



Jurislogement

HCLPD

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

NOTE JURIDIQUE

LE PRINCIPE DE L'ACCUEIL
INCONDITIONNEL AU REGARD DE LA
JURISPRUDENCE

2012 - 2018

SOMMAIRE

PROPOS INTRODUCTIFS	2
UNE OBLIGATION DE MOYENS DE L'ADMINISTRATION.....	5
Appréciation souple des diligences de l'État.....	5
Validation du principe de priorisation des demandeurs par l'État	7
UNE APPRECIATION STRICTE DE LA DETRESSE PAR LE JUGE	9
Une appréciation toujours plus stricte de la notion de détresse définie par la loi.....	9
La combinaison des facteurs de détresse : l'absence de caractère alternatif	11
Création de nouvelles conditions d'accès à l'hébergement par la jurisprudence	12
UNE REMISE EN CAUSE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ?.....	16
L'intérêt supérieur de l'enfant.....	16
Une position contraire à la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme ?	17

Remerciements à Orane Lamas pour la réalisation de cette étude dans le cadre de son stage de fin de Master 2 au sein de la Fondation Abbé Pierre, en 2018.

PROPOS INTRODUCTIFS

Depuis 2009, le législateur français a consacré le droit pour toute personne sans abri et en situation de détresse, d'avoir accès à une solution d'hébergement. En effet, le premier alinéa de l'article L.345-2-2 du CASF reconnaît **le droit d'accéder à un hébergement à toute personne de manière inconditionnelle**.

L'article L.345-2-3 du même code érige un principe de **continuité** (à savoir le droit au maintien en hébergement) et de **stabilité** de l'hébergement. La personne hébergée peut se voir orienter vers une autre structure mais ne doit, selon les textes, pas être remise à la rue.

Sur cette base juridique, le juge a consacré, à travers sa jurisprudence, un droit d'accéder à un hébergement d'urgence pour les personnes sans abri et de s'y maintenir jusqu'à une orientation vers une solution d'habitat stable et adaptée à leurs besoins.

Un arrêt du Conseil d'État du 10 février 2012 a consacré **le droit d'accéder à un hébergement en tant que liberté fondamentale**. Une décision du Tribunal administratif de Paris¹ a quant à elle considéré que **le droit au maintien constituait également une liberté fondamentale**. Si les textes semblent clairement soumettre l'État à une obligation de résultat – qui ressort également des travaux parlementaires², leur interprétation restrictive par le Conseil d'État fait apparaître une obligation de moyens³. Il conditionne le droit à l'hébergement d'urgence à **une mise en balance entre la situation de détresse des personnes et les diligences de l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose**.

En outre, l'absence d'hébergement est susceptible de violer d'autres libertés fondamentales telles que la dignité de la personne humaine, l'interdiction de traitement inhumain et dégradants et l'intérêt supérieur de l'enfant⁴.

Cette note s'inscrit dans les travaux menés par le Haut Comité au Logement pour les Personnes Défavorisées (HCLPD) en matière de droit à l'hébergement. Elle part du constat réalisé sur plusieurs territoires français que les principes de continuité et d'inconditionnalité de l'hébergement ne guident plus l'action des pouvoirs publics.

1 TA Paris, 11 janvier 2013, n°1300311/9 (63)

2 Voir en ce sens l'adoption de l'amendement n°601 lors des discussions en séance publique relatives à la Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

3 CE, 10 février 2012, Fofana, n°356456 (N°1), reconnaissant qu' « **une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut [...] faire apparaître [...] une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour l'intéressé** ».

4 TA Mayotte, 17 décembre 2018, n°1801909 (71)

Elle cherche à traduire en droit une réalité politique en mettant en correspondance l'esprit de la loi et l'interprétation qui en est faite par les juges. Elle complète ainsi le rapport du HCLPD intitulé « *Cinq conditions d'accès à la mise en œuvre du logement d'abord* » dans sa partie consacrée à l'inconditionnalité de l'hébergement.

Dans cet objectif, elle analyse l'évolution de la jurisprudence à partir d'un échantillon de 71 décisions, compilées grâce aux remontées associatives et d'avocats et aux bases de données juridiques Dalloz et Lexis360. Ces décisions ont pour la plupart été rendues par les juridictions administratives, sur la base du code de l'action sociale et des familles, dans le cadre de recours en **référé-liberté**⁵ visant à faire constater une carence de l'État (en l'occurrence, le préfet) constitutive d'une atteinte grave et manifeste au droit à l'hébergement et à l'enjoindre à proposer une solution d'hébergement. Certaines d'entre elles concernent des demandes dirigées contre l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) dans l'exercice de ses obligations en matière de conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, parmi lesquelles figure l'hébergement⁶. Ces décisions ont été prises sur la base du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les juges se sont prononcés en faveur des personnes sans abri dans quarante-cinq des 71 décisions analysées. Cependant, même les décisions positives, par leur raisonnement, laissent apparaître le caractère restrictif de l'appréciation du juge administratif dans ce domaine, puisque beaucoup d'entre elles sont relatives à des situations dramatiques.

