SEMINAIRE INTERREGIONAL D'AVOCATS ET DE JURISTES

DEVELOPPER LE CONTENTIEUX NOVATEUR EN MATIERE D'ACCES ET DE MAINTIEN EN HEBERGEMENT

Vendredi 14 juin 2019

COMPTE-RENDU

Jurislogement

Table des matières

1. Le cadre légal des dispositifs en vue d'accéder à un hébergement 2
1.1 Les principes du droit à l'hébergement 2
1.2 L'hébergement des personnes sans abri ou en difficulté 3
1.3 Les juridictions mobilisables 7
1.4 Le rôle du Défenseur des Droits 8
2. Le contentieux généraliste de l'accès et du maintien en hébergement *(compétence Etat)* 11
2.1 Les procédures classiques devant le tribunal administratif 11
2.2 Le contentieux de l'aide sociale 18
2.3 Le contentieux dans le cadre du DALO 24
2.4 Le contentieux de l'expulsion 27
2.4. Le contentieux international et européen 31
3. Les contentieux spécifiques 36
3.1 Le contentieux contre l'ASE *(compétence Conseil Départemental)* 36
3.2 Le contentieux de l'hébergement pour les personnes en demande d'asile *(compétence Etat)* 43
4. Conclusion 48
5. Liste des annexes et documents de référence disponibles en ligne 49

1. Le cadre légal des dispositifs en vue d'accéder à un hébergement

Un tableau sur les différentes structures d'hébergement est disponible en annexe.

1.1. Les principes du droit à l'hébergement

Katya Benmansour, chargée de mission analyse juridique, Fédération des Acteurs de la Solidarité

Distinction aide sociale / action sociale

Ce secteur, visant à apporter une protection à plusieurs catégories de personnes, s'est construit dans un premier temps sur le modèle tutélaire : une approche du droit alimentaire, qui vient du droit de la famille et s'est construit avec des conceptions différentes. Aujourd'hui, nous nous trouvons dans un cadre comprenant l'aide sociale d'une part, et l'action sociale d'autre part.

Aide sociale : apporter des prestations essentielles à des catégories de personnes en situation de vulnérabilité. Ces prestations sont assurées sans contrepartie. C'est un droit subjectif, corrélé à une obligation pour l'Etat d'assurer le financement de ces prestations, et d'inscrire dans son budget les moyens nécessaires pour assurer et couvrir l'ensemble des besoins identifiés. Cette aide sociale est définie par la loi : c'est une aide légale pouvant être obligatoire ou facultative. S'agissant de l'hébergement, le CASF prévoit bien une aide sociale légale obligatoire à la charge de l'Etat. L'aide sociale à l'enfance (ASE) relève aussi d'une prestation obligatoire (garantie de protection et d'assistance de l'Etat).

Action sociale : concept plus large. Il s'agit d'assurer un ensemble de prestations, là encore sans contrepartie, visant à promouvoir l'autonomie des personnes, leur protection et l'accès à la citoyenneté. Les concepts d'interventions sont laissés à la libre appréciation des collectivités, de l'Etat et des divers acteurs du secteur. Il ne s'agit pas d'un champ obligatoire impliquant un financement corrélé devant répondre à l'ensemble des besoins. Ce secteur fait appel à un certain nombre d'acteurs et de dispositifs.

Organisation

L'organisation de ce secteur est fixée dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF).

- **Les catégories de publics que l'on va chercher à protéger**. En particulier les personnes âgées, personnes en situation de handicap, les familles, les personnes en difficulté sociale, les enfants et les mineurs relevant de la protection de l'enfance. Les autorités compétentes sont le Conseil départemental (chef de file) et l'Etat (OFII, ARS, DRJSSCS, DCS, etc.).

- **La réglementation prévoit une planification des besoins au niveau territorial**. Des instances sont prévues pour identifier les besoins, définir les moyens nécessaires et les actions à mettre en œuvre pour y répondre. Des schémas doivent permettre une identification des besoins et des réponses à apporter au niveau local. Cette réponse aux besoins se traduit notamment par la mise en place d'établissements et de services qui sont, là encore, réglementés et définis dans le CASF.

- **Institutions sociales et Etablissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS)**. Ils sont soumis à un contrôle de l'Etat et des collectivités publiques qui les financent ainsi qu'à un cadre légal très défini notamment concernant les droits des personnes. Pour rappel, ces établissements ne peuvent pas se créer d'office mais une réglementation prévoit leur création sous le contrôle des autorités (Collectivités locales ou Etat). Ils font l'objet d'une autorisation, régime particulier qui permet à l'établissement d'exercer son activité pendant 15 ans, renouvelables. La pérennité de l'activité est corrélée à une pérennité du financement.

Avec la Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, un socle de droits ont été reconnus aux personnes accueillies.

Droits des personnes accueillies dans les établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS) (art. L 311-3 et suivants du CASF)

- ✓ *Charte des droits de la personne accueillie ou accompagnée* : Elle rappelle les droits fondamentaux (le droit à l'intimité, le droit à la liberté d'aller et venir, le droit à la sécurité, etc.) Cette charte est fixée par arrêté ministériel. Elle doit être fournie aux personnes lors de leur accueil avec d'autres documents, eux aussi réglementés et obligatoires :
  - Livret d'accueil présentant la structure
  - Contrat de séjour dont les clauses et le contenu sont réglementés par la Code de l'action sociale et des familles
  - Règlement de fonctionnement qui vise à définir les règles de vie en collectif et peut conduire à des sanctions (ex : exclusion des structures)
  - Projet d'établissement qui définit les principes que l'établissement va mettre en œuvre dans son projet en termes d'accompagnement, d'accueil et de bien-traitance des personnes.
- ✓ *Possibilité de saisir « la personne qualifiée » (médiateur)* : il peut intervenir en cas de conflit ou de litige, notamment dans le cadre du respect des droits des personnes au sein des structures. Ces personnes sont désignées par l'ARS ou la DRJCSS ; Elles vont intervenir sur demande de la personne ou éventuellement sur proposition de la structure pour régler les différends entre le gestionnaire et la personne accueillie. La liste de ces personnes doit être affichée dans les structures et figurer par arrêté (disponible sur internet).
- ✓ *Participation des personnes au fonctionnement des établissements* et à leurs conditions d'accueil : Cela a été institué dans une logique de reconnaissance de la prise en compte de la parole des personnes sur leurs conditions d'accueil et de vie au sein des établissements. Il y a donc une obligation pour les structures de mettre en place des instances (conseil de la vie sociale par exemple), ou au moins des outils (questionnaires de satisfaction, groupes de parole) pour pouvoir tenir compte des propositions des personnes sur leurs conditions de vie.
- ✓ *Evaluations internes et externes régulières des ESSMS :* Les évaluateurs vont contrôler le respect des droits des personnes. Cela s'inscrit dans le cadre de la politique de lutte contre la maltraitance.

Question : *Si l'évaluation révèle un dysfonctionnement, y a-t-il un système de sanction ?*

➔Il y a une mise en demeure par l'Etat avec obligation pour la structure de se mettre en conformité. En cas de difficulté particulière, il est possible, dans certains cas très rares, d'aller jusqu'à la fermeture d'établissement.

1.2 L'hébergement des personnes sans abri ou en difficulté

Katya Benmansour, FAS

Evolutions

Depuis le décret du 29 novembre 1953, l'hébergement des personnes sans abri ou en difficultés ne s'inscrit plus dans une action sociale (facultative et dépendant du bon vouloir local) mais bien dans une aide sociale légale. L'encadrement de ce secteur a connu plusieurs évolutions, en particulier avec la loi du 19 novembre 1974 et la loi du 2 janvier 2002. A mesure de ces évolutions, il est important de signaler l'élargissement des publics. Si, à l'origine, les publics concernés par l'aide sociale à l'hébergement étaient délimités par les textes (vagabonds, personnes en situation de prostitution, sortant de prison), l'évolution de la précarité a conduit le législateur à prendre en compte un élargissement des publics accueillis jusqu'à arriver à une vision très large puisque sont désormais concernées « *les personnes sans abri ou en difficulté sociale* ».

