré que : « Les dispositions sont bien applicables à toute personne qui commet des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement, y compris aux réfugiés statutaires qui commettraient de tels manquements durant la période où ils ont été autorisés à se maintenir dans le lieu d'hébergement. Dans ces conditions, la demande d'expulsion ne se heurte à aucune contestation sérieuse. »

5. Voir par exemple, TA Rouen 11 juillet 2023 - n° 2302397 qui semble considérer, en l'absence de véritable précision, que le seul maintien dans l'hébergement à l'expiration du délai laissé aux requérants constitue un manquement grave au règlement de fonctionnement.

Dans d'autres cas, le seul refus d'une proposition d'orientation vers un autre hébergement suffit à caractériser un manquement grave et à justifier le RMU (Tribunal administratif de Nantes - 6 février 2024 - n° 2400266)

6. Par exemple et a contrario, Tribunal administratif de Rennes - 5 février 2024 - n° 2400282.

7. Le seul refus d'une proposition d'hébergement éloignée de leur lieu de vie actuel ne saurait constituer un manquement grave dès lors qu'il existe des raisons objectives pour la famille justifiant de rester à proximité du lieu de vie actuel (Tribunal administratif de Bordeaux - 28 juillet 2023 - n° 2303523). En revanche, le non-paiement de la participation financière et le refus injustifié d'une orientation en CPH caractérisent un manquement grave au règlement de fonctionnement (Tribunal administratif de Pau - 2 août 2023 - n° 2301890).

S'agissant d'autres manquements graves que le refus de proposition d'orientation, l'information du 6 mai 2016 relative à la procédure d'expulsion des étrangers hébergés évoque des manquements répétés au règlement, des incivilités ou encore des actes portant atteinte aux biens ».

→ **Le juge des référés du tribunal administratif fait droit à la demande d'expulsion dès lors qu'elle ne se heurte à aucune contestation sérieuse et que la libération des lieux présente un caractère d'urgence et d'utilité⁸**

Lorsque le juge doit se prononcer sur la demande d'expulsion, il doit dans tous les cas s'attacher à vérifier l'urgence et l'utilité de l'expulsion ainsi que l'absence de contestation sérieuse.

La réalité d'une contestation sérieuse est liée à l'existence ou non d'une situation de présence indue, presque systématiquement constatée, mise en balance dans certains cas avec l'existence d'une situation de particulière vulnérabilité faisant obstacle à l'expulsion des personnes concernées⁹.

Les critères de l'urgence et de l'utilité sont eux mesurés à l'aune de la saturation des dispositifs¹⁰ et parfois aussi, sur un modèle alors plus proche de l'appréciation de l'urgence en référé-suspension, eu égard, là encore, à la situation de vulnérabilité des personnes hébergées¹¹. C'est d'ailleurs au critère de l'urgence que le Conseil d'État semble finalement rattacher l'examen de la vulnérabilité des personnes :

*« qu'après avoir relevé que l'intéressée ne disposait d'aucune autre solution d'hébergement effective, il a jugé que, dans les circonstances particulières de l'espèce, eu égard à la situation de vulnérabilité de l'intéressée et de son enfant à l'approche de l'hiver et en dépit du nombre de demandes d'hébergement de demandeurs d'asile insatisfaites dans le département, la mesure d'expulsion sollicitée par le préfet du Cher ne présentait pas, à la date à laquelle il s'est prononcé **et en raison des circonstances exceptionnelles** qu'il a relevées, un caractère d'urgence ; »* (Conseil d'État, 2^e - 7^e chambres réunies, 21 avril 2017, 406065).

Il importe de noter ici que l'absence d'une autre solution d'hébergement effective est l'un des critères qui permet de caractériser la vulnérabilité des personnes. Cela fait écho à plusieurs ordonnances de tribunaux administratifs qui s'appuient, en partie au moins et pour les personnes déboutées, sur l'existence d'orientations en centre DPAR pour écarter implicitement ou explicitement l'existence d'une situation de vulnérabilité qui aurait pu justifier de ne pas ordonner l'expulsion, l'orientation en centre DPAR étant considérée dans ce cas comme une solution effective d'hébergement¹².

Il ressort de ces éléments la certitude jurisprudentielle que la situation de vulnérabilité (état de santé, situation familiale, absence de solution alternative d'hébergement, etc.), en tant qu'elle caractérise des circonstances exceptionnelles, peut-être de nature à justifier, dans le cadre d'une demande d'expulsion sur le fondement de l'article L. 552-15, le maintien des personnes dans une structure d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile.

→ **Le juge administratif a toujours la possibilité d'accorder un délai avant de rendre exécutoire l'ordonnance d'expulsion**

8. Par exemple, Tribunal administratif de Rennes - 24 juillet 2023 - n° 2303542

9. Voir par exemple, Tribunal administratif de Pau - 6 juillet 2023 - n° 2301677.

10. Voir par exemple, Conseil d'État, 2^eme - 7^eme chambres réunies, 21 avril 2017, 405164, Publié au recueil Lebon ; Tribunal administratif de Lyon - 26 janvier 2024 - n° 2400212.

11. Tribunal administratif d'Amiens - 15 novembre 2023 - n° 2303505

12. TA Nancy 28 février 2023 - n° 2300300 ; TA Grenoble - 20 octobre 2022 - n° 2206151.

Le délai – 15 jours le plus souvent – est parfois accordé par le juge administratif sans justification particulière. Dans d'autres cas, il s'appuie sur l'existence d'éléments de vulnérabilité. Le Conseil d'État a cependant refusé d'appliquer les dispositions du code des procédures civiles d'exécution relatives **à la trêve hivernale** aux expulsions du DNA fondées sur l'article L. 552-15¹³.

En tout état de cause, l'ordonnance d'expulsion est systématiquement accompagnée de la possibilité laissée aux préfetures de recourir à la force publique pour la faire exécuter. En pratique, il peut arriver que des préfetures, après avoir obtenu une ordonnance favorable, ne la fasse pas exécuter et ne requiert pas l'intervention de la force publique, la personne se maintenant alors dans l'hébergement. Le dialogue de gestion constitue pour les gestionnaires la solution la plus adaptée pour remédier à ces situations même si l'inaction préfectorale peut aussi justifier des actions juridiques.

→ Dans le cadre d'une procédure d'expulsion initiée par le préfet, le juge administratif admet que le préfet puisse donner des instructions aux gestionnaires

Les quelques ordonnances les prévoyant révèlent que la portée de ces instructions est tout à la fois grande – « toutes instructions utiles à débarrasser les lieux des biens meubles s'y trouvant » et limitée – ne peut concerner que le fait débarrasser les lieux des biens meubles¹⁴.