Le Conseil d'État fait preuve d'une sévérité particulière, en concluant plus rarement que les tribunaux de première instance à la carence de l'État et à l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

L'analyse des décisions met en lumière plusieurs éléments, à commencer par **le constat d'une appréciation toujours plus restrictive des juges administratifs qui, sous l'impulsion du Conseil d'État, ont pris le contrepied du principe d'inconditionnalité du droit à l'hébergement pourtant clairement affirmé par les textes.**

Ceci s'observe à travers le poids de plus en plus important des diligences accomplies par l'administration, tandis que parallèlement l'appréciation de la situation de détresse médicale, psychique ou sociale des personnes sans abri est de plus en plus exigeante.

S'agissant du **droit au maintien et donc du principe de continuité de l'hébergement d'urgence**, très peu de décisions concernent directement des recours contre une décision administrative en vertu de laquelle il a été mis fin à l'accueil dans une structure d'hébergement. Cela s'explique certainement par le fait que les personnes n'ont pas le temps de former un recours avant de devoir quitter un hébergement et saisissent donc plutôt le juge des référés en vue de se voir attribuer une nouvelle place d'hébergement⁷, une fois à la rue. Lorsque ce moyen est soulevé par les requérants, le juge a pu ne pas analyser la légalité de la décision de remise à la rue et se contenter d'enjoindre le préfet à héberger⁸.

5 Article L.521-2 du Code de Justice Administrative (CJA)

6 Article L.744-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile (CESEDA)

7 En vertu de l'article L.521-2 du Code de Justice Administrative (CJA)

8 TA Lyon, 25 avril 2014, n°1402956 (N°6)

La décision de fin de prise en charge peut aussi faire l'objet d'un recours en référé suspension en vue d'en contester la légalité. Le juge des référés a ainsi pu constater que des requérants étaient « *sans la moindre solution d'hébergement stable et exposés au risque imminent de se retrouver sans abri* ». Le juge a alors ordonné la suspension de l'exécution de la décision litigieuse pour défaut de base légale.

UNE OBLIGATION DE MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Dans sa décision de principe dite « Fofana » du 10 février 2012, le Conseil d'État a reconnu le droit à l'hébergement d'urgence tel que prévu par l'article L.345-2-2 du CASF **comme une liberté fondamentale**. Il a admis qu'une carence caractérisée dans la mise en œuvre des obligations incombant aux autorités de l'État pouvait être constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. La Haute juridiction administrative a dans le même temps dégagé plusieurs éléments dont le juge doit tenir compte dans son contrôle. Parmi ces éléments, on retrouve l'appréciation des « *diligences accomplies par l'administration* » en tenant compte « *des moyens dont elle dispose* ».

L'APPRECIATION SOUPLE DES DILIGENCES DE L'ÉTAT

Dans les décisions analysées, parmi les arguments (récurrents) avancés par le préfet pour justifier de ses diligences, on retrouve :

- la saturation du dispositif d'hébergement d'urgence ;
- le pourcentage de personnes ayant pu bénéficier d'un hébergement d'urgence ;
- le pourcentage d'augmentation du nombre de places ;
- le nombre important de personnes dans une situation « similaire », elles aussi en attente d'un hébergement.

Si l'on suit le raisonnement de l'État, le manque de places justifie l'absence de réponse à une demande d'hébergement et au sans-abrisme ; de nouvelles places sont créées chaque année, mais la saturation des dispositifs subsiste et est insurmontable. Or, L'État ne fournit manifestement pas les moyens nécessaires pour répondre aux besoins.

Les juges administratifs reconnaissent généralement la saturation avérée des capacités d'hébergement. Ils n'en déduisent toutefois pas toujours qu'elle puisse à elle seule justifier l'absence de proposition d'hébergement⁹.

Ces arguments avancés par l'administration afin d'appuyer l'impossibilité d'héberger induite par la saturation du dispositif n'ont par exemple pas été retenus :

- le pourcentage de demandes satisfaites¹⁰;
- la « surcharge du fait de l'afflux de réfugiés et d'une distribution sur le territoire des demandeurs d'asile séjournant à Calais »¹¹;
- une augmentation « *des capacités d'hébergement de 64% dans le département* », ainsi que le « *nombre extrêmement élevé de demandeurs* », le « *contexte socioéconomique actuel* » et la « *forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile nécessitant des places d'hébergement et [...] la diversification des publics éligibles à l'hébergement d'urgence* », lesquels justifient « *la priorisation des demandes basées sur l'ancienneté des demandes* »¹² ;
- le nombre exact de demandeurs d'asile isolés en attente d'un hébergement dans le département ¹³ ;
- le caractère limité des moyens dont disposent les services de l'État en matière d'hébergement d'urgence, le dédoublement du nombre de places d'hébergement depuis 2012 et l'importance du nombre de personnes dont la demande d'hébergement n'a pu être satisfaite en raison de la saturation du dispositif d'hébergement¹⁴ ;
- la saturation du dispositif d'hébergement et les difficultés financières¹⁵ ;
- « *que le nombre de places d'hébergement [...] a triplé en six ans, que le recours au dispositif hôtelier a augmenté de plus de 130% entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 mars 2018 et que les services de la direction départementale de la cohésion sociale de la Haute-Garonne ont été victimes d'une rupture de la trésorerie à la fin du mois de juin 2018*¹⁶ ».

