



ANVITA

ASSOCIATION NATIONALE
DES VILLES ET TERRITOIRES ACCUEILLANTS

ACCUEIL INCONDITIONNEL SOUS LE PRISME JURIDIQUE



Cadre et outils juridiques à destination
des collectivités

Avril 2025

ACCUEIL INCONDITIONNEL

SOUS LE PRISME JURIDIQUE

Ce guide a été initialement publié en janvier 2023. Cette version actualisée d'avril 2025 prend en compte les conséquences de la loi "Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration" promulguée le 26 janvier 2024, ainsi qu'une série de dispositions impactant le droit des étranger·es et le droit au logement. Dans le cadre 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, mais effectue une veille juridique dans le cadre de ses missions. Ce guide s'appuie sur la relecture bénévole de partenaires juridiques pour produire ce guide, que nous remercions. Si, malgré toutes nos précautions, vous relèveriez des éventuelles erreurs ou maladresses, n'hésitez pas à nous le signaler.

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 cocréer 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.

Jeanne Barseghian
Maire de Strasbourg



À Strasbourg, comme dans toutes les collectivités volontaristes, il nous est essentiel de bien connaître le droit, de l'appliquer mais aussi de se mobiliser lorsqu'il n'est pas respecté. Ces dernières années, deux sujets juridiques nous ont animés.

D'une part, à la suite du vote de décembre 2023 de la loi consternante dite "Asile et immigration", nous nous sommes mobilisé·es aux côtés d'associations pour que le Conseil constitutionnel rejette les dispositions xénophobes et racistes instituant la préférence nationale dans la Loi.

D'autre part, en février 2024, aux côtés des Villes de Rennes, Lyon, Grenoble et Bordeaux, rejoints depuis par la Métropole de Lyon et la Ville de Paris, nous avons entrepris l'Ultime Recours des Villes, afin de reconnaître la carence systémique de l'État dans sa compétence propre de mise à l'abri inconditionnelle de toute personne en situation de détresse. En mars 2025, une première décision a été rendue par le Tribunal administratif de Grenoble : la "carence fautive et prolongée" de l'État a été affirmée par le juge, qui l'a condamné à rembourser les frais engagés par la Ville pour pallier son inaction.

Nous sommes du côté du droit et de la justice, et nous nous mobiliserons toujours pour que plus personne ne soit contraint·e de dormir à la rue.



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 à ce titre adopté la Déclaration des droits des personnes sans-abri de la Fondation pour le Logement des Défavorisés en octobre 2020, et lancé en 2023 notre carte de citoyenneté locale, ouverte à tou·tes.

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, 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. La sensibilisation de toutes 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, et permettant une lutte contre le non-recours à ces 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 garantisse l'autonomie, l'inclusion 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 que ce guide, non-exhaustif, aborde de nouvelles 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 de collectivités territoriales françaises ainsi que des élu·es à titre individuel engagé·es autour de l'**accueil inconditionnel**. Créée en septembre 2018, elle a regroupé 90 collectivités, et a pour objectif d'être un espace d'**échanges de bonnes pratiques en matière d'accueil**, de **formation** et d'**accompagnement** pour les collectivités, de collaboration avec toutes les actrices et acteurs des migrations et de **plaidoyer** pour construire une politique publique nationale respectueuse des droits humains pour un **accueil digne** de toutes et tous.

MISSIONS

1

ANIMER LE RÉSEAU



2

OUTILLER NOS TERRITOIRES



3

SE FÉDÉRER AVEC L'ÉCOSYSTÈME



4

CONSTRUIRE UN PLAIDOYER COMMUNIQUER





Glossaire

A

ADA : Allocation pour les Demandeurs d'Asile
ADES : Association Démocratie Écologie Solidarité
AJ : Aide Juridictionnelle
AME : Aide Médicale d'État
ANEF : Administration Numérique des Étrangers en France
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 / Complémentaire Santé Solidaire
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

FLD : Fondation pour le Logement des Défavorisés (ex-Fondation Abbé Pierre)

G

GUDA : Guichet Unique de la Demande d'Asile

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 : PProgramme d'Accueil et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile
PRE : Programme de Réussite Éducative