C. La sortie des personnes BPI vers le logement

Il est clair, relativement à tout ce qui a été dit, que l'un des enjeux fondamentaux est alors celui de l'accompagnement social des personnes BPI dans leur projet de sortie du DNA vers le logement. Il est primordial que ces personnes reçoivent tout au long de leur parcours des informations sur la réalité des leviers et des freins dans l'accès au logement ainsi que sur les dispositifs de logement adapté (FJT, IML, résidence sociale).

En respectant la temporalité du parcours de la personne, il est ainsi important qu'elle puisse être accompagnée à se saisir des enjeux de l'accès au logement (social comme privé) du territoire où elle souhaite s'installer. À travers son accompagnement personnalisé, mais également dans le cadre d'ateliers collectifs, il est nécessaire d'informer les personnes sur leurs droits et leurs devoirs en tant que futurs locataires, l'enjeu du maintien dans leur logement et des conséquences attachées à un refus d'une proposition de logement vis à des vis des bailleurs sociaux ou dans le cadre d'un relogement prioritaire.

Cela permet une meilleure appropriation de la réalité de l'accès au logement tout en permettant, dans une moindre mesure, de limiter les refus de proposition pouvant mener à l'initiation d'une procédure d'expulsion. Les remontées des différents territoires révèlent d'ailleurs que les refus de propositions de logement considérés comme « injustifiés » par l'État sont ensuite un frein important dans le parcours des personnes.

L'articulation de l'accompagnement vers le logement entre les travailleurs sociaux référents du DNA et les porteurs des programmes AGIR est ainsi cruciale dans le parcours et la sortie vers le logement des personnes concernées éligibles au programme.

13. Conseil d'État, 2ème - 7^e chambres réunies, 21 avril 2017, 405164, Publié au recueil Lebon.

14. Voir par exemple sur ce point, Tribunal administratif de Rennes, 21 février 2023 / n° 2300578 : « Le préfet du Finistère est autorisé à donner toutes instructions utiles au gestionnaire du CADA afin de débarrasser les lieux des biens meubles s'y trouvant, aux frais et risques de M. D et Mme E, à défaut pour ceux-ci d'avoir emporté leurs effets personnels. »

La Fédération des Acteurs de la Solidarité rappelle le principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans l'hébergement d'urgence quelle que soit la situation administrative de la personne. Elle recommande aux structures du DNA, concernant les personnes déboutées du droit d'asile, de bien saisir le SIAO territorialement compétent pour établir une demande d'hébergement pour les personnes déboutées du droit d'asile. Par ailleurs, nous vous invitons à nous communiquer toutes situations dans lesquelles des procédures de référé mesures-utiles seraient engagées contre des BPI ne remplissant pas les conditions évoquées ci-dessus.

3

LES CONSÉQUENCES DES PRÉSENCES INDUES SUR LES GESTIONNAIRES

Lorsque les personnes hébergées dans les structures du DNA n'ont plus vocation à y rester et sont considérées comme en « présence indue », l'administration (OFII, DEETS, Préfectures...) tente de contraindre les gestionnaires à « fluidifier » le parc d'hébergement en s'appuyant sur le cadre juridique existant.

A. Les conséquences contractuelles pour le gestionnaire / les pressions financières

Les conséquences possibles liées aux présences indues pour les gestionnaires sont prévues par le contrat qui les lie à l'État. Les présences indues peuvent justifier la mise en œuvre d'une procédure de minoration budgétaire **(1)** dont l'issue contentieuse est incertaine **(2)**.

C'est ici la situation des CADA qui est principalement évoquée. Il existe aussi une procédure de minoration pour les HUDA qui peuvent se voir appliquer une diminution de leur subvention¹⁵. Mais le cadre juridique qui leur est applicable – la convention pluriannuelle type qui est fondamentalement une convention de subventionnement ne peut sans doute pas être considérée comme un véritable contrat mais plutôt comme un acte administratif unilatéral – n'est pas identique et la procédure de minoration ainsi que le montant des pénalités est pour partie différents. Il n'empêche que la logique est commune, ainsi que d'autres éléments.

1. UNE PROCÉDURE DE MINORATION BUDGÉTAIRE

Cela a été indiqué plus haut dans la note : **le décret n° 2015-1898 du 30 décembre 2015** relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État fixe à l'article 12 de chacune de ces conventions, un objectif « de présence indue des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire inférieur à 3 %, et un taux de présence indue des personnes déboutées de leur demande d'asile inférieur à 4 % ».

L'article 12 stipule que l'État a la possibilité d'engager une procédure de minoration budgétaire prévue à **l'article R. 314-52 du CASF** si ces objectifs ne sont pas remplis. Cette procédure doit être précédée d'une « phase contradictoire de discussion avec l'opérateur gestionnaire du centre ». Du point de vue juridique, cette stipulation contractuelle renvoie à l'article R.314-52 applicable à tous les ESMS. Cet article prévoit la possibilité pour l'État de :

« rejeter les dépenses qui sont manifestement étrangères, par leur nature ou par leur importance, à celles qui avaient été envisagées lors de la procédure de fixation du tarif, et qui ne sont pas justifiées par les nécessités de la gestion normale de l'établissement. »

Or, les présences indues sont bien, selon la formule de l'article R. 314-52, « manifestement étrangères » à la mission du CADA.

15. Article 11 de la convention type - Annexe 3 de l'information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale.

a. La procédure contradictoire

L'instruction du 19 avril 2023 a précisé le contenu de cette procédure contradictoire, applicable de façon générale à l'indisponibilité des places :

1. L'OFII informe le préfet de département du taux d'indisponibilité élevé du parc de l'opérateur et lui transmet ses observations dans un rapport circonstancié.
2. Le préfet met en demeure l'opérateur de mettre à disposition de l'OFII le nombre de places prévu par la convention qui le lie à l'État et l'informe des pénalités encourues.
3. L'opérateur dispose d'un délai de quinze jours pour présenter ses observations écrites et les mesures qu'il propose pour mettre à disposition le volume de places prévu. Dans les quinze jours suivant l'expiration de ce délai, l'administration organise un échange oral avec les représentants de l'opérateur sur les mesures ainsi envisagées et les justificatifs présentés.

S'agissant des HUDA, l'article 11 de la convention pluriannuelle type prévoit de façon similaire que :

« Ce système de pénalités peut être mis en œuvre par l'administration **à l'issue d'un débat contradictoire**. »

b. Le champ d'application de la minoration

La convention précise les conditions et le champ de cette minoration pour les CADA. Elle concerne la « dotation globale de financement de l'année n + 2, correspondant au coût d'activités manifestement étrangères à la mission du CADA au cours de l'année n ».