9 TA, Lyon, 4 avril 2013, n°1302614 (N°3) ; TA Bordeaux, 25 novembre 2014, n°1404766 (N°8) ; TA Bordeaux, 5 février 2015, n°1500466 (N°9) ; TA Nantes, 27 mars 2015, n°1502577 (N°13) ; TA Nantes, 24 septembre 2015, n°1507859 (N°18) et TA Lille, 20 octobre 2016, n°1607682, 1607684 (N°30)

10 TA, Lyon, 4 avril 2013, n°1302614 (N°3)

11 TA Nantes, 17 décembre 2015, n°1510352 (N°20) : la requête a été introduite par des demandeurs d'asile en vue d'enjoindre le préfet à leur indiquer une date d'enregistrement de cette demande et, dans cette attente, un lieu d'hébergement. L'argumentaire du préfet vise donc ces deux demandes.

12 TA Lille, 31 mars 2017, n°1702913 – 1702914 (N°37)

13 TA Marseille, 16 février 2018, n°1801125 (N°54) : en l'espèce, le juge se prononce en faveur du demandeur en raison de la gravité de son état de santé.

14 TA Lyon, 16 mai 2018, n°1803307 (58)

15 TA Toulouse, 24 juillet 2018, n°1803474 (59)

16 TA Toulouse, 21 août 2018, n°1803894 (60)

Dans la majorité de ses décisions défavorables, le Conseil d'État considère que l'État a rempli son obligation lorsque, bien que ne répondant pas à toutes les demandes urgentes, il a fourni des efforts pour accroître ses capacités d'hébergement et qu'il est constaté, sur son territoire, la persistance de la saturation du dispositif d'hébergement nécessitant le recours à l'hébergement hôtelier¹⁷. La situation de carence est donc rarement caractérisée.

Les ordonnances du tribunal administratif de Paris du 22 octobre¹⁸ et du 20 novembre 2018¹⁹ ouvrent cependant l'espoir d'une nouvelle voie de recours lorsque l'administration ne se trouve pas en situation de carence caractérisée. Le tribunal a jugé que dans de telles hypothèses les requérants sont fondés à solliciter un hébergement par la voie d'un **référé mesures utiles**. Ce référé permet au juge administratif d'ordonner toutes les mesures destinées à sauvegarder les droits des parties. Selon les règles de procédure administrative, il possède un caractère subsidiaire et n'intervient qu'en complément pour couvrir les besoins qui ne relèvent ni du référé suspension, ni du référé liberté. Le tribunal administratif de Paris a jugé qu'en matière d'accès à l'hébergement une requête introduite par la voie du référé mesures utiles est recevable lorsque l'état de carence de l'État ne peut être caractérisé.

En l'espèce, dans les deux décisions précitées, il s'agissait de familles ayant refusé des propositions d'hébergement en raison de leur inadaptation. Malgré leurs appels répétés au 115, elles se trouvaient à la rue avec des enfants en bas âge. Le tribunal a jugé les requêtes recevables et enjoint à l'État d'héberger les familles.

Si la jurisprudence du tribunal administratif de Paris était validée et pérennisée par le Conseil d'État, elle ouvrirait la voie à une nouvelle possibilité de saisine du juge permettant de contourner le référé liberté et son obligation de démontrer la carence de l'État. Le Conseil d'État ne s'est cependant pas encore prononcé sur la recevabilité de ces requêtes introduites par la voie du référé mesures utiles.

17 CE, 13 juillet 2016, n° 400074 (N°24) ; CE, 21 juillet 2017, n°412666 (N°48) ; CE, 19 février 2018, n°418098 (N°55) ; CE, 23 février 2018, n°418168 (N°56)

18 TA Paris, 22 octobre 2018, n°1818273 (61)

19 TA Paris, 20 novembre 2018, n°1819251/9 (62)

LA VALIDATION DU PRINCIPE DE PRIORISATION DES DEMANDEURS PAR L'ÉTAT

Dans les décisions analysées se dessine très clairement la validation par le juge d'une priorisation des demandeurs par l'État donnant lieu à une mise en concurrence entre eux. Cette priorisation est revendiquée par le préfet (comme une pratique à laquelle il pourrait légalement procéder), ou directement évoquée par le juge (la situation du demandeur ne justifie pas qu'il soit priorisé « au regard des autres situations de détresse auxquelles les services concernés de l'État ont à faire face, avec des moyens limités »²⁰). **En prévoyant un accès à « toute personne » et à « tout moment » à un dispositif d'hébergement d'urgence, le législateur n'a pourtant pas entendu accorder une priorité d'accès à certaines, au détriment d'autres. La priorisation va donc à l'encontre de l'accueil inconditionnel.**

Cette « priorisation » est la conséquence directe du choix du juge de ne reconnaître qu'une obligation de moyens là où la loi impose une obligation de résultat. Elle s'opère par une hiérarchisation des situations de détresse selon une évaluation particulièrement stricte de leur niveau de gravité et donne lieu à de très mauvaises décisions à l'égard des personnes sans abri.

Le juge administratif devrait pourtant se contenter de constater une situation de détresse, peu importe son degré de gravité (la loi ne parle pas de « détresse particulière », par exemple), afin d'ordonner en conséquence au préfet de proposer un hébergement. Il ne lui revient pas d'anticiper de supposés effets d'éviction qu'une injonction systématique pourrait produire, dès lors que le législateur n'a pas eu cette intention. Enfin, la mise en balance des moyens et diligences de l'administration avec le droit fondamental des personnes à être mises à l'abri pose de sérieuses questions.