L'hébergement est une aide sociale relevant d'une dépense assurée par l'Etat. Ce secteur a une planification prévue par les codes.

Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) = planification.

Cette planification doit être mise en œuvre par le préfet et le conseil départemental, en collaboration et en concertation avec l'ensemble des acteurs du département. Elle vise à établir les besoins des publics, en allant plus loin concernant les situations spécifiques, à l'instar des familles, des jeunes, des sortants de prison et des personnes en situation de prostitution. Ce plan doit permettre de définir régulièrement les besoins et de les corréler avec les mesures et moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

Un problème reste néanmoins persistant : ces moyens à mettre en œuvre ne sont pas d'ordre financiers. Cela signifie qu'il n'y a pas encore la possibilité d'imposer des crédits dans le cadre de ces schémas.

Question : Ces schémas sont-ils accessibles ?

➔Ils sont en principe publiés, parfois disponibles sur le site des préfectures. Selon les départements, ce schéma peut être plus ou moins complet, et donc servir éventuellement dans le cadre de contentieux.

Par ailleurs, depuis quelques années, le secteur connait une reconfiguration quant au traitement des demandes et de l'orientation des personnes.

Un Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) unique par département chargé du traitement des demandes et de l'orientation des personnes sans abri ou en difficultés :

Le SIAO a d'abord été mis en œuvre par une circulaire en 2010[1]. Puis il a été consacré par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), qui en définit clairement les missions et le cadre.

La loi prévoit un SIAO unique, départemental, intégrant le 115. En pratique, il y a sur le terrain une dissociation entre d'un côté le 115 qui gère l'urgence et de l'autre un SIAO qui gère l'insertion mais la loi prévoit un SIAO unique chargé de mettre en œuvre la politique actuelle du logement d'abord, devant permettre un accès le plus direct possible des personnes vers le logement.

Missions du SIAO :

Le SIAO passe une convention avec le préfet pour assurer des missions prévues par la loi. Il y a donc un dispositif centralisateur régulant les demandes d'hébergement et de logement et devant assurer leur traitement et l'orientation des personnes. Le SIAO doit s'assurer que l'évaluation sociale, médicale et psychique est bien réalisée (soit directement, soit via le dispositif de la veille sociale). Il assure également la coordination des dispositifs de la veille sociale et des accueils de jour. Enfin, il a un rôle d'observation sociale dans le département via le logiciel SI-SIAO. Il doit établir des rapports statistiques sur le nombre de demandes d'hébergement et de logement, sur le nombre d'orientations, sur la situation des personnes, etc. Le SIAO doit donc être une source d'information et d'observation sociale. Ce rôle n'est pas encore abouti mais en principe, dans le cadre d'un contentieux, ces données pourraient être demandées.

Le dispositif d'hébergement d'urgence

Le dispositif d'hébergement d'urgence s'est d'abord construit avec un service d'urgence assuré par le secteur associatif. Puis il a été encadré par plusieurs lois : la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, 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 (dite loi DALO) et la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE).

[1] Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

Il est aujourd'hui codifié aux articles L.345-2-2 et suivants du CASF.

Que précise la législation en matière d'hébergement d'urgence ?

- Principe d'inconditionnalité = il n'y a pas de condition liée à la régularité du séjour.
- Principe de continuité de l'accueil = le législateur n'a pas entendu fournir quelques nuitées avec remise à la rue. Il s'agit d'assurer de façon temporaire mais dans l'attente d'une solution durable, l'hébergement des personnes.
- Public accueilli : la loi parle de « *personne sans abri* ».

Remarque : une jurisprudence se développe autour de la notion des personnes « avérées à la rue ». Cette notion semble résulter d'instructions des services déconcentrés de l'Etat demandant aux associations et aux gestionnaires de ne pas enregistrer les demandes faites directement par les personnes disant être à la rue. Il faudrait que la personne soit avérée à la rue, c'est-à-dire que la demande soit faite par les intervenants sociaux ou les associations, afin d'attester qu'elle n'est pas « en fraude » pour accéder à ce dispositif. Cette notion a pu être reprise dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Pour rappel, le SIAO/115 fait une évaluation sociale destinée à s'assurer des besoins de la personne et de sa situation. Dans le cadre des contentieux, la personne est en droit de demander une attestation au 115/SIAO et est en droit d'exiger d'avoir accès à ses données dans le cadre de la réglementation RGPD et de la protection des données dans le cadre de la loi informatique et libertés.

- Conditions : situation de « détresse médicale, psychique ou sociale »
- Evaluation des besoins : évaluation médicale, psychique et sociale faite par le SIAO ou par des dispositifs de la veille sociale
- Un ensemble de droits et prestations qui ne limitent pas à une simple mise à l'abri : l'hébergement, l'alimentation, l'hygiène, l'orientation.
- /!\ La loi ne prévoit pas l'accueil dans un type d'établissement déterminé. Elle ne prévoit pas non plus que l'ensemble des prestations soit assuré par le même établissement ou structure d'accueil. En pratique, cela explique le foisonnement des solutions et dispositifs envisageables ainsi que la possibilité d'avoir un détachement des prestations.

ESSMS « déclarés » CHU : 42 263 places Centres de stabilisation : 7 480 places	**ESSMS « autorisés »** CHRS « places urgence » : 8 160 places	**Hôtel** 48 198 places	**Places hivernales** 12 413 places

Précision sur les différents régimes juridiques : Les ESSMS « autorisés » correspondent aux établissements bénéficiant de l'autorisation de 15 ans susmentionnée. Le Code reconnait cette catégorie-là pour les CHRS. A côté, les ESSMS « déclarés » correspondent à des établissements hors cadre. Ces établissements se développent par convention et par subvention (non pas au titre de l'aide sociale). Leurs financements sont non pérennes.

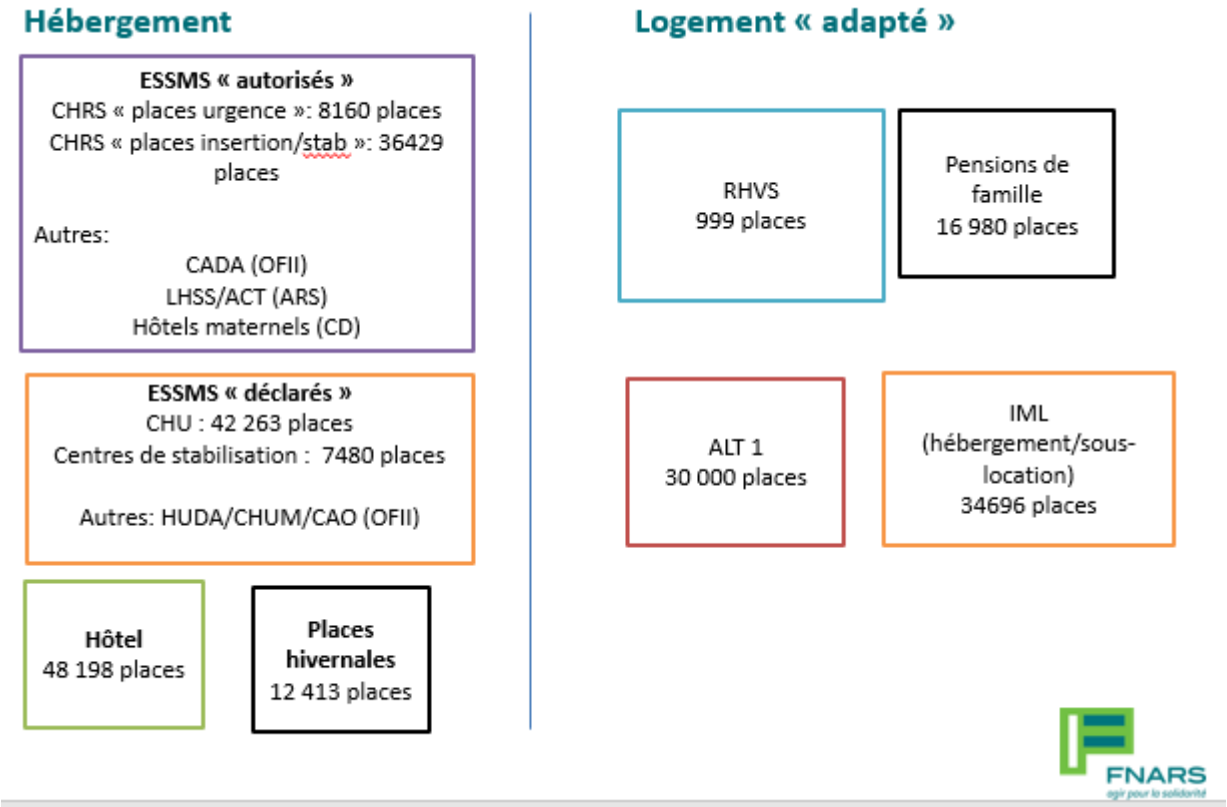
On voit ici que le CHRS est bien dans le dispositif d'hébergement d'urgence : on peut accueillir en urgence des personnes dans le cadre d'un CHRS. Ce dispositif contribue à l'accueil en urgence, même si sa vocation est l'accompagnement vers l'insertion. Il y a donc des centres spécialisés dans l'accueil de certaines catégories de personnes. Le CHRS accueille au titre de l'aide sociale délivrée par l'Etat, qui n'est pas conditionnée à la production d'un titre de séjour.