L'instruction du 19 avril 2023 relative au pilotage du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2023 d'asile fixait pour objectif aux préfets de revenir aux taux ciblés par les conventions types d'ici la fin de l'année et les encourageait justement à se saisir des stipulations contractuelles de l'article 12 lorsque le gestionnaire ne procédait pas aux « diligences attendues en matière de prévention de l'occupation indue ».

Il importe donc de retenir que la question des présences indues est traitée, du point de vue des gestionnaires de CADA, dans un cadre contractuel qui s'appuie sur le cadre réglementaire existant. Le contrat prévoit des pénalités financières pour le gestionnaire qui n'atteindrait pas ces objectifs en cette matière. La pression financière est fréquemment utilisée par les services de l'État.

S'agissant des HUDA, nous rappelons de nouveau que le calcul des pénalités financières est différent.

L'article 11 de la convention type pluriannuelle prévoit ainsi que : « L'administration peut appliquer des pénalités financières si les taux de présence indue des bénéficiaires d'une protection internationale et des personnes déboutées du droit d'asile sont élevés et supérieurs aux taux cibles indiqués à l'article 1-4 de la présente convention. Pour les bénéficiaires d'une protection internationale, - si le taux de présence indue est situé entre 8 % et 10 % au premier semestre, une pénalité de 2 % peut être appliquée sur le solde de la subvention à verser au second semestre ; - si le taux de présence indue est situé entre 10 % et 12 % au premier semestre, une pénalité de 4 % peut être appliquée sur le solde de la subvention à verser au second semestre ; - si le taux de présence indue est supérieur à 12 %, une pénalité de 6 % peut être appliquée sur le solde de la subvention à verser au second semestre. Si le taux de présence indue continue d'être supérieur à 8 % au second semestre, les pénalités précitées peuvent être appliquées sur la subvention de l'année suivante. Pour les déboutés du droit d'asile, - si le taux de présence indue est situé entre 10 % et 14 % au premier semestre, une pénalité de 2 % peut être appliquée sur le solde de la subvention à verser au second semestre ; 8 - si le taux de présence indue est situé entre 14 % et 16 % au premier semestre, une pénalité de 4 % peut être appliquée sur le solde de la subvention à verser au second semestre ; - si le taux de présence indue est supérieur à 16 %, une pénalité de 6 % peut être appliquée sur le solde de la subvention à verser au second semestre. Si le

taux de présence indue continue d'être supérieur à 10 % au second semestre, les pénalités précitées peuvent être appliquées sur la subvention de l'année suivante. Ce système de pénalités peut être mis en œuvre par l'administration à l'issue d'un débat contradictoire. À cette occasion, les raisons de tels taux de présences indues seront appréciées au regard des mesures prises par l'administration, des éventuelles carences et inactions des parties ou encore des obstructions manifestes du gestionnaire du lieu d'hébergement à la mise en œuvre de mesures d'expulsion des lieux d'hébergement. »

2. L'ISSUE INCERTAINE D'UN ÉVENTUEL CONTENTIEUX CONTRACTUEL FONDÉ SUR LES PRÉSENCES INDUES

La contestation relative à l'application d'une procédure de minoration budgétaire relèverait pour les CADA d'un contentieux contractuel relatif à l'exécution du contrat¹⁶. Il devrait être mené devant le juge administratif du plein contentieux.

L'objectif du gestionnaire est d'apporter des éléments susceptibles de démontrer que le contrat n'a pas été mal exécuté, malgré les présences indues.

Quels pourraient être alors les arguments à sa disposition ?

L'article 12 de la convention type CADA encadre de plusieurs façons cette procédure. Il évoque un « **mauvais fonctionnement du centre** » se traduisant par un **taux anormalement élevé** de personnes déboutées de leur demande d'asile et de bénéficiaires d'une protection en présence indue, ou par un faible taux d'occupation du centre, **et ce sur une durée anormalement longue**.

- Si le taux anormalement élevé semble fixé par la convention, l'appréciation de l'anormalité de la durée, concept vague, laisse ouvert un espace pour la discussion contentieuse (et non contentieuse).
- L'article 12 évoque par ailleurs un mauvais fonctionnement du centre traduit par le taux anormalement élevé et la durée anormalement longue, et renvoie sur cette question à l'article R314-52 CASF évoquant les dépenses non « justifiées par les nécessités de la gestion normale de l'établissement », il pourrait être défendu que le dépassement du taux n'est pas lié à un mauvais fonctionnement, c'est-à-dire qu'il résulte au contraire d'une gestion normale de l'établissement. Le gestionnaire pourra par exemple tenter de prouver avoir mises en œuvre les « diligences attendues » évoquées par l'instruction ou en avoir été empêché (préparation à la sortie, communication de la fin de prise en charge, mise en demeure de quitter les lieux, etc.). L'on peut par exemple penser que la situation de vulnérabilité des personnes – facteur indépendant du gestionnaire – pourra être invoquée pour justifier, devant le juge du contrat, l'existence de présences indues.

De ce point de vue, l'article 11 de la convention pluriannuelle type HUDA donne des éléments plus précis en prévoyant que lors de la mise en œuvre de la procédure de minoration :

« les raisons de tels taux de présences indues seront appréciées au regard des mesures prises par l'administration, des éventuelles carences et inactions des parties ou encore des obstructions manifestes du gestionnaire du lieu d'hébergement à la mise en œuvre de mesures d'expulsion des lieux d'hébergement. »

Il est difficile d'en dire davantage ; le juge n'a pas encore eu à connaître ce type de contentieux. Ces développements visent seulement à montrer qu'un espace de discussion, y compris contentieux, est possible, le seul dépassement du taux de présences indues fixé par la convention ne devant pas conduire automatiquement à l'application de pénalités financières.

16. La question ne se présente pas de la même façon pour les HUDA car la convention qui peut les lier à l'état n'a sans doute pas une nature contractuelle dès lors qu'il s'agit d'une convention de subventionnement, davantage assimilable à un acte administratif unilatéral. Il s'agirait alors d'un contentieux relatif à un acte administratif unilatéral.

En pratique, les pénalités financières restent des situations isolées. Elles permettent d'ailleurs dans certains cas de déterminer, en fonction des réalités du territoire concerné, un taux de présence indue toléré par la DDETS qui devient alors un nouvel objectif à atteindre pour le gestionnaire.

B. Les contrôles de la DDETS

Le contrôle des ESMS, catégorie juridique dont fait partie le CADA, ainsi que des établissements déclarés est prévu par **l'article L. 313-13 du CASF**. L'instruction du 7 décembre 2022 relative aux modalités de mise en œuvre de l'ordonnance n° 2018-22 du 17 janvier 2018 relative au contrôle de la mise en œuvre des dispositions du code de l'action sociale rappelle que les établissements déclarés – et donc les HUDA – y sont aussi soumis.

