



N° 2340

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2026

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION
DE LOI visant à interdire le **maintien** dans l'hébergement d'urgence aux
immigrés illégaux,

PAR MME ANNE-LAURE BLIN,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5
I. UNE POLITIQUE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE GÉNÉREUSE DANS SES PRINCIPES, MAIS QUI N'EST PAS EXEMPTE DE SITUATIONS ATTENTATOIRES À LA DIGNITÉ DES PUBLICS ET DES PROFESSIONNELS	7
A. UN PARC D'HÉBERGEMENT D'UNE TAILLE INÉDITE FINANcé PAR UN EFFORT BUDGÉTAIRE MASSIF	7
1. Une combinaison de facteurs sociaux, démographiques et réglementaires.....	7
2. Une structure de coûts devenue incontrôlable	9
B. UN PARC D'HÉBERGEMENT QUI NE PARVIENT TOUTEFOIS PAS À RÉPONDRE À UNE DEMANDE CROISSANTE, CRÉANT DES SITUATIONS INSUPPORTABLES POUR LES PERSONNES.....	11
1. Une incapacité manifeste de répondre aux sollicitations du « 115 ».....	11
2. Une qualité d'hébergement dégradée, un risque pour les bénéficiaires et les travailleurs sociaux.....	12
II. POUR TARIR LE FLUX DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET RÉDUIRE LA DURÉE DE MAINTIEN DANS L'HÉBERGEMENT D'URGENCE DES MESURES LÉGISLATIVES SONT INDISPENSABLES	13
A. L'ACCUEIL DES CLANDESTINS : UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE.....	13
B. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'EXPULSION DES CLANDESTINS HÉBERGÉS, UN LEVIER LARGEMENT INEXPLOITé POURTANT INDISPENSABLE.....	14
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE.....	17
<i>Article unique</i> : Introduction d'un critère de régularité du séjour conditionnant le maintien dans l'hébergement d'urgence	17
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	23
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	41

AVANT-PROPOS

Aussi bien dans son développement historique que dans son pilotage administratif, la politique d'hébergement revêt les caractéristiques d'une action publique particulièrement singulière.

Constituée pas à pas par l'implication d'acteurs divers à l'échelon, la politique d'hébergement d'urgence est aujourd'hui devenue la dernière corde de rappel d'un État social dont les défaillances en matière de logement, d'accès à l'emploi et de gestion des flux migratoires ne sont plus à établir.

Issue de pratiques parfois individuelles remontant au Moyen-Âge au travers des « *maisons-dieu* » et des hôtels du même nom, la tradition protectrice de la « *mise à l'abri* » s'est affirmée comme un enjeu public dans le contexte des transformations urbaines de l'industrialisation, de l'exode rural et de la croissance des flux migratoires du XIX^e siècle. Il faut néanmoins attendre l'année 1954, à l'occasion d'un hiver particulièrement rude, pour qu'apparaisse la notion de centre d'hébergement offrant de façon inconditionnelle un « *asile de nuit* » à toute personne en « *situation de détresse* ».

Un constat sur lequel tous les acteurs s'accordent, la politique d'hébergement d'urgence est aujourd'hui un édifice qui est en voie d'effondrement avec des risques majeurs.

Des mots des opérateurs des structures d'hébergement à l'occasion de l'activation du plan grand froid en Île-de-France en ce mois de janvier 2026, « *nous en sommes à devoir pousser les murs* »⁽¹⁾. L'effort financier consacré au parc d'hébergement n'a pourtant cessé de s'intensifier. Plus de 320 000 places étaient ouvertes en 2024 pour un coût total de 3,3 milliards d'euros, sans compter les 4 000 places spécifiques d'accueil médicalisé financées par la Caisse nationale de l'assurance maladie⁽²⁾. Au-delà du seul capacitaire, la qualité de l'accompagnement des publics précaires s'est, peu à peu, affinée avec la constitution du « *service public de la rue au logement* » permettant de réduire, bien que marginalement, l'engorgement du parc.

Toutefois, la hausse coûteuse du nombre de places, d'une part, et l'allongement de la durée moyenne de séjour, d'autre part, traduisent un constat sans appel : celui d'une demande d'hébergement galopante.

À situation constante – *nonobstant* une pression migratoire complémentaire – la délégation interministérielle à l'accès à l'hébergement et au logement estime même que le parc devrait croître de près de 50 % afin de répondre

(1) *Table ronde du rapporteur avec les opérateurs de structures d'hébergement d'urgence*, 6 janvier 2025.

(2) *Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales*, « *Revue des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence* », mai 2025, p. 1.

aux besoins à horizon 2027. Il existe d'ailleurs un risque non négligeable que cette hausse soit largement sous-estimée du fait de réelles difficultés de comptage des publics sans domicile et d'une absence de sollicitation des services sociaux par les sans-abris⁽¹⁾.

La demande croissante d'hébergement traduit une paupérisation réelle de la société française et l'augmentation, en 2023, de près de 650 000 du nombre de personnes pauvres par rapport à l'année précédente⁽²⁾. La hausse des flux migratoires génère une tension particulière sur le parc. À cet égard, la Cour des comptes observe une « *hausse continue de la pression aux frontières* » depuis 2015, particulièrement marquée dans certaines régions (+ 450 % dans la zone de défense nord et + 72 % dans la zone de défense sud)⁽³⁾. Les données les plus récentes, bien que partielles⁽⁴⁾, estiment que la part des publics irréguliers représentaient, en 2025, 36 % du parc d'hébergement⁽⁵⁾.

Au-delà de la tension que cette situation fait peser sur les structures et les personnels d'hébergement, c'est également en termes de principe que le législateur est interpellé. **Le séjour irrégulier se caractérise par un refus, manifeste ou implicite, de respecter le droit.** C'est donc le pouvoir souverain, dans sa dimension légale comme territoriale, qui est mis en cause. Dès lors se pose la question de la légitimité d'un accueil d'un public de clandestins qui ne respecte pas les lois. Car à l'évidence dans un contexte budgétaire contraint et alors même que d'autres publics réguliers sollicitent l'hébergement d'urgence, un effet d'éviction existe.

Sans se limiter à cette question principielle, le présent avant-propos rappelle que la pérennité du parc d'hébergement d'urgence est menacée par la persistance de flux migratoires d'un niveau élevé (**I**).

C'est donc sur la demande que cette proposition de loi agit en limitant les conditions d'accès à un hébergement d'urgence suivant une approche simple : l'urgence d'une situation ne doit pas justifier un accueil permanent, parfois attentatoire à la dignité humaine, à plus forte raison quand l'individu ne respecte pas le droit en vigueur (**II**).

(1) Ainsi l'enquête de l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) avait-elle sous-estimé de moitié le nombre effectif de sans-domicile par rapport au chiffre consolidé par les systèmes intégrés de l'accueil et de l'orientation pour l'année 2024. Source : inspections générales, p. 14.

(2) Insee, « Taux de pauvreté et inégalités s'accroissent fortement », n° 2063, juillet 2025, p. 2.

(3) Cour des comptes, rapport public thématique sur la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024, p. 29. L'indicateur de pression migratoire utilisé est une somme de deux termes : le nombre d'étrangers pour lesquels un garde-frontière a refusé l'entrée sur le territoire et a demandé de faire demi-tour, d'une part, et le nombre d'étrangers en situation irrégulière détectés par les services de police, d'autre part. La Cour des comptes relève que cet indicateur n'est pas exempt de biais et dépend précisément de l'action des forces de police. Ainsi, une série d'opérations menées sur une année est de nature à donner une impression d'un flux migratoire croissant sans pour autant que cette observation soit corroborée par les faits.

(4) Le critère lié à la situation administrative est rempli pour seulement la moitié des publics hébergés.

(5) Au moins 40 % en 2024 selon l'estimation du rapport des inspections générales (pp. 22-23).

I. UNE POLITIQUE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE GÉNÉREUSE DANS SES PRINCIPES, MAIS QUI N'EST PAS EXEMPTE DE SITUATIONS ATTENTATOIRES À LA DIGNITÉ DES PUBLICS ET DES PROFESSIONNELS

La croissance du parc d'hébergement depuis 2010 constitue un effort inédit de la nation afin de garantir à chaque citoyen « *la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos* »⁽¹⁾ (A). Néanmoins, force est de constater que la hausse continue de la demande d'hébergement crée un décalage entre les principes généreux d'un accueil inconditionnel et une pratique source de souffrance pour les publics comme pour les professionnels de l'action sociale (B).

A. UN PARC D'HÉBERGEMENT D'UNE TAILLE INÉDITE FINANCÉ PAR UN EFFORT BUDGÉTAIRE MASSIF

Le parc d'hébergement au sens large, intégrant les places d'hébergement dites « *généralistes* » et relevant du « *dispositif national d'accueil* », est en forte croissance depuis 2010 avec un quasi-doublement de ses capacités au cours des dix dernières années et un triplement des crédits consacrés à son financement⁽²⁾.

1. Une combinaison de facteurs sociaux, démographiques et réglementaires

• La tension sur l'hébergement d'urgence résulte de facteurs multiples. Il y a d'abord l'augmentation de la demande sous l'effet de la hausse de la précarité et de flux migratoires croissants. Ainsi, le nombre de personnes en situation de « *sans-abris* » a doublé depuis 2012⁽³⁾, notamment du fait de difficultés d'accès et de maintien dans le logement.

Ainsi, la croissance des flux migratoires au cours de la dernière décennie a largement alimenté le développement de structures d'hébergement.

À cet égard, votre rapporteur tient à rappeler que le nombre de migrants internationaux a crû de près de 128 millions de personnes sur la période allant de 1990 à 2020 et que « *l'Europe constitue la deuxième région du monde à connaître la croissance de la population migrante la plus notable* »⁽⁴⁾. Cette évolution témoigne ainsi d'une attractivité réelle des pays européens pour l'immigration.

• Parallèlement à l'augmentation globale du flux entrant dans l'hébergement d'urgence est venue se superposer une diversification des suivis des

(1) *Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, onzième alinéa.*

(2) *Cour des comptes, « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », exercices 2017-2023, 2 juillet 2024, pp. 14-17.*

(3) *Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques, « Enquête auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS), 2021.*

(4) *Ibid., p. 33.*

publics concernés. Suivant une logique de préservation des personnes marquées par une particulière vulnérabilité, la structure du parc a évolué.

Ainsi, près de 11 300 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale ont été créées au bénéfice des femmes victimes de violences⁽¹⁾. De même, le développement de places d'hébergement médicalisées financées au moyen du sixième sous-objectif de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) a permis d'associer « *mise à l'abri* » et suivi médicalisé de publics souffrant d'affections chroniques ou de pathologies aiguës. À ce jour, 4 068 places d'accueil en « *lits halte soins santé* », en « *lits d'accueil médicalisés* » et en « *appartements de coordination thérapeutique* » sont financées par l'assurance maladie, soit une hausse de près de 60 % par rapport à 2019⁽²⁾.

• Enfin, la sollicitation croissante des structures d'hébergement d'urgence s'explique également par une évolution normative et jurisprudentielle favorable à la constitution d'un « *droit à l'hébergement* ».