Les droits des personnes dans les centres d'hébergement :

- ✓ Application de la charte des droits de la personne accompagnée. Elle doit être remise aux personnes même en CHU.
- ✓ Participation des personnes au fonctionnement des établissements.
- ✓ Information sur les droits et voies de recours et orientation vers les dispositifs d'accès aux droits (art. L.345-2-11 CASF) : liste des lieux d'accès aux droits, associations d'accompagnement, etc.
- ✓ Respect de la Circulaire DGCS/1A/2010/271, 16 juill. 2010 « *Référentiel national relatif aux prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile* ». Elle rappelle le cadre à respecter : inconditionnalité / continuité de la prise en charge / prestations minimales / normes de décence / mise en œuvre du « logement d'abord », etc. Cette circulaire est toujours en vigueur (republiée en 2019) et peut être opposée dans le cadre d'un contentieux.

Les autres structures d'hébergement ou de logement adapté

L'accueil des personnes sans abri ou en difficulté ne se limite pas au dispositif d'hébergement d'urgence.



Question : Qui a la compétence concernant les CAES, qui relèvent du Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ?

C'est une compétence de l'OFII, car il a en charge l'admission et la gestion du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile au titre du CESEDA.

Les enjeux et réformes en cours

- Un parc **insuffisant** (il n'y a pas de statistiques récentes sur le nombre de personnes sans abri, mais les derniers rapports du SI-SIAO mentionnent qu'au niveau national, le 115 trouve un hébergement pour 18% des demandes) et **inadapté** (notamment pour l'accueil des femmes, des familles, des personnes avec animaux de compagnie, etc.).
- Des restrictions budgétaires importantes pour les centres d'hébergement :
  - Développement des places « urgence » avec peu d'accompagnement social
  - Une logique de « fluidité » prévue par les dernières circulaires (AHI/ DNA) : Développement d'indicateurs de « performance » (réforme des CPOM)
  - Baisse des financements qui conduit à réduire la qualité de l'accueil (réforme des tarifs-plafond en CHRS visant à réduire les coûts de fonctionnement, qui va impacter les catégories de personnes accueillies et l'accompagnement)
- Des réformes asile / immigration qui impactent de plus en plus négativement les droits des personnes sans abri :
  - Des instructions et pressions sur les SIAO et les centres d'hébergement de plus en plus importantes quant à l'accueil des personnes en situation irrégulière (accès et maintien dans les structures)
  - Logique de gestion des flux migratoires incompatibles avec les missions des ESSMS et des intervenants sociaux
- Des voies de recours qui se sont développées mais qui restent inefficientes pour une bonne partie des personnes (délais inadaptés des recours DALO/DAHO ; référé-liberté limité aux atteintes les plus manifestes/graves, réforme des juridictions sociales qui ne répond pas aux attentes).

1.3 Les juridictions mobilisables

Lisa Gebeile, juriste, ALPIL

Un tableau de synthèse des contentieux de l'hébergement en droit interne est disponible en annexe de ce compte-rendu.

Sans entrer dans le détail des différents recours, il s'agit ici de dresser une présentation succincte des différentes juridictions mobilisables. En matière d'accès et de maintien en hébergement, les deux ordres de juridiction le sont.

Les juridictions administratives

- **Procédures d'urgence**
  - Référé liberté (article L.521-2 du CJA)
  - Référé suspension (article L.521-1 du CJA) avec une procédure au fond
  - Référé mesures utiles (article L.521-3 du CJA)
- **Contentieux de l'aide sociale**
- **Contentieux DALO**
  - Recours en excès de pouvoir contre les décisions des Commissions de médiation (droit commun)

- Recours en injonction (spécifique au DALO)
- Recours indemnitaires contre l'Etat (droit commun)

Les juridictions judiciaires (tribunal d'instance)

- **Assignations en expulsion**
  - Recours en référé ou au fond

- **Contestation de mise à la rue en cas d'expulsion illégale**
  - Référé ou référé d'heure à heure

1.4 Le rôle du Défenseur des Droits

Ratiba Aboufares, juriste, Défenseur des droits

Présentation de l'Institution du Défenseur des droits

Le Défenseur des Droits (DDD) est une autorité constitutionnelle indépendante créée en 2011 en fusionnant quatre anciennes institutions aux périmètres très différents (La HALDE, le Médiateur de la république, Le Défenseur des enfants et la Commission nationale de la déontologie de la sécurité).

Le Défenseur des droits est ainsi compétent pour :

- Défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec l'administration ;
- Défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant ;
- Lutter contre les discriminations, directes ou indirectes ;
- Veiller au respect de la déontologie des professionnels de la sécurité ;
- Orienter et protéger les lanceurs d'alerte en veillant au respect de leurs droits et libertés (depuis la loi organique n°2016-1690 du 9 décembre 2016).

Dans son rôle de défense des droits, le DDD reçoit des réclamations et a de nombreux pouvoirs d'instruction : demande de pièces, décision, demande d'explications, observations, règlements amiables, auditions, vérifications sur place, transactions pénales.

La saisine du DDD est gratuite (pas de frais postaux) : il peut être saisi par voie postale ou sur son site internet.

L'intervention du DDD n'est pas exclusive de toute action judiciaire puisqu'elle peut se juxtaposer aux actions engagées par des avocats ou des associations, par exemple. S'agissant de son impartialité, il convient de préciser que le DDD n'initie pas lui-même une instance, car il n'est ni partie au litige ni l'avocat du requérant. Il est une sorte de tiers observateur qui vient livrer une forme d'expertise d'appréciation. Le respect du contradictoire est très important pour le DDD.

En 2018, le DDD a traité 91 316 dossiers.

La compétence en matière de droit à l'hébergement est partagée par plusieurs pôles du DDD :

- Hébergement des mineurs ➔ Pôle Défense des droits de l'enfant
- Hébergement dans le cadre du dispositif DALO hébergement ➔ Pôle Service Public
- Toutes les autres problématiques liées à l'hébergement ➔ Pôle Droits fondamentaux des étrangers. Ce pôle est plus largement compétent en matière d'hébergement car l'intégralité des dossiers qui lui parviennent sur ce sujet concernent des personnes étrangères.

Position du Défenseur des droits en matière d'hébergement

- **Rappel constant de l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence / La vulnérabilité : unique critère d'accès au dispositif d'hébergement d'urgence**

Le DDD rappelle fréquemment que le choix qui est fait par les autorités de lutter contre la saturation du dispositif par le contrôle de la régularité du séjour des hébergés n'est pas pertinent.

Pour exemple, dans son rapport sur les *Droits fondamentaux des étrangers en France,* publié en mai 2016[2], le DDD demandait aux pouvoirs publics de tirer les conséquences du principe d'inconditionnalité prévu par la loi en mettant tout en œuvre pour produire une offre d'hébergement adéquate. Il précisait que la sélection des personnes concernées au regard de leur nationalité ne peut, en tout état de cause, constituer la variable d'ajustement d'un dispositif inadapté à la demande.

