

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 2306001**

---

**FEDERATION DES ACTEURS  
DE LA SOLIDARITE (FAS nationale) et autres**

---

**M. Bruno Coutier  
Juge des référés**

---

**Ordonnance du 8 novembre 2023**

---

**54-035-02-03  
D**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Le juge des référés**

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 4 octobre 2023, la fédération des acteurs de la solidarité (FAS nationale), la fédération des acteurs de la solidarité Occitanie (FAS Occitanie), la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), Médecins du Monde (MDM), le secours catholique Caritas France (SCC), la fondation Abbé Pierre, le DAL 31 et Utopia 56, représentées par Me Laspalles, demandent au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la décision du préfet de la Haute-Garonne créant un nouveau régime juridique de la sortie de l'hébergement d'urgence en hôtel, fondé sur la durée de prise en charge, sur la vulnérabilité des personnes et sur leur situation administrative ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors que, même en l'absence de formalisation, la décision contestée est révélée d'une part par des éléments écrits, en particulier une lettre du préfet de la Haute-Garonne adressée à des députés en date du 26 juillet 2023 et un article de presse publié le 31 juillet 2023, d'autre part par l'existence de circonstances de faits et d'éléments matériels, cette décision, qui peut en l'espèce être qualifié d'acte réglementaire, instaurant un nouveau régime juridique consistant à fonder la fin des prises en charge des personnes hébergées en hôtel sur les critères de durée de la prise en charge, sur l'absence de vulnérabilité des personnes hébergées et sur la situation administrative « irrégulière » des personnes au regard du droit au séjour ;

- à tout le moins, tant le systématisme des fins de prise en charge prononcées pour les personnes en hébergement depuis un certain temps et/ou en raison de leur situation administrative et de leur absence de vulnérabilité que la temporalité bien identifiable de mise en œuvre de cette consigne, soit depuis mai 2023 jusqu'à ce jour, révèlent l'existence d'une instruction susceptible de produire des « effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre », la portée générale de cette instruction étant

caractérisée par le fait qu'elle n'a pas vocation à régir telle ou telle situation individuelle identifiée mais à constituer, à travers la création de nouveaux critères généraux, une marche à suivre pour les fins de prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence en hôtel de façon générale et a des effets sur les personnes hébergées ;

- elles justifient chacune d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;

*s'agissant de la condition tenant à l'urgence :*

- les remises à la rue « sèches » à la suite de notifications de fins de prise en charge et les situations de grande précarité qui en découlent préjudicient de manière suffisamment grave et directe aux intérêts qu'elles défendent, la lutte contre la précarité et le sans-abrisme étant au cœur de leurs objets sociaux respectifs ;

- la décision contestée demeure en cours d'exécution, les remises à la rue « sèches » se poursuivant à ce jour ;

- la saturation du dispositif, dont l'ampleur relève de la seule responsabilité de l'Etat, ne saurait constituer un intérêt public à préserver et qui serait ainsi opposable aux décisions de fins de prise en charge illégales, l'Etat ne pouvant se prévaloir de sa propre carence pour se délier de ses obligations imposées par le législateur en matière de continuité de l'hébergement, ce d'autant que la remise en rue brutale de familles et de personnes isolées est susceptible de provoquer des troubles à l'ordre public ;

- compte tenu des effets de la décision sur les nombreuses personnes isolées et familles remises à la rue alors qu'aucune proposition alternative ne leur a été faite, la demande de suspension de la décision contestée pourrait en tout état de cause bénéficier d'une présomption d'urgence ;

*s'agissant de la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :*

- la décision querellée est entachée d'incompétence matérielle dès lors qu'il n'appartient pas au préfet de créer de nouveaux régimes juridiques *contra legem* permettant de trier entre les personnes qui rempliraient les critères légaux ni pour instaurer de nouveaux critères de fin de prise en charge en hébergement d'urgence ;

- cette décision est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle méconnaît le principe de continuité de l'hébergement d'urgence consacré par l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles, lequel constitue également une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

- hors les motifs de fin de prise en charge qui reposent, à titre principal, sur le refus par les personnes concernées d'une proposition adaptée et, à titre secondaire, sur les hypothèses évoquées dans la circulaire DGAS/1A/LCE n° 2007-90 du 19 mars 2007, à savoir la décision de la personne de quitter la structure de son plein gré ou le constat qu'elle ne s'y présente pas pendant une période fixée par le règlement intérieur ou qu'elle adopte des comportements dangereux envers les personnes accueillies ou le personnel, l'administration ne peut mettre en œuvre des sorties « sèches » de l'hébergement d'urgence, ni prévoir *a priori* des durées de séjour autre qu'indicatives ou créer de nouveaux critères et motifs de fins de prise en charge ;