R

RASED : Réseaux d'Aides Spécialisées aux Élèves en Difficulté

S

SIAO : Service d'Intégré, d'Accueil et d'Orientation

T

TA : Tribunal Administratif

U

UPE2A : Unité Pédagogique pour Élèves Allophones Arrivants

Sommaire



ÉDITO DES VILLES ET TERRITOIRES

2

PRÉAMBULE

3

GLOSSAIRE

4

ACCUEIL INCONDITIONNEL : UN PRINCIPE FONDAMENTAL INSCRIT DANS LA LOI

6

LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE STATUT ADMINISTRATIF DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

9

PANORAMA SUR LES DROITS INCONDITIONNELS EN FRANCE

11

RÉSUMÉ DES DROITS INCONDITIONNELS

ZOOM SUR CES DROITS

LE DROIT AU TRAVAIL : UN DROIT CONDITIONNÉ

MARGES D'ACTION : QUELS CADRES ET QUELS OUTILS JURIDIQUES ?

17

PRÉAMBULE SUR LES CADRES JURIDIQUES

OUTILS JURIDIQUES À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Un principe fondamental inscrit dans la Loi

Accueil inconditionnel

Les récentes politiques migratoires mises en œuvre au niveau national et européen remettent en question le principe d'accueil inconditionnel à un degré sans précédent. Aujourd'hui, le respect de ce principe fondamental est souvent assimilé à du militantisme. 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 fondamentaux** 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). Pour autant, 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 à l'échelon national, et la Cour européenne des Droits de l'Homme à l'échelon européen, à partir d'autres textes (voir p. suivante). Il a donc une **valeur constitutionnelle et conventionnelle**.

Les juges français et européens peuvent donc s'appuyer dessus et ont souvent eu l'occasion de rappeler son caractère fondamental, et ce pour toutes les personnes (voir p. suivante). **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. Ces derniers ne dépendent donc pas du statut administratif des personnes et chacun·e doit jouir pleinement de ces droits.

Accueil inconditionnel



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.

Cour EDH, 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)



Accueil inconditionnel

L'accueil inconditionnel sous l'angle politique

Les personnes exilées, comme tout un 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 des conditions d'accueil dignes favoriseraient les migrations. Par conséquent, empirer ces conditions serait dissuasif. Cette intox n'a aucun fondement scientifique.

Pour expliquer la non application (ou partielle) du droit européen, les États utilisent l'argument du manque de moyens. Cependant, une jurisprudence européenne a rappelé que de tels dysfonctionnements ne suffisent pas à justifier 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 : latitude laissée aux 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.

Depuis la première édition de ce guide, la loi "Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration" promulguée le 26 janvier 2024, puis la circulaire Retailleau (envoyée aux préfets le 23 janvier 2025, et abrogeant la circulaire Valls) n'ont ni uniformisé les pratiques préfectorales, ni les conditions d'accueil des personnes étrangères, et encore moins vers le haut. Ce guide reviendra sur les aspects concrets.

Les statuts administratifs

Catégorisation juridique des personnes étrangères

Les politiques nationales d'accueil et d'intégration se basent sur des catégories administratives précises. Il paraît important de les connaître et de les préciser aux collectivités territoriales qui verront leur action, notamment d'accueil et d'inclusion, impactée par ce modèle imposé par l'échelon étatique.

Il paraît également important de poser un regard critique sur ces catégorisations, car elles ne sont pas neutres politiquement d'une part, et qu'une même personne peut rentrer dans différentes catégories au cours de sa trajectoire. Elles hiérarchisent les droits humains, majoritairement en les tirant vers le bas et créent de la concurrence entre les vulnérabilités. Cela entraîne de graves obstacles pour l'accompagnement des publics. **Quel que soit le statut administratif d'une personne, celle-ci a des droits, qu'il convient de réaffirmer, défendre et d'en garantir l'accès.**

Personne en
demande d'asile
(DA)

Bénéficiaire de la
protection
internationale (BPI)

Avec un titre de
séjour

Personne
déboutée

Personne visée
par une OQTF

Personnes en situation dite régulière
en vertu de leur droit au séjour

Personnes en situation dite irrégulière. L'ANVITA
parle de "personnes aux droits incomplets".

