

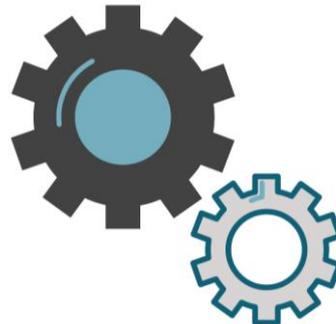


ANVITA

ASSOCIATION NATIONALE
DES VILLES ET TERRITOIRES ACCUEILLANTS

ACCUEIL INCONDITIONNEL SOUS LE PRISME JURIDIQUE

CADRE ET OUTILS JURIDIQUES À DESTINATION DES COLLECTIVITÉS



Janvier 2023

ACCUEIL INCONDITIONNEL SOUS LE PRISME JURIDIQUE

Cadre et outils juridiques à destination des collectivités

Ce guide a été rédigé entre juin et janvier 2023. Dans le cadre du nouveau projet de loi Asile et Immigration, et de manière plus générale au vu de l'évolution rapide du droit des étrangers en France, ce guide pourra être régulièrement actualisé.

Pour rappel, l'ANVITA n'est pas une association composée de juristes et elle s'appuie sur le travail bénévole et/ou stagiaire pour produire ce guide. Merci aux juristes qui y ont contribué.

Nos sincères remerciements à Harmonie Lecerf-Meunier, Antoine Pelcé, Emmanuel Carroz, respectivement élu.es des Villes de Bordeaux, Villeurbanne et Grenoble, et à Jean-Jacques Manterola, directeur des services Solidarités de la Communauté d'agglomération du Pays-Basque, pour leur temps et leurs conseils très utiles.

Un grand merci également à Claudia Charles du Gisti et à Laure Paradis de Vox Public pour leur aide et leurs retours précieux.

Édito des Villes et Territoires

Eric Piolle
Maire de Grenoble



“ Construire une ville accueillante : c’est l’objectif que se donnent au quotidien les élu.es et services de la Ville de Grenoble. Plus qu’un objectif, c’est un engagement que nous portons, et qui nous a poussé à co-créer l’Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA) en 2018. Ce souhait s’inscrit dans une politique volontariste d’accueil et d’inclusion des populations en situation de précarité, quel que soit leur statut administratif, afin que chaque résident.e de Grenoble se sente citoyen.ne de la ville.

Nous sommes convaincu.es depuis le début que les outils juridiques sont de vraies ressources pour répondre à ces enjeux au mieux dans le cadre de nos compétences. Il est impérieux que notre cadre juridique soit appliqué dans le juste respect des droits de chacun.e, et s’il ne le permet pas, qu’il soit repensé afin qu’il retrouve son premier objectif : être un outil au service des droits humains. ”

Cédric Van Styvendael
Maire de Villeurbanne



“ La Ville de Villeurbanne porte une ambition de Ville solidaire et hospitalière. Nous réitérons notre engagement en matière de lutte contre les inégalités et les discriminations. Nous faisons de l’accès aux droits et de la participation citoyenne et politique de tout.e résident.e une priorité, afin de pleinement redonner un sens à la citoyenneté et avec l’objectif que chaque Villeurbannais.e connaisse et voit ses droits respectés. Nous avons adopté la Déclaration des droits des personnes sans-abri de la Fondation Abbé Pierre en octobre 2020.

Toutes ces valeurs défendues trouvent écho dans notre engagement au sein de l’ANVITA dès 2019, et nous sommes fièr.es de rappeler notre volontarisme dans ce réseau de collectivités hospitalières porteuses d’un message d’accueil inconditionnel, réseau dans lequel nous sommes chaque fois plus nombreux.euses ! ”

Pierre Hurmic
Maire de Bordeaux



“ La Ville de Bordeaux porte son projet “Bordeaux Solidarités” au cœur des politiques publiques de la Ville, en s’ouvrant à toutes les populations en situation de précarité. Nous nous mettons à pied d’œuvre pour garantir à ces personnes leurs droits fondamentaux. Nous tenons à rappeler l’existence de leurs droits et les devoirs et obligations des autorités publiques de les garantir à toute personne, sans condition. Tel est l’engagement que nous soutenons, notamment au sein de l’ANVITA (Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants), réseau de territoires d’accueil inconditionnel que nous avons souhaité rejoindre dès le début de notre mandat ! Notre engagement en tant que ville solidaire, accueillante et inclusive se traduit par des actions et mesures pragmatiques. Nous continuons de penser qu’un accueil digne est possible, dès lors que tous les acteurs politiques et de la société civile travaillent de concert, dans une même direction. ”

Préambule

Le guide juridique « **Accueil inconditionnel par le prisme juridique : cadre et outils juridique pour les collectivités** » de l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA) vise à aider les collectivités territoriales à s'outiller juridiquement sur la question de l'accueil inconditionnel des personnes exilées. Cet accueil inconditionnel repose sur une base légale qu'il est essentiel de rappeler et de défendre.

De nombreuses collectivités sont de plus en plus engagées dans l'accueil des personnes exilées. Face à des politiques nationales françaises et européennes restreignant chaque fois un peu plus les droits des personnes jusqu'à les compromettre, il est essentiel de rappeler le caractère inconditionnel et fondamental de ces droits. Une plus grande acculturation de tou·tes les agent·es et élu·es des collectivités territoriales permet une meilleure application du droit, offrant ainsi à son tour une meilleure connaissance et un meilleur accès aux droits pour les bénéficiaires eux-mêmes.

Beaucoup de collectivités sont confrontées à la complexité du droit et sont soucieuses de la légalité de leurs actions. Ce guide a donc pour vocation de rappeler l'état du droit positif, soit les droits des personnes exilées mais également les droits, obligations et responsabilités des collectivités ainsi que de l'État.

L'accueil inconditionnel, pierre angulaire de la charte de l'ANVITA, s'ancre dans un cadre juridique comprenant de nombreux droits existants s'appliquant de manière inconditionnelle. Parler d'inconditionnalité signifie un accès aux droits pour toutes et tous, sans condition de nationalité, de pays d'origine, ni de statut administratif. Nous utilisons donc volontairement le terme de « personnes exilées », qui ne fait pas référence à un statut juridique particulier, afin d'être le plus inclusif des réalités et parcours des personnes arrivant en France. Par l'utilisation de ces notions, les précarités et vulnérabilités ne se concurrencent pas. Cette base juridique inconditionnelle est le socle du plaidoyer porté par l'ANVITA : que cet accueil soit digne et pérenne et qu'il permette l'autonomie et la participation des personnes exilées.

Ce livret portera donc sur ce socle juridique permettant l'accès aux droits des personnes. Il exposera le cadre juridique ainsi que des outils, de manière non-exhaustive : accès à la domiciliation, à l'hébergement d'urgence, à la santé, à l'éducation ... Les thématiques ont été identifiées après plusieurs entretiens avec des élu·es du réseau. Pour d'autres thématiques, n'hésitez pas à faire remonter les besoins pour une nouvelle édition du guide.

L'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA) est un réseau national français de collectivités territoriales et d'élu·es engagé·es pour un accueil inconditionnel et digne. Fondée en 2018, elle compte en janvier 2023 72 collectivités et 46 membres à titre individuel. Elle œuvre à créer des espaces d'échange de pratiques inspirantes et de mobilisation politique pour traduire l'accueil inconditionnel dans la mise en œuvre des politiques nationales, en faisant participer les acteurs locaux, en première ligne de l'accueil et de l'intégration.

Glossaire

A

ADA : Allocation pour les Demandeurs d'Asile
ADES : Association Démocratie Écologie Solidarité
AJ : Aide Juridictionnelle
AME : Aide Médicale d'État
APL : Aide Personnalisée au Logement
ARCEP : Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes
ARS : Agence Régionale de Santé
ASE : Aide Sociale à l'Enfance

B

BPI : Bénéficiaire de la Protection Internationale

C

CAA : Cour Administrative d'Appel
CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles
Cass : Cour de Cassation
CCH : Code de la Construction et de l'Habitation
CESEDA : Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
CESU : Chèque Emploi Service Universel
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
CEDH : Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme
CDFUE : Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne
CourEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme
CPC exéc : Code des Procédures Civiles d'exécution
CSS : Code de la Sécurité Sociale
CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne
CMA : Conditions Matérielles d'Accueil
CRA : Centre de Rétention Administrative

D

DAHO : Droit À l'Hébergement Opposable
DALO : Droit Au Logement Opposable
DIHAL : Délégation Interministérielle à l'Hébergement et l'Accès au Logement

E

EJM : Équipe Juridique Mobile
ETI : Espace Temporaire d'Insertion
Et s. : Et suivants
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

F

FAP : Fondation Abbé Pierre

H

HLM : Habitat à Loyer Modéré
HUDA : Hébergement d'Urgence pour les Demandeurs d'Asile

I

IML : InterMédiation Locative

L

LTI : Logement Temporaire d'Insertion

M

MNA : Mineur.es Non-Accompagné.es
MOUS : Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale

O

OACAS : Organisme d'Accueil Communautaire et d'Activité Solidaire
OQTF : Obligation de Quitter le Territoire

P

PDALHPD : Plans Départementaux d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
PRAHDA : PRogramme d'Accueil et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile
PRE : Programme de Réussite Éducative

R

RASED : Réseaux d'Aides Spécialisées aux Élèves en Difficulté

T

TA : Tribunal Administratif

U

UPE2A : Unité Pédagogique pour Élèves Allophones Arrivants

Sommaire

Édito des Villes et Territoires	4
Préambule	5
Glossaire	6
Accueil inconditionnel : un principe fondamental inscrit dans la Loi	8
Les différentes catégories de statut administratif des personnes étrangères	10
Panorama sur les droits inconditionnels en France.....	12
Le droit à la domiciliation	13
Le droit à l'hébergement d'urgence	13
Le droit à la santé	14
Le droit à la scolarisation	14
Le droit à l'Aide Sociale à l'Enfance	15
Le droit d'accéder aux services publics et municipaux	15
Le droit d'aider une autre personne	15
Le droit au travail : un droit conditionnel	16
Marges d'action : quels cadres et quels outils juridiques ?.....	18
Préambule sur les cadres juridiques	18
Le cadre juridique des lieux de vie informels	18
Le cadre juridique autour des expulsions / évacuations	20
Outils juridiques à disposition des collectivités territoriales	23
Outil N° 1 : Les arrêtés dits "anti-expulsion"	23
Outil N° 2 : Le référé mesure-utile	23
Outil N° 3 : Le DAHO-DALO	24
Outil N° 4 : La réquisition	25
Outils N°5-12 : L'habitat intercalaire.....	27
Outil N° 13 : Le contentieux indemnitaire.....	29
Outils N° 14 : Pour la lutte contre les marchands de sommeil.....	28
Outil N° 15 : Les OACAS	30
Outil N° 16 : Le chèque CESU (Chèque Emploi Service Universel)	30

Accueil inconditionnel : un principe fondamental inscrit dans la Loi

Les politiques migratoires mises en œuvre au niveau national et européen ces dernières années remettent en question le principe d'accueil inconditionnel à un tel degré, que le respect de ce même principe fondamental se perçoit aujourd'hui comme un engagement politique. Or, il est important de rappeler que ce principe est inscrit dans la Loi.