- le principe de continuité implique que ne soit plus fixée de durée maximale de séjour dans les structures d'hébergement d'urgence, seule la proposition d'orientation vers une structure pérenne pouvant commander la durée du séjour et, à défaut de proposition d'orientation, le renouvellement devant être la règle ;

- en se fondant sur des critères de vulnérabilité autres que la détresse médicale, psychique et sociale pour justifier l'accès, ou la fin de prise en charge de certaines personnes au titre de l'hébergement d'urgence, le préfet a ajouté des critères subjectifs, qui n'ont pas été prévus par le législateur à l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles ;

- les dispositions de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles prévoient un droit à l'hébergement d'urgence, universel et inconditionnel, qui s'oppose à toute discrimination fondée sur le statut administratif de la personne et en particulier au regard du droit de séjourner en France, sur son âge, son statut familial, ou sur tout autre élément de différenciation.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 novembre 2023, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la présente requête en référé, tout comme le recours au fond, sont irrecevables dès lors que les conclusions sont dirigées contre une décision administrative inexistante, aucune décision « créant un nouveau régime juridique de la sortie de l'hébergement d'urgence en hôtel », pas plus qu'une doctrine en ce sens n'ayant été édictées ;

- le communiqué de presse préfectoral se borne à faire une description du parc d'hébergement d'urgence et de sa composition et ne fixe d'aucune manière les modalités tendant à prononcer les fins de prise en charge des ménages bénéficiant de nuitées hôtelières dans le cadre de l'hébergement d'urgence, les décisions individuelles en ce sens n'étant prononcées qu'après une évaluation de la situation des ménages concernés conformément à ce que prévoit notamment l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles et ainsi qu'il ressort expressément de la motivation de ces décisions individuelles ;

- un nombre important de personnes dans les situations précitées continuent à ce jour à être prise en charge et à être hébergées dans le dispositif des nuits hôtelières en Haute-Garonne et ce, qu'elles bénéficient d'un hébergement depuis plusieurs années et / ou qu'elles soient en situation irrégulière au regard du droit au séjour ;

- au surplus, si des fins de prise en charges ont été prononcées, de nombreuses orientations et propositions d'hébergement ont été faites depuis le mois de mai 2023, à destination de personnes en situation irrégulière et ce, dans le respect des conditions de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles ;

- il en est de même s'agissant de la correspondance du préfet du 26 juillet 2023 en réponse à certains députés qui ne fait qu'exposer la situation du parc d'hébergement d'urgence en milieu hôtelier, sa composition ainsi que les efforts engagés par l'État dans sa politique d'hébergement d'urgence en Haute-Garonne ;

- la diversité du sens des ordonnances rendues par le tribunal administratif de Toulouse saisi en référé démontre que les décisions individuelles de fin de prise en charge ne sont pas présidées par une doctrine ou une décision « réglementaire » préfectorale mais qu'elles résultent d'une analyse au cas par cas des différentes situations rencontrées ;

- surtout, les fins de prise en charge en hébergement d'urgence hôtelier, notifiées sur le fondement d'un examen préalable des situations, ne sont ni une pratique nouvelle, ni une pratique locale, il s'agit d'un acte de gestion qui s'inscrit dans le cadre de dispositifs législatifs et réglementaires existant, les dispositions de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles ayant été éclairées par plusieurs circulaires et notamment la circulaire ministérielle n DGCS/SD1/BUSH/DHUP/DIHAL/DGEF/2015/51 du 20 février 2015 relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel qui demandait aux préfets d'infléchir la progression des nuitées hôtelières, mettait l'accent sur l'importance d'améliorer significativement la fluidité des parcours en augmentant le taux de rotation dans l'ensemble des structures et affirmait que la prise en charge des bénéficiaires de l'hébergement d'urgence en milieu hôtelier devait être perçue comme temporaire, n'ayant pas vocation pérenne car ne présentant pas toutes les garanties souhaitées par le code de l'action sociale et des familles ;

- pour sa part, la circulaire n° INTK1721274J du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence pose un objectif de réduction du nombre de personnes déjà hébergées depuis une durée longue et qui sont sans statut ou ne peuvent bénéficier de tous les droits attachés à leur statut ;