Depuis 2009, la loi affirme le caractère inconditionnel de l'accueil en structure d'hébergement. Sur cette base, seule la « *situation de détresse médicale, psychique et sociale* » du public considéré est appréciée⁽³⁾. En outre, le principe de « *continuité de prise en charge* » retient clairement le souhait de la personne accueillie comme critère déterminant de son maintien au sein de la structure d'hébergement⁽⁴⁾. Une sortie ne peut alors être fondée, en droit, qu'à raison d'une décision d'orientation, vers un logement ou une structure de soins par exemple, ou sur la demande du bénéficiaire.

Une décision préfectorale qui mettrait un terme à une prise en charge contre la volonté de la personne hébergée en application de la loi serait, en l'état de la jurisprudence, vulnérable devant le juge de l'excès de pouvoir mais également « *entachée d'une erreur de droit* »⁽⁵⁾. Quelques rares arrêts de prise en charge ont néanmoins pu être légalement prononcés pour des publics dont le comportement était de nature à perturber le bon déroulement du service. Le juge administratif a néanmoins rappelé que « *le caractère inconditionnel de ce droit [...] 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* »⁽⁶⁾.

(1) *Rapport annuel de performances, annexe au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».*

(2) *Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, « Revue des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence », mai 2025, p. 5.*

(3) *Article 73 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion créant l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.*

(4) *Article 4 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.*

(5) *Tribunal administratif de Toulouse, n° 2303092, jugement du 28 février 2024, point 11.*

(6) *Ibid., point 5.*

Votre rapporteur estime qu'une telle interprétation du code de l'action sociale et des familles souffre d'une certaine subjectivité.

En effet, les conditions d'hébergement actuelles, bien souvent indignes, sont liées à un allongement de la durée moyenne de séjour, en raison notamment de l'accueil de publics en situation irrégulière ne pouvant accéder au logement social ou au parc privé à raison même de leur état administratif.

À cet égard, votre rapporteur relève, avec étonnement, l'absence de mention par le juge administratif des conditions concrètes d'hébergement qui entrent souvent en contradiction avec l'obligation légale de fournir des « *conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes* »⁽¹⁾.

2. Une structure de coûts devenue incontrôlable

- Le parc d'hébergement, entendu au sens large, offre près de 320 000 places pour un coût total de 3,2 milliards d'euros⁽²⁾. Son financement est ventilé entre trois programmes relevant du budget de l'État, la part relevant du sous-objectif de l'Ondam étant marginale.

Deux tiers des places d'hébergement sont financées au titre du programme 177 « *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* » de la mission *Cohésion des territoires*. Au-delà de ces aspects opérationnels de gestion et de pilotage du programme budgétaire, le « *parc généraliste* » est donc soumis au principe d'inconditionnalité susmentionné.

Par comparaison, le parc d'hébergement relevant du « *dispositif national d'accueil* », financé au titre de la mission *Asile immigration et intégration* pilotée par la direction générale des étrangers en France, est réservé aux publics demandeurs d'asile ou souhaitant bénéficier de la protection internationale dans les conditions prévues par le droit de l'Union européenne⁽³⁾.

Celles-ci figurent à l'article L 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il prévoit que « *les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile [...] sont proposées à chaque demandeur d'asile par l'Office français de l'immigration et de l'intégration après l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative compétente* »⁽⁴⁾. Ainsi, l'hébergement est inclus dans l'ensemble des prestations proposées aux demandeurs. **Toutefois, en cas de rejet de la demande d'asile, la personne hébergée en situation irrégulière**

(1) Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, deuxième alinéa.

(2) Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, « *Revue des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence* », mai 2025, p. 1.

(3) Notamment l'article 17 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

(4) Article L 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative ancienne) codifié aujourd'hui à l'article L.551-8 du Ceseda.

basculera vers le dispositif généraliste d'hébergement d'urgence, un maintien irrégulier au sein d'une structure pouvant donner lieu à une saisine du tribunal administratif aux fins d'expulsion⁽¹⁾.

**UN PARC D'HÉBERGEMENT EN CROISSANCE
AUSSI BIEN DANS SA DIMENSION GÉNÉRALISTE QUE SPÉCIFIQUE**

Tableau 1 : Hébergement des personnes sans domicile en France entre 2014 et 2024 : nombre de places et coût

Programme	Dispositif	Nombre de places			Crédits de paiement (M€)		Évolution 2014-2024
		2014	2024	Évolution 2014-2024	2014	2024	
177	CHRS	40 690	51 707	x1,3	623,0	808,6	x1,3
	HU	30 876	85 371	x2,8	202,5	923,0	x4,6
	Hôtel	32 300	64 277	x2,0	119,4	518,5	x4,3
	Total généraliste	103 866	201 355	x1,9	945	2 250,1	x2,4
104/303	CPH	1 083	11 418	x10,5	12,2	119,8	x9,8
303	CADA	23 410	49 742	x2,1	213,8	393,2	x1,8
	Urgence (CAES, HUDA, PRAHDA)	19 410	60 572	x3,1	115,4	568,9	x4,9
	Total DNA	43 903	121 732	x2,8	341	1 081,9	x3,2
Total hébergement		147 769	323 087	x2,2	1 286	3 332	x2,6

Source : Mission d'après les données transmises par la direction du budget, la Dihal et la DGEF. Légende : CHRS : centre d'hébergement de réinsertion et de stabilisation ; HU : hébergement d'urgence ; CPH : centre provisoire d'hébergement ; CADA : centre d'accueil des demandeurs d'asile ; CAES : centre d'accueil et d'évaluation des situations ; PRAHDA : programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile ; DNA : dispositif national d'accueil.

Source : Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, « Revue des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence », mai 2025, p. 1.

En définitive et ainsi que le relevait le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, l'importante différence entre parc généraliste et parc spécifique renvoie au caractère « *pilotable* » du second, tant sur un plan budgétaire que géographique⁽²⁾. L'État est ainsi informé aussi bien de l'identité que de la situation administrative et de la localisation géographique des personnes.

● Concomitamment à la hausse massive des crédits consacrés à l'hébergement, la structure de coût de cette politique publique est marquée par une certaine opacité.

Votre rapporteur se réfère aux nombreux travaux des corps d'inspection qui révèlent une concentration des financements sur un nombre restreint d'opérateurs (douze des 1 100 organismes d'hébergement consomment près de 44 % des crédits)⁽³⁾, d'une part, associée à une réelle « *hétérogénéité* » des pratiques de gestion des coûts, d'autre part⁽⁴⁾. En deux ans, l'écart de consommation des crédits

(1) Article L. 744-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(2) Audition par le rapporteur du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, 9 janvier 2026.

(3) Cour des comptes, « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », exercices 2017-2023, 2 juillet 2024, p. 22.

(4) Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, « Revue des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence », mai 2025, p. 12.

par place d'hébergement s'est creusé de 73 % selon le rapport commis à l'occasion de la revue de dépenses ⁽¹⁾.

Au-delà, le principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence limite la possibilité pour les pouvoirs publics de piloter une enveloppe budgétaire. En effet, à la manière des dépenses de « guichet », les dépenses d'hébergement sont fonction du nombre de bénéficiaires. Toutefois, à la différence d'autres dépenses, un refus d'ouverture de place – donc d'engagement de crédits – est susceptible de nourrir un contentieux devant le juge administratif ⁽²⁾. Dès lors, et bien que la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement ait relevé le caractère limitatif de l'enveloppe globale des crédits autorisés par le Parlement lors des auditions ⁽³⁾, votre rapporteur ne peut que constater une sur-exécution significative des crédits du programme 177 ⁽⁴⁾.

Sur un plan strictement budgétaire il y a donc lieu de constater une perte de contrôle progressive de la dépense d'hébergement qui, en dépit de divers coûts évités ⁽⁵⁾, est également marquée par une certaine opacité.

B. UN PARC D'HÉBERGEMENT QUI NE PARVIENT TOUTEFOIS PAS À RÉPONDRE À UNE DEMANDE CROISSANTE, CRÉANT DES SITUATIONS INSUPPORTABLES POUR LES PERSONNES

1. Une incapacité manifeste de répondre aux sollicitations du « 115 »

• Contrairement à une idée reçue faussement déduite du principe d'inconditionnalité, l'accès au parc généraliste n'est pas aisé. Il est indispensable de souligner son taux d'occupation proche des 100 %, sous réserve des situations de vacance « *frictionnelle* » ou d'indisponibilité. Or, malgré cette mobilisation complète, 50 % des départements présentent un taux de demandes non pourvues supérieur à 58 %, ce taux atteignant 80 % dans près d'un département sur cinq ⁽⁶⁾.

Votre rapporteur observe que cette statistique constitue un minimum dans la mesure où les études en matière de « *sans-abris* » indiquent qu'entre 65 % et 75 % des personnes interrogées « déclarent ne pas ou ne plus solliciter le 115 » ⁽⁷⁾.

(1) Ibid.

(2) Il est fait référence ici à la possibilité pour le juge de faire injonction à l'administration d'offrir une solution d'hébergement.

(3) Audition du délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, 9 janvier 2026.

(4) Une nuance indispensable tient au fait que la sur-exécution du programme budgétaire 177 est également liée à des niveaux excessifs de gel de crédits qui traduisent une sous-budgétisation initiale du programme. Source : Cour des comptes, « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », exercices 2017-2023, 2 juillet 2024, p. 48.

(5) Cour des comptes, « Référez en faveur de la politique du logement d'abord », S2020-1728, 20 octobre 2020, p. 16.

(6) Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, « Revue des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence », mai 2025, p. 14.

(7) Ibid.

- Surchargé sur l'ensemble du territoire, le parc n'en demeure pas moins particulièrement sollicité dans certaines régions. Plus de 40 % des crédits du programme 177 sont consommés en région Île-de-France⁽¹⁾. Si, comme l'a indiqué au rapporteur le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, il n'existe pas de « quote-part » territoriale en matière d'hébergement sur le modèle des dispositions applicables au logement social, des transferts de publics au sein du territoire national ont été initiés⁽²⁾.

Les « sas régionaux d'accueil », preuve d'une saturation des capacités franciliennes d'hébergement

Face à l'engorgement des capacités d'hébergement en Île-de-France, le préfet de région a donné instruction de transférer 6 348 personnes hors de Paris (politique dite du « desserrement ») au moyen de centres régionaux d'accueil⁽¹⁾. À la différence des dispositifs de droit commun, les « sas » constituent des dispositifs d'accueil temporaires d'une durée de trois semaines sans accompagnement social. En outre, leur légalité est fondée sur le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et non sur le code de l'action sociale et des familles. Le bilan de ce dispositif opéré par le rapport des inspections générales reste critique dans la mesure où près d'une personne sur deux hébergée en « sas » a de nouveau été hébergée dans le parc généraliste.

Au vu de la part significative de publics irréguliers dans l'hébergement en « sas », votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité d'orientations alternatives.

(1) *Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales*, op. cit., p. 42.

2. Une qualité d'hébergement dégradée, un risque pour les bénéficiaires et les travailleurs sociaux

- La saturation du parc d'hébergement d'urgence pose enfin la question des conditions d'accueil des publics qui, dans un nombre de situations qu'il est toutefois difficile de quantifier, peuvent s'avérer particulièrement indignes.

Si votre rapporteur reconnaît que les situations de rue ne sont certainement pas préférables, elle ne se satisfait, pour autant, pas d'un parc d'hébergement où des personnes peuvent demeurer près de trois ans à l'hôtel dans des situations qui ne tiennent pas compte de leurs vulnérabilités spécifiques.

