

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 2305832

Mme

M.
Magistrat désigné

M.
Rapporteur public

Audience du 16 décembre 2025
Décision du 09 février 2026

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Marseille

Le magistrat désigné

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 21 juin 2023 et le 12 décembre 2025,
Mme _____ représentée par Me Guarnieri, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 30 décembre 2022 par laquelle le Groupement de coopération sociale et médico-sociale SIAO13 a refusé de l'inscrire sur la liste hébergement-insertion du SIAO et qui rejette sa demande d'être orienté vers une structure d'hébergement-insertion, décision révélée par le contenu de la plateforme SI-SIAO ;

2°) d'enjoindre au GCSMS SIAO13, à titre principal, d'accepter sa demande d'hébergement-insertion et de l'inscrire directement sur liste d'attente en vue d'être orienté vers un hébergement du dispositif d'insertion adapté à ses besoins et capacités, à titre subsidiaire, de procéder à un nouvel examen de sa demande et de prendre une décision dans le délai d'un mois à compter de la date de notification de la décision à intervenir sous astreinte de 150 euros par jour de retard, ladite astreinte courant pendant un délai de trois mois après lequel elle pourra être liquidée et une nouvelle astreinte fixée ;

3°) de mettre à la charge du GCSMS SIAO13, en cas d'admission à l'aide juridictionnelle, le versement à son conseil de la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, et en cas de refus à l'aide juridictionnelle de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le refus opposé au requérant n'est que l'application de la consigne de la direction départementale déléguée de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale des Bouches-du-

Rhône, dont l'illégalité est excipée, d'exclure du bénéfice du dispositif d'hébergement-insertion les personnes en situation irrégulière, dublinées ou sous OQTF, sur le territoire national ; la nature réglementaire de cet acte, qui fonde la décision contestée, permet d'en contester la légalité sans délai ;

- il n'est procédé à aucun examen particulier de la demande dès lors qu'il s'agit uniquement d'appliquer la consigne dont l'illégalité est excipée ;

- la consigne est illégale dès lors qu'elle vise à exclure systématiquement les étrangers en situation irrégulière ;

- la régularité de séjour est uniquement exigée pour l'accès à un logement social après enregistrement de la demande sur le site système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) et octroi d'un numéro unique départemental (NUD) ;

- une autre disposition législative rend manifeste la possibilité pour les personnes en situation irrégulière de bénéficier des dispositifs d'hébergement insertion et d'être désignée prioritairement, il s'agit de celle concernant les pouvoirs de la Commission départementale en matière de droit à l'hébergement opposable ;

- le législateur est seul compétent pour modifier ces dispositions sauf à les faire déclarer réglementaires par Conseil constitutionnel en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution ;

- le fait de conditionner l'hébergement insertion à la régularité du séjour du demandeur peut également s'envisager comme une erreur de droit ;

- la motivation de la décision en litige est stéréotypée et se contente de pointer la situation administrative du demandeur.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 16 octobre 2023, la Fondation Abbé Pierre, l'Association réseau Hospitalité et l'association Réseau Santé Marseille Sud, représentées par Me Colas, demandent que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de Mme [redacted] et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2023, le préfet des Bouches-du-Rhône conclut au rejet de la requête comme irrecevable et infondée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 août 2025, le GCSMS SIAO13 représenté par Me Gouard-Robert conclut au rejet de la requête comme irrecevable et infondée, et que soit mis à la charge des requérants la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

Le président du tribunal a désigné M. [redacted] vice-président, en application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative.

Le président de la formation de jugement a dispensé le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M magistrat désigné ;
- les observations de Me Guarnieri, pour la requérante, qui persiste dans ses conclusions par les mêmes moyens et insiste sur la distinction entre l'hébergement d'urgence et l'hébergement d'insertion, qui relève de la compétence du SIAO, ainsi que sur l'exception d'illégalité de la « consigne » édictée par la direction départementale déléguée de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale des Bouches-du-Rhône ;
- les observations de Me Colas, pour les associations intervenantes ;
- les observations de Me Gouard-Robert , pour le SIAO.