- à titre subsidiaire, à supposer même que le communiqué de presse du 26 juillet 2023 publié sur le site internet de la préfecture le jour-même était justiciable dès lors qu'il matérialise une décision du préfet faisant grief, la présente requête et le recours au fond seraient alors tardifs et donc irrecevables car introduits le 4 octobre 2023, soit au-delà des délais de recours contentieux ;

- à titre infiniment subsidiaire, la condition tenant à l'urgence n'est pas satisfaite dès lors que la requête en référé n'a été déposée que le 4 octobre 2023 soit plus de deux mois après l'intervention de la prétendue décision contestée, qui selon les associations requérantes serait matérialisée par un communiqué de presse datant du 26 juillet 2023 ;

- alors que, toujours selon les associations requérantes, l'édition des décisions individuelles fondées sur la prétendue décision révélée du préfet ou sur la doctrine qu'il aurait défini a débuté fin mai 2023, elles avaient la possibilité d'observer, d'alerter, de dénoncer et assigner la préfecture depuis cette date, leur inaction sur plusieurs mois révélant l'absence d'urgence ;

- la production, par les associations requérantes, de différentes requêtes individuelles en référé liberté introduites par les ménages concernés par des fins de prise en charge n'est pas de nature à caractériser une situation d'urgence dès lors que la situation des intéressés a déjà été tranchée par le tribunal ;

- le statu quo prôné par les requérants est à mettre en balance avec l'intérêt public de disposer d'une capacité d'accueil dans un dispositif saturé pour lui permettre de poursuivre la mission d'intérêt général d'héberger en urgence et de protéger les personnes vulnérables et, s'il y a urgence, c'est bien d'agir et de fluidifier le dispositif ;

- faire droit à la requête aurait pour conséquence directe de placer dans une situation de grave précarité les potentiels bénéficiaires de l'hébergement d'urgence au titre desquels, en particulier, les femmes victimes de violence qui y trouvent en Haute-Garonne, un accueil privilégié ;

- la requête tente aussi et surtout de s'opposer à un intérêt public manifestement supérieur en menaçant l'égalité d'accès au service public dès lors que s'il y était fait droit, l'hôtel social ne pourrait plus jouer son rôle de sas temporaire et les publics vulnérables seraient privés de la possibilité d'y entrer, spécialement sur les périodes hivernales et de canicule, rompant ainsi l'égalité d'accès à cet hôtel social ;

- et qu'aucun des autres moyens de la requête n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;  
- la requête n° 2305682 enregistrée le 20 septembre 2023 tendant à l'annulation de la décision contestée.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;  
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Coutier pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 6 novembre 2023, en présence de Mme Tur, greffière d'audience :

- le rapport de M. Coutier,
- les observations de Me Laspalles, représentant la FAS nationale et autres, qui a repris ses écritures, en insistant particulièrement sur le fait qu'au 28 octobre 2023, ce sont 311 ménages qui ont fait l'objet de décisions de fin de prise en charge au titre du dispositif d'hébergement d'urgence, nombre conséquent jamais observé jusqu'alors, ce qui tend à établir que le préfet a donné des instructions à ses services à cette fin, et qui a ajouté que la révélation de la décision querellée ou de « l'instruction » n'est pas exclusivement matérialisée par le communiqué de presse du 26 juillet 2023 de sorte que la fin de non-recevoir opposée par le préfet en défense tirée de la tardiveté du recours ne saurait être accueillie, a également contesté l'affirmation du préfet selon laquelle ces décisions de fin de prise en charge ne seraient que des « actes de gestion » relevant d'une pratique habituelle et ancienne alors qu'en réalité, au vu de la situation des personnes concernées, en particulier s'agissant de personnes en situation de handicap, il apparaît clairement qu'il s'agit d'une pratique nouvelle et massive, ces décisions étant prises sans qu'il soit procédé à un examen individuel, a relevé que si l'administration se prévaut du taux de rejet des recours exercés en référé devant le tribunal administratif, qui serait de 61%, ce pourcentage révèle en réalité un désaveu de la pratique par le juge, enfin qu'il apparaît que des chambres d'hôtel sont aujourd'hui vides d'occupants alors que les nuitées sont payées par l'Etat,