(1) *Sénat, rapport n° 632 (2020-2021) de M. Philippe Dallier au nom de la commission des finances sur la politique d'hébergement d'urgence*, 26 mai 2021, p. 28.

(2) *Audit du délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement*, 9 janvier 2026.

Une inadaptation réelle du parc d'hébergement aux situations de handicap : un exemple au travers d'une personne atteinte de maladie neurodégénérative⁽¹⁾

« Au foyer, ma chambre n'était pas adaptée à mon handicap. Les toilettes n'étaient pas adaptées non plus pour moi qui suis en fauteuil roulant. La salle de douche était commune, la cuisine aussi. Mais elle était trop haute, je ne pouvais pas l'utiliser. »

(1) Fondation pour le logement des défavorisés, « *L'état du mal-logement en France* », trentième rapport annuel, 2025, p. 60.

- Au-delà des publics, les conditions d'exercice des travailleurs sociaux sont également largement affectées par l'embolie du parc.

Sur ce point, les opérateurs des structures d'hébergement ont relevé la persistance d'une réelle « *fatigue compassionnelle* » accentuée par les difficultés liées à l'accompagnement de publics trop nombreux et, de ce fait, mal suivis⁽¹⁾.

À titre d'exemple, votre rapporteur rappelle que le parc d'hébergement de la région Île-de-France est, pour moitié, constitué de nuitées hôtelières, dénuées d'accompagnement social⁽²⁾.

II. POUR TARIR LE FLUX DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET RÉDUIRE LA DURÉE DE MAINTIEN DANS L'HÉBERGEMENT D'URGENCE DES MESURES LÉGISLATIVES SONT INDISPENSABLES

La préservation du parc d'hébergement d'urgence ne pourra, en définitive, être assurée par la seule augmentation du capacitaire. Cette action tire d'ailleurs les enseignements d'exemples de pays qui ont pu restreindre le bénéfice de l'hébergement d'urgence aux clandestins (A). Une action sur le « *flux* » semble dès lors indispensable, à plus forte raison pour les publics présents illégalement sur le territoire national (B).

A. L'ACCUEIL DES CLANDESTINS : UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE

- La restriction du bénéfice de l'hébergement d'urgence aux publics irréguliers a, en outre, été envisagée par de nombreux pays européens et mise en œuvre dans certains cas.

Ainsi, l'Italie, le Royaume-Uni, le Danemark et la Finlande les « *sans-papiers ne peuvent prétendre aux accueils d'urgence pour sans-abri* » financés par les pouvoirs publics⁽³⁾. Dans un autre registre, la Suède conditionne

(1) Table ronde des opérateurs de structures d'hébergement d'urgence, 6 janvier 2026.

(2) Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, « *Situation de l'habitat et de l'hébergement au 31 décembre 2022* », juillet 2023, p. 16.

(3) Fondapol, « *Campements de migrants sans-abri : comparaisons européennes et recommandations* », septembre 2019, p.39.

également l'hébergement des publics à un comportement approprié (sobriété, absence de consommation d'alcool) des personnes hébergées.

L'inconditionnalité déduite par le juge administratif et constitutionnel du texte de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles est donc une spécificité française dans le paysage européen.

Sur le plan de la lutte contre l'immigration illégale, la Grèce est allée jusqu'à rétablir le délit de séjour irrégulier⁽¹⁾. Concrètement, cette évolution législative permet qu'un étranger s'étant maintenu sur le territoire après le rejet de sa demande d'asile puisse être puni d'une peine de deux à cinq ans de prison associée à une amende de 10 000 euros.

B. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'EXPULSION DES CLANDESTINS HÉBERGÉS, UN LEVIER LARGEMENT INEXPLOITÉ POURTANT INDISPENSABLE

1. Renforcer le recours aux expulsions des personnes portant une atteinte manifeste à la continuité du service

• Si la garantie des « secours publics » relève, à l'évidence, d'une promesse d'un « l'État-providence », elle ne saurait être offerte à des publics irréguliers, autrement dit des clandestins qui, parfois, génèrent de graves troubles à l'ordre public. Près de 60 % des obligations de quitter le territoire français concernent des publics susceptibles de générer des troubles ou de se soustraire à la mise en œuvre de la mesure d'éloignement⁽²⁾.

Il est à ce titre important de noter que la doctrine observée depuis août 2022 s'agissant des expulsions et des décisions préalables de placement en centres de rétention administrative : les individus dits « radicalisés » ou générant des « troubles à l'ordre public » (TOP) sont l'objet prioritaire de ces mesures. Au mois d'août 2022, près de 91 % des retenus étaient classés « TOP ou radicalisés »⁽³⁾.

Par conséquent s'il est difficile d'obtenir de statistiques précises sur le nombre ou les causes d'évènements indésirables graves survenus dans les structures d'hébergement, il apparaît nécessaire de rappeler que les individus sous le coup d'une décision d'éloignement – du fait notamment de la menace qu'ils peuvent constituer pour l'ordre public – ne sauraient se prévaloir, de façon absolue, du droit à un hébergement inconditionnel.

(1) *Audition du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, 9 janvier 2026.*

(2) *Cour des comptes, rapport public thématique sur la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024, p. 52.*

(3) *Au sens de l'instruction du 3 août 2022 relative aux mesures nécessaires pour améliorer l'efficacité de la chaîne d'éloignement des étrangers en situation irrégulière connus pour troubles à l'ordre public.*

2. L'aide au retour volontaire, un levier peu exploité

- En parallèle d'une focalisation des décisions d'éloignement sur les publics jugés dangereux, le mécanisme d'aide au retour volontaire – actuellement proposé – constitue aujourd’hui un instrument permettant de désengorger les structures d'hébergement.

En effet, le suivi administratif des publics bénéficiant de l'aide au retour volontaire et l'organisation matérielle du départ, comme la mise à disposition du billet d'avion, sont assurés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Celui-ci relève, à ce titre, l'absence de difficultés dans l'obtention des laissez-passer consulaires auprès des pays de retour contrairement aux cas d'éloignement constraint⁽¹⁾. De plus, une aide financière, majorée selon la situation des publics et des pays concernés par le retour volontaire, et d'un montant maximal oscillant entre 2 500 et 3 500 euros, est versée au bénéficiaire⁽²⁾.

À l'évidence, le dispositif en vigueur peut présenter un intérêt au regard de la situation de l'hébergement d'urgence. Aussi, l'existence de ces centres de préparation au retour que déploie l'Office français de l'immigration et de l'intégration gagnerait à être valorisée. À ce jour, les 33 centres que compte le territoire national présentant une capacité totale de 1 973 places ont permis, en moyenne, le retour de 5 400 personnes par an entre 2021 et 2024⁽³⁾.

(1) *Audition du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, 9 janvier 2026.*

(2) *Réponse de la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière de la direction générale des étrangers en France au questionnaire du rapporteur, 9 janvier 2026.*

(3) *Ibid.*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Introduction d'un critère de régularité du séjour conditionnant le maintien dans l'hébergement d'urgence

Supprimé en commission

Le présent article vise à établir un critère de régularité de séjour pour le maintien des publics hébergés dans une structure d'urgence au-delà d'une période de trente jours calendaires.

Par construction, ce critère n'a pas vocation à s'appliquer pour les publics justifiant de la nationalité française, de la citoyenneté de l'Union européenne ou de conditions de séjour spécifiques aux ressortissants d'États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

I. LE DROIT EXISTANT : UN PRINCIPE D'INCONDITIONNALITÉ DE L'ACCUEIL À L'APPLICATION TEMPÉRÉE PAR LA JURISPRUDENCE

Le principe d'inconditionnalité de l'accueil en structure d'hébergement et son corollaire de la continuité de prise en charge font l'objet de protections juridiques particulières (**A**) appréciées selon les situations par le juge du contentieux de l'hébergement d'urgence (**B**).

A. INCONDITIONNALITÉ ET CONTINUITÉ, DES PRINCIPES QU'IL CONVIENT D'ADAPTER AUX RÉALITÉS DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

1. Le principe d'inconditionnalité déduit par le juge de la rédaction de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles

• Aux termes de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles l'accès à l'hébergement d'urgence est caractérisé, en France, par son inconditionnalité.

De façon opérationnelle, ce principe est décliné par la prise en compte du seul critère lié à « situation » des personnes par les opérateurs du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) dans la décision d'octroi d'une solution d'hébergement.

À cette occasion, les travailleurs sociaux apprécient le degré de « détresse médicale, psychique ou sociale » de la personne sans domicile au regard des moyens d'hébergement disponibles sur le territoire. Cette évaluation des besoins est

effectuée à partir d'un référentiel qui les classe par ordre de priorité en fonction du type de public, d'une part, et des risques liés au maintien dans la rue, d'autre part.

UNE ANALYSE DES BESOINS EFFECTUÉE À PARTIR D'UNE ÉVALUATION DU DEGRÉ DE DÉTRESSE DES PUBLICS

Tableau 4 : Grille de priorisation du « cadre unifié SIAO » d'Île-de-France

Niveau de priorité	Danger représenté par la situation de rue	Critères de priorisation (repères régionaux)
Priorité 1	Danger immédiat pour la personne, risque de dommages irréversibles	<ul style="list-style-type: none">Femmes victimes de violences (FVV) nécessitant une mise en sécurité immédiatePersonnes ou couples avec enfants de moins de 3 moisFemmes enceintes de plus de 6 mois
Priorité 2	Danger pour la personne concernée, avec priorité forte	<ul style="list-style-type: none">Familles avec enfants de moins de 3 ansPublics médico-sociaux très vulnérables (PMR, personnes très âgées, maladies chroniques)Autres FVV ou personnes victimes de violences (PVV)Jeunes de 18-25 ans sortant de l'ASE
Priorité 3	Danger pour le développement normal	<ul style="list-style-type: none">Familles en détresse sans enfants de moins de 3 ans mais avec au moins un enfant de moins de 13 ansPersonnes de plus de 65 ansAutres sans enfants mais avec vulnérabilités particulièrement fortes (exemple : rue depuis très longtemps)
Priorité 4	Détresse autre	<ul style="list-style-type: none">Familles avec enfants de 13 à 18 ansPersonnes isolées sans enfantsCouples ou groupes d'adultes sans enfants

Source : Cadre unifié du SIAO Île de France.

• Il découle de ce principe d'inconditionnalité que la situation administrative n'est pas un critère susceptible d'exclure les publics en situation irrégulière du bénéfice de l'hébergement d'urgence. Cette règle a été rappelée par le Conseil d'État, statuant sur le fond, dans un arrêt en chambres réunies du 22 décembre 2022 : « *si les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire n'ont, en principe, pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, ils relèvent néanmoins du champ d'application des dispositions précitées* ».

Une nuance pourra toutefois être apportée s'agissant du contentieux de l'urgence.

2. La déduction d'un principe de continuité de prise en charge

• L'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que la fin de l'accès à la structure d'hébergement ne peut être que le résultat d'une décision d'orientation ou d'une volonté de sortie manifestée par la personne hébergée.