Considérant ce qui suit :

1. Mme ressortissante algérienne née le 22 août 1978, a sollicité son inscription sur la liste d'hébergement insertion auprès du Groupement de coopération sociale et médico-sociale SIAO13. Par une décision révélée sur la plateforme numérique de cet organisme, puis par mail du 18 janvier 2023, dont l'annulation est demandée par la présente requête, le GCSMS SIAO 13 a rejeté cette demande aux motifs que « *Conformément aux consignes de la DDDJSCS au SIAO, nous vous informons que la situation, au regard du droit au séjour en France du ménage (Personne en situation irrégulière, Demande d'asile DUBLIN ou personne sous OQTF), ne permet pas de proposer une orientation vers une place d'insertion. Si la situation du ménage évolue, adressez-nous à nouveau une demande. Dans cette attente contacter le 115 pour une demande de mise à l'abri sur le dispositif d'hébergement d'urgence.* ».

Sur la fin de non-recevoir opposée à la requête par le GCSMS SIAO 13 :

2. Si le GCSMS SIAO 13 fait valoir que la présente requête est dirigée contre une décision du 17 août 2013, ou contre une autre décision du 8 mars 2023, la seule décision versée aux débats est celle datée du 30 décembre 2022, confirmée par mail du 18 janvier 2023, contre laquelle sont exclusivement dirigées les conclusions en excès de pouvoir de la requête, enregistrée le 21 juin 2023, dans le délai de recours contentieux, dès lors que les voies et délais de recours n'ont pas été régulièrement notifiées à la requérante. Il en résulte que la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête doit être écartée.

Sur la fin de non recevoir opposée à la requête par le préfet des Bouches-du-Rhône :

3. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

4. Si le préfet des Bouches-du-Rhône fait valoir que la décision attaquée ne fait pas grief, en l'absence de distinction entre hébergement d'urgence et hébergement-insertion, et d'absence de droit inconditionnel à l'insertion, il ressort des éléments du dossier, comme des débats à l'audience, que le refus opposé par le SIAO à la demande d'inscription sur la liste « insertion » afin d'orientation vers une structure adaptée, se fonde sur l'application d'une « consigne » qui s'analyse en un « document » tel que mentionné au point 3, et fait nécessairement grief à l'intéressé qui ne peut prétendre qu'au bénéfice de l'hébergement d'urgence qui est par définition précaire et n'implique pas l'accès à un accompagnement social. Il s'en suit que la fin de non-recevoir tirée de l'absence de caractère faisant grief de la décision attaquée doit être écartée.

Sur l'intervention de la Fondation Abbé Pierre, de l'association Réseau Hospitalité et l'association Réseau Santé Marseille Sud :

5. Il ressort des éléments du dossier, notamment des statuts versés aux débats par ces trois organismes, que le présent litige entre dans le champ d'application de leur objet. La Fondation Abbé Pierre (nouvellement dénommée Fondation pour le Logement des Défavorisés), l'association Réseau Hospitalité et l'association Réseau Santé Marseille Sud présentent en conséquence un intérêt leur donnant qualité pour intervenir dans la présente instance, alors de surcroît que la recevabilité de leur intervention n'est pas contestée.

Sur les conclusions en annulation de la requête :

En ce qui concerne l'exception d'illégalité de la « consigne » donnée par la direction départementale déléguée de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale des Bouches-du-Rhône, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

6. En raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé. Il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale.

7. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité d'un document, tel que mentionné au point 3, en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

8. Aux termes de l'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles : « *Sont à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale : (...) / 8° Les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion, mentionnées aux articles L. 345-1 à L. 345-3* ». Aux termes de l'article L. 345-1 du même code : « *Bénéficient, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale (...)* ». Aux termes de l'article L. 345-2

de ce code : « Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Cette orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'Etat dans le département prévue à l'article L. 345-2-4. (...) ». Aux termes de l'article L. 345-2-2 du même code : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. L'hébergement d'urgence prend en compte, de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie. ». Aux termes de l'article L. 345-2-3 du même code : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ». Aux termes de l'article L. 345-2-4 dudit code, « Afin d'assurer le meilleur traitement de l'ensemble des demandes d'hébergement et de logement formées par les personnes ou familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant et d'améliorer la fluidité entre ces deux secteurs, une convention est conclue dans chaque département entre l'Etat et une personne morale pour assurer un service intégré d'accueil et d'orientation qui a pour missions, sur le territoire départemental : 1° De recenser toutes les places d'hébergement, les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative ; 2° De gérer le service d'appel téléphonique pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa ; 3° De veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles mentionnées au même premier alinéa, de traiter équitablement leurs demandes et de leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire ; 4° De suivre le parcours des personnes ou familles mentionnées audit premier alinéa prises en charge, jusqu'à la stabilisation de leur situation ; 5° De contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social ; 6° D'assurer la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale prévu à l'article L. 345-2 et, lorsque la convention prévue au premier alinéa du présent article le prévoit, la coordination des acteurs mentionnés à l'article L. 345-2-6 ; 7° De produire les données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ; 8° De participer à l'observation sociale ». Enfin, aux termes de l'article L. 345-2-7 de ce code, « Lorsqu'elles bénéficient d'un financement de l'Etat, les personnes morales assurant un hébergement, à l'exception du dispositif national de l'asile, et les organismes bénéficiant de l'aide pour loger à titre temporaire des personnes défavorisées et les associations agréées en application de l'article L. 121-9 du présent code mentionnés à l'article L. 851-1 du code de la