- et les observations de Mme la représentante du préfet de la Haute-Garonne, qui a repris ses écritures en rappelant notamment que le parc hôtelier n'est conçu que comme un sas d'urgence, à vocation temporaire pour l'accueil de personnes en situation de détresse psychique, sociale ou médicale et qui est donc dépourvu d'accompagnement social contrairement aux structures pérennes, qui a affirmé que le principe d'inconditionnalité de l'accueil était bien respecté, s'agissant particulièrement des personnes en situation irrégulière au regard du droit au séjour a fait valoir que s'il devenait impossible de faire sortir des personnes de ce dispositif hôtelier, il ne serait plus possible d'accueillir de nouvelles personnes en situation de détresse, a réaffirmé que les décisions de fin de prise en charge s'inscrivent dans le cadre de la loi et plus particulièrement des circulaires ministérielles enjoignant à assurer la fluidité de ce dispositif et ne révèlent donc aucunement l'existence d'une décision « locale », le préfet des Alpes-Maritimes ayant notamment communiqué d'une manière analogue sur ces questions et a enfin précisé qu'un examen des situations individuelles est effectivement réalisé préalablement à l'édition des décisions de fin de prise en charge, sur la base des informations disponibles telles qu'elles sont transmises par le SIAO.

La clôture de l'instruction a été différée au 7 novembre 2023 à 12h00.

Considérant ce qui suit :

1. Par la présente requête, la FAS nationale et autres demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la décision du préfet de la Haute-Garonne créant un nouveau régime juridique de la sortie de l'hébergement d'urgence en hôtel, fondé sur la durée de prise en charge, sur la vulnérabilité des personnes et sur leur situation administrative.

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un*

*moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. ».*

3. Il appartient au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative d'une demande tendant à la suspension d'une décision administrative, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de cette décision sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence, qui doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celle-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. L'office du juge des référés, saisi de conclusions à fin de suspension, le conduit à porter sur l'urgence une appréciation objective, concrète et globale, au vu de l'ensemble des intérêts en présence, afin de déterminer si, dans les circonstances particulières de chaque affaire, il y a lieu d'ordonner une mesure conservatoire à effet provisoire dans l'attente du jugement au fond de la requête à fin d'annulation de la décision contestée.

4. A supposer même que les éléments ainsi que les circonstances de faits et les éléments matériels qu'elles invoquent soient de nature à révéler, comme elles le soutiennent, une décision réglementaire qu'aurait édictée le préfet de la Haute-Garonne définissant de nouveaux critères de fin de prise en charge au titre du dispositif d'hébergement d'urgence hôtelier non prévus par les dispositions de l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles, ou à tout le moins une instruction, les associations requérantes, qui ne justifient pas des raisons pour lesquelles elles n'ont formé leur recours contre cette décision que près de 5 mois après en avoir observé les effets, ce au demeurant alors que leur conseil, à l'audience, a fait état de ce que le tribunal administratif de Toulouse a systématiquement annulé au fond, ces dernières années, des décisions individuelles préfectorales prononçant des fins de prise en charge sur le dispositif hôtelier à caractère social en censurant le motif qu'elles comportaient tiré du nombre important de nuitées passées et rappelant que l'accès à ce dispositif présentait un caractère strictement dérogatoire et limité dans le temps, ne démontrent ainsi pas que ladite décision porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, aux intérêts qu'elles entendent défendre. En tout état de cause, le préfet fait valoir en défense l'intérêt public consistant à assurer, dans un contexte de saturation objective et factuelle de la capacité d'accueil du dispositif en Haute-Garonne, la fluidité de celui-ci afin de permettre la poursuite de l'accomplissement de la mission d'intérêt général que constitue l'hébergement en urgence et la protection des personnes les plus vulnérables, notamment les femmes victimes de violence. Dans ces circonstances, l'existence d'une situation d'urgence susceptible de conduire le juge des référés à faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, qui doit s'apprécier objectivement et globalement, ne peut être regardée en l'espèce comme étant caractérisée. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, il y a lieu de rejeter les conclusions de la FAS nationale et autres tendant à la suspension de l'exécution de la décision litigieuse et, par voie de conséquence, leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la fédération des acteurs de la solidarité (FAS nationale) et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la fédération des acteurs de la solidarité (FAS nationale), à la fédération des acteurs de la solidarité Occitanie (FAS Occitanie), à la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), à Médecins du Monde (MDM), au secours catholique Caritas France (SCC), à la fondation Abbé Pierre, au DAL 31 à Utopia 56 et au préfet de la Haute-Garonne.

Fait à Toulouse, le 8 novembre 2023.

Le juge des référés,

La greffière,

B. COUTIER

P. TUR

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme,  
la greffière en chef,  
ou par délégation, la greffière,