Dans les faits, les fins de prise en charge sont particulièrement nombreuses du fait de l'engorgement des structures d'hébergement, le rapport des inspections générales rappelant, sur ce point, que « *50 % des personnes ont été hébergées*

seulement une nuit »⁽¹⁾. En région Île-de-France, des critères de prise en charge particulièrement restreints bénéficient aux seuls publics les plus vulnérables, tels que les femmes enceintes de plus de six mois ou ayant à charge un nourrisson de moins de trois mois⁽²⁾.

B. UN CONTENTIEUX DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE PARTICULIÈREMENT RICHE

1. Des protections conventionnelles et constitutionnelles associées à diverses voies de recours

• L'étude de la jurisprudence invite au choix d'un instrument législatif approprié afin de répondre à l'engorgement du parc d'hébergement généraliste. En effet, certaines dispositions conventionnelles et constitutionnelles – découlant notamment de la nécessaire préservation de la dignité humaine⁽³⁾ – sont susceptibles d'être mobilisées à l'appui de recours contre des dispositions d'application du présent dispositif.

Sur ce point, il convient de rappeler que si le Conseil constitutionnel n'a jamais été amené à se prononcer directement sur le niveau de protection dont bénéficie le droit à l'hébergement au regard d'autres objectifs de valeur constitutionnelle⁽⁴⁾, le juge administratif a reconnu le droit à l'hébergement comme une liberté fondamentale ouvrant la voie à un contentieux au titre du « référent-liberté »⁽⁵⁾.

C'est pourquoi votre rapporteur propose une restriction de l'accès à l'hébergement d'urgence proportionnée au regard des motifs d'intérêt général que constituent la protection du territoire national et l'équité d'accès au parc.

2. La jurisprudence des « circonstances exceptionnelles », une voie de passage pour un meilleur encadrement de l'accès à l'hébergement

• Le contentieux, là encore, fournit des enseignements permettant un ciblage adéquat du dispositif. En effet, le juge des référés du Conseil d'État, qui ne se prononce pas sur le fond du dispositif à la différence du juge du contentieux, a ouvert la voie à une restriction de l'accès à l'hébergement d'urgence au prisme de la jurisprudence dite des « *circonstances exceptionnelles* ».

(1) *Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales*, « *Revue des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence* », mai 2025, p. 14.

(2) *Réponse de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement au questionnaire du rapporteur*.

(3) *Principe de valeur constitutionnelle*, figurant également à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

(4) *Florence Crouzatier-Durand et Virginie Donier*, « *Logement, hébergement et dignité humaine, quel rôle pour les collectivités territoriales ?* », *Revue de droit sanitaire et social* n° 5, 30 octobre 2025, p. 907.

(5) *Article L. 521-2 du code de justice administrative*.

Statuant au cas d'espèce, le juge a fait valoir que le fait pour l'administration, compte tenu des moyens dont elle dispose, de refuser l'accès à l'hébergement d'urgence à des publics ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a définitivement été rejetée, n'était pas constitutif d'une carence susceptible de donner lieu à une condamnation hors cas exceptionnels (présence d'enfants en bas-âge, vulnérabilités particulières) ⁽¹⁾.

Plus précisément encore, le juge estime qu'un étranger sous obligation de quitter le territoire français ou débouté définitivement de sa procédure d'asile ne doit, à peine de carence, être hébergé qu'en présence de « *circonstances exceptionnelles* » et ce pendant une durée « *strictement nécessaire* » à la mise en œuvre de l'aide au retour volontaire ⁽²⁾.

À la lumière de ces éléments de jurisprudence, votre rapporteur observe que des limites existent, en l'état du droit, à l'application tant du principe d'inconditionnalité de l'accueil que de la continuité de la prise en charge.

II. LE DROIT PROPOSÉ : POUR UNE RESTRICTION DU DROIT À L'HÉBERGEMENT DES CLANDESTINS

A. UN DISPOSITIF APPLICABLE EN L'ÉTAT

- Les deux premiers alinéas du dispositif prévoient de résERVER la continuité de la prise en charge aux seuls publics pouvant justifier de la nationalité française, de la citoyenneté de l'Union européenne ou du caractère régulier de leur droit au séjour.

Il permet, dès lors, à la puissance publique de fonder des sorties du parc d'hébergement de publics irréguliers sans que celles-ci soient accompagnées d'une orientation vers le logement auxquels les clandestins n'ont pas droit pour des raisons liées à leur situation administrative.

- Pour ce faire, les alinéas suivants précisent que l'autorité administrative est chargée, au plus tard trente jours après le début de prise en charge, de vérifier « *la régularité du droit au séjour* » et, dans le cas où la personne hébergée a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ⁽³⁾, d'interrompre ladite prise en charge.

Le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration a insisté sur la possibilité pour des agents des préfectures de se rendre au sein des structures d'hébergement afin de procéder aux mesures d'identification des publics permettant de déterminer, ou non, de l'existence d'une procédure d'éloignement ⁽⁴⁾.

(1) *Conseil d'État, Section, n°400074 et n° 399829 du 13 juillet 2016, publié au recueil Lebon.*

(2) *Conseil d'État, n° 372324, 24 septembre 2013.*

(3) *Au sens de l'article L. 251-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.*

(4) *Auditions du rapporteur des 6 et 9 janvier 2026.*

À cet égard, votre rapporteur rappelle que la circulaire inappliquée du 12 décembre 2017 donnait pour consigne à des équipes mobiles composées d'agents des préfectures et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration d'identifier – par le biais d'empreintes notamment – et de réaliser un bilan administratif et social des publics relevant du parc d'hébergement généraliste.

En effet, parce qu'une dépense de l'État ne peut être affectée à des bénéficiaires dont on ne connaît pas l'identité, il semble indispensable au rapporteur que les structures opérateurs de l'hébergement d'urgence, pour l'essentiel des associations ou des groupements d'intérêt public⁽¹⁾, participent à cette mission primordiale de renforcement de la connaissance des situations administratives des publics hébergés dans un parc financé par la solidarité nationale et donc par l'ensemble des citoyens français.

B. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements de suppression AS1 de Mme Karine Lebon et des membres du groupe Gauche Démocrate et Républicaine, AS3 de Mme Sandrine Runel et des membres du groupe Socialistes et apparentés, AS4 de Mme Anaïs Beloussa-Cherifi et des membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire ainsi qu'AS6 de Mme Danielle Simonnet et des membres du groupe Écologiste et Social, entraînant ainsi un rejet de la proposition de loi.

(1) Ce qui pose d'ailleurs la question de l'inclusion d'acteurs issus du secteur privé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa première réunion du mercredi 14 janvier 2026, la commission examine la proposition de loi visant à interdire le maintien dans l'hébergement d'urgence aux immigrés illégaux (n° 2229) (Mme Anne-Laure Blin, rapporteur)⁽¹⁾.

Mme Anne-Laure Blin, rapporteur. Cette proposition de loi vise à interdire le maintien dans l'hébergement d'urgence des immigrés illégaux. Elle est attendue par nombre de nos concitoyens car elle répond à un triple besoin urgent : lutter contre l'engorgement de notre système d'hébergement, gérer correctement l'argent public et lutter contre l'immigration illégale.

Le constat qui ressort des travaux menés est sans appel : les crédits consacrés au parc ont triplé en dix ans, ce qui a permis un doublement des capacités. Malgré cela, chaque jour, 61 % en moyenne des demandes ne trouvent pas de réponse, car, dans le même temps, les flux migratoires à destination de l'Hexagone ont fortement crû, ainsi que le relève la Cour des comptes.

Les estimations les plus récentes font état d'un nombre de clandestins avoisinant les 40 % parmi les occupants de notre parc d'hébergement d'urgence, soit près d'une personne sur deux. Trop peu est fait pour libérer le parc d'une population dont la présence est illégale sur le territoire et peut créer des troubles à l'ordre public. Les accompagnements au retour volontaire sont trop peu nombreux, je le souligne dans mon rapport, et les exécutions des obligations de quitter le territoire français (OQTF) dépassent à peine 10 % du total des obligations prononcées.

La France occupe une place spécifique en Europe : 40 % des places d'hébergement d'urgence dans l'Union européenne sont françaises. Notre système de solidarité est particulièrement généreux – pas seulement à cet égard, vous le savez. À l'inverse, en Italie, au Royaume-Uni, au Danemark ou en Finlande, les sans-papiers ne peuvent prétendre aux accueils d'urgence.

Par comparaison, le caractère inconditionnel de notre accueil, déduit par le juge des dispositions du code de l'action sociale et des familles, est un exemple très concret de mauvaise gestion de l'argent du contribuable et une source manifeste de gaspillage : cette politique représente plus de 2 milliards d'euros en 2024.

Le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofi) a d'ailleurs rappelé l'incongruité d'une situation où l'État finance exclusivement un parc d'hébergement sans connaître ses occupants ni leur

(1) <https://assnat.fr/faMiUZ>

situation juridique. Je vous le dis avec force, cette dépense d'argent public, sans contrôle de la qualité du service rendu ni des opérateurs qui en sont chargés, n'est pas acceptable.

En outre, l'engorgement de notre parc d'hébergement d'urgence conduit à un terrible effet d'éviction au détriment des plus précaires et des plus nécessiteux. Dans la moitié des départements, 58 % des appels au 115 ne trouvent pas de réponse, alors même qu'entre 65 % et 75 % des personnes sans abri interrogées déclarent ne pas ou ne plus solliciter le 115. Cette réalité est particulièrement forte dans les territoires très denses, notamment en Île-de-France, où nos capacités d'hébergement d'urgence provoquent un véritable appel d'air. J'en ai la conviction : le législateur doit intervenir, car cette situation suscite souffrance et impuissance tant chez les publics en situation régulière que chez les travailleurs sociaux qui ne peuvent plus faire correctement leur travail au quotidien et accompagner les personnes dans des conditions conformes à la dignité humaine.

Il est donc indispensable d'agir sur le flux entrant, en partant d'un principe simple : la solidarité nationale n'a pas vocation à financer l'hébergement de clandestins, c'est-à-dire de personnes qui ne respectent pas les lois françaises. Certains vont sans doute protester, mais ceux qui défient la loi ne doivent pas bénéficier d'un accès à notre système social, surtout sans rendre de comptes.

Ce principe avait été accepté par le Parlement dans l'article 67 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, finalement censuré par le Conseil constitutionnel et dont l'article unique de notre proposition de loi reprend, à peu de chose près, la formulation. En séance publique, je vous proposerai d'aller plus loin, en mettant notamment fin à la prise en charge de l'ensemble des publics en situation irrégulière.

J'espère qu'il sera possible de nous accorder dès ce matin sur le principe de cette proposition de loi. J'ai pu voir notamment un amendement du groupe Ensemble pour la République au projet de loi de finances qui va dans le même sens. Nous avons un travail important à fournir.

L'autorité administrative devra, de son côté, suivre les personnes qui ont accès à nos structures d'hébergement d'urgence, tout simplement pour établir clairement les situations des personnes hébergées. Je rappelle qu'une circulaire de 2017 qui allait dans ce sens n'a pas été véritablement appliquée.

Dans un contexte de forte contrainte budgétaire et de pression migratoire élevée, le maintien prolongé de clandestins dans nos hébergements d'urgence provoque des troubles à l'ordre public – les opérateurs me l'ont dit – qui pèsent lourdement sur la capacité de notre pays à protéger les plus vulnérables.