A noter : désormais une personne déboutée est visée
quasi-systématiquement par une OQTF

- Dépôt de la DA en préfecture (GUDA) avec prise d'empreintes pour vérifier si une autre procédure DA n'est pas en cours dans un pays UE (=>procédure Dublin);
- 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, etc., sous réserve de place disponible - aujourd'hui seul 40% des DA sont hébergés) et une allocation de DA (ADA) sous conditions;
- Jusqu'à la décision définitive, (expiration des récépissés d'attestation de DA), les demandeur-euses d'asile sont en situation régulière.

- Le pays responsable de la demande est soit celui par lequel la personne est entrée (prise d'empreinte), soit celui qui a accordé un visa ou un titre de séjour;
- Droit à un hébergement dans le DNA dans des structures fléchées (HUDA, PRAHDA) et droit à l'allocation ADA jusqu'au transfert effectif vers le pays responsable ou placement « en fuite »;
- La procédure Dublin devient caduque dans plusieurs situations, selon l'arrêté de transfert. 1/ si la France ne procède pas au transfert dans un délai de 6 mois à partir de la réponse du pays responsable de la DA (peut être prolongé à 18 mois si la personne est considérée comme « en fuite »). 2/ si la personne fait un recours contre la décision de transfert et que le juge ne l'annule pas, le délai de 6 mois recommence à zéro, sauf si la décision est annulée. 3/ si la personne quitte le territoire de l'UE pendant au moins 3 mois, etc.

- Protégées par le droit international : Convention de Genève;
- 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).

- Personnes ne rentrant pas la protection prévue par la Convention de 1951, mais qui sont en 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).

- Protégés par le droit UE : directive datant du 20 juin 2001;
- Protection exceptionnelle pouvant être activée de manière discrétionnaire par le Conseil de l'UE 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 (prolongée jusqu'au 4 mars 2026 par l'UE);
- Il a été rendu possible de travailler avec l'APS, mais pas une égalité totale avec d'autres publics (ex: réfugié) : exclus de la prime d'activité ou encore de l'allocation de rentrée scolaire.

Sous procédure normale ou
accélérée¹

Sous procédure Dublin

Personne en
demande d'asile
(DA)

¹ Le placement sous procédure accélérée est prévu dans différents cas, de manière obligatoire ou facultative (personne originaire d'un pays considéré comme « sûr », demande de réexamen d'une décision de l'OFPPA, etc. Plus de détail : art.L.531-24 à L.531-31 du CESEDA).

Personnes réfugiées

Sous protection subsidiaire

Sous protection temporaire

Bénéficiaire de la
protection
internationale (BPI)

Catégorisation juridique des personnes étrangères

Les statuts administratifs

Primo- arrivant·es

- Le terme est entendu différemment entre l'État et le milieu associatif ;
- 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 avec un titre de séjour et signataire du contrat d'intégration républicaine (Cir) et ce durant cinq ans.

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.
- Art.L.435-1 à L.435-3 du CESEDA et circulaire dite Valls du 28 novembre 2012, abrogée par circulaire dite Retailleau de janvier 2025 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·e scolarisé·e, conjoint·es d'étranger·es en situation régulière, mineur·es devenu·es majeur·es, motifs exceptionnels ou considérations humanitaires).

Avec un titre de séjour

Admission exceptionnelle au séjour (AES)

La circulaire Retailleau, envoyée aux préfets le 23 janvier 2025 : quels changements par rapport à la circulaire Valls ?

Depuis la circulaire Retailleau, beaucoup plus restrictive que la circulaire Valls, l'AES :

- N'intervient qu'en cas « d'absence de menace à l'ordre public » ;
- Privilégie les régularisations des travailleur·ses dans les métiers en tension (liste communiquée, mais en cours de validation)
- Encourage 7 ans de présence en France (au lieu de 5) pour tous les autres, et la délivrance d'un « diplôme français ou d'une certification linguistique, délivrée par un organisme dûment agréé » (au lieu de « une maîtrise orale au moins élémentaire ») ;
- Que dans des « *circonstances exceptionnelles caractérisées* » ou de « *considérations strictement humanitaires* », en particulier celles qui reposent sur le respect de la vie privée et familiale ;
- Attention particulière à l'article L435-4 du Ceseda, créée par la loi du 26 janvier 2024: convaincre le préfet de leur « *insertion sociale et familiale, de leur respect de l'ordre public, de leur intégration à la société française et de leur adhésion aux modes de vie de la République.* » ;
- Lorsqu'une demande d'AES est refusée, une OQTF est immédiatement édictée et de manière générale les préfets sont enjoins à refuser toute régularisation à un étranger déjà frappé par une OQTF.