- **Critique ferme de la confusion entre l'exercice d'un droit fondamental (mise à l'abri) et la « maîtrise » de l'immigration passant par le contrôle de la situation administrative des hébergés au regard de leur droit au séjour.**

Le DDD a d'ailleurs insisté de nouveau sur ce point à l'occasion du contentieux relatif à la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence laquelle organise l'intervention de représentants de la préfecture et de l'OFII dans les structures d'hébergement de droit commun relevant de l'aide sociale[3].

Action du Défenseur des droits

- **Réclamations individuelles, collectives et générales**

Lorsque le principe d'inconditionnalité a commencé à être mis à mal par la jurisprudence, le DDD a tout de même poursuivi son intervention devant les juridictions avec l'espoir de l'infléchir, allant même jusqu'à présenter des observations en justice[4] en 2015 dans le cadre d'un référé liberté soumis au Conseil d'Etat, qui n'a cependant pas abouti car les requêtes ont été rejetées par ordonnance de tri[5], la famille ayant été hébergée postérieurement à l'introduction de sa requête. Toutefois, cette jurisprudence défavorable aux personnes sans abri s'est ensuite stabilisée et est devenue de plus en plus restrictive. L'institution a donc revu sa stratégie d'intervention notamment en intensifiant son action en faveur des occupants de bidonvilles et de squats et en dénonçant publiquement dans ses rapports et autres publications cette jurisprudence *contra legem*.

Réclamations individuelles :

Avant de saisir le DDD, la personne doit impérativement justifier de démarches préalables pour accéder ou se maintenir dans le dispositif d'hébergement d'urgence ou tout autre dispositif. S'agissant de l'hébergement d'urgence, elle peut produire une attestation du SIAO/115 justifiant ses appels réguliers ou des courriers / courriels adressés aux autorités compétentes. Le DDD prend bien évidemment en compte les attestations d'associations ou de travailleurs sociaux accompagnant les familles.

[2] https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/736160170_ddd_rapport_droits_etrangers.pdf
[3] Décisions DDD n°2018-23 et n°2018-72
[4] Décision MDE-MSP-MLD-2015-154 DU 8 JUIN 2015
[5] CE, 12 juin 2015, n°390839

L'instruction des réclamations prend généralement la forme d'un règlement amiable, mais peut déboucher sur une décision si le DDD constate, au cours de son instruction, une atteinte à un droit ou une discrimination ou si l'administration ne souhaite pas modifier sa pratique. En matière d'hébergement, sur des situations individuelles, il y a un bon taux de résolution des réclamations.

Réclamations collectives : il s'agit de réclamations constituées au nom d'un groupe de personnes qui rencontrent les mêmes difficultés ou sont dans une situation identique. Cela peut concerner, à titre d'exemple, la situation d'occupants de terrain visés par une procédure d'expulsion.

Exemples de réclamations générales adressées au DDD :

- Contentieux lié à la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence ;
- Conditions d'hébergement dans les centres d'hébergement dédiés aux personnes migrantes ;
- Non-exécution de décisions de justice ordonnant l'hébergement de manière quasi systématique, ayant pu contraindre une avocate à saisir la CEDH pour obtenir des mesures provisoires ;

Le DDD reçoit parfois des signalements qui ne peuvent donner lieu à une intervention de sa part. Par exemple, le DDD s'est vu signaler des pratiques de tirage au sort ou d'attribution de numéros aux personnes. Néanmoins, le signalement ne comportait pas de précisions sur la situation (lieu concerné, identification de la personne, etc.) et n'a pas obtenu de réponses suite à sa demande d'informations complémentaires.
Le DDD a temporairement mis de côté le projet de la décision cadre sur l'hébergement car le pôle droits fondamentaux des étrangers est une petite équipe, contrainte de faire des choix. En plus des réclamations générales qui leur parviennent en matière d'hébergement, le rapport *Exilés et droits fondamentaux : trois ans après le rapport Calais*[6], sorti en décembre 2018, a été très chronophage (il a nécessité des déplacements, des visites, contre-visites, des échanges de courriers avec les autorités compétentes puis enfin la rédaction du rapport lui-même).

- **Réorganisation du traitement des réclamations en matière d'hébergement d'urgence pour davantage d'efficacité**

Depuis septembre 2018, les délégués sont outillés pour intervenir localement et en toute autonomie auprès des autorités compétentes en matière d'hébergement d'urgence (une *note pratique ainsi que plusieurs modèles de courriers ont été mis à leur disposition).*

L'intérêt de l'appui des délégués sur le terrain par rapport à la saisine du siège :

- Un traitement plus rapide de ces dossiers (ils sont bien plus nombreux que les salariés du siège) ;
- Une orientation parfois plus adaptée, le délégué étant plus au fait que le siège des solutions alternatives d'hébergement disponibles localement en cas de saturation du dispositif d'hébergement d'urgence et des pratiques locales (hébergements proposés par les CCAS, les métropoles, les conseils départementaux, etc.). Ils ont des contacts que le siège n'a pas nécessairement, ce qui peut permettre de dénouer plus facilement certaines situations ;
- Il y a une volonté du DDD de rendre plus efficace leur intervention et de la systématiser. Leur orientation est parfois plus pertinente.

- **Publication de rapports, avis sur des projets / propositions de loi**

Publication prochaine : *Guide d'utilisation du DDD à destination du grand public.* Ce guide sera notamment envoyé aux lieux d'accès au droit.

[6] https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_calais-num-14.12.18.pdf

2. Le contentieux généraliste de l'accès et du maintien en hébergement *(compétence Etat)*

Pour plus d'informations, se référer à la note Jurislogement relative à l'accès et au maintien en hébergement, disponible sur le site Jurislogement[7].

2.1 Les procédures classiques devant le tribunal administratif

Jean-Baptiste Lecerf, juriste, Fédération Droit Au Logement (DAL)

La question du recours effectif pour faire valoir les droits des personnes sans abri est clairement remise en question aujourd'hui. S'agissant du référé liberté en matière de droit à l'hébergement d'urgence, la plupart des recours ont dans un premier temps été accueillis favorablement par le juge administratif. Un site internet (« 115 juridique ») avait d'ailleurs été créé suite à la décision de 2012 du Conseil d'Etat, mais cela a eu pour conséquence le développement d'un contentieux de masse, avec des décisions de plus en plus défavorables.

Depuis l'arrêt du 16 mai 2013[8], **la personne doit démontrer qu'elle est plus prioritaire que l'ensemble des personnes sur le territoire du département pour accéder à l'hébergement**. Si l'on observe la jurisprudence favorable du Conseil d'Etat, il s'agit de cas où il n'y a qu'une dizaine de demandes d'hébergement sur le territoire, alors que les décisions du Conseil d'Etat dans les zones tendues sont systématiquement rejetées.

Comment donc obtenir une ordonnance favorable par laquelle le juge ordonne à l'Etat l'hébergement d'une personne sans abri ?

Pistes de développement du contentieux :

Spécificités du dossier d'une personne sans abri - charge de la preuve

Lorsqu'il est question de faire un recours pour une personne sans abri, on constate le plus souvent qu'elle n'a généralement pas de dossier qui permettrait de caractériser sa situation de détresse. Il est pourtant nécessaire d'apporter beaucoup d'éléments devant le tribunal afin de la caractériser. Le juge va mettre en balance l'intérêt de la personne avec celui de l'administration, or l'injonction d'héberger la famille aura un coût important pour cette dernière.

Constitution du dossier (en moyenne 2 semaines par recours) :

- **Démontrer l'indignité de la situation : Attestations et travail avec les associations (rencontres très régulières, déplacements sur place)**

Pour qualifier la situation de la personne, il faut démontrer l'indignité de sa situation. Les attestations vont donc comporter des éléments relatifs à l'accès aux toilettes, l'hygiène, etc. Il est nécessaire de démontrer au juge que la carence de l'Etat a placé cette personne dans une situation d'indignité.