Le raisonnement est d'autant plus incompréhensible que le « recours DALO », sur le fondement du code de la construction et de l'habitation, ne fait pas l'objet du même traitement, aussi bien pour le demandeur d'un hébergement que pour celui qui demande un logement. La jurisprudence ne laisse aucune place à l'appréciation de l'offre d'hébergement ou de logement disponible ni aux diligences et aux moyens de l'administration. C'est uniquement le résultat qui entre en considération : dès lors qu'une demande a été reconnue prioritaire par la commission de médiation et que « *n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et capacités*²¹ », l'État a failli à son obligation.

De plus, mise à part l'appréciation de l'urgence et de la bonne foi, les critères factuels d'accès au « recours DALO » exposent en théorie les requérants à moins de subjectivité d'appréciation, tandis que les notions de « détresse » ou de « vulnérabilité » permettent une plus grande modulation qui en l'espèce joue en défaveur des personnes sans abri.

20 TA Paris, 6 mars 2017 n°1703564-9 (N°35) ; TA Paris, 16 novembre 2017, n°1717519 (N°49)
21 TA Paris, 5 février 2009, Jean Claude R., n°0818813

UNE APPRECIATION STRICTE DE LA DETRESSE PAR LE JUGE

En vertu de l'article L.345-2-2 du CASF, le juge doit apprécier la situation de détresse médicale, psychique **ou** sociale. En pratique, **il reconnaît rarement la détresse lorsqu'un seul des critères est caractérisé**. Ainsi, on peut constater que la modification apportée par l'article 45 de la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR)²² à l'article L.345-2-2 du CASF²³, tendant à **apprécier la situation de détresse de manière alternative et non cumulative**, n'est pas appliquée par les juges. En plus de cumuler les critères de détresse, ceux-ci sont appréciés de manière toujours plus restrictive.

UNE APPRECIATION TOUJOURS PLUS STRICTE DE LA NOTION DE DETRESSE DEFINIE PAR LA LOI

L'état de santé

La détresse médicale apparaît dans de nombreuses décisions analysées. Cependant, il ne suffit pas d'invoquer un problème de santé devant le juge des référés pour qu'il soit reconnu.

Le juge conditionne sa décision favorable **au niveau de gravité de l'état de santé**. Il semble que l'état de santé doive non seulement être justifié par **un certificat médical précis**²⁴, mais également qu'il **nécessite un suivi**²⁵ (à l'hôpital, ou la prise d'un traitement). Par ailleurs, il peut arriver que **le certificat d'un seul médecin ne soit pas suffisant**²⁶. La détresse médicale a pu être reconnue en cas de pathologie nécessitant non seulement un suivi médical mais aussi l'accès à un point d'eau et à des toilettes²⁷. Enfin, s'agissant de personnes en situation irrégulière, le juge a pu refuser de constater la détresse médicale dès lors qu'il n'était pas établi que l'état de santé du demandeur ne pouvait **être suivi dans son pays d'origine**²⁸.

22 Loi n°2014-366 du 24 mars 2014

23 L'ancien article L.345-2-2 du CASF était rédigé comme suit : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. » Il concerne désormais « Toute personne en situation de détresse médicale, psychique ou sociale [...] »

24 CE, 17 juillet 2015, n°391777 (N°15)

25 TA Limoges, 18 avril 2014, n°1400858 (N°5) ; TA Nantes, 20 février 2015, n°1501375 (N°10)

26 TA Bordeaux, 21 octobre 2016, n°1604532 (N°27)

27 TA Lyon, 16 juin 2017, n°1704297 (n°65)

28 TA Bordeaux, 30 septembre 2016 (N°26), n°1604243 ; TA Bordeaux, 20 octobre 2016, n°1604511 (N°29) (s'agissant de personnes en situation irrégulière sur le territoire français devant justifier de circonstances exceptionnelles)

Le juge semble ici extrapoler ses pouvoirs en ne se limitant pas à l'appréciation au moment de la demande de la qualification de la détresse médicale, mais en réalisant le même examen que lorsqu'il est saisi pour se prononcer sur la contestation d'un refus de titre de séjour pour « étranger malade ».

A titre de comparaison, deux ordonnances rendues par le Tribunal Administratif de Marseille en février 2018, sur le fondement des dispositions relatives aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, sont particulièrement intéressantes. Ces affaires concernaient toutes deux des hommes seuls, malades, ressortissants étrangers et se trouvant dans une situation administrative relativement similaire. Le juge des référés a considéré que le premier demandeur, qui souffre de problèmes de santé affectant ses capacités de déplacement, n'était pas dans une situation de vulnérabilité au sens de l'article L.744-6 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)²⁹. En revanche, dans la seconde affaire, le demandeur ayant été blessé par balle à la tête et nécessitant par conséquent la prise régulière d'un traitement, l'est³⁰.

La détresse psychique

La détresse psychique est mentionnée dans neuf décisions étudiées, sous différentes formes (dépression, troubles psychiques ou psychologiques...). Dans des décisions défavorables aux demandeurs, le juge constate la situation de détresse, mais estime qu'elle n'est pas suffisamment grave pour justifier une priorisation³¹, que la gravité de ses conséquences en l'absence d'hébergement n'est pas établie, ou encore qu'elle pourrait être traitée dans le pays d'origine de l'intéressé³².

Au contraire, le juge a pu reconnaître l'existence d'un « état psychiatrique » et statuer en faveur de la requérante, tout en spécifiant que « *les certificats médicaux produits [...] ne comportent aucune indication sur la gravité des troubles dont [elle] serait atteinte et sur un éventuel traitement médicamenteux* »³³.