Personne déboutée

- 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 (première instance) ou par la CNDA (deuxième instance)* » (glossaire de l'OFPRA) ;
- La loi du 26 janvier 2024 prévoit une automatisation de la délivrance d'une OQTF à l'encontre des personnes déboutées du droit d'asile (art. L542-4 du CESEDA) dès le rejet OFPRA (exécutable seulement après confirmation du rejet de la demande par la CNDA) ;
- D'une demande de titre de séjour : personne qui a vu sa demande de titre de séjour rejetée définitivement ;
- 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.

Personne visée par une OQTF

- OQTF : Obligation de quitter le territoire français ;
- **Décision préfectorale** permettant d'organiser l'expulsion de la personne visée. Cette décision est contestable devant le Tribunal Administratif (TA) ;
- Une OQTF est donc une décision administrative, et non pénale. Le fait d'être visé par une OQTF ne signifie pas être coupable d'une infraction, d'un délit ou d'un crime. Le délit de séjour irrégulier a d'ailleurs été abrogé en 2012, conformément au droit européen (CJUE 2011 ; Cass 2012) ;
- 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. (plus d'informations). N.B. : La loi du 26 janvier 2024 augmente de 1 an à 3 ans la durée exécutoire d'une OQTF (Art. L731-1 du CESEDA)
- La France est le pays européen qui prend le plus de décision d'éloignement chaque année (entre ¼ et ½ de l'ensemble des décisions d'éloignement européennes, pour une efficacité très largement contestée. Les chercheur·es parlent d'une « *industrialisation des OQTF* ».

Administration Numérique des Étrangers en France (ANEF) et dématérialisation

- Suite à un dépôt d'une demande en ligne, une attestation de dépôt dématérialisée par l'ANEF doit immédiatement être délivrée (art.R.431-15-1,1° du CESEDA) – « *Ce document ne justifie pas de la régularité du séjour* » ;
- Parfois, 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 titre 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 (art.R.431-15-1, 2° CESEDA).
- La dématérialisation soulève de nombreux enjeux. Pour aller plus loin : cf. rapport de la Défenseure des Droits

Droits inconditionnels

Panorama sur les droits inconditionnels en France

Il s'agit des droits les plus fondamentaux, dont toute personne doit jouir, quelque soit sa situation administrative.

Cette liste est non-exhaustive et ces droits peuvent ensuite se décliner selon d'autres critères (revenus, etc.). Pour plus d'informations, ces droits sont détaillés et sourcés dans la partie suivante.



Toute personne ayant un lien avec un 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, surtout les plus élémentaires**, peu importe son statut administratif.



Toute personne en situation de vulnérabilité particulière (MNA, jeune majeur·e, 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.



Tout·e enfant a le droit à la **scolarisation**, peu importe le statut administratif de ses parents.



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**, sans contrepartie, peu importe le statut administratif de cette personne.



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.



Toute personne a le droit **d'aimer et de se marier, d'avoir des enfants, au respect de sa vie privée et familiale**, peu importe son statut administratif.

Zoom sur quelques uns de ces droits

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), à laquelle on fera référence de manière suivante "note du GISTI" et le numéro de la page.

Droits inconditionnels



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. L264-1 et s. du CASF, art. D264-1 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 (orientation 115), 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 jurisprudence*.

**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).*



Droit d'accéder et de bénéficier des 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 et bibliothèques, 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.

Enfin, la **gestion des guichets préfectoraux** peuvent être également pointés comme responsables d'atteinte à des droits fondamentaux (TA Nice, 11 avril 2024, n°2404886).

Droits inconditionnels

Zoom sur quelques uns de ces droits



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, dans les faits, seules les « *plus vulnérables parmi les vulnérables* », terminologie contestable, ont des chances d'obtenir un hébergement d'urgence.