Concernant les faits :

Mettre l'accent sur les **conditions matérielles d'existence de la personne**. *Par exemple, pour une mère avec un bébé d'un an, des explications ont été apportées sur la manière dont elle était contrainte de préparer le biberon à son enfant*. Plus on est spécifique en apportant au juge des faits, plus il aura de raisons de se prononcer favorablement.

[7] Note juridique « Accéder et se maintenir en hébergement », Jurislogement, actualisée en décembre 2018
[8] CE, 16 mai 2013, n°368337, §6

Il est également important d'insister sur le ressenti de la personne. La Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), dans l'arrêt MSS c./ Belgique, notamment, a pris en compte ce ressenti. Il s'agira de mettre en avant la honte que la personne peut ressentir, les discriminations ou agressions qu'elle peut subir, etc.

- **Démontrer les défaillances de la veille sociale**

C'est la partie demandant le plus de travail. Il s'agit de rencontrer régulièrement la personne afin d'appeler le 115 avec elle. C'est un travail très fastidieux mais primordial. Il serait intéressant de parvenir à amener les acteurs de terrain à le faire car cela permet d'aboutir à des victoires juridiques intéressantes !

Exemple : une personne dort à Paris mais est prise en charge par le 115 du 92 ; le 115 de Paris la renvoie vers le 92 car elle a déjà été prise en charge dans ce département. Or, la ligne du 115 du 92 est coupée à chaque appel.

Démontrer la défaillance de la veille sociale ne veut pas dire que le système ne marche pour aucune personne sans abri. L'attestation doit montrer que le système ne fonctionne pas pour cette personne en particulier. On parle bien d'une défaillance précise et spécifique à une personne, et non d'une carence généralisée de l'administration.

En outre, une part importante du dossier est consacrée à expliquer les circonstances dans lesquelles la personne s'est retrouvée à la rue. Il contient également les hébergements occasionnels (attestation par les personnes l'ayant hébergée et expliquant pourquoi elles ne peuvent plus l'héberger).

La procédure du référé mesures utiles

Depuis 2012, la procédure classiquement utilisée pour accéder à l'hébergement d'urgence est le référé liberté. Pour obtenir une décision favorable du juge, le requérant doit prouver à la fois son état de détresse et la carence de l'administration. Il doit prouver qu'il est plus prioritaire que les autres pour accéder à un hébergement. Or, dans un contexte actuel d'environ 10 000 familles avec enfants en demande d'hébergement en Ile-de-France, le requérant ne peut pas prouver qu'il est plus prioritaire que les autres et, l'administration n'ayant pas de moyens suffisants pour satisfaire aux besoins des personnes sans abri, il n'y a pas de carence de l'Etat **au sens du référé liberté.** Pour contourner cette difficulté, **la procédure du référé « mesures utiles » est mobilisable**.

Le référé mesures utiles, prévu par l'article L.521-3 du Code de justice administrative (CJA), est une procédure subsidiaire aux autres procédures administratives d'urgence. Pour l'intenter, il faut justifier l'urgence, démontrer que la mesure est nécessaire et qu'elle ne fait pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative. De plus, dans un arrêt du 5 février 2016, le Conseil d'Etat a jugé que « *le juge saisi sur [le] fondement [de l'article L.521-3 du CJA) ne peut prescrire les mesures qui lui sont demandées lorsque leurs effets pourraient être obtenus par les procédures de référé régies par les articles L.521-1 et L.521* ».

- **Recevabilité de la procédure**
  - Subsidiarité

Ce caractère subsidiaire est une vraie difficulté dans la pratique. Pour la contourner en matière d'hébergement d'urgence, il faut démontrer pourquoi la personne n'est pas en mesure de faire un référé liberté. L'idée est de montrer qu'elle ne le peut pas car il n'y a pas de carence de l'Etat au sens où celui-ci le nécessite, c'est-à-dire qui constituerait une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'hébergement d'urgence.

Toutefois, les défaillances du système du 115 méritent que la situation de la personne concernée soit traitée.

Il s'agit donc de retourner les arguments jusqu'alors avancés par l'administration.

Cela permet d'éviter de demander au juge de statuer sur la question des moyens de l'administration et de se concentrer sur la détresse de la personne.

Cela a fonctionné dans plusieurs décisions :

- TA Paris, 22 oct. 2018, n° 1818273[9]
- TA Paris, 20 novembre 2018, n° 1819251/9[10]

La procédure est recevable car on se trouve dans un système de preuve impossible : on ne peut pas prouver que la personne est plus prioritaire que les autres, il n'y a pas de carence grave et manifestement illégale de l'Etat, mais bien une carence au regard de la situation de détresse de la personne.

- **Urgence et absence d'obstacle à l'exécution d'une décision administrative**

Là encore, il faut retourner un argument de l'administration. En effet, en référé liberté, l'administration avance en général que : « *la personne peut continuer à appeler le 115, les refus téléphoniques ne constituent pas vraiment des décisions* ». Pour retourner cet argument, l'idée est d'avancer que c'est à l'administration de démontrer qu'il y a bien une décision administrative empêchant la personne d'appeler le 115. Si on avait une telle décision, ce serait une décision administrative rendant impossible le référé « mesures utiles », mais qui aurait des conséquences juridiques très sérieuses pour l'administration.

Les moyens à utiliser dans les recours en matière d'hébergement d'urgence

- **La continuité**

Concernant les moyens invoqués par les demandeurs, la fin de prise en charge est souvent utilisée. Les dispositions législatives du CASF (art. L.345-2-3) ne sont pas très claires dans leur rédaction. Le principe de continuité apparaît, mais sans être tout à fait explicite. Il convient donc d'appuyer l'argumentaire sur les débats parlementaires de la loi DALO, lesquels sont particulièrement clairs sur cette question.

Il s'agit en particulier de la séance du 15 février 2007[11], au cours de laquelle a été soumis l'amendement n°314, présenté comme un amendement « anti remise à la rue ». Cette volonté du législateur s'est observée d'autant plus qu'au cours des discussions, un sous amendement a été présenté afin que la rédaction du futur article L.345-2-3 du CASF illustre la volonté commune de rendre effectif le droit au logement opposable. Cette rédaction est voulue comme devant montrer qu'il n'est pas question que les personnes passent d'un hébergement d'urgence à un autre mais soient orientées vers des structures d'hébergement stables.

- **L'accueil inconditionnel**

Le seul texte opposable à l'administration qui mentionne le principe de l'accueil inconditionnel est le rapport n°65 de la Commission des affaires économiques sur la loi ALUR. Il porte sur un amendement à l'article L.345-2-2 du CASF visant à « *clarifier les critères d'application du principe d'accueil inconditionnel des personnes sans abri* ». Pour rappel, cet article dispose que *« Toute personne sans abri en situation de détresse médicales, psychique **ou** sociale a accès, à tout, à un dispositif d'hébergement d'urgence. »*

Sa rédaction originelle issue de la loi MOLLE pouvait laisser penser que le législateur avait entendu instaurer des critères cumulatifs, puisqu'il faisait mention de la « détresse médicale, *psychique **et** sociale* ». L'amendement proposait donc de remplacer le « *et* » par un « *ou* ».

[9] http://www.jurislogement.org/wp-content/uploads/2019/02/TA-Paris-22-octobre-2018.pdf
[10] http://www.jurislogement.org/wp-content/uploads/2019/02/TA-Paris-20-novembre-2018-n%C2%B018192519.pdf
[11] http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2006-2007/20070142.asp

Dans son rapport, la Commission des affaires économiques précise notamment que :

> *« La rédaction de ce texte soulève néanmoins une difficulté dans la mesure où elle laisse entendre qu'une personne sans abri, en situation de détresse sociale, devrait également subir une détresse médicale et psychique pour espérer prétendre à un hébergement. Or* ***le bon sens invite à considérer que ces critères sont alternatifs et non pas cumulatifs****, sans quoi cela reviendrait à […] exiger des personnes sans abri qu'elles aient suffisamment vécu dans la rue pour que leur santé physique et psychique soit dégradée au point de rendre finalement le* ***principe d'accueil inconditionnel*** *applicable »*[12]*.*

Il a été signalé que la circulaire RNP de 2010[13] le mentionne aussi. Mais il ne s'agit que d'une circulaire.