Dans ces décisions, la détresse psychique n'est jamais ni invoquée ni reconnue seule.

La détresse sociale

La question de la qualification de la détresse sociale reste floue. Dans plusieurs décisions, on peut constater qu'elle est soit confondue avec les autres critères, soit identifiée sans être définie en plus des autres critères. Par exemple, la situation d'une famille avec plusieurs enfants et dont la mère souffre de troubles psychiques³⁴, ou celle d'une autre dont le père a des problèmes de santé³⁵, ont uniquement été qualifiées de situations de « détresse sociale ». En revanche, le juge a estimé qu'une femme seule, enceinte de huit mois, se trouvait dans une situation de « détresse médicale et sociale ». **Une interrogation subsiste donc quant aux éléments permettant au juge de déterminer la reconnaissance d'une telle situation.** Le fait d'avoir des enfants pourrait être un élément de réponse.

29 TA Marseille, 16 février 2018, n°1801127 (N°53)

30 TA Marseille, 16 février 2018, n°1801125 (N°54)

31 TA Paris, 6 mars 2017, n°1703564/9 (N°35)

32 TA Bordeaux, 30 septembre 2016, n°1604243 (N°26)

33 TA Limoges, 7 décembre 2017, n°17011735 (N°51)

34 TA Lyon, 25 avril 2014, n°1402956 (N°6)

35 TA Nantes, 24 septembre 2015, n°1507859 (N°18)

En effet, il a pu sembler déterminant dans la caractérisation « autonome » de la situation de détresse sociale de plusieurs familles, sans être nécessairement suffisant pour qu'il y ait selon le juge une atteinte grave et manifestement illégale³⁶. La qualification de la situation de détresse sociale est relativement rare (elle n'est mentionnée que dans six décisions analysées) et reste, là aussi, restrictive. **Le simple fait d'être contraint à dormir à la rue, sans aucune possibilité d'avoir un hébergement, et quels que soient l'âge et l'état de santé de la personne ou éventuellement de ses enfants, devrait en soi caractériser la détresse sociale.**

LA COMBINAISON DES FACTEURS DE DETRESSE : L'ABSENCE DE CARACTERE ALTERNATIF

Depuis la loi ALUR, les demandeurs devraient pouvoir utilement invoquer un seul facteur de détresse pour que la carence de l'État soit reconnue par le juge. Malheureusement, l'analyse des décisions, négatives comme positives, montre que cela n'est pas respecté. Certes les demandeurs invoquent souvent plusieurs facteurs : les difficultés que rencontrent les personnes sans abri sont rarement isolées et leurs conséquences également. Mais **les décisions rendues apprécient la détresse de manière globale et procèdent à la combinaison des différents facteurs de détresse invoqués pour établir, non leur simple existence, mais un degré de gravité de la situation** (par rapport à d'autres).

Quelques ordonnances, même si elles sont positives, permettent de mettre en lumière le caractère restrictif et cumulatif de l'appréciation de la détresse. Tel est le cas par exemple des familles composées **d'enfants en bas âge présentant également des problèmes de santé**³⁷ et bénéficiant d'un suivi psychologique³⁸.

En outre, une **grossesse à risque**³⁹ peut aussi être un élément d'appréciation, alors même que le seul fait d'être enceinte ne suffit pas toujours⁴⁰ (en particulier pour les demandeurs devant justifier de « circonstances exceptionnelles » en raison de l'irrégularité de leur situation administrative, développées ci-après).

36 TA Lille, 15 juin 2017, n°1705180 (N°45) : dans cette décision, le juge a reconnu la détresse sociale des familles avec enfant(s), mais l'atteinte n'est pas caractérisée pour l'une d'entre elle, qui n'a contacté le 115 que deux fois en un an.

37 A titre d'exemple, TA Lyon, 20 janvier 2017, n°1700205 (N°32)

38 TA Lille, 31 mars 2017, n°1702913 – 1702914 (N°37)

39 TA Nantes, 20 février 2015, n°1501375 (N°10)

40 TA Bordeaux, 20 octobre 2016, n°1604511 (N°29)

La situation au regard du droit au séjour : l'obligation de justifier de circonstances exceptionnelles

C'est certainement cet élément d'appréciation qui remet le plus en cause l'inconditionnalité puisqu'il aboutit à **exclure quasi-systématiquement une partie des personnes sans domicile**. Le Conseil d'État a considéré que les personnes définitivement déboutées de leur demande d'asile⁴¹ ainsi que les étrangers ayant reçu une obligation de quitter le territoire français (OQTF)⁴² devaient justifier de « **circonstances exceptionnelles** » pour prétendre à un hébergement. A titre d'exemple, une femme définitivement déboutée de l'asile, seule et suivie pour un cancer ainsi qu'une dépression sévère, justifie de telles circonstances⁴³.

Cette condition supplémentaire de construction prétorienne rend très difficile la reconnaissance de la situation de détresse par le juge. Pourtant, la situation au regard du droit au séjour ne devrait pas avoir d'incidence sur le droit à l'hébergement, puisque la loi ne fait aucune distinction à l'égard des étrangers (elle parle de « toute personne »). **L'aide sociale à l'hébergement fait en effet partie de ces rares prestations fondamentales, parce qu'inhérentes à la dignité humaine**, comme l'aide sociale à l'enfance et l'aide médicale d'État, **qui ne sont soumises à aucune condition de régularité de séjour**.