Dans un arrêt de 2022, 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 rappelée par le Défenseur des droits, dans un rapport publié en 2021, (*"Pour une protection effective des droits des personnes Roms"*, p.9) et réaffirmée par le TA

de Toulouse dans une décision à l'encontre du préfet de Haute-Garonne : « *Il résulte du caractère inconditionnel de ce droit, d'une part, qu'il est ouvert dans les mêmes conditions aux ressortissants étrangers en situation irrégulière, y compris ceux ayant été l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée...* » (TA Toulouse, 28/02/2024, n°2303092, et communiqué inter-associatif).

Ce droit a nouveau été souligné par la cour administrative d'appel de Bordeaux, qui a condamné l'État à rembourser 836 000 € à la Communauté d'Agglomération du Pays basque pour "carence" dans l'accueil et la mise à l'abri des migrant·es en transit. (décision n° 22BX03111). Dans son arrêt, la Cour a ainsi rappelé les obligations de l'État en matière d'hébergement d'urgence de "toute personne sans abri et en détresse". Le 25 mars 2025, le TA de Grenoble (décision n°2400789) a reconnu lui aussi une "carence prolongée fautive" de l'État vis-à-vis d'une famille hébergée par la Ville de Grenoble, l'enjoignant à rembourser les frais engagés par la Municipalité.

La loi Asile Immigration votée le 19 décembre 2023 prévoyait une exclusion des personnes visées par une OQTF des dispositifs d'hébergement d'urgence. Cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel (décision n°2023-868 DC du 25 janvier 2024).

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



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 prévu 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 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.

Zoom sur quelques uns de ces droits

Droits inconditionnels



Droit à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)

Un droit pour les MNA ([art.L.221-1 à L.228-6 du Code de l'Action Sociale et des Familles](#)) :

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. Pour des personnes confrontée à des difficultés risquant de mettre en danger leur santé, leur sécurité ou leur moralité en particulier parce qu'elles sont 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 collectivités ayant la compétence de l'ASE (départements, certaines 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, conditionné en cas de difficultés particulières, via le "contrat jeune majeur" ([art. L.222-5 du CASF](#)). La loi du 26 janvier 2024 introduit une conditionnalité d'accès au contrat jeune majeur, en excluant les jeunes visés par des OQTF ([art. L.222-5 du CASF](#) et [site d'InfoMIE](#)). Les Départements peuvent néanmoins faire le choix de maintenir l'accompagnement.



Droit à la scolarisation

Un droit, et une obligation, 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 des parents.

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 des parents n'est pas régularisée :

Par exemple, le Programme de Réussite Éducative (PRE) et les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (Rased), les Unités pédagogiques pour les élèves étrangers allophones (UPE2A), etc.

Un droit pour toute majeure étrangère qui souhaite s'inscrire à l'université, indépendamment de son statut administratif ([art. L612-3 du Code de l'éducation](#) et note pratique du Gisti « [Accompagner les étudiantes et étudiants étrangers avec ou sans papiers](#) », octobre 2023).

Droits inconditionnels

Zoom sur quelques uns de ces droits



Droit à l'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle permet à une personne qui n'a pas de ressources ou des ressources faibles, d'obtenir la **prise en charge totale ou partielle des frais** qu'elle engagera pour faire valoir ses **droits en justice**. Cette aide financière sera versée directement au professionnel qui l'assistera dans ses démarches (notaire, avocat·e, huissier·e de justice, etc.). Elle est accessible pour toute personne de nationalité française, ressortissante communautaire ou personne étrangère pouvant justifier d'une résidence

habituelle et régulière en France (Art. 3 de la Loi n°91-647 du 10 juillet 1991). La loi prévoit cependant une **inconditionnalité** dans de nombreux cas (personne mineure, personne faisant l'objet d'une OQTF, personne retenue en CRA...).

Le Conseil constitutionnel a réaffirmé en 2024 le caractère inconditionnel de l'aide juridictionnelle au nom du principe d'égalité devant la justice (Décision n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024)



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 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"*.

Malgré cette jurisprudence favorable, et la réaffirmation du principe de fraternité qui protège les actes solidaires désintéressés, des bénévoles ont été poursuivis, notamment pour les actions de soutien aux frontières. Pourtant, toutes les personnes amenées à côtoyer des personnes exilées en situation irrégulière et à leur fournir une aide sans contrepartie - les hébergeur·euses soli-

daire, les travailleur·euses sociaux, les agent·es des services publics - ne peuvent pas être poursuivies pénalement pour leur actes de solidarité et d'humanité. **Attention** : l'aide au franchissement des frontières reste illégale.