Le préfet, par l'intermédiaire de la DDETS, est en droit sur ce fondement d'organiser des visites de contrôle dans des établissements du DNA pour s'assurer de leur bon fonctionnement. Elles peuvent alors porter, pour partie au moins, sur la question des présences indues.

Ce contrôle prend concrètement la forme d'une visite de la DDETS au sein de l'établissement. Celle-ci peut examiner les dossiers de chaque personne en présence indue en contrôlant les justifications évoquées lors de ces visites auprès des équipes sociales et de direction. Trois points sont alors souvent étudiés conjointement avec les gestionnaires :

- Le respect des procédures internes ;
- L'étude des leviers et des dispositifs de sortie devant être mobilisés ;
- L'étude des solutions qui n'ont pas été mobilisées.

1. LE PRINCIPE DU CONTRÔLE

L'article 11 de la convention type prévue par le décret de 2015 précédemment cité rappelle la possibilité pour les services de l'État de mettre en œuvre des contrôles des structures d'accueil.

« Le gestionnaire s'engage à se soumettre à tout contrôle technique, administratif et financier des services de l'État, conformément aux dispositions des articles R. 314-56 à R. 314-62 du CASF. »

Les présences indues relèvent précisément du :

« Contrôle du respect par le gestionnaire de ses obligations s'agissant des publics susceptibles d'être accueillis. Le gestionnaire s'engage à respecter les dispositions des articles L. 348-1 et L. 348-2 du CASF qui précisent la nature des missions des CADA et les publics accueillis. »

S'agissant des HUDA, c'est **l'article 8 de la convention pluriannuelle type** qui prévoit ce type de contrôle :

« 8.1- Pendant et au terme de la présente convention, un contrôle sur place peut être réalisé par l'administration ou par le mandataire qu'elle désignera. L'association s'engage à faciliter l'accès à toutes pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile dans le cadre de ce contrôle conformément au décret du 25 juin 1934 relatif aux subventions aux sociétés privées. Le refus de leur communication entraîne la suppression de la subvention conformément à l'article 14 du décret-loi du 2 mai 1938. »

La présence indue peut être incluse dans ce contrôle à différents titres : dans le contrôle budgétaire des ESMS (articles R314-56 à R314-62 CASF) et/ou plus largement dans le contrôle relatif aux conditions de fonctionnement de l'établissement.

2. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE

Il n'est pas possible dans ce cadre de détailler l'entièreté du régime juridique encadrant la mise en œuvre de ces contrôles qui ressort notamment des articles R. 314-56 et s. du CASF. Quelques points importants sont toutefois soulignés :

- L'article L. 313-13 du CASF prévoit que l'autorité chargée du contrôle est celle qui a accordé l'autorisation. Les contrôles sont ainsi menés par ses services. S'agissant des CADA, la préfecture est compétente, les services chargés de mettre en œuvre le contrôle sont en général les DDETS.
- Le contrôle peut être annoncé préalablement au gestionnaire. Cela n'est pas obligatoire (R. 313-25 CASF). Le gestionnaire doit donner son accord écrit pour que le contrôle puisse avoir lieu (R. 313-25 CASF), l'autorité de contrôle pouvant saisir le JLD en cas de refus.
- L'instruction de 2022 précédemment mentionnée rappelle que l'article L. 313-13-1 CASF « *étend aux autorités de contrôle des établissements et services sociaux et médicosociaux (ESSMS) [...] les moyens dont sont dotés les médecins inspecteurs, les pharmaciens inspecteurs, les ingénieurs du génie sanitaire, les ingénieurs d'études sanitaires, les techniciens sanitaires ainsi que les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale en application de l'article L. 1421-1* ». Ces compétences incluent notamment le fait de pouvoir :
 - S'adjoindre des personnes qualifiées ;
 - S'associer des agents appartenant à d'autres services ;
 - Accéder à tous documents utiles à leur mission.

En pratique

Il est recommandé aux gestionnaires d'anticiper ces visites et d'avoir préalablement identifié qui, en interne, en porte la responsabilité. En effet, sur le terrain, les gestionnaires remontent régulièrement des visites non anticipées susceptibles de fragiliser la continuité du service : les organisations sont très souvent prévenues seulement quelques jours avant la date de la visite, il est donc recommandé aux gestionnaires d'avoir préparé cette visite en nommant un responsable (et anticiper les repos ou congés des chef-fes de service par exemple). Les dossiers des personnes en présence indues doivent pouvoir être consultables et tenus à jour.

Parfois, la DDETS consulte avec la direction et les travailleurs sociaux référents des personnes en situation indues les dossiers un par un, mais il n'existe pas de procédure clairement écrite. Parfois, elle se déplace simplement pour des échanges au sujet des présences indues sans nécessairement consulter les dossiers.

Selon certaines de nos remontées, ces visites de la DDETS permettent de réinstaurer un dialogue avec les services de l'État et de remettre en discussion les enjeux liés à l'accès au logement des publics accompagnés, qui ne peuvent relever de la seule responsabilité du gestionnaire.

À ce jour, les visites de contrôle portées à notre connaissance n'ont pas eu pour objet la situation des personnes en présence indues déboutées du droit d'asile. Nous rappelons par l'intermédiaire de cette note qu'il est du devoir des gestionnaires du DNA d'aider ces personnes à demander leur orientation vers un hébergement d'urgence ou d'insertion.

Quelques remarques rapides sur la transmission de données personnelles hors du cas particulier des contrôles

Il arrive encore fréquemment, notamment en amont des « commissions fluidité » que des préfectures et des DDETS demandent aux gestionnaires de leur transmettre, souvent sous la forme de tableaux Excel, des données personnelles concernant les personnes hébergées dans leurs structures.

Deux remarques peuvent être faites sur ce point :

- D'abord, il importe de rappeler que pour les structures du DNA, le cadre législatif et réglementaire prévoit que les transmissions de données personnelles des personnes hébergées se fassent via le DN@. Elles ne peuvent avoir lieu hors de ce cadre, sauf à ce que la préfecture ou la DDETS parvienne à le justifier légalement.
- Ensuite et de façon générale, une demande de transmission de données personnelles par l'État doit être analysée comme une demande de transmission de données personnelles à un tiers autorisé. Il est alors recommandé au gestionnaire de demander à l'autorité administrative à l'origine de cette demande :
 - Le fondement légal ou réglementaire qui fonde cette demande
 - Les moyens mis en œuvre pour sécuriser cette transmission de données personnelles.