Or, le juge administratif a pu estimer que « **la situation de précarité dénoncée [...] résulte de l'entrée irrégulière de la famille en France et du choix de ses membres de se maintenir illégalement sur le territoire national** »⁴⁴. De même, il a pu notamment se fonder sur le fait que les requérants ne « **démontrent pas avoir été autorisés [...] à séjourner provisoirement en France** »⁴⁵.

Ce raisonnement conduit parfois le juge à confondre l'examen de la demande d'hébergement avec l'examen de l'opportunité et de la régularité du séjour, deux procédures pourtant foncièrement distinctes. Le juge administratif a ainsi pu considérer, concernant une famille définitivement déboutée du droit d'asile et ayant formulé une demande de titre de séjour pour étranger malade, que les intéressés « **ne démontrent pas avoir été autorisés, dans ces cadres, à séjourner provisoirement en France** ». Il déboute la famille de sa demande d'hébergement en se fondant sur le fait qu'il n'est pas établi que leurs problèmes médicaux et psychiques « **ne pourraient être pris en charge dans leur pays d'origine** »⁴⁶.

41 CE, Alla, 24 septembre 2013, n°372324 (N°4)

42 CE, 17 avril 2014, n° 377658 (64)

43 TA Nantes, 18 décembre 2015, n°1510420 (n°21)

44 TA Bordeaux, 30 septembre 2016, n°1604243 (N°26)

45 TA Bordeaux, 21 octobre 2016, n°1604532 (N°27)

46 TA Bordeaux, 21 octobre 2016, n°1604532

Par ailleurs, tout en accordant une prise en charge, le juge a pu limiter celle-ci à l'examen d'un titre de séjour, en estimant que la carence de l'État était caractérisée « *au moins jusqu'à ce qu'il soit statué sur [la] demande le titre de séjour* » du requérant⁴⁷.

Il faut cependant souligner la décision du Tribunal Administratif de Paris qui a annulé partiellement un vademecum établi par le préfet de région d'Ile-de-France pour les centres d'hébergement d'urgence migrants⁴⁸. Pour le juge, les dispositions prévoyant l'interruption automatique de la prise en charge de ressortissants étrangers sur le seul et unique motif qu'ils n'ont pas accompli certaines démarches administratives relatives à leur droit au séjour s'opposent aux principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement. **Le droit à bénéficier d'un hébergement d'urgence doit s'apprécier indépendamment de critères d'éligibilité à une demande d'asile ou aux démarches entreprises à cette fin.**

La prise en compte des démarches effectuées par le demandeur

Il est aussi intéressant de souligner que si la carence de l'administration s'apprécie, entre autre, au regard des diligences qu'elle a accomplies, le juge a eu l'occasion d'opérer une forme de renversement de la charge de la preuve, en **appréciant les démarches accomplies par le demandeur en vue de la recherche d'un hébergement**. Il a pu être considéré qu'une famille n'avait pas suffisamment tenté de contacter le 115 pour demander un hébergement d'urgence, en comparaison avec d'autres familles qui elles l'ont fait à de nombreuses reprises et dont la demande a été accueillie⁴⁹. **La prise de contact répétée est d'ailleurs très souvent mentionnée dans les décisions, qu'elles soient ou non favorables aux demandeurs⁵⁰, comme si ce n'était qu'après un certain nombre de tentatives et donc une durée de séjour à la rue préalable que la demande était légitime, une sorte de préavis de carence que la loi ne prévoit absolument pas.**

La réalité de l'absence d'hébergement stable / présence avérée dans la rue / la possibilité d'être hébergée par un tiers

Quelques décisions concernent des personnes ayant pu être hébergées chez un tiers, de manière plus ou moins stable. A plusieurs reprises, le juge a statué en faveur des demandeurs concernés, reconnaissant que cet hébergement chez un tiers restait aléatoire et temporaire, ou encore « ponctuel et précaire ». Il souligne ainsi l'absence de stabilité de ces hébergements. Cela concerne surtout des ordonnances rendues entre 2014 et 2015⁵¹.

47 TA Limoges, 19 février 2016, n°1600228 (69); voir aussi TA Limoges, 19 février 2016, n°1600227(70)

48 TA Paris, 13 avril 2018, n°1704945/3-3 (68)

49 TA Lille, 15 juin 2017, n°1705180 (N°45)

50 Voir, à titre d'exemple, N°17 TA Limoges, 19 février 2016, n°1600228 (N°23)

51 TA Limoges, 18 avril 2014 n° n°1400858 (N°5) ; TA Nantes, 20 février 2015, n°1501375 (N°10) ; TA Nantes, 16 mars 2015, n°1502164 (N°11) ; TA Limoges, 19 février 2016, n°1600227 (N°22)

Mais cette appréciation a fait l'objet d'une évolution défavorable aux personnes. Dans une ordonnance du 6 mars 2017⁵², le Conseil d'État a rejeté la requête des requérants en se fondant notamment sur **le fait que l'instruction n'établissait pas la réalité de leur sans-abrisme.**

Ce raisonnement se retrouve également dans deux ordonnances très récentes du Conseil d'État⁵³. Le juge considère que l'instruction fait état d'un signalement épisodique ou inexistant aux services du « 115 » et que le demandeur « **n'a pas établi que sa présence dans la rue ou les espaces publics aurait été signalée par les services publics ou par les associations humanitaires venant habituellement en aide aux personnes sans abri** ». Dans la seconde ordonnance, il prend d'ailleurs en compte le fait que la requérante a déclaré entretenir des liens avec des proches. Il en déduit qu'elle « *parvient à conserver un hébergement, bien que de façon précaire* ».