- <u>L'obligation de résultat incombant à l'Etat</u>

S'il sera question dans une partie ultérieure de s'intéresser aux recours contre le département en matière d'ASE, il est opportun de s'appuyer sur plusieurs arrêts rendus par la Conseil d'Etat le 13 juillet 2016 ainsi que sur les conclusions du rapporteur public Jean Lessi[14] relatives à ces décisions concernant la nature de l'obligation incombant à l'Etat.

Dans ces décisions, le Conseil d'Etat est venu apporter des précisions sur l'articulation des compétences entre l'Etat et le département en matière d'hébergement. Il rappelle ainsi que l'Etat est compétent pour les mesures d'aides sociales relatives à l'hébergement des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques ou de logement. En revanche, la compétence revient au département pour les personnes visées à l'article L.222-5 du CASF[15] dans le cadre de l'ASE. Toutefois, il précise que cette compétence de l'Etat pas l'intervention supplétive du département lorsque la santé des enfants, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exigent, par des aides financières versées en application de l'article L. 222-3 CASF, y compris, le cas échéant, pour permettre d'assurer temporairement le logement de la famille, lorsqu'une telle intervention apparaît, dans l'intérêt même des enfants, préférable, notamment, à une prise en charge de ces derniers hors de leur milieu de vie habituel par le service de l'aide sociale à l'enfance. Bien que l'intervention du département revête un caractère supplétif, le Conseil d'Etat estime que celui-ci ne peut pas légalement refuser à une famille avec enfants l'octroi ou le maintien d'une aide entrant dans le champ de ses compétences, que la situation des enfants rendrait nécessaire, au seul motif qu'il incombe en principe à l'Etat d'assurer leur hébergement.

Dans l'une des décisions, le Conseil d'Etat devait statuer sur une QPC (CE, 13 juillet 2016, n°388317). Une décision de fin de prise en charge du département sur l'ASE pour l'hébergement était attaquée. Le Tribunal administratif ayant annulé la décision, le département a fait appel puis s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'Etat. Le département de la Seine Saint Denis, accompagné de l'association des départements de France, ont déposé une QPC sur l'article L.222-5 du CASF en estimant que l'Etat fait peser sur les départements une charge non équitable. Le Conseil d'Etat a donc statué sur la question de la répartition exacte des charges.

Dans ses conclusions, le rapporteur public dit clairement que les dispositions de l'article L.345-2-2 du CASF sont rédigées sous la forme d'une obligation de résultat et qu'il ne faut pas les vider de leur substance. C'est à ma connaissance le seul texte qui précise aussi clairement une position du Conseil d'Etat sur la nature de l'obligation pour l'Etat de ces dispositions.

---

[12] http://www.senat.fr/rap/l13-065-1/l13-065-18.html#toc112

[13] Circulaire n° DGCS/1A/2010/271 du 16 juillet 2010 relative au référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion,

[14] https://www.gisti.org/IMG/pdf/rapport-public-ce-juillet-2016.pdf

[15] Les mineurs, les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de 3 ans

La logique pour faire valoir l'accueil inconditionnel est la suivante : le Conseil d'Etat dit au département qu'il a une obligation supplétive par rapport à l'Etat et ne peut mettre une famille à la rue s'il n'y a pas d'autre solution et s'il n'a pas examiné la situation particulière de la famille. Ce caractère supplétif donne donc au département une obligation lorsque l'Etat est en situation de carence. Le Conseil d'Etat dit également que l'obligation du département ne peut pas être plus forte que celle de l'Etat. A fortiori, si l'obligation du département lui interdit de remettre une famille à la rue ou d'ignorer sa demande d'aide à l'hébergement, celle de l'Etat ne peut pas être inférieure.

Question : en référé mesures utiles, est-il nécessaire de se baser autant sur la détresse qu'en matière de référé liberté ?

➔Dans les ordonnances gagnées en référé mesures utiles, le juge insiste sur les spécificités de la situation de l'intéressé et notamment sur sa situation de détresse. La caractérisation des faits au regard de la détresse est essentielle pour gagner et ces dossiers ne doivent pas être abordés dans le cadre d'un contentieux de masse.

L'évolution jurisprudentielle depuis 2012

Lisa Gebeile, juriste, ALPIL

Se référer à la note juridique sur le principe de l'accueil inconditionnel au regard de la jurisprudence, sur laquelle s'appuie cette intervention, disponible sur le site de Jurislogement[16].

Il s'agit principalement de s'intéresser aux jurisprudences relatives à l'accès à l'hébergement ainsi qu'à quelques décisions relatives au maintien en hébergement. Cette analyse se base sur environ soixante-dix décisions des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat.

A partir de l'arrêt du 10 février 2012 du Conseil d'Etat[17], dans lequel il reconnait le droit à l'hébergement d'urgence comme une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du CJA, de nombreuses décisions ont été rendues en référé liberté sur ce sujet.

Le Conseil d'Etat a considéré que le droit à l'hébergement d'urgence était une liberté fondamentale mais a mis en place une obligation de moyen à la charge de l'Etat et non une obligation de résultat. Il a précisé que le juge doit analyser les moyens dont dispose l'administration et mettre en balance ces éléments avec la situation de détresse médicale, psychique ou sociale de la personne.

La mise en balance des diligences de l'administration avec la situation de détresse de la personne a progressivement instauré une priorisation des demandeurs dans le sens où, en matière de référé liberté, il est nécessaire de démontrer que l'on est plus prioritaire qu'une autre personne afin que la carence de l'Etat soit caractérisée et engendre donc la violation de la liberté fondamentale visée.

Dans cette note ont donc été d'une part analysées les diligences de l'administration, et d'autre part l'appréciation de la détresse.

Les diligences de l'administration

Pour justifier ses diligences, l'Etat avance souvent les arguments suivants :

- La saturation du dispositif d'hébergement ;
- Le pourcentage de personnes ayant pu bénéficier d'un hébergement d'urgence ;

[16] Note juridique, « Le principe de l'accueil inconditionnel au regard de la jurisprudence, 2012-2018 », Jurislogement/HCLPD, Novembre 2018

[17] CE, 10 février 2012, n°356456

- Le pourcentage d'augmentation du nombre de places ;
- Le nombre de personnes en situation similaire en attente d'hébergement.

On observe une appréciation souple des diligences de l'administration par le juge administratif. Par ailleurs, la carence est très rarement caractérisée dès lors que l'Etat démontre qu'il a fourni des efforts pour accroitre les capacités d'hébergement et que la saturation du dispositif d'hébergement sur le territoire est établie.

Néanmoins, il existe de bonnes décisions, à l'instar de deux décisions récentes :

- TA Toulouse, 21 août 2018, n°1803894 : le juge constate la carence malgré le fait *« 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 1er 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. »***
- TA Lyon, 16 mai 2018, n°1803307 : « *en dépit du doublement 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 des dispositifs d'hébergement par des personnes déboutées du droit d'asile et sans ressource, ne sauraient faire obstacle, dans les circonstances de l'espèce, à ce que soit reconnue l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit de la requérante. »*

La caractérisation de la carence est donc rare mais pas impossible en référé liberté. Pour contourner cet obstacle, des référés mesures utiles ont donc été initiés (voir supra).

L'appréciation de la détresse

Comme cela a déjà été dit, la détresse peut être médicale, psychique ou sociale. **Elle est alternative et non cumulative.** Pourtant, il peut être observé que cette notion est non seulement analysée de manière très stricte par les juges des tribunaux administratifs mais aussi de façon cumulative.

L'état de santé : il ressort qu'il est nécessaire d'avoir de gros problèmes de santé pour caractériser la détresse, qu'ils soient attestés par un certificat médical ou encore qu'ils nécessitent un suivi médical.

Question : Les certificats médicaux sont-ils circonstanciés ? Quid du secret médical ?