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. Un·e travailleur·euse sociale ne peut témoigner.

Suite à la 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 travailleur·euses sociaux n'ont pas de compétences en matière de contrôle de la régularité du séjour.



Droit au mariage

Le droit au mariage est un **droit fondamental** protégé par les conventions internationales et la Constitution française. « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, l'origine nationale, etc* » (art. 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

Aucune disposition législative ne subordonne la célébration d'un mariage à la régularité de la situation administrative d'un·e étranger·e (article 385 de l'Instruction générale relative à l'état civil). « *L'officier d'état civil n'a pas à se préoccuper de la régularité du séjour du candidat étranger au mariage.* » TGI Versailles, référé, 9 mars 1993, n°448/93.

À ce propos, voir tout le travail des "Amoureux au ban public" : guide "Couples franco-étrangers"

Zoom sur le droit au travail

Pour pouvoir travailler légalement, une personne étrangère doit être en situation régulière et généralement obtenir une autorisation de travail. Néanmoins, beaucoup de personnes en situation de droits incomplets travaillent de fait.

Un droit conditionné

Personne en demande d'asile (DA)

A le droit de déposer une demande d'autorisation de travail au bout de 6 mois de demande d'asile si l'OFPRA n'a pas encore statué ([art.L.554-1 du CESEDA](#))

- Si autorisation délivrée avant une décision de refus de la DA par l'OFPRA, possibilité de travailler jusqu'à cette décision et jusqu'au jugement de la CNDA en cas de recours devant la CNDA ([Accès au travail des demandeurs d'asile, site du service public](#)) ;
- Si autorisation délivrée après une décision de refus de la DA par l'OFPRA (ou si ce droit au travail n'a pas été exercé), impossibilité de travailler après la décision de l'OFPRA.

A le droit de bénéficier des actions de formation professionnelle ([art.L.554-4 du CESEDA](#)).

Personne réfugiée

"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. 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" ([art.L.561-14 du CESEDA](#)).

Personne titulaire d'un titre de séjour

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" ([art.L.5521-6 du Code du travail](#)).

Toutes les conditions sont précisées dans le livre IV du CESEDA, au titre II, en fonction de chaque catégorie de titre de séjour ([articles L.420-1 à L.426-23](#)).

Certains titres ne donnent pas droit au travail, d'autres le permettent.

Avec carte de séjour temporaire "métiers en tension"

[Art. L. 435-4 du CESEDA](#), issu de la loi du 26 janvier 2024, qui crée une opportunité de régularisation par le travail dans les secteurs dits « en tension ». Avec la circulaire Retailleau, les préfets doivent privilégier la régularisation au titre des métiers en tension ;

- Peut permettre d'obtenir une carte de séjour temporaire d'un an (salarié ou travailleur temporaire) ;
- L'entrée irrégulière sur le territoire ne peut justifier un refus ;
- A l'initiative de la personne demandeuse, néanmoins soumise à l'entier pouvoir d'appréciation du préfet. En expérimentation jusqu'en 2026.
- Critères :
 - Une ancienneté de travail de 12 mois, consécutifs ou non sur les derniers 24 mois, avec 3 ans de présence en France.
 - Ou une ancienneté de travail de 30 mois, consécutifs ou non sur les 5 dernières années.

Mineur-es non accompagnés-es

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).



Marges d'action des collectivités

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 mieux 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 (logement intercalaire, ...) sont une réelle ressource pour dépasser un cadre juridique parfois contraignant.

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 Conseil d'État a réaffirmé cette obligation faite aux collectivités dans sa décision du 1er décembre 2023 (CE, Commune de Ouistreham, 1er décembre 2023, n°487539).

Le raccordement peut être réalisé sur des bornes

-incendie, comme a pu le rappeler la Délégation interministérielle à l'hébergement et au logement (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 : un refus de raccordement provisoire à l'électricité ne peut ainsi être motivé par le seul motif que leur habitat a été construit dans l'irrégularité, ou sur une zone non-constructible si ce 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, à la portée juridique minimale : 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 élus 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).

Quels cadres et quels outils juridiques ?