Or il est très difficile pour les personnes de prouver qu'elles dorment effectivement dans la rue. Si elles ont la possibilité de bénéficier occasionnellement d'une ou de quelques nuits à l'abri (chez des tiers par exemple), cela ne remet pas en cause leur situation de sans-abrisme et ne devrait en aucun cas être un frein à leur droit à un hébergement.

Personne ayant déjà bénéficié d'un hébergement et/ou qui vont bientôt en bénéficier

Alors même que le droit au maintien dans l'hébergement est reconnu par les textes⁵⁴, certaines décisions le remettent en cause. Deux ordonnances défavorables aux demandeurs l'illustrent bien.

La première concerne un homme seul de 56 ans expulsé de son logement. Selon les résultats de l'instruction, il a depuis pu bénéficier « *par intermittence, d'un hébergement d'urgence* ». Cependant, le juge refuse de considérer sa situation de détresse, qu'il reconnaît pourtant comme suffisamment grave pour « *être traitée en priorité* », et prend surtout soin de préciser que le requérant « *a bénéficié à plusieurs reprises depuis le 18 septembre 2017 de places d'hébergement et bénéficie de nouveau d'une place pour la nuit du 16 au 17 novembre* »⁵⁵, sans aucune assurance que cela perdure.

La seconde concerne une mère d'un enfant de 5 ans, dont la demande d'asile n'a pas encore été enregistrée. Si elle a pu être hébergée dans un gymnase dans le cadre du dispositif de grand froid, elle n'a pas été relogée suite à la fermeture de ce dernier. Le juge estime alors, au regard de l'état exceptionnel de saturation détaillée en profondeur par le préfet, qu'il n'y a pas lieu de caractériser l'urgence « *dès lors que Mme L. devrait bénéficier à très court terme du dispositif d'aide aux demandeurs d'asile* »⁵⁶. Là encore, et au regard de la situation des différents dispositifs d'hébergement d'urgence, rien n'assure pourtant que la requérante sera effectivement hébergée au titre de l'accueil des demandeurs d'asile.

52 CE, 6 mars 2017, n°408579 (N°36)

53 CE, 19 février 2018, n°418098 (N°55) ; CE, 23 février 2018, n°418168 (N°56)

54 Article L.345-2-3 du CASF

55 TA Paris, 16 novembre 2017, n°1717519 (N°49)

56 TA Lyon, 14 février 2017, n°1701001 (N°34)

Sans tenir compte du fait que la perspective d'un potentiel hébergement futur ne devrait en rien priver la personne d'être hébergée durant cette attente.

Cette tendance traduit une pratique plus généralisée qui tend à considérer que si les personnes peuvent bénéficier occasionnellement d'un hébergement d'urgence, elles devraient s'en contenter - alors que ce droit doit être continu et stable - et qu'il est mis fin à l'hébergement de certaines personnes, contrairement à ces principes, pour laisser la place à d'autres, toujours pour quelques jours.

UNE REMISE EN CAUSE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ?

L'intérêt supérieur de l'enfant

L'intérêt supérieur de l'enfant est souvent mis en avant par les requérants et doit constituer un élément déterminant dans la décision du juge. La France est effectivement partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont l'article 3 dispose que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants [...] l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ». Cette obligation de prise en considération est également reprise dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à l'article 24.

Ainsi, l'absence de solution d'hébergement est susceptible de porter une atteinte grave et manifestement illégale à l'intérêt supérieur de l'enfant⁵⁷.

Or, très souvent, la seule présence d'enfants ne suffit plus à établir la situation de détresse. Il faut au moins que **l'un de ces enfants soit en très « bas âge »**. Le Conseil d'État a pu retenir l'atteinte grave et manifestement illégale résultant de la carence de l'administration dans le cas d'une famille en situation irrégulière avec un enfant de 6 mois⁵⁸. Pour le Conseil d'État, le « *très jeune âge de cette enfant* » est constitutif d'une « *circonstance exceptionnelle* ». Tel n'est pas le cas en revanche d'une famille, elle aussi définitivement déboutée de l'asile, dont le plus jeune enfant était âgé de 4 ans⁵⁹.

Le Conseil d'État a en outre estimé que l'état de santé de la fille d'une requérante déboutée de l'asile, âgée de 15 mois, « *qui a été opérée à deux reprises après sa naissance, [et] ne nécessitait que des consultations de contrôle tous les quatre mois environ* » ne constitue pas une circonstance exceptionnelle⁶⁰.

La situation administrative des demandeurs (combinée avec un développement important sur les diligences de l'administration) prend parfois le pas sur l'intérêt supérieur de l'enfant. En témoigne une ordonnance du Conseil d'État rendue en juillet 2017⁶¹. Le juge commence par rappeler que l'on peut considérer qu'il y a circonstance exceptionnelle « *lorsque, notamment du fait de leur très jeune âge, une solution appropriée ne pourrait être trouvée dans leur prise en charge hors de leur milieu de vie habituel par le service de l'aide sociale à l'enfance, l'existence d'un risque grave pour la santé ou la sécurité d'enfants mineurs, dont l'intérêt*

57 57 TA Mayotte, 17 décembre 2018, n°1801909 (71)

58 CE, 13 juillet 2016, n° 399829 (N°25)

59 CE, 13 juillet 2016, n° 400074 (N°24)

60 CE, 20 avril 2017, n°409797 (N°57)

61 CE, 21 juillet 2017, n°412666 (N°48)

supérieur doit être une considération primordiale dans les décisions les concernant ».