Ce n'est que dans l'hypothèse où l'autorité administrative apporte une réponse correcte à ces deux questions que la transmission peut avoir lieu. Ces précautions sont justifiées par le risque pénal¹⁷ qui pèse sur les structures qui transmettraient des données personnelles à des tiers qui ne seraient pas autorisés et/ou hors de toute procédure permettant leur sécurisation¹⁸.

La venue des équipes mobiles

Une circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence permet à des équipes mobiles composées d'agents de l'OFII et de la Préfecture d'intervenir dans les structures d'hébergement d'urgence (généraliste et HUDA). Selon la circulaire, ces équipes préconiseront, après recensement et évaluation, « toute mesure utile pour assurer une orientation individuelle adaptée chaque fois que c'est possible ».

Cette circulaire, dédiée à l'époque à l'hébergement d'urgence généraliste, les HUDA n'existant pas encore, avait fait l'objet d'une **analyse par la FAS et de recommandations aux adhérents**.

L'analyse a été **mise à jour suite à la décision du Conseil d'État** du 11 avril 2018. La décision pose les principes qui doivent être respectés par ces équipes mobiles.

Cette note n'a pas pour objet de revenir sur l'analyse de la circulaire ni sur l'intervention des équipes mobiles mais simplement d'évoquer le fait que leur venue peut être l'une des conséquences d'un taux de « présence induite » élevé dans les HUDA.

17. C'est l'article 226-22 du code pénal qui s'appliquerait ici : « Le fait, par toute personne qui a recueilli, à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou d'une autre forme de traitement, des données à caractère personnel dont la divulgation aurait pour effet de porter atteinte à la considération de l'intéressé ou à l'intimité de sa vie privée, de porter, sans autorisation de l'intéressé, ces données à la connaissance d'un tiers qui n'a pas qualité pour les recevoir est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende ».

18. Un courrier envoyé par la CNIL à la FAS rappelle de la même façon que l'article 32 du Règlement Général à la Protection des Données (RGPD) prévoit que chaque responsable de traitement des données personnelles (ici les structures d'hébergement) a la responsabilité de veiller à ce que l'accès aux données détenues ne soit rendu possible qu'aux personnes concourant à la réalisation des finalités poursuivies par le traitement ainsi qu'aux éventuels « tiers autorisés ». Les « tiers autorisés » sont définis par un fondement légal. Dans ce courrier, la CNIL indique qu'« il apparaît que les courriers et instructions ministériels ne sauraient suffire, à eux seuls, à justifier la transmission obligatoire des informations aux services déconcentrés de l'État » et recommande aux responsables de traitement (les associations) de « demander la communication des dispositions législatives ou réglementaires susceptibles de justifier la communication [des informations concernant les personnes] ». La CNIL rappelle que « la transmission de données à caractère personnel à un tiers sans vérification préalable de l'existence du fondement légal est susceptible de conduire à un engagement de la responsabilité pénale du responsable de traitement conformément aux dispositions de l'article 226-17 du code pénal ». En l'absence de cadre légal ou réglementaire encadrant le transfert de données, le consentement de la personne au transfert de données doit être recherché. Cette recherche du consentement doit s'appuyer sur la présentation à la personne de la finalité du transfert de données et des destinataires de celui-ci.

Ces gestions administratives semblent être en partie déconnectées des difficultés que connaissent les gestionnaires pour accompagner les personnes vers le logement. En effet, les parcours d'accompagnement à la sortie du DNA vers le logement social ou adapté sont fastidieux et aucun moyen réel n'a été mis en place pour appréhender les sorties des dispositifs des personnes BPI. Pourtant, chaque année, la part des demandeurs d'asile et des personnes protégées augmente ; et ces chiffres n'échappent pas aux services de l'État.

La Fédération des Acteurs de la Solidarité déplore le manque d'ambition des politiques publiques en lien avec ces sujets. En effet, il semble primordial que la gestion des présences indues soit appréhendée de façon plus globale, en lien notamment avec la politique du logement d'abord et de la lutte contre le sans abrisme.

Enfin, concernant la mise en place des référents mesures-utiles, la Fédération des Acteurs de la Solidarité rappelle que l'initiative doit être prise par les préfectures et ne peut reposer sur la seule responsabilité des gestionnaires du DNA.

4

L'INDISPONIBILITÉ DES PLACES

La question de « l'indisponibilité des places » dépasse la seule question des « présences indues » et concerne plus largement la gestion des places dans toutes les structures du dispositif national d'accueil (notamment les CADA, HUDA et CPH).

L'OFII est responsable de la coordination et de la gestion des places d'hébergement dans le dispositif national d'accueil. À ce titre, il gère le système d'information du logiciel appelé « DNA-NG » qui recense le nombre de places « occupées », « vacantes » et « indisponibles » dans le DNA.

Du point de vue juridique, si le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) prévoit le cadre juridique du logiciel « DNA-NG » **(A)**, la notion de place « indisponible » ne fait pas l'objet d'une définition législative explicite. À l'instar des « présences indues », elle s'est affirmée comme une notion administrative liée à la bonne gestion des places d'hébergement du DNA **(B)**. Lorsque le taux d'indisponibilité est élevé, plusieurs enjeux pour les gestionnaires sont identifiés **(C)**.

A. Le cadre juridique du traitement automatisé des données du dispositif national d'accueil (DNA)

Le Ceseda prévoit que les gestionnaires de structures sont tenus de déclarer les places disponibles dans leurs structures. La déclaration des places disponibles se fait à travers le système d'information du DNA-NG.

L'article L. 142-4 du Ceseda prévoit que :

« Dans le cadre de sa mission de coordination de la gestion de l'hébergement dans les lieux d'hébergement, prévue à l'article L. 121-1, l'Office français de l'immigration et de l'intégration conçoit, met en œuvre et gère, [...], un traitement automatisé des données, relatives aux capacités des lieux d'hébergement, à l'utilisation de ces capacités et aux demandeurs d'asile qui y sont accueillis. »

Les personnes morales chargées de la gestion des lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 552-1 sont tenues de déclarer à l'office, dans le cadre du traitement automatisé des données, les places disponibles dans les lieux d'hébergement. [...] ».

L'article L. 552-5 du Ceseda prévoit que :

« Les personnes morales chargées de la gestion des lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 552-1 sont tenues de déclarer à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, dans le cadre du traitement automatisé des données, les places disponibles dans les lieux d'hébergement [...] »

Le cadre juridique du traitement automatisé des données du DNA est précisé par les **articles R.142-51 à R.142-58** de la section 8 « Traitement automatisé de données à caractères personnel dénommé Application de gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile » du Chapitre II du Titre IV du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) et par **l'Annexe 7** « Données à caractère personnel et informations susceptibles d'être enregistrées dans le traitement automatisé DNA, prévu à l'article R. 142-51 » du même code.