➔Plusieurs réponses ont été apportées :

- Généralement, le juge apprécie de savoir quel est le problème. Dans la plupart des cas, les personnes veulent bien en parler lorsqu'on leur explique.
- Mais c'est à apprécier selon les cas, le juge n'est pas médecin et cela peut parfois être contre-productif. Par exemple, une prescription de doliprane peut sembler anodine alors que ce médicament est prescrit pour le traitement du cancer de la tyroïde.
- En termes de certificats médicaux, les lignes directrices données par Médecins du Monde à ses équipes est de ne pas révéler la pathologie mais de se concentrer sur une description du traitement, du cadre dans lequel il doit s'inscrire et l'impact qu'aurait le refus d'hébergement sur le suivi de ce traitement, sans aller plus loin.
- Il ne faut pas oublier que le secret médical est fait pour protéger la personne. Si une utilisation excessive de ce dernier conduit à une absence de protection, cela n'est pas logique. C'est au médecin de discuter avec la personne pour identifier ce qui peut être utile de dire ou non.

La détresse psychique : dans les décisions analysées, la détresse psychique est rarement reconnue. Lorsqu'elle l'est, elle est souvent associée à d'autres éléments (enfants en bas-âge, conjoint avec des problèmes de santé…).

La détresse sociale : le seul fait d'être sans abri n'est pas considéré comme de la détresse sociale dans la jurisprudence. Cette notion reste floue et il est difficile de la caractériser. Le fait d'avoir des enfants en bas âge peut être un élément d'appréciation.

En parallèle à ces éléments prévus par les textes, le juge a également créé d'autres critères d'appréciation de la détresse.

Création prétorienne de nouvelles conditions d'accès à l'hébergement

- **L'obligation de justifier de circonstances exceptionnelles** pour les personnes déboutées du droit d'asile et pour les personnes ayant reçu une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

La jurisprudence du Conseil d'Etat a instauré, pour les personnes définitivement déboutées du droit d'asile[18] et les personnes étrangères ayant reçu une OQTF[19], une obligation de justifier de « *circonstances exceptionnelles* » pour prétendre à un hébergement. Cette notion est difficilement définissable et aléatoire en fonction des tribunaux administratifs. L'accès à l'hébergement est fortement réduit pour ces personnes.

- **Présence avérée à la rue**

La personne va devoir prouver qu'elle est à la rue. Ce raisonnement se retrouve dans deux décisions du Conseil d'Etat rendues en février 2018[20]. 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 abr***i ».

- **Les personnes ayant ou allant bénéficier d'un hébergement**

On retrouve dans certaines décisions une référence au fait qu'une personne à la rue ayant bénéficié d'un hébergement ou allant en bénéficier ne démontre pas d'une violation de son droit à l'hébergement. Par exemple, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a pu considérer qu'il n'y avait pas d'atteinte au droit à l'hébergement d'urgence d'une femme en demande d'asile accompagnée de son enfant dès lors qu'en tant que demandeuse d'asile, elle allait bénéficier d'un hébergement dans le cadre du dispositif national d'accueil[21].

Le droit au maintien

Très peu de décisions concernent le droit au maintien. Ce droit a été consacré comme une liberté fondamentale par une décision du Tribunal administratif de Paris du 11 janvier 2013[22]. Cependant, avec l'évolution particulièrement restrictive de la jurisprudence, on peut considérer que le référé liberté ne fonctionne plus comme auparavant.

En référé suspension, quelques recours ont pu fonctionner mais il semble que les arrêts du Conseil d'Etat du 3 juin 2019 remettent cela en cause[23].

---

[18] CE, *Alla,* 24 septembre 2013, n°372324
[19] CE, 17 avril 2014, n°377658
[20] CE, 19 février 2018, n°418098 ; CE, 23 février 2018, n°418168
[21] TA Lyon, 14 février 2017, n°1701001
[22] TA Paris, 11 janvier 2013, n°1300311/9
[23] Voir l'intervention relative au contentieux contre l'ASE, p.36

2.2 Le contentieux de l'aide sociale

Julie Clauzier, Juriste

Se référer au schéma relatif au contentieux général de l'aide sociale, en annexe.

Le contentieux de l'aide sociale est peu connu et peu pratiqué en matière d'accès à l'hébergement. Cette intervention vise donc à informer sur le cadre juridique de l'aide sociale et à échanger sur les perspectives contentieuses éventuelles.

Comme cela a été cité précédemment, dans le cadre du contentieux devant le juge des référés, le Conseil d'Etat a construit une grille d'analyse pour examiner si une atteinte manifestement illégale a été portée au droit à l'hébergement d'urgence d'une personne. Cet examen consiste à apprécier si la carence de l'Etat est caractérisée, et si elle entraîne des conséquences graves pour la personne, compte tenu des diligences de l'administration, de ses moyens et de la situation du demandeur.

Dès lors cette grille d'examen, en tenant compte des diligences et moyens, conduit le juge du référé-liberté à ne sanctionner qu'une **obligation de moyens** (renforcée puisque le juge tient compte de la situation du demandeur) là où **la loi est rédigée dans les termes d'une obligation de résultat[24].**

Comment peut-on tenter de revenir à l'esprit de la loi ?

En engageant des recours fondés sur d'autres dispositions du Code de l'action sociale et des familles (CASF) pour contourner cette jurisprudence restrictive.

L'intérêt serait de :

- Contourner la procédure en référé liberté pour éviter que le juge applique sa grille d'analyse restrictive qui conduit à l'examen d'une obligation de moyens de l'Etat et non d'une obligation de résultat.
- En exerçant des recours fondés sur l'article L.345-1 CASF (aide sociale en hébergement) et non sur l'article L.345-2-2 (droit à l'hébergement d'urgence).

Qu'est-ce que l'aide sociale ?

Pour rappel[25] :

- Dans sa forme moderne, l'aide sociale est née du décret du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance ;
- L'aide sociale est un droit subjectif qui permet à une personne impécunieuse d'accéder à un ensemble de prestations financières ou en nature ;
- L'aide sociale est délivrée sans contrepartie à des personnes vulnérables (personnes âgées, enfants, familles, personnes handicapées, etc.) ;
- Le droit à l'aide sociale est corrélé à une obligation pour les collectivités publiques d'assurer les moyens de mise en œuvre de cette aide sociale ;
- L'aide sociale en hébergement est une prestation obligatoire.

Les mesures d'aide sociale en matière d'hébergement (art. L.345-1 à 3 CASF) sont à la charge de l'Etat (art. L.121-7 8° CASF). L'article L.345-1 CASF fait référence à une aide sociale pour être accueillie en CHRS (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale). La loi ne distingue pas entre l'accueil en CHRS et en CHU (Centre d'Hébergement d'Urgence). Un seul établissement est donc réglementé dans le cadre de l'hébergement d'urgence : le CHRS. Dès lors, on pourrait considérer que les dispositions relatives à l'aide sociale s'appliquent indifféremment à l'hébergement d'urgence et d'insertion.

[24] Voir conclusions du rapporteur public Jean Lessi, CE, 13 juillet 2016, n°400074

[25] Voir l'intervention de Katya Benmansour (FAS) relative aux principes du droit à l'hébergement, p.2

Pourtant, les juridictions tentent d'interpréter les textes différemment en détournant le principe de l'établissement unique tel que prévu dans le CASF[26].

Selon le raisonnement du Conseil d'Etat, l'Etat ne prendrait pas directement en charge les personnes accueillies en centre d'hébergement d'urgence. Il subventionne les associations gestionnaires pour le fonctionnement du centre mais ne paie pas un prix par personne hébergée, contrairement au financement des CHRS à la mesure d'aide sociale individualisée. Le rapporteur public distingue donc l'admission en CHRS pour laquelle il s'agit de l'aide sociale, tandis qu'en CHU il ne s'agit pas d'aide sociale. Pourtant, à la lecture des dispositions du CASF, il n'existe qu'un seul statut juridique : le CHRS.

Par ailleurs, le bénéfice de l'aide sociale est accordé aux personnes accueillies dans un centre d'hébergement qui a passé une convention avec l'Etat (art. L.345-3 et R. 345-1 et suiv. CASF).

Concernant les bénéficiaires de l'aide sociale en CHRS, l'article L.345-1 CASF prévoit que :

- « *Bénéficient, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des CHRS […] les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle ou sociale* ».
- Les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent être accueillis dans des CHRS dénommés « centres provisoires d'hébergement ».
- Les personnes étrangères (même en séjour irrégulier) bénéficient de l'aide sociale en CHRS (art. L.111-2 2° CASF).