Mais après avoir constaté la particulière difficulté à satisfaire les demandes d'hébergement des familles avec enfants, déboutées du droit d'asile, le Conseil d'État observe que les requérants avaient eu plus de neuf mois pour organiser leur départ suite au rejet définitif de leur demande d'asile.

La famille s'étant maintenue irrégulièrement sur le territoire, et ayant « obtenu un hébergement d'urgence pendant une semaine suite à la naissance de leur enfant », **le juge conclut qu'il « n'est pas établi que, malgré son très jeune âge, l'enfant serait exposé à des risques graves pour sa santé ou sa sécurité ».** En l'espèce, l'enfant était âgé de quelques semaines...

Cette position n'est pas en cohérence avec le Comité européen des droits sociaux qui considère que les États parties à la Charte sociale européenne⁶² doivent « fournir un abri adéquat aux enfants qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction ». Il estime d'ailleurs que « Toute autre solution serait contraire au respect de leur dignité humaine et ne tiendrait pas dûment compte de la situation particulièrement vulnérable des enfants »⁶³.

La jurisprudence administrative française valide donc des pratiques incompatibles avec le respect de la dignité des enfants.

Une position contraire à la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme ?

Au regard du droit européen, les restrictions apportées à l'accueil inconditionnel sont susceptibles de violer les articles 3 (traitement inhumains et dégradants) et 8 (vie privée et familiale) de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme - ci-après, la Convention).

La Cour Européenne des Droits de l'Homme (Cour EDH) estime de manière constante que ces articles ne sauraient être interprétés comme obligeant, par principe, les États contractants à garantir un droit au logement à toute personne relevant de leur juridiction. La notion de détresse n'existe pas en droit de la CEDH pour apprécier la violation du droit au respect du domicile protégé par l'article 8, mais la Cour EDH, dans ses décisions, tient compte de la **vulnérabilité** du requérant concerné. **Si peu d'arrêts ont été rendus en la matière, la Cour a néanmoins clairement rappelé que l'état de santé doit être pris en compte** : les autorités nationales ne peuvent se contenter d'opposer un refus de solution d'hébergement à une personne souffrant d'une maladie lourde sans contredire l'article 8 de la Convention EDH, en considération de l'impact d'un tel refus sur la vie privée de l'individu.

62 En vertu de l'article 31§2 de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 qu'en « vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : [...] à prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ».

63 Comité européen des droits sociaux, Défense des Enfants International (DEI) c./ Pays-Bas, décision du 20 octobre 2009, réclamation n°47/2008, §64(67)

C'est aussi en se référant à la vulnérabilité des requérants que la Cour EDH a précisé la portée de l'article 3 de la Convention en matière d'hébergement d'urgence. Dans l'arrêt VM c./ Belgique, ayant abouti à la condamnation de l'État belge, la Cour a considéré que l'absence d'hébergement de demandeurs d'asile constituait une violation de l'article 3 en raison de la particulière vulnérabilité reconnue aux demandeurs d'asile, accentuée par la présence d'enfants en bas-âge.

Bien que cette décision s'inscrive dans le cadre d'une atteinte au droit d'asile, la Cour explique, en s'appuyant sur sa jurisprudence antérieure, son interprétation du traitement dégradant au sens de l'article 3 sur le terrain des conditions d'existence de personnes vulnérables. Elle estime ainsi que l'État belge a « *manqué à son obligation de ne pas exposer les requérants à des conditions de dénuement extrême* », ces derniers ayant été laissés « *dans la rue, sans ressources, sans accès à des installations sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins* ». Ce « *manque de respect pour leur dignité [...] a, sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir* ».

Il convient enfin de souligner que la Cour a condamné la France à héberger une mère, demandeuse d'asile, et ses trois enfants, au titre des mesures provisoires de l'article 39 de son règlement. Elle a « *décidé de demander au gouvernement français, en vertu de l'article 39 du règlement, dans l'intérêt des parties et du bon déroulement de la procédure devant elle, d'assurer la prise en charge de la requérante et de ses trois filles en leur octroyant notamment un hébergement d'urgence* »⁶⁴.

Selon une pratique constante de la Cour, les mesures provisoires s'appliquent lorsqu'il y a un risque imminent de dommage irréparable. En l'espèce, la Cour n'a pas indiqué si le dommage provenait de l'absence d'hébergement de la requérante ou de l'inexécution par l'État français des trois décisions du tribunal administratif de Toulouse lui enjoignant d'assurer l'hébergement de la famille. En tout état de cause, **cette décision de la CEDH a permis à la requérante d'être relogée rapidement après une longue inertie de l'État et confirme les risques de violation des droits garantis par la Convention en cas de refus d'accès en hébergement d'urgence.**



Sur le site internet du réseau Jurislogement (jurislogement.org) vous trouverez de nombreuses autres décisions ainsi que :

- Une note: [« Accéder et se maintenir en hébergement d'urgence »](#)
- Des veilles jurisprudentielles trimestrielles

64 Cour EDH, Req. N°34349/18 c.France (66)