L'article R. 142-51 du Ceseda prévoit que :

« [...] Ce traitement a pour finalités de permettre à l'office :

1° De coordonner la gestion des lieux d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asile et de recenser les offres d'hébergement existantes et disponibles ; [...]

3° D'assurer l'orientation des demandeurs d'asile et leur répartition dans les centres d'hébergement dédiés, conformément aux schémas national et régionaux d'accueil de demandeurs d'asile et en fonction des caractéristiques de l'offre et du profil des demandeurs ; [...]

7° De gérer les entrées et les sorties des lieux d'hébergement visés à l'article L. 349-3 du code de l'action sociale et des familles ».

Le point IV, G, de l'Annexe 7 du Ceseda prévoit que :

Les informations susceptibles d'être enregistrées dans le DNA sont le « *Nombre et typologie des places vacantes dans le lieu d'hébergement* ».

Il est important de noter ici que la notion de place « indisponible » n'est pas définie par le législateur. Or, c'est spécifiquement ce terme qui est utilisé par l'administration pour contraindre les gestionnaires à adopter un rythme soutenu d'ouvertures de places et de déclaration de places vacantes sous peine de sanctions financières en raison d'un taux d'indisponibilité élevé.

B. La notion d'« indisponibilité » dans le DNA et gestion par l'OFII

L'instruction du 19 avril 2023 relative au pilotage du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2023 indique aux préfets de région et de département leurs priorités. En son point 2, l'instruction prévoit que les préfets devront, en lien avec l'OFII, « *Garantir la mise à disposition par les opérateurs de toutes les places financées par l'État* ».

Sur la notion d'indisponibilité des places, l'instruction est partielle puisqu'elle se borne à un exemple « *Les opérateurs gestionnaires des places d'hébergement peuvent ponctuellement être conduits à en déclarer certaines indisponibles, par exemple en raison de travaux de remise en état ou de rénovation* ». Elle précise cependant que « *la durée de l'indisponibilité de ces places financées par l'État doivent toutefois demeurer limitées au strict nécessaire et être dûment justifiées* ».

Au mois de novembre 2023, L'OFII a transmis aux gestionnaires des structures du DNA une *Fiche gestion dans le DNA-NG des cas de sous-occupation et sur-occupation* et un *Guide de gestion de l'indisponibilité des places dans le DNA-NG*.

Ces deux notes portent sur la modification des données relatives à la déclaration des places dans le DNA, sur les nouvelles fonctionnalités du système d'information DNA-NG et précisent le terme d'indisponibilité. Selon l'OFII, « *Les places indisponibles sont des places qui, tout en figurant dans les capacités du DNA-NG, ne sont ni occupées par un demandeur d'asile ni déclarées vacantes par les opérateurs. Ainsi, une orientation ne peut être prononcée sur ces places* ».

Si on fait une lecture combinée des deux notes, l'OFII semble distinguer trois choses : tout d'abord **le statut des places (1)** ensuite, les **différents motifs** identifiés par l'OFII comme créant une « place indisponible » et, enfin, les « **types d'indisponibilité** » (2).

Enfin, et c'est l'intérêt de cette note, si les nouvelles fonctionnalités du système d'information DNA-NG ayant pour objectif d'encadrer « le volume de places indisponibles et leurs motifs » pourraient avoir pour conséquence de faire baisser les délais d'indisponibilité, en revanche leur fréquence et les ajouts de motifs pourraient augmenter le nombre global de déclarations de places indisponibles dans le DNA et donc produire un taux plus élevé d'indisponibilité.

1. STATUT DES PLACES

Dans le guide transmis aux gestionnaires, l'OFII prévoit que :

« Seuls 3 statuts seront ainsi possibles pour les places enregistrées dans le DNA-NG :

- *Place occupée : place occupée par un ménage*
- *Place vacante : place sur laquelle l'OFII a la possibilité de prononcer une orientation*
- *Place indisponible : place ne pouvant accueillir du public pour l'un des motifs précisés dans le présent guide. »*

Afin de comprendre ce que l'OFII entend par le statut de « place occupée » il est nécessaire de lire la Fiche accompagnant le Guide et portant sur les cas de sous-occupation et de sur-occupation.

En effet, l'OFII définit les cas de sous-occupation comme les cas dans lesquels « *le nombre de places occupées est supérieur au nombre de présents* » et les cas de sur-occupation comme les cas dans lesquels « *le nombre de place occupées est inférieur au nombre de présents* ».

Le cas de sur-occupation prend en compte la situation dans laquelle un ménage est d'une composition familiale supérieure à la typologie de la place (par exemple, si une famille de 4 personnes est hébergée dans un lieu prévu initialement pour 3 personnes). Dans ce cadre, le gestionnaire est invité à créer une 3 places correspondant à la composition familiale sur laquelle l'OFII orientera le ménage et considérera les places comme « occupées ».

Trois cas de sous-occupation sont décrits dans cette note :

Le premier représente la situation dans laquelle un ménage est d'une composition inférieure à la typologie de la place (par exemple, si une famille de 4 personnes est hébergée dans un lieu prévu initialement pour 5 personnes). Dans ce cadre, le gestionnaire est invité à saisir, dans le DNA-NG, 4 places correspondant à la composition familiale et de créer une autre place correspondant à la sous-occupation de l'hébergement. Les places nouvellement créées donneraient lieu à une orientation de l'OFII et donc, à des places « occupées ». L'autre place serait alors saisie comme « indisponible ».

Un deuxième cas de sous-occupation, appelé « cas de neutralisation » par l'OFII, prend en compte la situation où la personne *neutralisée* reste hébergée dans le DNA. Cette deuxième situation est moins intelligible puisqu'elle n'explique pas clairement qui sont les personnes concernées. À la lecture, on peut imaginer que l'OFII vise les personnes en présences indues qui se maintiennent dans la structure d'hébergement. Dès lors que les personnes sont considérées comme « neutralisées » par l'OFII, le gestionnaire doit déclarer une place « indisponible » pour « sous-occupation » et y ajouter la mention « public neutralisée + n°AGDREF de la personne neutralisée »

Enfin, le troisième cas de sous-occupation prend en compte la situation dans laquelle les personnes sont hébergées dans la structure mais ne sont pas enregistrées dans le DNA-NG. C'est le cas, par exemple, d'un couple dont l'un seulement aurait déposé une demande d'asile. Le gestionnaire est alors invité à créer deux places : une pour la personne enregistrée dans le DNA-NG, sur laquelle l'OFII orientera la personne et créant un statut « occupé » et une autre pour laquelle le gestionnaire devra déclarer une place « indisponible » pour « sous-occupation » en y ajoutant une mention « public hors DN-NG + N°AGDREF du membre de la famille enregistré dans le DNA-NG ».