Marges d'action

Responsabilité en cas d'incendie

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 présidente 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 présidente de l'EPCI ([art.R.2225-4 du CGCT](#))

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](#), du CGCT, 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 ouvrage*](#) 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 occupantes, ce via des **conventions d'occupation temporaire** par exemple, et l'octroi de subventions pour la mise aux normes des lieux d'habitation

*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.

Références et liens utiles

État

- [Instruction ministérielle de 2018](#)
- [Des "fiches mesures sociales : pour les personnes non raccordées"](#)
- [FAQ de la DIHAL : la "Mise en place d'accès à l'eau potable dans les bidonvilles en France métropolitaine"](#)

Associations

- [Réalisation d'un diagnostic territorial sur l'accès à l'eau](#), août 2024
- [Droit à l'eau, La reconnaissance en droit français des personnes non-raccordées à l'eau potable](#), Coalition eau, 09 mars 2023
- [Garantir l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène \(EAH\) dans les lieux de vie informels en France](#), 2021
- [Droit à l'eau - raccordement - interdiction des coupures ou réductions de débit - tarification sociale](#) - GISTI

Jurisprudence administrative :

- Conseil d'État : [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.

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 logement...) : [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 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. 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 ?"](#).

Notification et délais des évacuations et 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 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 occupantes afin d'organiser leur départ.

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

Obligation de logement 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 logement 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 logement 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 logement suite à une évacuation prise sur le fondement des pouvoirs de police administrative générale. Pour bénéficier d'une solution d'hébergement ou de logement les occupant·es des lieux doivent "être de bonne foi", soit

prouver leur résidence dans les lieux visés. La régularité du 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 ([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 logement ([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 Conerard et Alexandra Aderno, avocats à la cour • Le Courrier des maires - N° 355 - Avril 2021.

À disposition des collectivités territoriales

Outils juridiques

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.

1 - Les arrêtés "anti-expulsion"

Il existe aujourd'hui une pratique exercée par certains maires : l'édiction 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 ».

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'au-

dience, 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.

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 personnes exilées 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 personnes exilées en situation irrégulière ne peuvent prétendre qu'à une place en structure d'hébergement.

DALO - art L441-2-3, II° CCH

- Bénéficie exclusivement aux personnes exilées 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 "*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*".

Saisine de la **Commission de médiation départementale**

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 con-

ditions, prévues à l'art. L441-1 du CCH), desgroupements 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.

Équipe juridique mobile (EJM)

Afin de renforcer le droit à l'hébergement et au logement opposable, il existe à ce jour ce dispositif inédit à Grenoble, 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.

L'EJM a plusieurs axes d'action afin d'assurer l'effectivité de ces droits : **méthode "d'aller-vers"** pour informer les personnes sur leurs droits et possibilité de recours, **accompagnement** lors de la procédure DAHO/DALO (notamment contentieuse), encouragement des acteurs associatifs et institutionnels à se mobiliser pour soutenir les personnes, formations des accompagnant·es professionnel·les.

Pour une information plus complète, voir la rubrique "Équipe Juridique Mobile".

À disposition des collectivités territoriales

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 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.

Outils juridiques

4 - La réquisition

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 pouvoir ici, 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 est une procédure ancienne, très peu utilisée par les préfets, et qui ne présente pas réellement d'opportunités pour les collectivités (art. L.641-1 à L.641-14 du CCH).

La réquisition avec attributaire offre elle en revanche davantage d'opportunités aux collectivités (art. L.642-1 à L.642-28 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.

Dans cette procédure de réquisition

Les maires peuvent inciter le préfet à mettre en œuvre une réquisition : *"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).

Les préfets sont obligés de consulter les maires afin de recueillir leur avis sur toute réquisition avec attributaire. *"[...] 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. L.642-1 du CCH). Cet avis peut porter sur différents éléments : usage des locaux (motifs, durée), attributaire et bénéficiaires.

Les collectivités peuvent être attributaires d'une réquisition par le préfet. Elle le peut uniquement pour des réquisitions à destination du logement de personnes en situation de mal-logement. En revanche, elle 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)
- L'indemnité devant 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", 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 prorogeable 1 an.

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 juridiques

À disposition des collectivités territoriales

5 à 12 - Outils 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 à à résorber l'habitat indigne également (bidonvilles, campements).