Comme l'ont déjà fait d'autres pays européens, la France doit garantir que la solidarité nationale bénéficie en priorité à ceux qui respectent les lois de notre pays. Telle est la philosophie de cette proposition de loi.

M. le président Frédéric Valletoux. Nous entendons maintenant les orateurs des groupes.

M. Ludovic Mendes (EPR). Le constat est partagé : l'hébergement d'urgence subit une tension extrême : plus de 320 000 places mobilisées pour 3,3 milliards d'euros par an, pourtant près de six demandes sur dix restent sans solution. Les séjours s'allongent, la qualité se dégrade, les professionnels sont à bout.

Face à cette réalité humaine grave, la proposition de loi apporte une réponse à la fois mauvaise et dangereusement démagogique. Nous parlons de femmes, d'hommes, d'enfants qui dorment dehors, de familles épuisées, de personnes vulnérables ; le texte répond par une logique de tri administratif, comme si la saturation du dispositif venait de quelques milliers d'étrangers en situation irrégulière et non de décennies de sous-investissement et de pénurie de logements accessibles.

Conditionner l'hébergement d'urgence à la réalité du séjour, c'est rompre avec un principe fondamental : on met d'abord les personnes à l'abri, parce que la rue tue sans attendre que les dossiers soient complets. L'hébergement d'urgence n'est pas un outil de contrôle migratoire mais de protection immédiate.

Ce texte fragilise la continuité de la prise en charge et veut charger les travailleurs sociaux d'une mission de tri : ce n'est ni leur rôle, ni leur éthique. Il ne dit surtout rien du devenir concret des personnes exclues du dispositif. Ne nous y trompons pas : il ne fera que déplacer le problème. Il y aura simplement plus de personnes à la rue, plus d'errance, plus de tensions, plus de souffrances invisibles.

Le groupe Ensemble pour la République estime que la réponse à ces situations ne peut pas être d'affaiblir l'un des derniers filets de sécurité de notre pacte social. Il faut au contraire être responsable, prévenir les ruptures, accélérer l'accès au logement, renforcer les sorties de l'hébergement d'urgence ; il faut aussi conduire une politique migratoire ferme, certes, mais clairement distincte de celle de la protection d'urgence.

Parce qu'on ne gouverne pas en opposant les précarités entre elles, parce qu'on ne régule pas l'immigration en jetant les familles à la rue, parce que la dignité humaine ne se conditionne pas, nous ne soutiendrons pas cette proposition de loi.

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Il n'y a pas assez de places : nous sommes d'accord sur ce point. Vous proposez de mettre les gens à la rue ; nous proposons d'ouvrir des places dans les centres d'hébergement d'urgence pour que, dans notre pays, plus personne ne meure dans la rue.

Le problème avec vous, c'est que vous avez un logiciel unique ; et vous ne vous demandez même pas si votre petit copain Retailleau n'aurait pas aggravé la situation.

Or l'accès au titre de séjour s'est transformé en parcours du combattant ; les préfectures, qui étaient déjà en sous-effectif, accumulent du retard, laissant des milliers de personnes sans titre de séjour, sans droits sociaux, sans emploi, donc exposées à la précarité. Les préfectures sont devenues de véritables fabriques à sans-papiers. Ce cercle vicieux est un choix politique – et vous venez remettre en cause l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence !

C'est pourtant un principe fondateur de notre pays : « toute personne sans abri en détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence » sans condition : ce droit s'applique quels que soient son âge, son sexe, son revenu ou son statut relatif au séjour. Votre texte est étranger à notre droit, à nos principes, aux valeurs républicaines. L'hébergement d'urgence est actuellement le seul filet de sécurité qui reste aux personnes immigrées touchées de plein fouet par les conséquences de vos politiques.

Que voulez-vous ? Que les gens meurent dans la rue ? Il n'y a rien de républicain dans le fait de laisser des femmes et des enfants à la rue. Or c'est bien ce que vous proposez. Si l'hébergement d'urgence n'est plus accessible, il ne reste que la rue, que le froid.

La France est la patrie des droits de l'homme : vous le dites ; nous, nous prenons ces mots au sérieux. Nous nous opposerons donc fermement à cette proposition de loi nauséabonde.

Mme Sandrine Runel (SOC). L'inconditionnalité de l'accueil n'est pas une option idéologique ; c'est un pilier de notre pacte républicain. Peu importe finalement la nationalité, le statut administratif ou l'origine, la République ne peut tolérer que des êtres humains dorment dans la neige, sous la pluie, sur le bitume. À Paris, lors de la dernière Nuit de la solidarité, on a compté près de 3 500 personnes sans abri ; je vous invite à y participer le 22 janvier prochain, au lieu d'assister à cette triste niche du groupe Droite Républicaine, qui va vraiment nous saper le moral.

Le groupe Droite Républicaine ose proposer d'exclure les personnes sans papiers de l'hébergement d'urgence : c'est assumer froidement de prendre le risque de multiplier par dix le nombre de personnes à la rue ; c'est condamner des femmes et des hommes à la violence, aux réseaux de prostitution, à la dépendance, à la maladie voire à la mort.

Il faut le dire, vous avez le sens du *timing* : alors que notre pays a été frappé la semaine dernière par une vague de froid intense, vous choisissez délibérément de laisser des familles, des femmes, des enfants dormir dehors. Il faut une indécence certaine pour faire de la rue un projet politique. Vous parlez d'appel d'air ; ce que je vois dans votre proposition, c'est un appel à l'indifférence et à l'inhumanité. Madame la rapporteure, l'accueil des personnes à la rue ne trie pas ; il ne contrôle pas ; il protège.

Permettez-moi de réagir à vos leçons de rigueur budgétaire. Quand elles viennent du parti des dîners fastueux et des dépenses détournées qui auraient pu mettre à l'abri des dizaines de personnes, là encore, elles relèvent de l'indécence.

Ce texte est une faute morale, une faute politique, une faute républicaine. Nous nous y opposerons fermement, parce que la solidarité n'est pas négociable et que l'humanité n'est pas conditionnelle.

Mme Josiane Corneloup (DR). Cela a été rappelé, l'hébergement d'urgence est en grande tension dans notre pays, alors que ses crédits sont passés de 1,9 milliard d'euros en 2017 à plus de 3 milliards en 2024. Toutefois, dans de nombreux territoires, seuls 10 % à 20 % des sollicitations aboutissent effectivement à une solution.

Cette saturation résulte en partie de l'éloignement progressif du dispositif de sa vocation première. La part des personnes immigrées dans l'hébergement d'urgence s'est fortement accrue ; 81 % des bénéficiaires sont de nationalité étrangère et 40 % à 60 % du total des occupants sont en situation irrégulière sur le territoire national.

Alors que l'hébergement d'urgence avait été conçu comme une réponse temporaire, 67 000 des quelque 200 000 personnes hébergées chaque année le sont dans des chambres d'hôtels louées par l'État, pour une durée moyenne de séjour qui dépasse désormais trois ans. Cette situation n'est satisfaisante pour personne : elle est coûteuse pour le contribuable ; elle est peu adaptée à l'accompagnement social des personnes hébergées ; elle réduit mécaniquement la capacité globale du dispositif à répondre aux urgences réelles.

C'est à cette dérive que la proposition de loi que nous examinons entend répondre. Elle part d'une volonté simple : rendre à l'hébergement d'urgence sa vocation première, qui est d'apporter une réponse immédiate mais temporaire aux personnes sans abri en situation régulière sur le territoire national. Le texte prévoit ainsi de limiter le maintien dans l'hébergement d'urgence aux personnes de nationalité française ou ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne, en instaurant un contrôle de la régularité du séjour dans un délai maximum d'un mois après l'admission. Lorsque ce contrôle établit que la personne est visée par une mesure d'éloignement du territoire, la structure d'hébergement met fin à sa prise en charge.

Continuer à faire comme si cette situation était tenable serait une forme de renoncement : renoncement à protéger les plus vulnérables de nos concitoyens ; renoncement à garantir l'efficacité de nos politiques publiques ; renoncement enfin à assurer des choix clairs en matière de maîtrise de l'immigration irrégulière.

Pour toutes ces raisons, le groupe Droite Républicaine votera cette proposition de loi.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Si on devait résumer cette proposition de loi en un mot, ce serait : la honte. Avec cette proposition de loi d'extrême droite, vous prévoyez de laisser à la rue toutes les personnes en situation administrative irrégulière ; ce faisant, vous remettez en cause l'accès inconditionnel à l'hébergement inscrit dans le code de l'action sociale et des familles.

En 2024, 912 personnes, dont 38 enfants, sont mortes à la rue en 2024. Allez-vous vérifier les papiers à l'entrée de la morgue ? Voilà quelle est la gravité de la situation. L'adoption de cette proposition de loi serait une rupture très grave avec les principes d'universalité et d'égalité des droits qui sont au fondement de la République et qui sont reconnus par la loi.

Non contente d'être inhumaine et discriminatoire, cette proposition de loi ne s'attaque pas aux causes de la saturation de l'hébergement d'urgence. Comme vous l'ont, avec beaucoup de patience, exposé les associations que vous avez auditionnées – j'étais présente –, la crise de l'hébergement d'urgence est d'abord et avant tout liée à la crise du logement, dont le gouvernement est le premier responsable. Selon le Samu social, dans la seule région d'Île-de-France, il y a plus de 8 000 demandes de logement social à jour dont les auteurs sont maintenus dans l'hébergement d'urgence. Le problème, c'est bien l'absence de parcours possible vers le logement : la durée moyenne de l'hébergement d'urgence ne cesse de s'accroître ; elle est passée de trois ans à trois ans et demi.

Cette crise reflète aussi l'impasse inhumaine des politiques de non-accueil. Votre répression de l'immigration fabrique des personnes en situation administrative irrégulière : en durcissant les conditions de renouvellement des titres de séjour, en dématérialisant les procédures, vous privez des gens de travail et de logement, les condamnant à la précarité. C'est à cette politique qu'il faut mettre fin au lieu d'inventer de nouvelles discriminations plébiscitées par l'extrême droite.

Le rôle de l'État est de protéger chacune et chacun. La dignité est la première des sécurités. Cela suppose d'allouer à l'hébergement d'urgence des moyens adaptés aux besoins : tout l'inverse de ce que l'État fait depuis des années, en prévoyant un budget structurellement insincère.

Face à cette indignité, le rôle des parlementaires est de faire respecter leur vote répété dans les débats budgétaires en faveur d'une augmentation du nombre de places d'hébergement d'urgence, et non d'organiser une discrimination supplémentaire d'une partie particulièrement vulnérable de la population.

Le groupe Écologiste et Social s'opposera résolument à cette proposition de loi indigne et continuera à se battre pour le droit à l'hébergement et au logement effectif pour toutes et tous.

M. Philippe Vigier (Dem). Le groupe Les Démocrates ne votera pas non plus cette proposition de loi.

Personne ne nie les difficultés de l'hébergement d'urgence, comme personne ne nie l'immense précarité de celles et ceux qui y ont recours.

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a été votée à l'initiative de Martin Hirsch, alors haut-commissaire dans le gouvernement Fillon, sous la présidence de Nicolas Sarkozy ; elle prévoyait l'insaisissabilité du RSA. À l'époque, c'était considéré comme essentiel.