→ Il faut lire ces nouvelles fonctionnalités de déclaration des places indisponibles par le gestionnaire avec beaucoup de précautions. En effet, cela implique, pour deux de ces situations, que les gestionnaires déclarent des places « indisponibles » pour « sous-occupation » alors même que les personnes occupent, en réalité, la place d'hébergement. Comme on le verra ci-dessous, la déclaration d'une indisponibilité a une durée déterminée avant d'être de nouveau déclarée comme « vacante » par l'OFII et le taux d'indisponibilité peut avoir pour conséquence de déclencher une procédure de minoration budgétaire.

2. LES MOTIFS D'INDISPONIBILITÉ DU DNA ET LES TYPES D'INDISPONIBILITÉ

Concernant les motifs d'indisponibilité, l'OFII indique aux gestionnaires que :

« L'opérateur a le choix d'un motif d'indisponibilité parmi le menu déroulant suivant :

- Remise en état de l'unité
- Travaux
- Désinsectisation
- Sous-occupation »

Le motif « remise en état de l'unité » est destiné à être utilisé pour les remises en état rapides du lieu de vie à la suite d'une sortie (ménage, changement de draps etc.).

Les trois autres motifs (travaux, désinsectisation et sous-occupation) font l'objet d'une description spécifique concernant le contexte dans lesquels ils peuvent avoir lieu, le délai associé à l'indisponibilité et la nature des pièces justificatives à fournir par le gestionnaire.

Plus spécifiquement, le motif « sous-occupation » doit absolument être compris et lu au regard des situations décrites en point (1) et pour lesquelles l'OFII considère qu'il y a une « sous-occupation ».

Concernant les types d'indisponibilité, l'OFII distingue deux types :

« Une indisponibilité de courte durée : jusqu'à 72h

- Ce type d'indisponibilité est destiné à être utilisé pour les remises en état rapides d'une unité de vie à la suite d'une sortie (ménage, changement des draps, etc.).
- La place devient automatiquement indisponible sans besoin de validation de la DT et sans nécessité de déposer un justificatif d'indisponibilité.
- Cette indisponibilité n'est pas renouvelable.
- La place redevient automatiquement disponible à l'issue du nombre de jours (inférieur à 72h) renseigné par l'opérateur.

Une indisponibilité de longue durée : plus de 72 h

- Ce type d'indisponibilité est réservé aux travaux, aux opérations de désinsectisation, ou aux situations de sous-occupation.
- Un justificatif obligatoire doit être joint à la demande d'indisponibilité.
- La place demeure disponible tant que la DT OFII de compétence n'a pas validé la demande d'indisponibilité.
- La place redevient vacante automatiquement à l'issue de la période indiquée lors de la demande.
- Cette indisponibilité est renouvelable une fois seulement, sous réserve de validation de la part de la DT OFII. »

Autrement dit, lorsque le gestionnaire déclare une place indisponible pour le motif « remise en état de l'unité » c'est une indisponibilité de courte durée allant jusqu'à 72h et lorsqu'il déclare une place indisponible pour les motifs « travaux », « désinsectisation » ou « sous-occupation », c'est une indisponibilité de longue durée, supérieure à 72h dont il est question.

C. Les conséquences d'un taux d'indisponibilité élevé

Il s'agit ici de reprendre les raisonnements présentés plus haut (III. A. Les conséquences contractuelles pour le gestionnaire/les pressions financières).

Si les conséquences liées au taux d'indisponibilité pour les gestionnaires sont prévues par le contrat qui les lie à l'État (1), l'interprétation qu'aurait le juge du contentieux de la notion « d'indisponibilité » est incertaine (2).

1. LES SANCTIONS EN CAS DE NON-RESPECT DU CONTRAT ÉTAT-GESTIONNAIRE

Concernant les CADA, l'article 12 de la Convention type relative au fonctionnement des CADA stipule que :

« La fluidité de la gestion de l'établissement est un élément essentiel (mais non exclusif) de cette évaluation : **sont en particulier pris en compte le suivi et le signalement des places vacantes à l'OFII** et la gestion des sorties dans le respect des dispositions des articles R. 744-9, R. 744-11 et R. 744-12 du CESEDA [anciens articles avant la mise à jour du Ceseda].

À cet égard, les indicateurs de pilotage doivent tendre vers les taux cibles suivants : **un taux d'occupation d'au moins 97 %**, [...]. »

Dans ce même article 12, on retrouve la possibilité, pour l'État, d'engager une procédure de minoration budgétaire prévue à l'article R. 314-52 du CASF si ces objectifs ne sont pas remplis.

« En cas de non-respect de ces objectifs, la procédure de minoration budgétaire prévue par l'article R. 314-52 du CASF pourra être mise en œuvre. Elle prévoit, en cas de mauvais fonctionnement du centre, se traduisant [...] par un **faible taux d'occupation du centre**, et ce sur une durée anormalement longue, la possibilité de procéder à une minoration de la dotation globale [...] ».

Concernant les HUDA, l'article 1 de la Convention type relative au fonctionnement des HUDA stipule que :

« Le taux d'occupation ne doit être pas être inférieur à 97 %. »

À l'article 10 « Sanctions » de cette Convention type, on retrouve la possibilité, pour l'État, d'ordonner le reversement de tout ou partie des sommes versées au titre de la convention en cas d'inexécution, de modification substantielle ou de retard significatif des conditions d'exécution par l'association. L'État peut également suspendre la subvention ou la diminution de son montant.

→ Pour les CADA comme pour les HUDA, même si le cadre juridique qui leur est applicable n'est pas toujours le même, la logique suivie est celle de conséquences budgétaires en cas de non-respect des objectifs ou d'exécution partielle de la convention qui les lie à l'État.

L'instruction du 19 avril 2023 relative au pilotage du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2023 prévoit, quant à elle, que les préfetures devront veiller à ce que le taux d'indisponibilité des places financées soit ramené sous le seuil de 3%. Elle prévoit ainsi que :

« Sous réserve de l'appréciation des justifications apportées par l'opérateur, **l'absence de mise à disposition de places** prévues par la convention liant l'opérateur à l'État constitue une **inexécution partielle de la convention**. Si le taux d'indisponibilité d'un opérateur perdure malgré vos alertes, une procédure de sanction financière devra être engagée.