sécurité sociale : 1° Mettent à disposition du service intégré d'accueil et d'orientation leurs places d'hébergement et l'informent de toutes les places vacantes ou susceptibles de l'être ; 2° Mettent en œuvre les propositions d'orientation du service intégré d'accueil et d'orientation, conformément aux articles L. 345-1, L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du présent code, et, le cas échéant, motivent le refus d'une admission. Les personnes morales assurant un hébergement peuvent admettre, en urgence, les personnes en situation de détresse médicale, psychique ou sociale sous réserve d'en informer le service intégré d'accueil et d'orientation ».

9. En l'espèce, il ressort clairement des dispositions mentionnées au point précédent que la condition de régularité et de permanence du séjour de toute personne sollicitant le bénéfice d'une orientation vers un service ou une structure qu'appelle son état n'est pas au nombre de celles qui y sont strictement et limitativement énumérées par le législateur. Il ne résulte ni des dispositions précitées, ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire, que le préfet a compétence pour exclure les étrangers en situation irrégulière de l'accueil au sein du dispositif dont s'agit, et ainsi arrêter des règles d'éligibilité des demandeurs à l'accès à ce dispositif. Dès lors, la « consigne » donnée au SIAO 13, dont la mission est, notamment, de « *traiter équitablement les demandes [d'hébergement et de logement] et de faire des propositions d'orientation adaptées aux besoins [des demandeurs], transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire* », par l'administration de l'Etat par le biais de la direction départementale déléguée de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale des Bouches-du-Rhône, de ne pas proposer une orientation vers une place d'insertion aux personnes en situation irrégulière, dublinées ou sous OQTF, est entachée de l'incompétence de son auteur.

10. Il s'ensuit que la requérante est fondée à exciper de l'illégalité de la « consigne » mentionnée au point 9, ainsi que, subséquemment, à demander l'annulation de la décision contestée par laquelle le SIAO 13 a refusé de lui proposer une orientation vers une place d'insertion, ladite décision étant par ailleurs, pour les mêmes motifs que ceux exposés au point précédent, entachée d'une erreur de droit.

Sur les conclusions en injonction de la requête :

11. La présente décision implique qu'il soit enjoint au GCSMS SIAO 13 de procéder à un nouvel examen de la demande de la requérante et de prendre une décision dans le délai d'un mois à compter de la date de notification de la présente décision, sans qu'il soit besoin d'assortir cette mesure d'une astreinte.

Sur l'application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative :

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au bénéfice de Mme sur le fondement des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, à verser à son conseil. Il n'y a pas lieu de faire droit à la demande présentée par les parties intervenantes ainsi que par le GCSMS SIAO 13 sur ce fondement.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la Fondation Abbé Pierre (nouvellement dénommée Fondation pour le Logement des Défavorisés), de l'association Réseau Hospitalité et de l'association Réseau Santé Marseille Sud, est admise.

Article 2 : La décision par laquelle le Groupement de coopération sociale et médico-sociale SIAO13 a refusé d'inscrire Mme _____ sur la liste hébergement-insertion du SIAO, et de l'orienter vers une place d'insertion, est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au GCSMS SIAO 13 de procéder à un nouvel examen de la demande de la requérante et de prendre une décision dans le délai d'un mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Article 4 : L'Etat versera la somme de 1 000 (mille) euros dans les conditions mentionnées au point 12.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme _____ Me Guarnieri, à la Fondation Abbé Pierre (nouvellement dénommée Fondation pour le Logement des Défavorisés), l'association Réseau Hospitalité, l'association Réseau Santé Marseille Sud et au ministre de la ville et du logement.

Copie en sera adressée au préfet des Bouches-du-Rhône et au GCSMS SIAO13.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 février 2026.

Le magistrat désigné,

La greffière,

Signé

Signé

La République mande et ordonne au ministre de la ville et du logement en ce qui le concerne et 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,

Pour la greffière en chef,

Le greffier,