Des droits inconditionnels comme base de l'accueil inconditionnel

L'**accueil inconditionnel**, ou l'**inconditionnalité de l'accueil**, est une expression faisant souvent référence aux personnes exilées, mais il est important de rappeler que cet accueil englobe plus largement toute personne en situation de vulnérabilité, qu'elle soit française ou étrangère. Cela représente le cœur des valeurs défendues de l'ANVITA : une non-discrimination dans l'accès aux droits pour toutes et tous.

Les politiques migratoires nationales actuelles ont tant fragilisé les personnes exilées dans l'exercice de leurs droits qu'elles peuvent être considérées comme vulnérables (CEDH et HCDH). Cependant, l'ANVITA refuse une logique de concurrence des précarités et rappelle la nécessité d'œuvrer pour le respect de l'accueil inconditionnel pour toutes les personnes concernées.

S'il n'existe **pas de définition légale de l'accueil inconditionnel** à proprement parler, ce terme « d'accueil » n'étant pas mentionné dans les textes législatifs ou réglementaires, plusieurs droits énoncés dans différents codes sont de nature inconditionnelle et traduisent cet accueil (domiciliation, hébergement d'urgence...).

Ainsi, affirmer l'accueil inconditionnel, c'est rappeler l'impératif d'un accueil respectueux des droits les plus fondamentaux qui sont prévus par la Loi.

Accueil inconditionnel, accueil digne ou les deux ?

Au sein de l'ANVITA, nous défendons un **accueil inconditionnel digne et pérenne**. Un **accueil digne** est un accueil qui garantit le **droit à la dignité** de toute personne arrivée sur un territoire, **indépendamment de sa condition administrative**.

Ce **principe de dignité humaine** est un principe fondamental consacré par diverses juridictions telles que le Conseil d'État et le Conseil Constitutionnel au niveau national, et la Cour européenne des Droits de l'Homme au niveau européen, à partir d'autres textes (*voir encadré*). Il a donc une **valeur constitutionnelle et conventionnelle**. Les juges français.es et européen-nes peuvent donc s'appuyer dessus et ont souvent eu l'occasion de rappeler son caractère fondamental, et ce pour toutes les personnes (*voir l'encadré*). Le droit à la dignité est un **corollaire de l'interdiction de faire subir des traitements inhumains ou dégradants aux êtres humains** (art.3 de la CEDH). Ce droit implique le **respect d'autres droits fondamentaux** tels que le **droit à la vie**, le droit de ne pas être enfermé arbitrairement. Ces droits sont tous garantis par la CEDH et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En conclusion, les textes nationaux et européens prévoient des droits inconditionnels, dans le sens non subordonné à une condition de régularité du séjour, et dont toute personne doit bénéficier.

QUELQUES RAPPELS JURISPRUDENTIELS IMPORTANTS

Conseil d'État



- "En l'absence de texte particulier, il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti." CE, ord., 23/11/2015, n° 394540, cons.9 ; CE, ord., 31/07/2017, n°412125, cons.11 ; CE, ord., 21/06/2019, n°431115, cons.8
- « Le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public » (CE, Ass., 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, n° 136727).

Conseil constitutionnel, DC n°94-343/344 DC du 27 juillet 1994



- "Considérant que le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé et proclamé des droits, libertés et principes constitutionnels en soulignant d'emblée que : « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés » ; qu'il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle".

CourEDH, BG et autres c. France, 10/09/2020, n° 63141/13



- "Un traitement peut être qualifié de « dégradant » au sens de l'article 3 s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité, voire la diminue, ou s'il suscite chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique." (§75)
- "Elle [la CourEDH, ndlr] rappelle qu'elle n'a pas exclu la possibilité que la responsabilité de l'État soit engagée sous l'angle de l'article 3 par un traitement dans le cadre duquel un requérant totalement dépendant de l'aide publique serait confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouverait dans une situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine." (§81)

L'ACCUEIL INCONDITIONNEL, SOUS UN ANGLE POLITIQUE

Les personnes exilées, comme tout à chacun-e, ont des droits ; droits qui doivent être respectés dès leur arrivée sur le territoire français, et tout au long de leur séjour en France. Pour autant, deux problèmes sont constatés aujourd'hui :

1. **L'application des textes juridiques est partielle** et peut aller jusqu'au non-respect des droits des personnes exilées. Cette application partielle, voire non-application est souvent justifiée via le mythe de « l'appel d'air », idée reçue qui impliquerait que les conditions d'accueil favorables favoriseraient les migrations. Par conséquent, les rendre défavorables serait dissuasif. Cette intox n'a aucun fondement scientifique.

Les Etats peuvent justifier cette application partielle par leur manque de moyens pour accomplir leurs obligations conventionnelles devant les instances européennes. Si de tels dysfonctionnements peuvent être estimés, ils ne pourraient justifier cependant une atteinte à la dignité (MSS c Belgique et Grèce).

2. **Les textes juridiques actuels sont insatisfaisants et à géométrie variable**. Les droits des personnes exilées ont été réduits depuis quelques années par les lois souvent validées par le Conseil constitutionnel, mais aussi par des pratiques (ex : pouvoirs discrétionnaires des préfets). Cela conduit à des traitements différenciés, par exemple :

Une personne depuis 3 mois en France avec un visa étudiant peut travailler. Une personne avec le statut « demandeur d'asile » ne le pourra pas avant 6 mois, et encore devra préalablement faire une demande d'autorisation de travail sans certitude d'acceptation.

On observe des régularisations à géométrie variable selon le département dans lequel les personnes déposent leur dossier, les préfets ayant des pouvoirs discrétionnaires (Circulaire n° NOR INTK1229185C, Conditions d'examen des demandes d'admission au séjour (...), 28/11/2012).

Il est nécessaire **d'uniformiser par le haut** les conditions d'accueil pour permettre aujourd'hui à toutes et tous de jouir de ses droits et d'accéder à une vie digne, ainsi qu'à sa propre autonomie.

L'accueil inconditionnel peut être assuré par :

- La mise en œuvre des droits déjà prévus par les textes, mais qui ne sont aujourd'hui pas respectés ;
- Le rapprochement des droits des personnes exilées du droit commun, en ne demandant pas des procédures spécifiques et complexes aux personnes étrangères ;
- La régularisation des personnes exilées en précarité administrative résidant sur le territoire français.

Les différentes catégories de statut administratif des personnes étrangères

Ces catégories administratives sont le spectre par lequel les politiques nationales d'accueil et d'intégration fonctionnent aujourd'hui. Il paraît important de les connaître et de les préciser aux collectivités territoriales qui verraient leur action impactée par ce modèle imposé par le niveau étatique. Il paraît également et surtout important de les connaître afin de les remettre en cause. En effet, l'accueil inconditionnel défendu par l'ANVITA est incompatible avec cette catégorisation des publics, qui n'est pas politiquement neutre. Catégoriser les publics catégorise et hiérarchise les droits humains, majoritairement en les tirant vers le bas et entraînant de graves manquements en termes d'accompagnement des publics précaires. L'inconditionnalité paraît une évidence pour lutter contre la mise en concurrence entre les précarités et contre des discours d'extrême-droite.



■ : personnes en situation dite régulière par l'État

■ : personnes en situation dite irrégulière par l'État. L'ANVITA parle de personne en précarité administrative ou aux droits incomplets.

Demande d' Asile (DA)	Sous procédure normale ou accélérée ¹	<ul style="list-style-type: none"> - Dépôt de la DA en préfecture avec prise d'empreintes pour vérifier si une autre procédure DA n'est pas en cours dans un pays UE (la personne passe, le cas échéant, en procédure Dublin) ; - Pas d'autres procédures : la France est responsable pour examiner la DA ; - La personne est placée sous procédure normale ou accélérée (délais d'instruction plus courts et moins protecteurs) ; - Droit aux conditions matérielles d'accueil, avec un hébergement en SPADA ou dans le DNA (CADA, HUDA, PRADHA...) et une allocation de DA (ADA) sous conditions ; - Jusqu'à la décision définitive, et plus précisément jusqu'à l'expiration des récépissés d'attestation de demande d'asile, les personnes en demande d'asile sont en situation régulière. (Ex : même après une décision négative de l'OFPPRA, le séjour peut être régulier)
	Sous procédure Dublin	<ul style="list-style-type: none"> - Détermination du pays responsable d'examiner la DA, avec prise d'empreintes ; - Droit à un hébergement uniquement dans HUDA ; - Droit à l'allocation de DA (ADA) jusqu'au transfert effectif vers le pays responsable de la DA ou placement en fuite ; - La procédure Dublin sera caduque en vertu de l'arrêté de transfert dans plusieurs hypothèses : si la France n'a pas exécuté le transfert dans un délai de 6 mois à compter de la réponse du pays responsable de la demande d'asile (ou dans un délai de 18 mois si la personne est dite "en fuite") - sachant que si la personne forme un recours contre la décision de transfert, et que le juge n'annule pas cette décision, alors le délai de 6 mois repart à 0, sauf annulation - mais aussi si la personne a quitté le territoire de l'UE pendant au moins 3 mois, ...
Bénéficiaires de la protection internationale (BPI)	Personnes réfugiées	<ul style="list-style-type: none"> - Protégées par le droit international : <u>Convention de Genève</u> ; - Pour les DA ayant démontré une menace grave et personnelle contre leur intégrité physique, en lien avec l'un des 5 critères suivants : race, nationalité, religion, opinion politique, appartenance à un groupe social ; - Carte de résidence de 10 ans est délivrée : ouverture du droit à la réunification familiale, au logement social, aux aides de la CAF (RSA, allocations familiales...), droit de travailler... (voir un récapitulatif de ces droits ici).

¹ Le placement sous procédure accélérée est prévu dans différents cas, de manière obligatoire ou facultative. Voici une liste synthétique et non-exhaustive de ces hypothèses : personne originaire d'un pays considéré comme sûr, demande de réexamen d'une décision de l'OFPPRA, demande d'asile présentée en centre de rétention administrative (CRA), présentation de faux documents d'identité ou de voyage, refus de la prise d'empreintes, déclarations manifestement incohérentes et contradictoires sur sa demande d'asile, demande d'asile présentée après un délai de 90 jours... ([art.L.531-24 à L.531-31 du CESEDA](#)).