Le préambule de la Constitution de 1946, qui a valeur constitutionnelle, dispose que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ».

Qu'il faille travailler sur l'exécution des OQTF ou limiter l'immigration, oui ; qu'il faille aller vers une allocation sociale unique, pourquoi pas ; mais cette proposition de loi renonce à des principes que votre famille politique a défendus ici même.

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). Le groupe Horizons & Indépendants est pleinement conscient de la sensibilité et de la complexité des enjeux : la question de l'hébergement d'urgence se situe au carrefour de plusieurs impératifs, la dignité humaine, la solidarité nationale, la maîtrise de l'immigration et la soutenabilité de nos politiques publiques. Face à ces défis, nous devons adopter une approche pragmatique et responsable.

Le constat est partagé : notre dispositif d'hébergement d'urgence est chroniquement saturé, malgré un effort financier considérable de l'État et un parc atteignant désormais plus de 200 000 places. Face à cette réalité, notre groupe considère qu'il est de la responsabilité du législateur d'examiner toutes les pistes permettant d'améliorer l'efficacité du dispositif et de mieux flécher les moyens disponibles vers les publics les plus vulnérables. L'augmentation continue des besoins, avec une population sans domicile estimée à 300 000 personnes, impose une réflexion approfondie sur l'accès à l'hébergement d'urgence.

Toutefois, cette proposition de loi soulève, en l'état, de sérieuses questions constitutionnelles et éthiques. Le droit à l'hébergement d'urgence se rattache à des droits fondamentaux, accordés à toute personne présente sur notre territoire quelle que soit sa situation administrative. Nous sommes également conscients des conséquences humanitaires qu'une telle mesure pourrait engendrer. L'exclusion automatique et immédiate des personnes sous OQTF risquerait de précipiter des milliers de personnes, dont des familles avec enfants, vers des situations encore plus précaires, ce qui pourrait être contre-productif en termes d'ordre et de santé publics.

C'est pourquoi notre groupe déposera un amendement de réécriture qui vise à réintroduire le dispositif prévu par l'article 67 de la loi « immigration » de 2024, censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif. Il prévoit que les personnes faisant l'objet d'une OQTF demeurent éligibles à l'hébergement d'urgence dans l'attente effective de leur départ ou jusqu'à l'expiration du délai qui

leur est accordé par l'OQTF afin de permettre un éloignement dans des conditions les plus dignes.

Mme Audrey Abadie-Amiel (LIOT). Je partage ce qui a été dit de l'inhumanité de cette proposition de loi.

Le dispositif d'hébergement d'urgence subit une extrême tension : les besoins augmentent, les capacités sont saturées, les acteurs de terrain sont soumis à des contraintes budgétaires et opérationnelles majeures. Dans ce contexte, toute évolution législative mérite d'être analysée avec sérieux et prudence.

L'hébergement d'urgence repose sur un principe fondamental, celui de l'inconditionnalité, consacré par le code de l'action sociale des familles et réaffirmé par la jurisprudence. Il constitue un droit de dernier recours destiné à protéger les personnes les plus vulnérables. Le remettre en cause revient à soulever des problèmes juridiques et humains considérables.

L'hébergement d'urgence ne saurait se substituer à une véritable politique du logement : le fait que des personnes y soient maintenues de façon prolongée est avant tout le symptôme d'un déficit de solutions de sortie, qu'il s'agisse de logements sociaux ou très sociaux, de logements accompagnés ou d'intermédiation locatives. La question n'est donc pas uniquement celle de l'accès ou du maintien dans l'hébergement, mais aussi celle de l'accompagnement social et de la capacité à organiser des sorties rapides et durables vers le logement.

Ce texte pose également la question de l'articulation entre la lutte contre le sans-abrisme et la politique migratoire. La gestion des flux migratoires appelle des réponses spécifiques en amont, notamment en matière d'OQTF. Déplacer les difficultés vers les dispositifs de solidarité de dernier recours ne résoudrait rien. Renforcer la stratégie Logement d'abord, engagée par l'État depuis 2018, apparaît être une réponse plus adaptée pour réduire durablement la pression sur les hébergements d'urgence.

Nous devons être vigilants sur la sécurité juridique et la mise en œuvre concrète du texte : il implique de contrôler les situations administratives, interroge le rôle des associations et n'anticipe pas les conséquences immédiates d'une interruption de prise en charge – autant de questions qu'il faut traiter dans le respect de nos principes constitutionnels et des réalités du terrain.

Pour toutes ces raisons, le groupe LIOT votera contre cette proposition de loi.

M. Yannick Monnet (GDR). Cette proposition de loi, bien qu'elle prétende ne pas remettre en cause le principe d'inconditionnalité de l'accueil d'urgence, vise bien à créer un nouveau régime de maintien dans l'hébergement d'urgence. En effet, le texte prévoit que seules les personnes de nationalité française ou ressortissantes de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou en situation régulière pourront bénéficier de l'accompagnement et du maintien dans

un hébergement d'urgence jusqu'à ce qu'une solution stable leur soit proposée. Autrement dit, il s'agirait de créer un droit à l'hébergement d'urgence discriminant, en fonction de la nationalité : à rebours de tout principe de dignité, la loi désignerait qui mérite d'être protégé et secouru – et qui ne le mérite pas.

Pour justifier cette restriction inédite, la proposition de loi évoque la saturation de l'hébergement d'urgence et le coût que représente la prétendue suroccupation par ceux qu'elle nomme les « immigrés illégaux ». Mais ces arguments sont tronqués à des fins pernicieuses, celles d'alimenter un imaginaire raciste qui assimile notamment l'exclusion sociale et économique à l'immigration.

Pourtant, à la lecture des rapports cités par l'exposé des motifs, on note que la Cour des comptes comme les inspections générales soulignent unanimement le fléau du sous-financement chronique de l'hébergement d'urgence. Vous dites que les occupants sont à 60 %, des « immigrés illégaux » ; selon le rapport du sénateur Dallier repris par la Cour des comptes, ce sont en réalité, à 40 % ou 50 %, des « personnes à droits incomplets », autrement dit, des personnes en attente de régularisation, souvent aux prises avec un système administratif kafkaien et défaillant. À l'époque de cette évaluation, en 2021, il s'agissait aussi de demandeurs d'asile qui se déportaient vers l'hébergement d'urgence dit généraliste en raison de la crise du covid.

Cette proposition de loi ne repose sur aucun argument tangible. Son adoption aurait pour effet désastreux d'augmenter le nombre de personnes jetées à la rue, de légaliser le tri des personnes dans l'accès à l'hébergement d'urgence, et enfin de créer un grave précédent, celui d'inscrire le droit à discriminer dans la loi.

M. Éric Michoux (UDR). Je suis très heureux de constater que Mme Blin et ses collègues décident à leur tour de lutter contre l'immigration irrégulière. Sur les mariages blancs, nous avions voté ensemble pour que les personnes en situation irrégulière ne puissent pas se marier ; mais, le jour du vote en séance publique, vous étiez trois ! Finalement, on voit que vos valeurs se rapprochent des nôtres ; vous revenez à la maison, c'est très bien.

Il est important que les personnes en situation irrégulière ne bénéficient pas des mêmes avantages que les personnes en situation régulière. D'ailleurs, vous n'interdisez pas que les personnes en situation irrégulière accèdent à un hébergement ; vous demandez seulement qu'elles n'y soient pas maintenues pendant une période trop longue. Nous vous suivons dans cette démarche.

Il faut reconnaître que le bal des hypocrites n'est pas tellement de votre côté, mais plutôt de celui des gauchistes : j'aimerais bien savoir combien d'entre vous, avec vos larmes de crocodile et votre attitude faussement humaniste, ont accueilli chez eux une personne en situation irrégulière ! Ah, pour ça, vous n'êtes plus très nombreux !

Nous sommes cohérents et sérieux, et nous pensons que les personnes en situation régulière, comme les Français d'ailleurs, doivent avoir des avantages par

rapport à celles en situation irrégulière. Nous voulons être clairs, comme 90 % des Français le demandent. Nous voterons donc cette proposition de loi.

Mme Anchya Bamana (RN). Cette proposition de loi a le mérite de s'attaquer au sujet de l'hébergement d'urgence. Ce dispositif de solidarité sociale, fait pour pallier l'urgence, arrive au bout de sa logique. Le constat est implacable : les moyens ont doublé en dix ans mais le système refuse 60 % des demandes formulées. Quelle conclusion faut-il en tirer ? Pourquoi ce système d'aide d'urgence, dont la France peut être fière, ne fonctionne-t-il pas ? La Cour des comptes nous donne la réponse : les étrangers en situation irrégulière représentent entre 40 % et 60 % des occupants. Le Samu social ajoute que la durée moyenne de séjour en hôtel atteint désormais trente-sept mois. Ces deux chiffres sont terribles ; ils montrent l'échec du dispositif. Trente-sept mois, ce n'est plus de l'urgence, c'est un mode de logement ; 40 % à 60 % d'étrangers en situation irrégulière, ce n'est plus de la solidarité d'urgence mais un système de sas d'accueil.

La vraie question, le seul problème que nous devons traiter en tant que nation, c'est celle de notre politique migratoire. Je suis élue d'un département d'outre-mer, Mayotte, où nous vivons tous les jours une submersion migratoire venue des Comores, des régions d'Afrique des Grands Lacs ou de Somalie. Les étrangers continuent de déferler sur le sol français malgré le passage du cyclone Chido, et nous ne faisons rien pour endiguer le flot. C'est nous qui entretenons ce système par notre immobilisme, notre manque de fermeté et nos politiques molles.

Le groupe Rassemblement National votera pour cette proposition de loi, mon amendement proposant une réécriture uniquement technique de l'article.

M. le président Frédéric Valletoux. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Vous n'êtes pas sérieux. Si l'on trouve des étrangers dans les centres d'hébergement d'urgence, c'est parce que vous leur avez interdit de travailler et d'avoir un logement ! Ne faites donc pas semblant de vous en étonner. Malgré tout, des dizaines de milliers d'entre eux travaillent : de nombreux secteurs ont institutionnalisé le recours à des travailleurs sans-papiers – La Poste, par exemple, le fait *via* des prestataires.

Les associations nous expliquent que le véritable problème, c'est la crise du logement, mais vous manquez singulièrement de courage en la matière. Notre pays compte 3,1 millions de logements vacants, les résidences secondaires occupent 10 % du parc immobilier et 3,5 % des propriétaires possèdent à eux seuls la moitié des logements en location ; pourtant, au lieu de lutter contre ce phénomène, le Rassemblement national défend les multipropriétaires. En refusant que ces personnes soient hébergées, vous les obligerez à dormir dehors, puis vous les filmerez en déplorant que l'immigration produise du bordel dans nos rues ! Le racisme dont vous faites preuve a donc quelque chose de monstrueux – il va mettre des enfants à la rue –, mais il montre surtout que vous êtes des clowns : ce sont vos

propositions qui sont responsables de ces situations inhumaines, du chaos migratoire et de l'errance administrative.

M. le président Frédéric Valletoux. Tous les arguments sont recevables mais le mot de racisme n'est pas le bienvenu, d'abord parce qu'il est qualifié pénalement. Modérez votre expression, s'il vous plaît.