Le fondement des pénalités financières en cas d'indisponibilité est l'article 12 de l'actuelle convention type de financement pour les CADA et l'article 10 de l'actuelle convention type de financement pour l'HUDA. La procédure ci-dessous, qui peut d'ores et déjà être mise en œuvre, sera intégrée pour plus de clarté dans les conventions types à l'occasion de leur prochaine révision. »

L'instruction poursuit avec le contenu de la procédure de sanction financière en raison du nombre de places indisponibles (phase de contradictoire, montant des pénalités etc.).

2. LA NOTION INCERTAINE D'INDISPONIBILITÉ DANS LE CADRE D'UN CONTENTIEUX

Tout d'abord, une remarque sur le « taux d'occupation ». Si l'on s'en tient à la lecture des Conventions types CADA et HUDA, on pourrait imaginer que le juge administratif cherchera à vérifier que le gestionnaire a bien tout mis en œuvre pour que le taux d'occupation ne soit pas inférieur à 97%. Or il y a deux situations possibles dans lesquelles le lieu d'hébergement n'est pas occupé : lorsque la place est « vacante » et lorsque la place est « indisponible ». Cette remarque est essentielle puisqu'une place « vacante » est a priori imputable à l'OFII et une place « indisponible » est a priori attribuable au gestionnaire de l'hébergement.

Par ailleurs, le juge administratif sera probablement également amené à apprécier le « **taux d'indisponibilité** » (voir point IV. B. 2. Motifs d'indisponibilité). Pour rappel, les gestionnaires déclarent des places indisponibles pour la remise en état de l'unité, des travaux, une désinsectisation ou encore des cas de sous-occupation.

Comme évoqué plus haut, les cas de sous-occupation peuvent à la fois concerner les cas intuitifs de sous-occupation (une composition familiale inférieure à la typologie de l'hébergement) mais également, probablement, le cas des personnes en présences indues (appelées « cas de neutralisation » par l'OFII) et le cas des personnes n'ayant pas le statut de demandeur d'asile (pas enregistrés dans le DNA-NG) mais accompagnant un demandeur d'asile et hébergés à ce titre (voir point IV. B. 1. Statut des places)

Toutefois, il n'est pas certain que le juge administratif considère que les personnes en présence indues ou les personnes accompagnant des demandeurs d'asile constituent des situations de « sous-occupation » puisqu'en pratique ces personnes sont hébergées et occupent réellement les places.

En tout état cause, le juge administratif appréciera probablement le taux d'indisponibilité au regard du taux d'occupation mais également au regard du taux de présence indue pour lesquels les interprétations sont justement multiples.

La gestion des places vacantes et indisponibles figure ainsi comme un autre moyen de gestion des places du DNA : la vacance donne la possibilité à l'OFII de pouvoir prononcer une orientation dans le parc du DNA ; l'indisponibilité donne au contraire la possibilité aux gestionnaires de bloquer l'orientation sur une place. Toutefois, selon sa durée, et si elle dépasse ou non les 72 heures, cette indisponibilité devra être justifiée sur le logiciel du DNA-NG. Jusqu'ici les gestionnaires du DNA avaient la main sur la déclaration de l'indisponibilité d'une place, qui était très souvent due à la logistique inhérente liée à la sortie d'une personne de son logement : travaux de maintenance, désinsectisation, remise en état, etc. Cette indisponibilité se justifiait également par le besoin de devoir isoler une personne pour des raisons de santé physique et/ou mentale et de dignité : cela n'a jamais été prévu dans les conventions des gestionnaires. Il s'agit toutefois d'une pratique pourtant bien répandue et tolérée voire encouragée par les services de l'État.

Depuis novembre 2023, le nouveau guide de gestion de l'indisponibilité créé par l'OFII vient modifier la pratique des gestionnaires. Ce nouvel outil accroît la gestion et le contrôle des places dites indisponibles en confiant la responsabilité à l'OFII de valider, ou non, le motif d'indisponibilité. Cette évolution entraîne d'importants changements dans l'organisation des services supports et des équipes sociales des associations gestionnaires. De plus, il n'est pas exclu que les nouvelles fonctionnalités du DNA-NG aient pour conséquence d'augmenter le nombre d'indisponibilités puisque de nouveaux motifs, qui n'existaient pas auparavant, sont prévus.

De façon plus générale, la demande permanente d'adaptation et de modularité contribuent grandement à la crise du travail social, reléguant souvent au second plan toute la partie de l'accompagnement social et de la création de liens avec les personnes.

Cette gestion par le prisme de la fluidité permanente, introduisant des termes tels que la « neutralisation » des personnes (dans le cas de la gestion de l'indisponibilité) et mettant de côté la crise du logement, participent à une déshumanisation significative du travail social.

Si la Fédération des Acteurs de la Solidarité partage le souhait de l'État de voir les places du DNA non occupées ouvertes et salue la reprise des dialogues avec les services déconcentrés sur ces différents sujets, elle reste très attentive aux moyens et aux contrôles mis en œuvre. La modularité sans cesse demandée aux gestionnaires du DNA ne peut reposer sur leur seule responsabilité. En effet, l'OFII créé lui-même souvent de la « sur » ou « sous » occupation en orientant des compositions familiales ne correspondant pas toujours à la typologie du logement, ou en tardant à orienter des personnes sur les places vacantes.

De façon plus générale, la Fédération des Acteurs de la Solidarité sera très attentive aux sujets des ouvertures de places dans le Dispositif National d'Accueil. En effet, en novembre 2023, 839 étaient encore en cours d'ouverture et 1029 n'avaient pas encore de calendrier d'ouverture connu sur les 5 900 places devant ouvrir. Le projet de loi de finances 2024 prévoit, quant à lui, d'ouvrir pour 2024 : 500 places de CADA, 500 places de Centre d'Accueil et d'Evaluation de Situation (CAES), 500 places de Centre Provisoire d'Hébergement (CPH) et pérennise les 500 places ouvertes de Sas régionaux. La capacité d'hébergement et d'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'asile sur le territoire demeure l'un des sujets majeurs dans la gestion des places du DNA. La FAS espère que les recommandations du SNADAR 2024-2027¹⁹ permettront de répondre à cet objectif tout en s'inscrivant dans une logique plus globale de lutte contre le sans-abrisme passant par une programmation pluriannuelle de la rue au logement.

19. BILAN SNADAR 2021/2023 et RECOMMANDATIONS SNADAR 2024/2027 dans le cadre du projet de loi « pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration » - Fédération des acteurs de la solidarité (federationsolidarite.org)

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 2800 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'État, tels que les programmes SEVE Emploi et Respirations.

Fédération des acteurs de la solidarité

76 rue du Faubourg Saint Denis

75010 Paris

www.federationsolidarite.org