5 - Conventions d'occupation temporaire

Les conventions d'occupation intercalaire regroupent notamment les conventions d'occupation temporaire et le commodat (ou le prêt à usage). Les collectivités et groupements 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 personnes exilées ukrainiennes, 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 (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

6 - Commodat

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.

7 - Les maîtrises 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 pro-

jet. 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'œuvre Urbaine et Sociale sur le site du Ministère de la transition écologique** (à jour de 2014).

8 - Le logement-relai

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

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.

À disposition des collectivités territoriales

Outils juridiques

5 à 12 – Outils de l'habitat intercalaire (suite)

9 – L'intermédiation locative (IML)

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)

10 – Les Espaces Temporaires d'Insertion (ETI)

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). À la différence des LTI, les personnes sont hébergées dans des habitats à caractère plus temporaire, tels que les mobil-homes.

11 – Les Logements Temporaires d'Insertion (LTI)

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.

12 – Les constructions implantées

Selon la chercheuse [Dorothée 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

Outils juridiques

À disposition des collectivités territoriales

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.

Pour les départements

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. 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. Définition donnée par la CAA de "carence avérée et prolongée de l'État" : "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 CAA : 1/ Un tableau relatif à la situation économique, sociale et sanitaire des familles 2/ Un tableau de prise en charge détaillant les prises en charge et leur coût 3/ Les factures d'hôtel.

Pour les Villes et EPCI

Pour autant non-compétentes sur l'hébergement des personnes vulnérables, mais face à une situation sans-précédent de personnes contraintes d'être à la rue, de nombreuses Villes et EPCI volontaristes hébergent inconditionnellement des personnes tous les soirs. Deux initiatives sont à noter :

Le recours du CA du Pays Basque

- Depuis 2019, la Communauté d'Agglomération du Pays Basque a installé et finance sur ses fonds propres un lieu d'hébergement et de répit, inconditionnel, à Bayonne, La Pausa.
- En 2022, le CA du Pays Basque entreprend un recours indemnitaire auprès du TA de Pau, pour demander un remboursement des frais par l'État. Le TA de Pau rejette la requête de la CA du Pays Basque (TA Pau, décision n°2000455).
- Le 13 février 2025, la Cour d'appel de Bordeaux reconnaît la "carence de l'État" comme "caractérisée" et condamne l'État à rembourser 836 000 euros à la CA du Pays Basque (CAA de Bordeaux, décision n°22BX03111)

L'Ultime Recours des Villes

- En octobre 2023, à l'invitation de la Maire de Strasbourg, 6 collectivités adressent un courrier à l'État pour dénoncer la carence systémique de l'État pour la mise à l'abri des personnes.
- En février 2024, Strasbourg, Lyon, Rennes, Bordeaux et Grenoble déposent un recours indemnitaire devant leurs TA respectifs, rejoints depuis par la Métropole de Lyon et la Ville de Paris.
- Le 25 mars 2025, le TA de Grenoble reconnaît la "carence fautive prolongée" et condamne l'État à rembourser 76 802 euros à la Ville pour la mise à l'abri d'une famille de personnes à la rue (TA Grenoble, décision n°2400789).

Du côté des associations

Des constats alarmants

- À chaque veille de rentrée scolaire, la FAS et l'UNICEF publient leur baromètre "Enfants à la rue". En septembre 2024, 2043 enfants étaient dénombrés à la rue, une situation criante et sans précédent.
- Le 30e rapport de l'État du mal logement 2025, de la Fondation pour le Logement des Défavorisés dénombre 350 000 sans-domicile fixe, chiffre en hausse constante depuis le début du comptage.

Non-Assistance à Personnes Mal Logées

Le 13 février 2025, le Collectif des Associations pour le logement, composé de 40 organisations mobilisées sur les enjeux de lutte contre le sans-abrisme dont l'ANVITA, a déposé deux recours en carence fautive de l'État, portant sur l'hébergement d'urgence (1) et sur le logement social (2).

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 bénéficier 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.

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 travailleuses.

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)

16 - Les chèques CESU

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 salariée. 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 30 000 € et cinq ans d'emprisonnement, peine récemment aggravée par la loi du 26 janvier 2024. ([site service-public](#)).

Plus d'informations

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



Plus d'informations :
contact@anvita.fr



ANVITA.FR



@ANVITAFR



ANVITA