	Bénéficiaires de la protection subsidiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Personnes ne rentrant pas la protection prévue par la Convention de 1951, mais qui sont à risque de subir de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH). - Une carte de séjour pluriannuelle de 4 ans est délivrée : droits identiques à ceux des personnes réfugiées (art.L.561-1 du CESEDA).
	Bénéficiaires de la protection temporaire	<ul style="list-style-type: none"> - Protégés par le droit de l'Union européenne : <u>directive relative à la protection temporaire datant du 20 juin 2001</u> ; - Protection exceptionnelle pouvant être activée de manière discrétionnaire par le Conseil de l'Union européenne en cas d'afflux massif d'une population fuyant un conflit armé. Activée pour la première fois le 4 mars 2022 lors de la crise ukrainienne ; - Une autorisation provisoire de séjour (APS) est délivrée pour une période de six mois, renouvelable jusqu'à 3 ans maximum ; - Il a été rendu possible de travailler avec l'APS, mais pour autant il n'y a pas une égalité totale avec d'autres publics comme le public réfugié : exclus de la prime d'activité ou encore de l'allocation de rentrée scolaire.
Avec un titre de séjour	Primo-arrivant-es	<p>Le terme est entendu <u>différemment</u> entre l'État et le milieu associatif.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Milieu associatif : les « primo-arrivant-es » sont toutes les personnes venant d'arriver sur le territoire français, quel que soit leur motif ou leur moyen de voyage. - État : le statut primo-arrivant correspond à toute personne arrivée sur le territoire français <u>avec un titre de séjour et signataire</u> du contrat d'intégration républicaine (Cir) et ce <u>durant cinq ans</u>. De nombreux titres de séjour différents existent : vie privée et familiale, travail, ... <p>La définition de l'État laisse dans un vide juridique un bon nombre de personnes, avec des droits restreints tant que l'administration ne leur a pas octroyé un titre. Une même personne peut donc être considérée selon différents statuts administratifs à différents moments de son parcours.</p>
	Autres titres de séjour	De multiples types de titres de séjour existent selon le motif de séjour et de durées de validité différentes : pour étude, pour travail, pour des raisons personnelles ou familiales etc.
	Admission exceptionnelle au séjour (AES)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Art.L.435-1 à L.435-3 du CESEDA</u> et <u>circulaire dite Valls du 28 novembre 2012</u> relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour ; - Peut permettre d'obtenir une carte de séjour temporaire d'un an ; - 2 grandes catégories d'octroi : « travail » avec promesse d'embauche et « vie privée et familiale » (parents d'un enfant mineur scolarisé, conjoint-es d'étranger-es en situation régulière, mineur-es devenu-es majeur-es, motifs exceptionnels ou considérations humanitaires).
		<ul style="list-style-type: none"> - Suite à un dépôt d'une demande en ligne, une attestation de dépôt dématérialisée par l'ANEF doit immédiatement être délivrée (<u>art.R.431-15-1,1° du CESEDA</u>) - « <i>Ce document ne justifie pas de la régularité du séjour</i> » ; - Dans certains cas, lorsqu'une demande de titre ou de renouvellement est déposée dans les délais, et que l'instruction se poursuit après la date d'expiration du document de séjour, une attestation de prolongation de l'instruction de sa demande doit être délivrée (valable 3 mois maximum). Ce document vaut titre de séjour (<u>art.R.431-15-1, 2° CESEDA</u>).
Personne dite en situation irrégulière par l'État	Débouté-e	<ul style="list-style-type: none"> - Du droit d'asile : Un-e DA est débouté-e du droit d'asile dès lors que sa « demande d'asile a été rejetée définitivement par l'OFPRA ou par la CNDA » (<u>glossaire de l'OFPRA</u>). - D'une demande de titre de séjour : Personne qui a vu sa demande de titre de séjour rejetée définitivement.
	Refus de séjour	- Le refus de titre de séjour sans OQTF est une décision que peut prendre la Préfecture suite à une demande de titre de séjour. Dans la quasi-totalité des cas, le refus de titre de séjour est accompagné par une OQTF.
	OQTF (Obligation de Quitter le Territoire Français)	<ul style="list-style-type: none"> - Toute personne (sauf exception) s'étant vue opposer un refus de séjour ou se trouvant en situation irrégulière. - Les OQTF peuvent être assorties de délai de départ volontaire ou non, les délais pour former un recours contentieux varient de 48h à 30 jours. (<u>plus d'informations</u>)

L'essentiel à retenir est que ces statuts administratifs ne devraient pas conditionner le respect des droits fondamentaux et inconditionnels des personnes. Ainsi, même une personne visée par une OQTF a le droit d'être hébergée, d'être domiciliée, d'accéder aux soins, de suivre une scolarité... (voir ci-après).

Panorama sur les droits inconditionnels en France

Il s'agit des droits les plus fondamentaux, c'est-à-dire ceux qui sont un rempart préservant la personne de situation indigne de sa condition humaine, ouvert à toutes et tous sans condition de statut juridique. Cette liste est non-exhaustive et ces droits peuvent ensuite se décliner selon des conditions (revenus, ...). Pour plus d'informations, ces droits sont détaillés et sourcés dans la partie suivante.



Toute personne ayant un lien avec le territoire a le **droit à la domiciliation**, peu importe son statut administratif.



Toute personne a le droit d'**accéder et de bénéficier des services publics des collectivités et des services postaux**, peu importe son statut administratif.



Toute personne a le droit à un **hébergement d'urgence**, peu importe son statut administratif.



Toute personne a le droit d'accéder à des **soins de santé, même les plus élémentaires**, peu importe son statut administratif.



Toute personne entre 3 et 16 ans a le **droit à la scolarisation** et de 16 à 18 ans à la **formation**, peu importe son statut administratif.



Toute personne en situation de vulnérabilité particulière (MNA, jeunes majeur-es, femme enceinte et/ou avec enfant de moins de 3 ans) a le **droit à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)**, peu importe son statut administratif.



Toute personne précaire a le droit à **l'aide juridictionnelle**, peu importe son statut administratif.



Toute personne a le droit d'obtenir un **accompagnement juridique**, peu importe son statut administratif.



Tout personne a le droit **d'aider une autre personne**, peu importe le statut administratif de l'une ou l'autre de ces personnes.



Toute personne a le droit au **respect du secret des données confidentielles**, peu importe son statut administratif.



Toute personne a le droit **d'ouvrir un compte bancaire**, peu importe son statut administratif.

ZOOM SUR QUELQUES UNS DE CES DROITS INCONDITIONNELS

Il s'agira ici de dresser une liste non-exhaustive de droits dont peuvent bénéficier les personnes exilées, et notamment celles en situation irrégulière. Pour plus de précisions sur chaque thématique, vous pouvez vous référer à une note pratique très complète du GISTI, datant de 2018 et intitulée "Sans-papiers, mais pas sans droits" (7ème édition).



Le droit à la domiciliation

La domiciliation est une étape primordiale dans l'accès à ses droits. En effet, lors de la plupart des démarches administratives, il est nécessaire de pouvoir justifier d'une adresse. Sans cela, la demande pour laquelle la démarche est effectuée ne peut pas aboutir. Par exemple, le justificatif de domicile est une condition pour faire une demande d'AME, d'aide juridictionnelle, d'APL, une demande d'asile, de titre de séjour, de titre d'identité nationale, ou encore d'inscription sur des listes électorales...

Un droit inconditionnel, pour toutes et tous, indépendamment du statut administratif (art. L.264-1 et s. du CASF, art. D.264-1 à D.264-15 du CASF).

Une unique condition à vérifier : le lien avec le territoire de la commune.

Deux instructions ministérielles de juin 2016 et mars 2018 précisent la procédure de domiciliation, et notamment la notion de "*lien avec le territoire de la commune*". En résumé, ce **lien** - qui permet de prouver la **résidence** - peut-être apprécié en fonction de : une preuve d'un

séjour, l'exercice d'une activité, l'action d'insertion ou suivi social ou médico-social ou professionnel auprès d'une structure institutionnelle ou associative, y compris une démarche pour demander un accompagnement, des liens familiaux avec une personne qui vit dans la commune, autorité parentale sur son enfant mineur-e scolarisé-e dans la commune (art.R.264-4 du Code de l'action sociale et des familles, ci-après CASF, et note ministérielle du 5 mars 2018). Exemple : justificatif du SIAO, jugement d'expulsion, contrat d'occupation, constat de présence sur la commune par tout moyen, carte d'accès à une structure d'aide alimentaire, certificat médical non-descriptif, certificat de scolarité, attestation d'inscription en crèche...

Il est préconisé par les services de l'État d'apprécier ce lien de "*manière large et inclusive*" (FAQ de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), décembre 2019). Les juges ont quant à eux eu l'occasion de préciser ce lien dans leur jurisprudence².



Le droit à l'hébergement d'urgence

Le droit à l'hébergement d'urgence entend une mise à l'abri pour permettre aux personnes en situation de détresse de ne pas dormir à la rue.

Un droit inconditionnel (art.345-2-2 et L.111-2 du CASF) **et fondamental** selon une jurisprudence constante du Conseil d'État (CE, ord., 10/02/2012, n°356456).

Un droit opposable : le DAHO (art.L. 441-2-3 III° du CCH)(voir partie Outil N°3).

Ce droit a pu être restreint par la jurisprudence administrative :

- L'obligation de garantir un hébergement est devenue une obligation de moyens et non de résultats (CE, ord., 10/02/2012, n°356456) ;
- Les personnes déboutées du droit d'asile, sous certaines conditions, n'ont plus droit à l'hébergement d'urgence par principe (CE, section, 13/07/2016, n°4000074) ;
- Face à la saturation des dispositifs d'urgence, seul-es les « *plus vulnérables parmi les vulnérables* » ont des chances

² Exemples de jurisprudences mentionnés par le Gisti : carte restos du cœur (TA Pau, 2013) ; hébergement dans hôtel mise à l'abri (TA Lyon, 2016) ; vie dans bidonville, preuve ou non (TA Nantes, 2015 ; TA Lyon, 2015).

d'obtenir un hébergement d'urgence. Cette classification est contestable.

Dans un récent arrêt, le TA de Rouen a apporté une précision très importante : « Ces décisions, qui concernent l'office du juge du référé-liberté, **n'impliquent pas une exclusion des personnes étrangères faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français exécutoire, ou dont les demandes d'asile ont été définitivement rejetées, du droit à accéder à un hébergement d'urgence, ni qu'ils ne pourraient**

plus se maintenir dans un tel hébergement » (TA Rouen, 01/04/2022, n°2102218, et communiqué de la Cimade).

Un droit dont l'inconditionnalité a été **rappelé** par le **Défenseur des droits**, dans un récent rapport publié en 2021 ("*Pour une protection effective des droits des personnes Roms*", p.9).

Un droit **différent du droit au logement** : le droit au logement, notamment au logement social, ne peut bénéficier qu'aux personnes exilées en situation régulière (art.L.300-1 du CCH).