Mme le rapporteur. Tout ce qui est excessif est insignifiant. De tels procès en inhumanité ou en racisme, venant de la gauche, de l'extrême gauche et de tous les moralisateurs du XXI^e siècle, ne m'étonnent guère, mais il me semble que nous ne vivons pas dans le même pays. Vous auriez pu légitimement nous faire la morale s'il n'y avait personne dans la rue, s'il n'y avait pas de bidonvilles à Paris, si les structures d'hébergement d'urgence n'étaient pas saturées de demandes, au point que des Français ne peuvent y accéder – je le dis avec d'autant plus de gravité que dernièrement, à Angers, un SDF est décédé dans la rue. Vous refusez de considérer avec lucidité les causes de ces difficultés, qui sont pourtant bien établies.

J'aurais apprécié, madame Simonnet, que vous consaciez davantage de temps aux auditions que nous avons menées, car les données transmises par les opérateurs associatifs assurant, en délégation de service public, l'accompagnement social des personnes vulnérables, ainsi que par plusieurs administrations, constituent le fondement de cette proposition de loi. Les chiffres sont très clairs : 40 à 60 % des personnes qui sont accueillies dans les structures d'hébergement d'urgence sont des étrangers en situation irrégulière. Ces structures ont pourtant bénéficié d'un triplement des crédits et je ne peux pas vous laisser dire que le problème se résume à la crise du logement, alors que les dépenses publiques en faveur du logement atteignent au total 38 milliards d'euros et que plus de 5 millions de Français vivent dans des logements sociaux. Notre système social est très généreux en la matière.

Le temps moyen passé dans les structures d'hébergement d'urgence s'élève à trois années et demie. Trouvez-vous humain d'accueillir si longtemps des familles – des femmes et des enfants – dans des hôtels ? C'est votre vision de l'humanité ; ce n'est pas la mienne ! Par définition, l'hébergement d'urgence existe, d'après nos lois, pour répondre de manière temporaire à des situations d'urgence.

Au-delà des nuitées à l'hôtel, dont le nombre croît, il existe deux types de structures destinées à accueillir les personnes dont nous parlons : d'une part le dispositif national d'accueil (DNA), et d'autre part les structures généralistes d'hébergement d'urgence. Il y a entre les deux une différence substantielle de pilotage : le premier est piloté par l'Ofii, qui assure un fléchage, un suivi et un accompagnement rigoureux des bénéficiaires. Or, lorsqu'ils sont déboutés, les demandeurs d'asile hébergés dans le cadre du DNA sont réorientés vers le parc généraliste. C'est là tout le problème : s'y retrouvent des personnes qui, profitant de nombreux dispositifs en leur faveur, n'ont plus aucune raison de quitter le territoire national. Les mesures dont bénéficient les étrangers, y compris ceux qui sont en

situation irrégulière, en matière de soins – en particulier l'aide médicale de l'État –, se conjuguent en effet avec la politique du logement pour créer un appel d'air.

Vous dites que l'exigence d'humanité commande d'accueillir toute personne même si elle enfreint les lois et les règlements en vigueur dans notre pays, mais c'est en réalité profondément injuste et même inhumain à l'égard des Français. Les structures en question sont financées par les contribuables français qui se lèvent tous les matins, travaillent, fournissent des efforts et paient des impôts, mais elles bénéficient à des clandestins qui sont en situation illégale : ce n'est pas normal ! Votre idéologie et votre militantisme vous regardent, mais nous sommes législateurs : nous devons restaurer l'équité et la justice des dispositifs publics. (Vives exclamations.)

M. le président Frédéric Valletoux. Écoutez la rapporteure, s'il vous plaît, même si les oppositions sont tranchées et le propos peu consensuel. Le sujet est loin d'être épuisé et vous aurez la parole en temps voulu.

Mme le rapporteur. Je n'ai de leçon à recevoir de personne et si vous refusez de voir la réalité, c'est votre affaire ; pour ma part, je m'attache à rétablir cohérence et rigueur dans l'usage des deniers publics et dans la conduite des politiques publiques. La réponse au procès en inhumanité que vous me faites se trouve dans le rapport que je vous ai transmis.

Au contraire de ce que vous prétendez, je ne propose aucune sortie sèche de ces structures d'urgence. L'État a créé des mécanismes d'aide au retour volontaire qui sont très généreux et dont il est dommage que vous n'ayez pas parlé. Les personnes en situation irrégulière bénéficient ainsi de places d'hébergement dans les dispositifs de préparation au retour, qui sont certes en nombre limité, ainsi que de billets d'avion vers leur pays d'origine. De tels centres sont parfaitement appropriés à l'accueil de personnes censées quitter le territoire national, au contraire des structures d'hébergement d'urgence dont la vocation est de prendre en charge des hommes, des femmes et des enfants qui, eux, se conforment aux lois et règlements de notre pays.

Ce n'est pas à la solidarité nationale de financer massivement ce système. Comme l'indique notamment la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, les crédits sont hors de contrôle et si nous voulions répondre à l'ensemble des demandes, sans même prendre en compte la pression migratoire qui est avérée, il faudrait doubler le parc d'hébergement d'urgence ! La situation budgétaire de la France fait que nous n'en avons pas les moyens ; il paraît donc cohérent de veiller à la bonne utilisation des deniers publics en réservant ce soutien à certaines catégories de personnes. Si nous voulons lutter contre l'immigration illégale, un état des lieux de l'hébergement d'urgence s'impose, parce que celui-ci crée un appel d'air en permettant aux personnes en situation irrégulière de rester pendant de longs mois sur notre territoire grâce à la solidarité nationale.

Article unique : Introduction d'un critère de régularité du séjour conditionnant le maintien dans l'hébergement d'urgence

Amendements de suppression AS1 de Mme Karine Lebon, AS3 de Mme Sandrine Runel, AS4 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi et AS6 de Mme Danielle Simonnet

M. Yannick Monnet (GDR). Vous dites que notre système social est excessivement généreux, mais peut-on parler de générosité dans une société qui produit 10 millions de pauvres et dans laquelle 15,4 % de la population vit sous le seuil de pauvreté ? Votre proposition de loi ne traite pas le fond du problème : vous vous contentez de proposer un tri des personnes en fonction de leur nationalité, lequel déterminera leur maintien ou non en hébergement d'urgence.

Je suis consterné qu'un tel texte puisse venir des Républicains, ce parti de la droite républicaine que je considérais comme gaulliste et avec lequel j'ai toujours pensé que le débat démocratique était possible. Une telle proposition de loi fait, dès son intitulé, sauter la frontière qui vous séparent encore de l'extrême droite. Vous abordez une question de fond, celle du sous-financement de l'hébergement d'urgence – sujet que je connais bien puisque j'ai travaillé dessus pendant dix ans –, sans jamais proposer de moyens supplémentaires. L'Ofii en a pourtant besoin, contrairement à ce que vous dites, pour traiter tous les sujets qui lui incombent, notamment l'orientation des demandeurs d'asile ; on manque de places et toutes les demandes ne peuvent être traitées dans de bonnes conditions. Vous n'en parlez pas ! Vous préférez opérer un tri qui, vous l'espérez, libérera des places.

Mme Sandrine Runel (SOC). La rue tue. Ces dernières semaines, près de dix personnes sont mortes de froid à Paris, à Reims, à Metz ou en Eure-et-Loir et tous les ans, plus de 900 personnes perdent la vie faute d'hébergement. Or le projet des Républicains, qui consiste à abandonner à la rue des milliers de personnes au motif qu'elles sont sans-papiers, va faire exploser le nombre de ces victimes. Ce n'est d'ailleurs pas la première proposition de votre groupe en ce sens ! Depuis son entrée en fonctions, l'actuel ministre du logement Vincent Jeanbrun, qui est issu de vos rangs, multiplie les mesures à l'encontre des plus précaires – mesures antisquat, projets d'expulsion locative – et refuse d'augmenter le nombre de places en hébergement d'urgence. En cela, il n'a rien à envier à l'un de ses prédécesseurs, Guillaume Kasbarian.

Voir des ministres du logement aggraver le sans-abrisme en France, c'est un comble et, surtout, une véritable tragédie. Ceux qui devraient offrir un toit proposent un banc. Le logement est pourtant la clef de voûte de l'intégration et je veux vous poser une question, vous qui avez pour projet de mettre à la rue des milliers de personnes : comment peut-on conserver son emploi ou passer un entretien d'embauche quand on dort dehors ? Comment peut-on rester en bonne santé ou éduquer ses enfants quand on dort dehors ?

En voulant introduire la préférence nationale dans l'accueil d'urgence, vous transformez des dispositifs d'hébergement en simples centres de tri. Mais, sachez-le, les travailleurs sociaux ne sont pas là pour exécuter vos obsessions idéologiques ! Les professionnels, les bénévoles, les associations et les centres communaux d'action sociale, qui se démènent pour maintenir à bout de bras un système privé des moyens nécessaires, n'ont pas vocation à devenir des agents de tri administratif. Pour protéger l'accueil inconditionnel et préserver notre humanité, nous, socialistes, demandons la suppression de cet article unique.

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). Le groupe La France insoumise s'oppose évidemment à cette proposition de loi et demande donc la suppression de son article unique. Les leçons d'humanité et de morale n'étant d'aucune utilité, je me contenterai de rappeler que cet hiver, à Nantes, deux personnes sont mortes dans la rue à cause du grand froid. Je ne me soucie absolument pas de leur nationalité : ce qui compte pour moi, c'est qu'elles auraient dû être à l'abri. Voilà ce qui devrait nous préoccuper ! Au lieu de cela, vous vous acharnez à opérer un tri selon la race.

Vous souhaitez en réalité transformer l'hébergement d'urgence en antichambres des centres de rétention administrative. Vous voulez envoyer des agents préfectoraux dans les centres d'hébergement pour vérifier qui est bien français et qui ne l'est pas, mais que faites-vous des enfants, notamment s'ils sont français et que leurs parents ne le sont pas ? On expulse tout le monde ? En France, 70 000 enfants sont à la rue ! Dans nos écoles, partout sur le territoire, des parents d'élèves se mobilisent pour aider ces enfants qui dorment dans la rue, que ce soit isolément ou avec leurs parents sans-papiers ! Notre préoccupation devrait être de les accueillir et la seule morale m'impose de repousser votre texte.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Ce texte est symptomatique de l'alliance entre les droites et l'extrême droite. Ce matin, il y a vraiment deux salles, deux ambiances : pendant que nous examinons ce texte infâme, notre collègue Arnaud Bonnet organise, avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), un séminaire sur le sujet des mineurs non accompagnés (MNA). Dans l'avis essentiel qu'elle a rendu en juin 2025, la CNCDH a réaffirmé la nécessité absolue de considérer les enfants comme tels, quelle que soit leur situation administrative, et il en va de même pour les familles dans leur ensemble. Le code de l'action sociale et des familles doit être respecté !

J'ai assisté aux auditions du Samu social, de la Fondation pour le logement des défavorisés, de la Croix-Rouge et du groupe SOS. Nous en avons été informés la veille, ce qui explique l'absence de nombreux collègues – je n'ai moi-même pas pu suivre l'intégralité des échanges. Je sais néanmoins qu'aucune association n'a jugé votre proposition de loi acceptable et que toutes ont été consternées par votre incomptance sur le sujet – vos questions ont révélé le puits abyssal de votre ignorance.