Le droit à la santé

Le droit aux prestations médicales via :

L'Aide Médicale d'État (AME), pour les personnes exilées en situation irrégulière, sous condition de durée de résidence et de ressources (art.L.251-1 à L.253-4 du CASF).

Le Dispositif de Soins Urgents et Vitaux (DSUV) est prévue pour toute personne exilée ne percevant pas l'AME, lorsque l'absence de soins mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à l'altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître (art.L.254-1 à L.254-2 du CASF).

La PUMa (Protection universelle maladie), pour les personnes en situation de

séjour régulier (art.L.160-1 et s. du CSS, et art.R.111-1 à R.111-4 du CSS).

La complémentaire santé solidaire (CSS, ancienne CMU-C), pour les personnes exilées régularisées (art.L.861-1 à L.861-12 du CSS, et autres textes).

Le droit d'être reçu-e dans diverses structures de santé : les **dispositifs de santé publique** (voir *note du Gisti, p.29*), les **PASS** (Permanences d'Accès aux Soins de Santé), les **centres gérés par des organisations non gouvernementales** ou la Croix-Rouge française.



Le droit à la scolarisation

Un droit pour **tout-e enfant mineur-e, qu'il ou elle soit étranger-e ou non** (art.L.131-1 du Code de l'éducation). Ce droit va de pair avec le droit **d'accéder à la cantine et aux activités périscolaires**, sans condition de régularité de séjour.

Une **obligation légale absolue de scolarisation** par les mairies, qui ne doivent pas entraver l'inscription par la demande de justificatifs injustifiés (justificatifs énumérés à l'art.D.131-3-1 du Code de l'éducation, introduit par le décret n°2020-811 du 29 juin 2020).

La loi préconise des **"actions particulières pour l'accueil et la scolarisation des élèves non francophones nouvellement arrivés en**

France" dans les écoles et collèges (art.L.321-4, 4 et art.L.332-4, 4 du Code de l'éducation).

Différents dispositifs d'aide peuvent bénéficier à des enfants dont la situation administrative n'est pas régularisée : par exemple, le Programme de Réussite Éducative (PRE) et les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (Rased), UPE2A pour les enfants allophones, ...

Un droit pour **tout-e majeur-e étranger-e qui souhaite s'inscrire à l'université**, indépendamment de son statut administratif (art. L612-3 du Code de l'éducation).



Le droit à l'Aide Sociale à l'Enfance

Un droit pour les MNA (art.L.221-1 à L.228-6 du CASF) :

Le droit à **une prise en charge temporaire** le temps de l'évaluation de la minorité, notamment en mettant en place un accueil d'urgence pour toute personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, confrontée à des difficultés risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité ou sa moralité en particulier parce qu'elle est sans abri. Le droit à **une prise en charge définitive** en cas de reconnaissance de minorité. Cette prise en charge est effectuée tout le long par les Départements/Métropoles, et est en partie remboursée par l'État.

Plusieurs jurisprudences : Conseil d'État sur la prise en charge des besoins vitaux des MNA

pendant la période d'évaluation (CE, 25 janvier 2019, req. n° 427169), Cour européenne des droits de l'Homme qui condamne la France pour le défaut de prise en charge d'un MNA (CEDH, 28 février 2019, req. n° 12267/16), Tribunal Administratif de Marseille qui décide l'engagement de la responsabilité de l'État pour manquement à l'obligation d'héberger les jeunes en attente de reconnaissance de minorité (TA, Marseille, 3 avril 2020, n°2002809).

Un droit pour toutes les femmes enceintes ou isolées avec un-e enfant de moins de 3 ans (art.L.222-5,4° du CASF).

Un droit pour les jeunes majeur.es de moins de 21 ans, en cas de difficultés particulières, via le "contrat jeune majeur" (art. L.222-5 du CASF).



Le droit d'accéder aux services publics et municipaux

Le droit pour tous et toutes d'accéder aux **structures et aux équipements publics**. "L'accès aux équipements culturels n'est pas conditionné par un titre de séjour" (note du Gisti, p.49). Sont concernés les centres socio-culturels, médiathèques, les Maisons de jeunes et de la culture...

La possibilité de bénéficier **d'aides et prestations sociales facultatives** des collectivités territoriales, à certaines conditions. Ainsi, le Gisti attire l'attention des élu.es locaux : si les collectivités ont le droit de poser une condition de régularité dans l'accès aux prestations sociales facultatives, celle-ci

"ne peut en aucun cas être plus restrictive que la condition de régularité exigée en matière d'aide sociale légale" (Principe de non-discrimination, pour plus d'informations, note du Gisti, p.80).

Le droit pour toutes et tous d'accéder aux **services postaux**.

La régularité du séjour n'est pas une condition pour la remise de courriers, d'après la Loi française, la CEDH et l'Arcep. Seuls les justificatifs d'identité sont exigés, et sont entendus de manière large (note du Gisti, p.44). De même, la condition d'un domicile stable n'est pas exigée par la Loi.



Le droit d'aider une autre personne

Le **délit d'aide à la circulation et au séjour** des personnes en situation irrégulière a été modifié par la loi dite asile-immigration du 10 septembre 2018 suite à une décision du Conseil constitutionnel (DC QPC n°2018-771/718, 06/07/2018). Ainsi, le fait d'aider une personne exilée sans aucune contrepartie (financière ou d'une autre nature - Cass. Crim, 26 févr.2020,

n°19-81-561), à l'intérieur du territoire français n'est depuis plus répréhensible. Autre conséquence de cette décision, la consécration du **principe de fraternité**, érigé en principe à valeur constitutionnelle. Il en découle une liberté fondamentale : celle "d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national".

La bonne application de ces décisions en France, notamment sur les territoires frontaliers, reste une situation à laquelle il faut apporter une grande vigilance. D'autres procès contre des bénévoles solidaires ont été intentés depuis. **Attention : l'aide au franchissement des frontières reste illégale.**

Ainsi, toutes les personnes amenées à côtoyer des personnes exilées en situation irrégulière et à leur fournir une aide sans contrepartie - les hébergeurs solidaires, les travailleurs sociaux, les agents des services publics, ne peuvent pas être poursuivies pénalement pour cette unique raison.

À noter : Le secret professionnel des acteurs sociaux est primordial. Le GISTI rappelle le cadre

juridique et les zones d'ombre en la matière (note pratique évoquée ci-dessus, p.6-7) :

En cas d'enquête judiciaire, seules les personnes habilitées pour l'enquête peuvent demander des **documents écrits** sur la situation de la personne enquêtée. Le travailleur social ne peut témoigner.

Suite à loi Valls du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et la circulaire Valls du 2 novembre 2016, des informations peuvent être demandées par le préfet à certains organismes publics pour un premier titre de séjour, un renouvellement etc. **Ne pas fournir ces documents ne représente pas une infraction.**

De manière générale, il est important de rappeler que les travailleurs sociaux n'ont pas de compétences en matière de contrôle de la régularité du séjour.



Le droit au travail : un droit conditionné

Pour pouvoir travailler, une personne étrangère doit être en situation régulière et autorisée à travailler. Elle doit donc généralement obtenir une autorisation de travail.

<p>Personne en demande d'asile (DA)</p>	<p>A le droit de travailler à compter des 6 mois suivant le dépôt d'une demande d'asile si l'OFPR n'a pas encore statué, et ce jusqu'à la décision de l'office (<u>art.L.554-1 du CESEDA</u>) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Si autorisation délivrée avant une décision de refus de la DA par l'OFPR, possibilité de travailler jusqu'à cette décision et jusqu'au jugement de la CNDA en cas de recours devant la CNDA (<u>Accès au travail des demandeurs d'asile, site du service public</u>) ; ○ Si autorisation délivrée après une décision de refus de la DA par l'OFPR (ou si ce droit au travail n'a pas été exercé), impossibilité de travailler après la décision de l'OFPR. <p>A le droit de bénéficier des actions de formation professionnelle (<u>art.L.554-4 du CESEDA</u>).</p>
<p>Personne réfugiée</p>	<p><i>"L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire en application du présent livre et a signé le contrat d'intégration républicaine prévu à l'article L. 413-2 bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement.</i></p> <p><i>À cet effet, l'autorité administrative conclut avec les collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées ou participant à cet accompagnement une convention prévoyant les modalités d'organisation de celui-ci"</i> (<u>art.L.561-14 du CESEDA</u>).</p>
<p>Personne titulaire d'un titre de séjour</p>	<p><i>"La délivrance d'un titre de séjour ouvre droit, dans les conditions fixées au titre II du livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à l'exercice d'une activité professionnelle salariée"</i> (<u>art.L.5521-6 du Code du travail</u>).</p> <p>Toutes les conditions sont précisées dans le livre IV du CESEDA, au titre II, en fonction de chaque catégorie de titre de séjour (<u>articles L.420-1 à L.426-23</u>)</p> <p>Focus sur l'admission exceptionnelle au séjour (AES) au titre du travail :</p> <p>Les conditions en bref, détaillées dans la <u>circulaire Valls</u> de 2012 citée ci-dessus :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Avoir un contrat de travail ou une promesse d'embauche (d'une durée minimale de 6 mois), et être présent.e en France depuis au moins 5 ans (y compris en situation irrégulière) ○ Une ancienneté de travail de 8 mois, consécutifs ou non sur les derniers 24 mois ○ Ou une ancienneté de travail de 30 mois, consécutifs ou non sur les 5 dernières années. ○ Par dérogation, une ancienneté de travail de 24 mois pendant les trois dernières années dont 8 au cours des 12 derniers mois, et avec une présence d'au moins 3 ans sur le territoire.

Personne
mineure non
accompagnée
(MNA)

A le droit de travailler, si la ou le jeune est en mesure de présenter un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation ; auquel cas les MNA obtiennent un droit d'autorisation de travail ([art.L.5221-5 du Code du travail](#)).

Ce droit peut se poursuivre pendant le traitement de la demande d'asile, sous conditions fixées par décret ([art.L.554-2 du CESEDA](#)).

LA DEMANDE D'AUTORISATION DE TRAVAIL

Procédure qui incombe au futur employeur (voir fiche explicative du [GISTI : 7. Le droit au travail](#)). Pour résumer, 2 éléments sont pris en compte pour délivrer ou non une autorisation de travail :

- Les **recherches préalables effectuées par l'employeur** pour recruter un.e employé.e (Obligation d'une publication d'une offre d'emploi par l'employeur pendant 3 mois, justification objective des rejets de candidatures...).
- La **situation de l'emploi** (évaluation du contexte de pénurie de main d'œuvre dans le secteur et la région du fait de l'opposabilité de l'emploi).

L'employeur devra également régler la taxe OFII.

Il existe une **procédure dérogatoire dans le cas des métiers en tension** où la délivrance d'une autorisation de travail n'est pas conditionnée par ces éléments - et notamment par l'opposabilité de la situation de l'emploi, pour des activités professionnelles "*dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement et figurant sur la liste annexée au présent arrêté*" ([art.1 de l'arrêté du 18 janvier 2008](#), toujours en vigueur).

En date de janvier 2023, une proposition de titre de séjour spécifique aux métiers en tension est en débat au parlement dans le cadre de la future réforme du CESEDA.

Marges d'action : quels cadres et quels outils juridiques ?

Préambule sur les cadres juridiques

Avant de revenir en détail sur les outils et opportunités juridiques dont peuvent se saisir les collectivités, le besoin de **rappeler certaines règles en matière de responsabilité** - notamment pénale - des collectivités a été exprimé par les membres. Ces règles ont été assouplies par la Loi afin de davantage protéger les maires, et de préciser que ce cadre ne fait pas obstacle à l'utilisation d'**outils innovants** notamment en hébergement et logement. Au contraire, ces outils sont une réelle ressource pour dépasser un cadre juridique parfois contraignant.

LE CADRE JURIDIQUE DES LIEUX DE VIE INFORMELS

Pour reprendre les termes d'un rapport du CNDH Romeurope, en matière de conditions de vie dans les habitats informels, les collectivités territoriales et les communes en premier lieu ont des "obligations légales à respecter", "indépendamment des intentions attachées au site (expulsion demandée, projet de résorption)", sur le fondement des pouvoirs de police générale notamment.

Les collectivités doivent aussi s'assurer de respecter le **droit fondamental à ne pas subir de torture, traitement inhumain ou dégradant**, protégé par les articles 3 de la CEDH et 4 de la CDFUE. Ce droit a d'ailleurs été érigé en liberté fondamentale par le Conseil d'État dans un arrêt de 2015 (CE, ord., 23 novembre 2015, n°394540). L'article 3 de la CEDH constitue un des fondements qui permet de sanctionner des conditions de vie particulièrement indécentes dans les campements notamment. Elle fait naître des obligations pour les autorités aux pouvoirs de police administrative, principalement le maire.

La collectivité doit garantir la salubrité publique, c'est-à-dire l'accès à l'eau, à l'assainissement et au ramassage des déchets (selon l'autorité compétente), concrètement via la mise en place de points d'eau, de bornes-fontaines en nombre suffisant (50 personnes/robinet maximum), via la distribution de kits d'hygiène, d'installations sanitaires, le raccordement au réseau.

Le **raccordement** peut être réalisé sur des bornes-incendies, comme a pu le rappeler la DIHAL, sous réserve de respecter le Référentiel National de Défense Extérieur Contre les Incendies (RNDECI).

- *Remarque 1 sur les coûts et tarifs* : pas de tarification pour la fourniture d'eau potable via les "consommations d'eau des bouches et poteaux incendie" (art.L.2224-12-1 du CGCT).
- *Remarque 2* : si en principe les maires peuvent refuser un raccordement, il existe une exception dans les situations d'urgence : ils ne peuvent pas refuser un raccordement provisoire au branchement de l'électricité à des personnes au seul motif que leur habitat a été construit dans l'irrégularité, ou sur une zone non-constructible si un refus les placerait dans une situation d'urgence (CE, 10ème et 9ème SSR, Commune de Caumont-sur-Durance, 9 avril 2004, n°261521). Seul le raccordement définitif peut être refusé. Une exception a été introduite par une réponse ministérielle : le maire pourra tout de même refuser le branchement provisoire s'il estime qu'il est destiné au branchement pérenne d'une construction illégale (notamment en cas de demande frauduleuse).

La commune doit garantir la sécurité publique. Les collectivités, notamment les communes, doivent assurer la sécurité publique, sans quoi **leur responsabilité peut être engagée** (pour plus d'informations sur la répartition des compétences entre maire et préfet, voir [l'article de Jérôme Duvignau](#), spécialisé en droit public, 16 février 2021). Le Code général des collectivités territoriales et le Code pénal posent les règles relatives à l'engagement de la responsabilité des communes et des élu.es locaux. Toutefois, le cadre juridique de cette responsabilité à la suite de la survenue d'un accident dans un squat, bidonville, ou autre lieu de vie informel reste imprécis. Nous nous baserons sur des exemples de précédents existants.

Par exemple, le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a récemment eu l'occasion de rappeler le cadre juridique sur la **responsabilité des collectivités en cas de défaillance des poteaux incendie**, ainsi que sur la possibilité de "*déplacer la responsabilité pénale vers les gestionnaires de réseaux de distribution d'eau*" ([réponse à une question écrite n° 20456, publiée dans le JO Sénat du 04/02/2021](#)).

RESPONSABILITÉ EN CAS D'INCENDIE

o La responsabilité civile des communes :

Si les communes sont "*civilement responsables des dommages civils qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale*", elles ne sont pas automatiquement les seules responsables ([art.L.2216-2 du CGCT](#)). En cas d'incident, elles peuvent **rechercher la responsabilité** d'une personne morale en charge du **service concerné défaillant**, pouvant atténuer leur responsabilité.

Pour rappel, ces obligations sont notamment décrites aux [articles L.2225-1 à L.2225-4 du CGCT](#) :

- "*La création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours*", par la commune qui est compétente en matière de service public de défense extérieure contre l'incendie.
- L'identification des risques, notamment pour les établissements recevant du public, par le maire ou le président.e de l'EPCI si l'EPCI est compétente ([art.R.2225-4 du CGCT](#))
- Fixation de la quantité, la qualité et l'implantation des points d'eau incendie, par le maire ou le président de l'EPCI ([art.R.2225-4 du CGCT](#))

o La responsabilité pénale des élu.es :

Les élu.es locaux peuvent être condamné.es pour des "*faits non-intentionnels (...)*", si et seulement s'ils n'ont "*pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie*" ([art. L.2123-4 du CGCT](#)).

[L'article L.121-3, 4° du Code pénal](#), auquel le CGCT renvoie, précise : en cas de dommage indirect, la **responsabilité pénale** ne peut être engagée que dans **2 hypothèses** :

- "*violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement*"
- "*faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer*".

Remarque : Le Ministère a pu préciser que "*le risque que la responsabilité personnelle soit recherchée, notamment pour des infractions non intentionnelles, paraît limité*". La loi a notamment évolué en ce sens pour davantage protéger les décideurs publics.

Dispositions spécifiques :

- Aux maires : [art.L.2123-34 du CGCT](#)
- Aux président.es des conseils départementaux : [art. L.3123-28 du CGCT](#)
- Aux président.es des conseils régionaux : [art. L.4135-28 du CGCT](#)

À **Paris**, dès 2010, les élu.es ont fait le choix de **mettre plusieurs squats aux normes** ou de déclencher des évacuations via des **arrêtés de péril** suite à des incendies. Le chercheur Thomas Aguilera explique dans un extrait de son ouvrage³³ que la Ville a institué une véritable politique de gestion des squats.

L'objectif était d'entamer un processus de normalisation, afin d'être en capacité de mieux contrôler ces lieux et la sécurité de leurs occupant.es, ce via des **conventions d'occupation temporaire** par exemple, et l'octroi de subventions pour la mise aux normes des lieux d'habitation.

RÉFÉRENCES ET LIENS UTILES

État

- [Instruction ministérielle de 2018](#)
- [Des "fiches mesures sociales : pour les personnes non raccordées"](#) : Accès à l'eau des populations non-raccordées, bornes-fontaines d'eau potable, sanitaires publics, bains-douches, ...
- FAQ de la DIHAL : la "[Mise en place d'accès à l'eau potable dans les bidonvilles en France métropolitaine](#)" : 17 questions sur le raccordement, les dessertes hors-sols, le coût et la prise en charge, ..

Associations

- [Garantir l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène \(EAH\) dans les lieux de vie informels en France](#), Solidarité Internationale, Action Contre la Faim, 2021
- [Publication du GISTI sur le raccordement, Droit à l'eau – raccordement – interdiction des coupures ou réductions de débit – tarification sociale : GISTI](#)

Jurisprudence administrative :

- Pour voir l'analyse du Conseil d'État et du juge administratif (assez exigeant) : [CE, ord., 23 novembre 2015, n°394540](#); [CE, ord., 31 juillet 2017, n°412125](#); [TA Nantes, ord., 30/09/2019, n°1910212](#)).
- "[Quel droit à l'eau dans les bidonvilles en France ?](#)", Recensement de jurisprudences dans différents tribunaux, publié le 27/08/2020

Presse :

Maire.info, "[L'accès à l'eau dans les bidonvilles : la Dihal rappelle les règles et responsabilités](#)", 14/09/2018.

LE CADRE JURIDIQUE AUTOUR DES EXPULSIONS / ÉVACUATIONS

Les évacuations se distinguent des expulsions : les évacuations sont décidées par les autorités administratives, alors que les expulsions sont prononcées exclusivement par le juge judiciaire.

Anticipation des évacuations et accompagnement des personnes vivant en bidonville

Plusieurs textes importants ont précisé les conditions de l'anticipation et l'accompagnement des personnes évacuées (état des lieux, diagnostic, recherche de solutions de relogement...): **la circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26/08/2012** relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites ; **l'instruction du 8 juin 2016** relative à l'information sur les opérations

de démantèlements de campements illicites. Ces textes sont réglementaires et ne créent pas de droits opposables.

Le respect de la trêve hivernale

La trêve hivernale permet la **suspension de certaines expulsions**, du 1er novembre au 31 mars, pour protéger les occupant.es en situation de précarité. Mais elle ne s'applique pas à tous les lieux de vie ([art.L.412-6 du CPC exéc](#)). La trêve est applicable lors d'expulsions locatives, sauf si l'expulsion est suivie d'un relogement adéquat. Elle l'est aussi pour les occupant.es de bidonvilles, de squats - à la

³³ Thomas Aguilera, *Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Paris, Dalloz, 2017, 705 p.

condition que ces personnes n'aient pas commis de voie de fait, c'est-à-dire une "violence qui n'inclut pas de contact entre l'auteur des faits et la victime". Si une voie de fait a été commise, alors le juge peut réduire ou supprimer la trêve hivernale. La trêve est applicable aux occupant.es de locaux spécialement destinés aux logements d'étudiant.es, en principe ([art.](#)

Notification et délais des évacuations / expulsions

Les expulsions d'immeubles ou lieux habités doivent être notifiées **2 mois** avant leur mise à exécution ([art.L.411-1 du CPC exéc](#)). En revanche, si l'entrée dans les lieux habités a constitué une voie de fait, ce délai de notification de deux mois est supprimé par le juge. Exceptionnellement, le juge peut rétablir un délai de notification de l'expulsion pour les personnes ayant commis une voie de fait, si ces

Le respect des biens des personnes lors de l'évacuation

La destruction ou la dégradation des biens des personnes évacuées est illégale et constitue un délit ([art.322-1,1 du Code pénal](#)). En revanche, l'utilisation d'engins de démolition

Des obligations de relogement variables en fonction du fondement de l'évacuation :

Obligation de relogement en cas de **prise d'un arrêté de péril ou d'insalubrité**, et d'une interdiction temporaire ou définitive d'y habiter ([art. L.511-1 et s. du CCH](#) ; [art L.521-3-2 du CCH](#) ; [CE, 5ème chambre, 16 juillet 2021, 450042](#)). La charge du relogement pèse en premier lieu sur le propriétaire, puis, en cas de défaillance du propriétaire, sur les autorités administratives. Un remboursement peut être réclamé au propriétaire ultérieurement.