Vous devez par ailleurs prendre conscience que la crise de l'hébergement d'urgence est d'abord une crise du logement : la priorité absolue, c'est de

développer une politique en faveur du logement. Elle est ensuite le résultat des politiques scandaleuses menées par les gouvernements successifs, qui fabriquent des personnes en situation administrative irrégulière et les condamnent à la grande précarité. Nous ne résoudrons le problème de la saturation qu'en développant le logement et en régularisant.

Mme le rapporteur. Nous avons pu constater que nos collègues n'ont pas perdu leur fibre militante et partisane.

Monsieur Monnet, je traite le fond du problème ! Les étrangers en situation irrégulière, déboutés de leur demande de droit d'asile, n'ont rien à faire sur le territoire national ; nous devons tout mettre en œuvre pour les renvoyer dans leur pays. C'est de cette manière que nous lutterons contre l'immigration illégale et que nous donnerons de l'air à nos structures d'hébergement d'urgence. Pouvez-vous me dire, par ailleurs, de quelle manière le tri dont vous parlez est effectué ? Dans l'état d'engorgement que connaissent les structures en question, savez-vous sur quels critères se fonde la décision d'accueillir ou non les personnes qui en font la demande ? La réalité, c'est qu'un tri existe, parce que nous ne pouvons pas accueillir tout le monde, et que ce tri est effectué sur la base d'un seul critère, le degré de vulnérabilité. La question de savoir si ceux qui s'opposent au texte ont accueilli des clandestins chez eux me paraît pertinente : la générosité dont vous vous targuez, commencez par l'appliquer chez vous !

Madame Simonnet, les MNA relèvent des départements. L'accueil de personnes prétendument mineures a suffisamment fait polémique : vous savez que nombre d'entre elles refusent de faire évaluer leur minorité pour éviter d'être soumises aux règles applicables aux majeurs. La jurisprudence a déduit de certaines dispositions du code de l'action sociale et des familles l'existence d'un principe d'accueil inconditionnel. Vous vous appuyez sur cette interprétation, mais un tel principe n'existe pas dans la loi ! Rien n'interdit au législateur de revenir dessus en définissant des critères plus objectifs, qui permettent de mener une politique migratoire cohérente et compatible avec l'exigence de solidarité nationale.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Relisez les textes ! Vous allez aussi revenir sur la Déclaration des droits de l'homme ?

Mme le rapporteur. Je peux terminer, madame Simonnet ?

Mme Danielle Simonnet (EcoS). On mesure bien votre attachement à la République !

M. le président Frédéric Valletoux. S'il vous plaît ! Des interruptions incessantes mènent inévitablement à un brouhaha général. Madame Simonnet, écoutez les arguments de Mme Blin ; vous avez parfaitement le droit de les contester mais vous aurez l'occasion de le faire ensuite. Chacun doit pouvoir s'exprimer.

Mme le rapporteur. Le principe d'accueil inconditionnel dont vous vous prévalez ne peut occulter la nécessité d'adopter, à l'égard des Français, une ligne de conduite cohérente en matière de politiques publiques.

La lutte contre l'inflation migratoire suppose aussi de mettre en œuvre les mécanismes d'aide au retour. S'agissant notamment des retours contraints, nous avons beaucoup de mal à obtenir des laissez-passer consulaires, ce qui coûte très cher aux deniers publics. En revanche, dans le cadre des retours volontaires, l'obtention de ces laissez-passer ne pose généralement aucune difficulté ; nous nous devons donc de déployer ces dispositifs. Il y a là un enjeu essentiel dont les opérateurs doivent se saisir ! Certains d'entre eux agissent de manière militante au lieu de contribuer à la bonne cohérence des politiques publiques ; ils ont ainsi refusé d'appliquer une circulaire de 2017, alors qu'elle aurait pu permettre de conjuguer la régulation des flux migratoires et l'accueil des personnes qui en ont le plus besoin.

J'ajoute qu'un pilotage efficace des dispositifs d'urgence est possible. Le DNA, qui est piloté par l'Ofii, le démontre en assurant bien davantage de retours que les mécanismes généralistes.

Enfin, je rappelle que certains pays européens ont instauré des restrictions de ce type : la France fait désormais figure d'exception. Eu égard à la situation que nous subissons, il convient de réduire l'accès à l'hébergement d'urgence aux personnes qui respectent les règles et les lois de notre pays.

Avis défavorable à ces amendements de suppression.

M. le président Frédéric Valletoux. Quatre orateurs sont inscrits. Nous passerons ensuite au vote.

Mme Stella Dupont (NI). Bien que respectueuse des opinions formulées par les uns et les autres, j'avoue être triste de voir les Républicains défendre une proposition qui n'est pas républicaine. Le sujet de l'immigration se trouve ici instrumentalisé et le diagnostic que vous posez, madame la rapporteure, n'est pas le bon ; il en va donc de même pour les réponses que vous avancez.

Un rapporteur se doit d'éclairer la commission de la façon la plus objective possible. S'agissant de l'aide au retour volontaire, que vous remettez en cause, de nombreux rapports très sérieux démontrent qu'en France et dans différents pays de l'Union européenne, c'est la politique la plus efficace et la moins onéreuse pour assurer le retour des personnes concernées dans leur pays d'origine.

Cette proposition de loi, qui vise à mettre dehors des hommes, des femmes et des enfants alors qu'il y a déjà trop de personnes – et de morts – dans nos rues, ne me semble absolument pas judicieuse.

M. Ludovic Mendes (EPR). Vos explications nous interpellent, madame la rapporteure, parce qu'elles ne correspondent pas vraiment au texte que nous sommes en train d'examiner. Nous sommes confrontés à un problème d'ordre

administratif : certaines personnes se retrouvent sous OQTF simplement parce que la préfecture n'a pas traité leur dossier à temps. Vous parlez de clandestins et de personnes en situation irrégulière, mais vous vous gardez bien d'évoquer les passeurs ou les exploiteurs qui les font travailler et les logent de manière indigne ! Aucun de ces sujets, dont l'importance est pourtant cruciale pour notre nation, n'est mis sur la table. Arrêtez d'inventer de faux problèmes !

En 2023, quand cette proposition était arrivée du Sénat, nous l'avions déjà rejetée avec force ; elle nous paraissait inconstitutionnelle et contraire au principe même de l'accueil d'urgence, qui doit être inconditionnel car le fait que des personnes vivant dans la rue aient ou non des papiers importe peu. Il y a encore trop de personnes qui meurent dehors chaque année, notamment l'hiver. Un tel texte ne résoudra en rien le problème du manque de places en hébergement d'urgence ni celui des OQTF ; il est détaché de la réalité et nous soutiendrons les amendements de suppression.

M. Olivier Fayssat (UDR). Une fois n'est pas coutume, je soutiendrai cette proposition des Républicains. Nous devons reconnaître son pragmatisme : à défaut de vivre dans un monde meilleur, où le nombre de places d'hébergement correspondrait à la demande, ou dans un monde idéal, où plus personne n'aurait besoin d'hébergement d'urgence, il faut s'adapter. Le mot « racisme » a été plusieurs fois prononcé, mais j'ai l'impression que certains ne le comprennent pas bien. Par exemple, si un arbitrage doit être fait entre un citoyen français de couleur noire et un clandestin de race blanche, pour reprendre votre terminologie, le texte de Mme Blin permettra de trancher en faveur du citoyen français, non parce qu'il est noir mais parce qu'il a peut-être cotisé, par le passé, pour financer le système, avant qu'un accident de vie ne l'amène à avoir besoin d'un hébergement d'urgence.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). La nausée !

M. Olivier Fayssat (UDR). Vous ne devriez pas avoir la nausée ! Mes propos sont parfaitement humains et logiques ; ils n'ont absolument rien de choquant et j'ai d'ailleurs le soutien d'Anchya Bamana, ce qui me rassure toujours.

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). Je pensais être à la commission des affaires sociales mais à vous entendre parler sans cesse de droit des étrangers, il me semble que nous sommes plutôt en commission des lois ! L'avantage, c'est que c'est ma spécialité. Vos propos, madame la rapporteure, contiennent quelques contre-vérités. Vous nous dites que toute l'Europe a pris de telles mesures, en donnant l'exemple du Danemark. Mais pourquoi ne précisez-vous pas qu'au Danemark, le sans-abrisme est interdit – on y fait la chasse aux sans-abri –, et que plusieurs juridictions européennes contestent ses pratiques en la matière ? Vous citez aussi le cas de l'Italie mais depuis l'arrivée au pouvoir de Giorgia Meloni et surtout depuis l'adoption du décret-loi Salvini de juin 2025, on assiste à l'explosion des bidonvilles partout dans le pays ; seuls l'Église et les travailleurs sociaux indépendants peuvent désormais agir pour y remédier. Ce que vous voulez pour la France ferait de nous une petite nation ! D'autres solutions sont possibles, qu'il s'agisse d'effectuer des

réquisitions ou d'augmenter les moyens pour l'hébergement d'urgence, et notre objectif devrait être le suivant : aucune personne à la rue. C'était la promesse du candidat Macron en 2017 ; en 2027, il faudra faire mieux !

Mme le rapporteur. Monsieur Mendes, tarir les flux de l'immigration irrégulière et s'attaquer aux passeurs passe aussi par la suppression des dispositifs de notre droit qui créent des effets d'aubaine, tels que l'hébergement d'urgence. Vous retrouverez mes propositions à la page 13 du rapport.

Madame Dupont, il y a peut-être certaines choses que vous n'avez pas entendues. J'explique en page 14 qu'une politique volontariste d'expulsion des clandestins hébergés est nécessaire. Cela passe à la fois par les retours contraints, donc par l'exécution indispensable des OQTF, mais également par l'aide au retour volontaire, qui est un levier peu exploité et assez intéressant car il rend les laissez-passer consulaires plus faciles à obtenir que dans le cadre d'un retour contraint. L'aide au retour volontaire participerait ainsi à désengorger les centres d'accueil et d'hébergement d'urgence.

La commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article unique est supprimé et les amendements AS5 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé, AS2 de Mme Anchya Bamana et AS7 et AS8 de Mme Anne-Laure Blin tombent.

La commission ayant supprimé l'article unique de la proposition de loi, celle-ci est rejetée.

*
* * *

L'article unique de la proposition de loi ayant été supprimé, le texte est considéré comme rejeté par la commission. En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

➤ *Table ronde avec des acteurs associatifs :*

- **Fondation pour le logement des défavorisés** – **M. Manuel Domergue**, directeur des études
- **Croix-Rouge française*** – **Mme Camille Joubert**, directrice de la filière Lutte contre les exclusions, et **M. Pierrick Brondel**, directeur adjoint
- **Samusocial de Paris** – **Mme Vanessa Benoit**, directrice générale
- **Groupe SOS*** – **Mme Gaëlle Tellier**, vice-présidente en charge des solidarités

➤ **Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)** – **M. Didier Leschi**, directeur général

➤ **Direction générale des étrangers en France (DGEF)** – **M. Cyriaque Bayle**, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière

➤ **Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes** – **M. Jérôme d'Harcourt**, délégué interministériel

➤ **Observatoire de l'immigration et de la démographie** – **M. Nicolas Pouvreau-Monti**, directeur général, et **M. Grégoire Daubigny**, directeur des relations institutionnelles

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.