Obligation de relogement en cas d'évacuation due à une **opération d'aménagement**. Dans cette situation, les exilé.es sans titre de séjour ont le droit d'être relogé.es ([Décision n°2016-581 DC, 05/10/2016, cons.11](#); [art.L314-2 du Code de l'urbanisme](#))

Pas d'obligation de relogement suite à une évacuation prise sur le fondement des **pouvoirs de police administrative générale**. Pour bénéficier d'une solution d'hébergement ou de relogement, les occupant.es des lieux doivent "être de bonne foi". Cela signifie que ces personnes doivent parvenir à prouver leur résidence dans les lieux visés. La régularité du

[L412-7 du CPC exéc](#)). **La trêve n'est PAS applicable dans le cadre d'une évacuation**, sur le fondement de [l'art.38 de la loi DALO](#).

Pour plus d'informations, voir la note synthétique du CNDH Romeurope : "[Loi ELAN-bidonvilles/squats : quels changements pour la trêve hivernale et les délais ?](#)".

dernières n'ont pas pu être relogées dans des conditions normales ([art.L.412-3](#) et [L.412-4 du CPC exéc](#)).

Pour les évacuations déclenchées par les autorités administratives, le Code des procédures civiles d'exécution ne s'applique pas. Un **délai minimum de 48h** à partir de la notification de l'évacuation doit être laissée aux occupant.es afin d'organiser leur départ.

visant la destruction d'édifications sur le domaine public est légale. Par ailleurs, de manière générale, les biens des personnes évacuées doivent être remis en lieu sûr.

séjour n'a pas d'importance, et n'intervient pas dans l'appréciation de la bonne foi ([Cass. civ. 3, 04 novembre 2009, n° 08-17.381](#)). L'ancienne présidente du Pôle national de la lutte contre l'habitat indigne, Nancy Bouche, a rappelé lors d'un entretien que l'appréciation de la bonne foi devait être réalisée **par un juge et non par les autorités détenant des pouvoirs de police administrative - préfet.es, maires... -** ([Entretien "Logement : en cas de péril, tout occupant de bonne foi doit être relogé"](#), 9 juin 2022).

Par ailleurs, si ces personnes refusent trois propositions de logement, alors elles deviennent expulsables sans condition de relogement ([article L521-3-2 du CCH](#)).

Pour compléter : "[Gens du voyage : Les procédures à suivre pour évacuer les campements établis illégalement](#)", analyse juridique par David Conerardy et Alexandra Aderno, avocats à la cour • Le Courrier des maires - N° 355 - Avril 2021.

Outils juridiques à disposition des collectivités territoriales

Les outils juridiques exposés ici concernent principalement la thématique de l'hébergement et du logement, en lien avec la question des lieux de vie informels (bidonvilles, squats et campements). Ces thématiques ont été identifiées avec nos membres. En effet, si ce champ d'action relève de la compétence et de la responsabilité de l'État en principe, en pratique, ce sont les collectivités territoriales qui se trouvent aux prises avec les enjeux les plus forts concernant des populations qui vivent sur leur territoire.

OUTIL N° 1 : LES ARRÊTÉS DITS "ANTI-EXPULSION"

Il existe aujourd'hui une pratique exercée par certains maires : l'édition d'arrêtés anti-expulsion, ou plus précisément les **arrêtés anti-remise à la rue en cas d'expulsion**. L'idée n'est en effet pas tant de s'opposer aux expulsions que de demander à l'État de reloger et héberger systématiquement les personnes expulsées. Ainsi, ces arrêtés conditionnent l'expulsion, et notamment l'usage de la force publique, au relogement des personnes évacuées. Or, il s'avère que cet outil semble assez complexe à mobiliser. En effet, le juge administratif suspend ou annule la plupart de ces arrêtés, comme cela a pu être le cas à

Bagneux, Nantes, Vénissieux, Grenoble, Lyon, Melun... (pour plus d'informations, voir "Illégalité des arrêtés anti-expulsion", Maître Anthony Pinto, 02/08/2019). Les suspensions et annulations sont justifiées par l'incompétence des maires à prendre de tels arrêtés.

En dépit de leur annulation, car considérés illégaux, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a estimé que « la situation de déshérence des personnes laissées à la rue lorsqu'elles sont victimes d'expulsion locatives peut caractériser une atteinte à la dignité de la personne humaine constitutive d'un trouble à l'ordre public ».

OUTIL N° 2 : LE RÉFÉRÉ MESURE-UTILE

Cet outil juridique peut être intéressant afin de **garantir le droit lors d'une évacuation sans garantie de relogement**. Il est en effet possible pour les maires de recourir à cette procédure d'urgence, dans le cadre d'une évacuation d'un lieu de vie informel (squat, bidonville).

Le référé mesure-utile consiste à **saisir le tribunal administratif afin de suspendre l'évacuation** demandée par un préfet, en attendant ses propositions de relogement des personnes évacuées ; ceci afin d'éviter un trouble à l'ordre public. À ce propos, la dignité est une des composantes de l'ordre public - à côté de la sécurité, salubrité et tranquillité publique -, depuis une grande décision du Conseil d'État en 1995 (CE, 27 octobre 1995, Morsang-sur-Orge, n°136727). Plusieurs éléments sont à démontrer lors de ce recours : l'urgence de la situation, l'utilité de la mesure demandée...

Ce cas a été expérimenté à Grenoble. Finalement, le recours n'a pas été instruit, puisque la préfecture a organisé le relogement des personnes évacuées avant l'audience,

comme l'avait demandé la Ville de Grenoble. Ainsi, le recours au référé mesure-utile a pu avoir un effet dissuasif vis-à-vis de la préfecture (communiqué de presse de la Ville de Grenoble du 4 juillet 2021, et article de l'ADES, "Le référé « mesures utiles » par la Ville a été utile, concernant le squat Jean Macé", 16 juillet 2021).

Il est toutefois difficile de savoir si de telles demandes pourraient être acceptées à l'avenir par le juge administratif. Ainsi, sauf erreur, il n'existe pas de précédent en la matière.

Toujours est-il que lorsque le juge administratif est saisi d'un référé mesure-utile - à la demande d'une autorité souhaitant cette fois déclencher une évacuation -, il opère une balance entre l'utilité de l'évacuation et de la non-évacuation. **En général, c'est l'utilité de l'évacuation qui est retenue.** En effet, l'évacuation fait respecter le droit de propriété qui prime sur les droits des personnes habitant des campements. Néanmoins, des exceptions à ce principe existent.

OUTIL N° 3 : LE DAHO-DALO

Le Droit Au Logement Opposable (DALO) et le Droit À l'Hébergement Opposable (DAHO) sont deux procédures qui ont été créées par la loi du 5 mars 2007. Elles visent à renforcer **l'effectivité** du droit au logement et à l'hébergement d'urgence.

DAHO (art.L441-2-3, III° du CCH)	Bénéficie autant aux exilé.es en situation régulière qu'irrégulière . vise à obtenir une place en structure d'hébergement , logement de transition, logement-foyer ou résidence hôtelière à vocation sociale, suite à l'absence de réponse adaptée à sa demande. Les exilé.es en situation irrégulière ne peuvent prétendre qu'à une place en structure d'hébergement.	Saisine de la Commission de médiation départementale
DALO (art L441-2-3, II° CCH)	Bénéficie exclusivement aux exilé.es en situation régulière (sous conditions de ressources). vise à obtenir un logement social en l'absence de réponse à la demande d'HLM. Plus précisément, pour quelqu'un " <i>dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux</i> ".	

Dans le cadre de la procédure du DALO essentiellement, les collectivités ont des obligations ainsi que des pouvoirs d'orientation :

L'élaboration de "**conventions intercommunales d'attribution**" ou "**conventions d'attribution**" par les communes. Ces conventions permettent notamment d'encadrer, pour chaque bailleur, un "*engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3* (à savoir les personnes éligibles au DALO et DAHO). Elles fixent aussi les "*modalités de relogement et d'accompagnement social nécessaires à la mise en œuvre de cet engagement*" (art. L441-1-6 du CCH).

La prise en compte de l'avis des maires ainsi que des **objectifs de mixité sociale** lors de la délimitation du **périmètre des logements attribués** (L.441-2-3 du CCH).

L'attribution de chaque logement qui s'impute sur les contingents des préfectures, ou à défaut sur celui des **collectivités territoriales** (sous conditions, prévues à l'art. L441-1 du CCH), des

groupements de collectivités, des **bailleurs sociaux**, de la **société Action Logement**, ou de **l'Association foncière Logement** (L.441-2-3 du CCH).

L'obligation pour les communes de **consacrer au moins un quart de leurs logements** réservés et non-réservés aux publics DALO (art.L441-1 du CCH). C'est également le cas pour les bailleurs sociaux et le groupe Action Logement. Le préfet a la possibilité de proposer des logements temporaires pour les personnes éligibles au DALO et DAHO, en faisant usage de ses **pouvoirs de réquisition**.

Dans un autre registre que le DAHO/DALO, mais toujours sur la question de l'hébergement et du logement, les collectivités ont l'obligation de respecter les **plans d'actions départementaux pour le logement et de l'hébergement des personnes défavorisées** (PDALHPD). Ces plans posent un cadre en matière d'accompagnement social, de résorption de l'habitat informel, de lutte contre la précarité énergétique, de prévention des expulsions.

Afin de renforcer le droit à l'hébergement et au logement opposable, il existe à ce jour un dispositif unique en France, et à Grenoble plus particulièrement, soutenu par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, le Défenseur des Droits, et le Comité de suivi de la Loi DALO DAHO National et Isère : c'est l'Équipe Juridique Mobile (EJM).

L'EJM a plusieurs axes d'action afin d'assurer l'effectivité de ces droits : méthode "d'aller-vers" pour informer les personnes en situation de précarité sur leurs droits et les inciter à déposer des recours, accompagnement lors de la procédure DAHO/DALO (notamment contentieuse), encouragement des acteurs associatifs et institutionnels à se mobiliser pour inciter à leur tour les personnes à enclencher une procédure DAHO ou DALO, formations des accompagnant.es professionnel.les.

Pour une information plus complète, voir la rubrique "[Équipe Juridique Mobile](#)" sur le site de la Ville de Grenoble (09/06/22), et un [article de l'ANVITA](#) sur l'Équipe Juridique Mobile.

OUTIL N° 4 : LA RÉQUISITION

On peut distinguer trois régimes de réquisition différents : la **réquisition de droit commun**, la **réquisition avec attributaire**, les deux étant principalement octroyées au préfet, et la **réquisition sur le fondement des pouvoirs de police administrative générale** du maire. La réquisition sur ce dernier fondement est assez compliquée à mobiliser. Si les communes ont très peu de marges de manœuvre en matière de réquisition, en revanche les métropoles pourraient en avoir davantage. Elles peuvent se voir déléguer le pouvoir de réquisition avec attributaire.

Les pouvoirs de réquisition du maire

Les maires ne peuvent réquisitionner des logements vacants que s'il existe un trouble à l'ordre public (sur le fondement de [l'article L.2212-2 du CGCT](#)). Les conditions de cette réquisition sont assez strictes, et ont été posées par la jurisprudence. Il faut démontrer :

- Une urgence - interprétée de manière stricte ;
- L'existence d'un trouble grave à l'ordre public - l'atteinte à la dignité étant rarement reconnue comme un trouble à l'ordre public suffisant ;
- Et la recherche d'alternatives à la réquisition.

Pour plus d'informations, voir l'article "[La réquisition de logements vacants : une idée simple, difficile à mettre en pratique](#)", par Maître Marc Lecacheux, 02/11/2015).

Si les maires n'ont pas beaucoup de pouvoirs sur ce fondement, ils peuvent en avoir davantage dans le cadre de la réquisition avec attributaire exercée par le préfet.

Les pouvoirs de réquisition du préfet

La réquisition de droit commun

La réquisition de droit commun est une procédure ancienne, très peu utilisée par les préfets, et qui ne présente pas réellement d'opportunités pour les collectivités ([art. L641-1 à L641-14 du CCH](#)).

La réquisition avec attributaire

La réquisition avec attributaire offre elle en revanche davantage d'opportunités aux collectivités ([art.L642-1 à L642-28 du CCH](#)). En effet, elles peuvent avoir un rôle à jouer dans la mise en œuvre de cette procédure de réquisition.

En résumé, la réquisition avec attributaire permet au préfet de réquisitionner des logements vacants depuis plus de 12 mois, et qui appartiennent exclusivement à des personnes morales, dans les communes avec un déséquilibre entre offre et demande de logement. Les propriétaires peuvent notamment s'y opposer à condition de s'engager à réaliser des travaux.

Voici quelques éléments à propos du rôle des collectivités territoriales dans cette procédure de réquisition :

La possibilité pour les maires d'inciter le préfet à mettre en œuvre une réquisition :

“La réquisition avec attributaire peut être engagée lorsque le préfet est informé d'un logement vacant ou quand il décide lui-même de repérer des logements vacants” (18ème rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, juin 2015).

L'obligation pour les préfets de consulter les maires afin de recueillir leur avis sur toute réquisition avec attributaire. *“Avant de procéder à la réquisition, le représentant de l'État dans le département informe le maire de la commune d'implantation des locaux son intention de procéder à la réquisition et recueille son avis sur celle-ci, dans les conditions prévues à l'art.L.642-9” (art.L642-1 du CCH).* Cet avis peut porter sur différents éléments : usage des locaux (motifs, durée), attributaire et bénéficiaires.

La possibilité pour les collectivités territoriales d'être attributaires d'une réquisition. Une collectivité territoriale peut être désignée comme attributaire par le préfet. Elle le peut uniquement pour des réquisitions à destination du logement de personnes en situation de mal-logement. En revanche, une collectivité ne peut **pas être attributaire d'une réquisition visant à de l'hébergement d'urgence** (art.L.642-3, 2 du CCH).

Les **obligations** d'une collectivité attributaire d'une réquisition (art.L.642-15 à L.642-27-1 du CCH) :

- **la prise en charge des travaux de réhabilitation** et l'indemnisation du propriétaire (le coût des travaux est déduit

de l'indemnité qui devra être versée au propriétaire des lieux (calculée en fonction du coût du m²)

- la **gestion locative**. A priori, **aucun accompagnement social n'est exigé par la loi**.

Les pouvoirs de réquisition des EPCI

Depuis la loi MAPTAM de 2014, les **métropoles et plus largement les EPCI** ont la possibilité de procéder à une **réquisition avec attributaire**, sur demande adressée au préfet. En effet, les métropoles peuvent se voir déléguer des compétences de l'État, et notamment en matière de réquisition avec attributaire (article L.301-5-1, V, 2° du CCH).

Une des conditions principales est de disposer d'un *“programme de l'habitat exécutoire”*. Ce programme est établi par les EPCI, visant à fixer des objectifs en matière de politique sociale et du logement, notamment via la mise en place d'observatoires de l'habitat. Une convention de délégation entre l'État et la métropole peut être conclue pour une durée de 6 ans renouvelable, et prorogable 1 an.

Voici les autres compétences que les métropoles peuvent se voir déléguer (article L.301-5-1, V du CCH): *“Aides à la pierre, contingent préfectoral de réservation de logements sociaux (tout ou en partie), garantie du droit à un logement décent et indépendant (DALO), mise en œuvre des procédures de réquisition et de la gestion de l'hébergement d'urgence, propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures...”*.

OUTILS N°5-12 DE L'HABITAT INTERCALAIRE

De nombreux rapports ont été réalisés sur le sujet de l'habitat intercalaire. Il s'agit de projets de courte ou moyenne durée de mobilisation du foncier vacant notamment, afin de garantir un logement aux personnes en situation de précarité. Il contribue également à résorber l'habitat indigne (bidonvilles, campements).

OUTILS N° 5-6 : CONVENTIONS D'OCCUPATION TEMPORAIRE ET COMMODATS

Les conventions d'occupation intercalaire regroupent notamment les **conventions d'occupation temporaire** et le **commodat** (ou le prêt à usage). Les collectivités telles que les communes et EPCI peuvent y recourir sur le fondement de l'[art.L.2125-1 du CGCT](#). Les collectivités peuvent mobiliser gratuitement des logements dont la gestion est assurée par des associations.

Lors de l'accueil des exilé.es ukrainien.nes, le gouvernement a d'ailleurs appuyé cette démarche dans une instruction ministérielle relative à l'accès à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine bénéficiaires de la protection temporaire, en mars 2022 ([Instruction NOR LOGI2209326C du 22 mars 2022](#)).

À noter, un dispositif expérimental institué par une loi de 2009 permet la mise à disposition de locaux vacants par des propriétaires à des communes, qui les utilisent ensuite pour héberger des personnes en situation de précarité ([article 101 de la loi n°](#)

[2009-323 du 25 mars 2009](#)). Pour plus d'informations sur les occupations temporaires et l'action des collectivités, voir [« Occupations temporaires, enjeux et guide pratique à l'usage des collectivités locales »](#), Note de l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, octobre 2019.

Quant aux propriétaires privés, il leur est possible d'utiliser l'outil juridique du commodat. Celui-ci permet à un propriétaire privé ([art.1875 à 1891 du Cciv](#)) de prêter un bien à titre gratuit, notamment à des fins sociales. Le commodat prend plus précisément la forme d'un contrat, en général assez souple. Il fait naître des obligations pour le propriétaire et les habitant.es du lieu : l'obligation pour le propriétaire de réaliser des travaux si nécessaire, et l'obligation pour les habitant.es d'entretenir le lieu de vie, de ne pas le dégrader, et de le restituer à la date convenue par les parties.

OUTIL N° 7 : LES MAITRISES D'ŒUVRE URBAIN À VOCATION SOCIALE (MOUS)

Les **MOUS** correspondent à des projets s'inscrivant dans les PDALHPD. Conçues comme un outil des politiques sociales, ces MOUS peuvent s'avérer intéressantes dans la **résorption des bidonvilles** : diagnostics globaux et individuels, repérage des opportunités de parcours d'insertion, accompagnement des habitant.es... ceci avec des financements publics (jusqu'à 50% maximum), et l'intervention d'associations dans la gestion du projet. Les

MOUS font l'objet de conventions entre les différents acteurs impliqués, et peuvent être diverses (MOUS relogement, MOUS projet, MOUS insalubrité, MOUS maintien dans le logement, MOUS prospection).

Pour plus d'informations, voir la rubrique [Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale sur le site du Ministère de la transition écologique](#) (à jour de 2014).

OUTIL N° 8 : LES LOGEMENTS-RELAIS

Les logements ou les maisons relais sont des habitats pensés pour les personnes en

situation de précarité et d'isolement. Ces dispositifs peuvent être mis en œuvre dans le

cadre du PDALHPD, et financés par différents ministères. Une [circulaire de 2002](#) rappelle que la maison-relais « ne s'inscrit pas dans une logique de logement temporaire mais bien d'habitat durable, sans limitation de durée, et

offrant un cadre semi collectif valorisant la convivialité et l'intégration dans l'environnement social. »

Pour plus d'information, voir le dépliant du [Ministère du travail sur les maisons-relais](#).

OUTIL N° 9 : L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Pour reprendre les termes d'une récente instruction ministérielle de 2018 sur l'IML, elle est « une forme de mobilisation du parc privé à des fins sociales. Le terme "intermédiation", de manière générique, renvoie à l'intervention d'un tiers social agréé par l'État entre le propriétaire bailleur et le ménage occupant le logement, afin de simplifier et sécuriser la relation locative entre ces deux parties". Cet intermédiaire assure ensuite la gestion locative et l'accompagnement social des habitant-es (qui paient un loyer). Deux

sortes d'IML sont prévues : la location ou sous-location, ainsi que le mandat sous gestion. Chacune de ces alternatives répond "à des enjeux sociaux et territoriaux différents, précisés ci-dessous, et doivent donc être mobilisées de manière différenciée au service de stratégies de territoires"(Instruction du 4 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan Logement d'abord, NOR : TER1811520C).

OUTILS N° 10-11 : LES ESPACES ET LOGEMENTS TEMPORAIRES D'INSERTION (ETI ET LTI)

Les ETI sont des lieux de vie et d'accompagnement destinés aux populations exposées aux risques d'évacuation, et qui ferment lorsque l'accompagnement prend fin. En échange de cet accompagnement, les personnes bénéficiaires du dispositif s'engagent à s'impliquer dans le processus de réinsertion, et paient une redevance modique (exemple de la Ville de Bordeaux, voir [dossier de presse](#) à ce sujet, du 17/02/2022). A la différence des LTI, les personnes sont hébergées dans des

habitats à caractère plus temporaire, tels que les mobil-homes.

Les LTI eux correspondent à des logements du parc social ou privé, notamment éligibles aux APL. L'objectif de ces outils est de remédier aux évacuations sans proposition de relogement ou d'insertion.

Pour plus d'informations sur les LTI, voir les [rapports d'activités de l'association Inser'toit](#), entreprise d'insertion sociale.

OUTIL N° 12 : LES CONSTRUCTIONS IMPLANTÉES

Selon la chercheuse [Dorothee Boccara](#), les **constructions implantées** représentent "une opportunité juridique extrêmement intéressante pour les collectivités confrontées à l'afflux de réfugiés et devant par conséquent agir dans l'urgence". En effet, les constructions implantées telles que les préfabriqués présentent l'avantage de ne pas avoir besoin d'une autorisation pour être mises en place

(art.R421-1 à R421-12 du Code de l'urbanisme). Une simple déclaration auprès de la préfecture suffit. Les constructions visées par la loi peuvent être installées pour 3 mois, et jusqu'à un an, pour la mise à l'abri des personnes exilées par exemple. À noter, elles servent principalement à l'hébergement d'urgence des personnes exilées "en vue de leur demande d'asile".

PLUS D'INFORMATIONS SUR L'HABITAT INTERCALAIRE

- Dossier "[Les élus locaux face à la résorption des squats et bidonvilles](#)", CNDH Romeurope, 2019.
- [Fiche pratique "Mobilisation du foncier vacant](#), CNDH Romeurope (objectifs, coûts financiers...).
- [Étude « l'urbanisme transitoire : aménager autrement »](#), Institut d'aménagement et d'urbanisme, n°741, 2017.
- [Guide sur la lutte contre l'habitat indigne pour les maires et présidents d'intercommunalité](#), Gouvernement, 11/2017.
- [Rapport de l'ANVITA sur le GT Hébergement Logement](#).
- [Les conventions d'occupation intercalaire](#), Marc Ganilsy, Pauline Le More, avocats barreau de Paris, AJDA, 06/2016.

OUTIL N° 13 : LE CONTENTIEUX INDEMNITAIRE

La question du remboursement par l'État des frais engagés par les collectivités au titre de l'hébergement d'urgence, compétence incombant à ce premier, s'est posée à plusieurs reprises. Le juge administratif s'est prononcé sur cette question pour les Départements, et a pu préciser les **conditions de remboursement** concernant les frais engagés :

- La preuve d'une **carence avérée et prolongée de l'État**.
- La prise en charge de **personnes relevant effectivement de la compétence de l'État**.

Remarque : L'hébergement d'urgence des MNA, femmes enceintes et/ou avec enfants de moins de 3 ans et éventuels autres publics (si inscrit dans le règlement sanitaire du Département) ne relève pas de l'État, mais du Département.

ARRÊT DÉPARTEMENT DU PUY-DE-DÔME C/ ÉTAT CAA DE LYON, 30/09/2021, n°19LY02979

Annulation de l'arrêt du TA de Clermont-Ferrand qui donnait raison à l'État.

Victoire du Département : remboursement des frais à hauteur d'environ 1 million d'euros, pour la prise en charge de 102 familles entre 2012 et 2016. Des frais non-remboursables : frais des petits-déjeuners à l'hôtel (environ 200 000 euros pour le Département du Puy-de-Dôme par exemple).

Irrégularité de l'arrêt du TA : le tribunal n'a en effet pas répondu au moyen selon lequel il y a une carence de l'État en matière de police des étrangers (pas d'exécution des OQTF qui mène à une saturation des dispositifs d'hébergement).

Carence de l'État retenue malgré des efforts consentis pour augmenter les capacités d'accueil (pour constater l'ampleur des moyens mis en œuvre par l'État, voir la décision de la CAA).

Définition donnée par la Cour administrative d'appel de ce que peut être une carence avérée et prolongée de l'État : *"lorsque la carence de l'État est avérée et prolongée, c'est-à-dire lorsqu'elle dépasse un mois à compter de la demande de la famille ou de son éviction d'un **dispositif d'hébergement social de l'État**".*

Les justificatifs produits par le Département acceptés par la Cour administrative d'appel :

- Un tableau relatif à la situation économique, sociale et sanitaire des familles
- Un tableau de prise en charge détaillant les prises en charge et leur coût
- Les factures d'hôtel.

OUTILS N° 14 : LA LUTTE CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL

Voici une liste non-exhaustive de différents outils juridiques et pistes que peuvent exploiter les collectivités afin de freiner l'exploitation de la vulnérabilité des personnes exilées, et plus généralement des personnes en situation de précarité.

Les **arrêtés de péril**, compétence du **maire** (art.L511-1 & s. du CCH), induisent une obligation de relogement suite à l'évacuation des lieux. Par ailleurs, les arrêtés de péril peuvent indiquer aux propriétaires des travaux à réaliser d'office. En cas de défaillance du maire, le préfet doit se substituer à lui et prendre un arrêté de péril.

Les **arrêtés d'insalubrité**, compétence du **préfet** (art.L511-1 & s. du CCH), permettent la

suspension des loyers et déclenchent une obligation de relogement. Si les propriétaires ne se plient pas à cette exigence, ils peuvent être poursuivis pénalement : *"le maire peut à tout moment se retourner vers les services de l'État pour déclencher son action en vertu de ses propres pouvoirs de police concernant l'habitat indigne"* (Guide de la lutte contre l'habitat indigne dans l'Oise, juin 2017).

Le **“signalement de logement indigne par une personne entrant au domicile”** aux autorités, notamment **au Procureur de la République** : une obligation pour les administrations. Suite à ces signalements et à un éventuel déclenchement de poursuites, des associations spécialisées peuvent se porter partie civile (pour plus d’informations, voir le [document de la FAP](#)).

Le **repérage des habitats indignes** et le **travail en collaboration avec l’ensemble des acteurs locaux** (services hygiène, ARS, service impôts, préfecture, associations de défense des personnes victimes d’habitat indigne, qui développent des stratégies pour rassurer et protéger les personnes exilées en situation irrégulière, ...).

La **sensibilisation sur les droits des habitant.es victimes de logement indigne** : Droit de **porter plainte** contre le propriétaire même en l’absence de bail écrit (contre les expulsions manu militari par exemple). Un travail d’accompagnement est utile pour aider ces personnes à prouver leur résidence dans les lieux, chose parfois compliquée ; Droit d’exiger des travaux de la part du propriétaire et de réclamer des dommages et intérêts pour le

trouble de jouissance et le préjudice matériel ; **Droit de bénéficiaire du DALO** pour les personnes en situation régulière et du **DAHO** pour celles en situation irrégulière.

L’expropriation possible d’une habitation ou d’un immeuble pour cause d’utilité publique (de la compétence du préfet principalement), déclenche une **obligation de relogement**, y compris pour les personnes exilées en situation irrégulière ([Cass, Civ.3, 12/09/2012, 11-18.073](#)). Pour les personnes qui sont entrées par voie de fait, il n’y a pas d’obligation de relogement. Par ailleurs, le propriétaire n’a désormais plus à être dédommagé, depuis la [loi Elan de 2018](#).

À noter, il existe de multiples infractions dont peuvent se rendre coupables des propriétaires : refus d’exécuter un arrêté d’insalubrité ou de péril, non-respect par le logeur de son obligation de faire cesser l’occupation d’un local par nature impropre à l’habitation, actes d’intimidation, menaces et dégradations du lieu loué, non-relogement ou hébergement si visé par un arrêté l’y contraignant, perception indue de sommes (prestations sociales, loyer alors que suspendu de droit)...

PLUS D’INFORMATIONS :

- [“Lutter contre l’habitat indigne : Guide de l’hébergement et du relogement”](#), la **DIHAL**, septembre 2012 ;
- [“Habitat indigne et droits des occupants : guide de l’accompagnant”](#), la **FAP**, édition 2017 ;
- [“Lutte contre l’habitat indigne : harmonisation et simplification des polices”](#), **ANIL**, 29/12/2020
- [“Agir contre l’habitat insalubre ou dangereux : Méthodes, choix et conduite des procédures”](#), réalisé par la **DIHAL**, réédition de 2014 (200 pages) ;
- [“Le maire, le président d’intercommunalité et la lutte contre l’habitat indigne”](#), **ANIL, DIHAL, AMF**, 2017.

OUTIL N° 15 : LES OACAS

Les **OACAS, Organisme d'Accueil Communautaire et d'Activité Solidaire**, sont habilités à faire participer des personnes à des activités d'économie sociale et solidaire, peu importe leur statut administratif. À ce jour, c'est l'association Emmaüs qui détient le plus d'OACAS sur les territoires, avec ses communautés Emmaüs notamment. Voir la liste des OACAS en 2020 : [arrêté du 27 février 2020 portant agrément d'OACAS](#).

Nb : l'[article L.265-1 du CASF](#) qui opère un renvoi à l'[article L.312-1 du CASF](#) définit les organismes susceptibles de recevoir l'agrément OACAS et les conditions d'octroi de cet agrément. Pour les bénéficiaires, il suppose la participation à l'activité proposée ainsi que le respect des règles de vie communautaires, mais exclut tout

lien de subordination entre l'organisme et les travailleur·ses.

À noter : s'il existe certains organismes qui ne sont pas éligibles à l'agrément OACAS, ils peuvent l'être "*au cas par cas*" ([art.L.265-1 5° du CASF](#)).

À savoir : « *L'étranger accueilli par les organismes ... et justifiant de trois années d'activité ininterrompue au sein de ce dernier, du caractère réel et sérieux de cette activité et de ses perspectives d'intégration* », peut se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention "*salarié*", "*travailleur temporaire*", ou "*vie privée et familiale*..." » ([art.L.435-2 du CESEDA](#) et la page 11 de ce guide sur l'AES).

OUTIL N° 16 : LE CHÈQUE CESU (CHÈQUE EMPLOI SERVICE UNIVERSEL)

Ce dispositif accorde la possibilité, dans le secteur d'activité du service à la personne, de recruter toute personne disposant d'un numéro de sécurité sociale. La personne salariée bénéficie ainsi de droits à l'assurance maladie, à la retraite et au chômage. Le CESU va permettre de calculer les cotisations et d'adresser un bulletin de salaire au ou à la salarié·e. De plus, les fiches de paie peuvent être prises en compte lors de l'instruction d'une demande d'un titre de séjour ([circulaire Valls](#) du 28 novembre 2012).

Attention : Employer une personne étrangère sans titre de travail régulier constitue un délit sanctionné d'une amende pouvant aller jusqu'à 15 000 € et cinq ans d'emprisonnement ([site service-public](#)).

PLUS D'INFORMATIONS :

- Le site du Ministère de l'économie : [CESU : comment cela fonctionne ?](#)
- "[Travail et fiches de paie : le chèque emploi-service](#)" par l'Association de soutien aux Étrangers du Val-de-Marne.



Plus d'informations : <https://anvita.fr>