L'admission à l'aide sociale en CHRS

L'accueil en CHRS :

D'après l'article R. 345-4 du CASF, la décision d'accueillir une personne/famille en CHRS est prononcée par le responsable du CHRS, vers lequel le SIAO (Service Intégré d'Accueil et d'Orientation) a orienté la personne. Cette décision tient compte de (art. R.345-1 1° CASF) :

- La capacité du centre ;
- Les catégories de personnes qu'il est habilité à recevoir ;
- Les activités d'insertion qu'il est autorisé à mettre en œuvre.

La décision est prise pour une durée déterminée après évaluation de la situation de la personne/famille, qui fait l'objet d'un bilan au moins tous les 6 mois.

La décision d'accueil est transmise sans délai au préfet avec la demande d'admission signée par l'intéressé ainsi que les documents qui la justifient. En l'absence de réponse du préfet dans le mois, l'admission est réputée acceptée.

En pratique, la demande d'admission n'est souvent formulée que pour les personnes accueillies en CHRS (les prises en charge inférieures à 5 jours ne sont pas soumises à une demande d'admission à l'aide sociale dès lors qu'il s'agit d'une orientation provisoire qui doit rapidement déboucher sur une solution plus stable).

Le refus d'accueil prononcé par le responsable du centre doit être notifié à l'intéressé et motivé.

Prolongation de l'admission :

Selon l'article R. 345-4 du CASF, au plus tard 1 mois avant l'expiration de la période d'accueil, le responsable du CHRS peut demander au préfet la prolongation de l'admission à l'aide sociale. Cette demande doit être motivée. Elle est réputée acceptée en l'absence de réponse dans le mois qui suit sa réception. La durée du contrat de séjour en CHRS étant liée à la durée d'admission à l'aide sociale, un refus du préfet impliquerait la fin des financements pour la prise en charge pour le CHRS, qui pourrait donc demander à la personne de

[26] CE, 27 juillet 2016, n°400144

partir.

Si la personne se maintient dans les lieux, à défaut d'orientation vers une solution de relogement, une procédure d'expulsion devrait être engagée.

Réforme du contentieux de l'aide sociale et conditions de recevabilité du recours :

Avant la réforme portée par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21ème siècle, le contentieux de l'admission à l'aide sociale relevait de juridictions spécialisées (les commissions départementales d'aide sociale (CDAS) et la commission centrale d'aide sociale (CCAS), par exemple pour le contentieux de l'aide sociale en CHRS).

Avec la réforme, ces juridictions administratives spécialisées ont disparu et leurs compétences ont été transférées aux juridictions de droit commun.

Ces évolutions sont entrées en vigueur au 1er janvier 2019 et ont eu plusieurs conséquences :

- Transfert du contentieux de la sécurité sociale vers les tribunaux de grande instance (TGI)
- Suppression des TASS (Tribunaux des affaires de sécurité sociale) et TCI (Tribunaux du contentieux de l'incapacité)
- Suppression des CDAS et de la CCAS
- Généralisation des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO)
- Création d'une cour d'appel en matière de tarification

La compétence de droit commun du contentieux de la protection sociale revient désormais au juge administratif ordinaire (déjà compétent pour connaître du contentieux ASE, AME, APL, aides sociales facultatives et du contentieux RSA depuis 2009). La compétence du juge administratif sera désormais étendue à une partie du contentieux qui relevait jusque-là de la compétence des CDAS et de la CCAS, et notamment celui de l'aide sociale en CHRS.

Procédure du contentieux de l'aide sociale en CHRS

Le contentieux de l'admission à l'aide sociale comprend, entre autres, les litiges à l'encontre du représentant de l'Etat dans le département en matière de prestations légales d'aide sociale prévues au CASF (art. L.134-1 CASF)

Les recours contentieux formés contre ces décisions sont précédés d'un **recours administratif préalable (RAPO)** exercé auprès de l'auteur de la décision contestée (ici le préfet).

L'auteur du recours, accompagné de la personne ou de l'organisme de son choix, est entendu, lorsqu'il le souhaite devant le préfet.

Les recours peuvent être formés par (art. L.134-2 CASF) **:**

- Le demandeur
- Ses débiteurs d'aliments
- L'établissement
- Le service qui fournit les prestations
- Le maire
- Le président du conseil départemental
- Le représentant de l'Etat dans le département
- Les organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole intéressés
- Par tout habitant ou contribuable de la commune ou du département ayant un intérêt direct à la

réformation de la décision.

Sur la composition des juridictions, la réforme ne prévoit rien de spécifique pour ce qui est de l'ordre administratif (à l'inverse de l'ordre judiciaire avec la création de pôles sociaux au sein des TGI).

Le Code prévoit qui pourra assister ou représenter le requérant (art. L.134-4 CASF) :

- Les parties peuvent se défendre elles-mêmes en premier ressort
- Un avocat
- Leur conjoint ou un ascendant ou descendant en ligne directe
- Leur concubin ou la personne à laquelle elles sont liées par un pacte civil de solidarité
- Suivant les cas, un travailleur salarié ou un employeur ou un travailleur indépendant exerçant la même profession ou un représentant qualifié d'une organisation syndicale de salariés ou d'une organisation professionnelle d'employeurs
- Un représentant du conseil départemental
- Un agent d'une personne publique partie à l'instance
- Un délégué d'une des associations de mutilés et invalides du travail les plus représentatives ou d'une association régulièrement constituée depuis cinq ans au moins pour œuvrer dans les domaines des droits économiques et sociaux des usagers ainsi que dans ceux de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté

Le représentant doit, s'il n'est pas avocat, justifier d'un pouvoir spécial.

Conditions de recevabilité du recours depuis la réforme :

- ✓ **Recours administratif préalable obligatoire (RAPO)** dans un délai de 2 mois suivant la décision contestée, auprès de l'auteur de la décision contestée (ici le préfet).
- ✓ **Décision implicite de rejet** constituée après 2 mois de silence à compter de la date de réception du recours amiable.
- ✓ **Saisine du TA** dans un délai de 2 mois à compter de la décision (implicite ou explicite) contestée. Litiges jugés par le TA en premier et dernier ressort.
- ✓ **Cassation en Conseil d'Etat** qui peut être saisi dans un délai de deux mois après décision TA

Les 4 arrêts précités au cours de l'intervention de Jean-Baptiste Lecerf relative aux contentieux classiques devant le Tribunal administratif[27], rendus par le CE le 3 juin 2019 (n°423001, n°422873 et n°415040) **ont étendu le recours de plein contentieux au contentieux de l'aide sociale**.

> *« Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale […] il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner les droits de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative.*
>
> *Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de son jugement.*
>
> *Dans le cas d'un contentieux portant sur les droits au revenu de remplacement des travailleurs*

[27] Voir pp.11-17 de ce compte-rendu

privés d'emploi, c'est au regard des dispositions applicables et de la situation de fait existant au cours de la période en litige que le juge doit statuer. »

Les conséquences de cette évolution des pouvoirs dévolus au juge sont d'offrir davantage de garanties au requérant en permettant un examen plus approfondi de la situation de la personne et de donner la possibilité pour le juge non seulement d'annuler mais aussi de réformer la décision et ainsi de décider d'octroyer le bénéfice de l'aide.

En revanche, en matière d'hébergement d'urgence, le juge de plein contentieux statue désormais au jour de l'audience et non plus au jour du recours, comme c'était le cas dans la procédure en référé-suspension. Des interrogations demeurent quant à la possibilité pour le juge de faire annuler une décision de refus de prolongation de l'aide sociale, dès lors que l'occupant a quitté le lieu d'hébergement au jour de l'audience.

A noter : L'obligation d'exercer un recours administratif préalable conditionne la recevabilité de la saisine du juge dans le cadre d'un recours au fond. Mais il ne fait pas obstacle à la saisine du juge des référés qui peut prononcer la suspension avant même que l'administration ait statué sur le recours préalable si les conditions du référé-suspension sont réunies. Le requérant doit produire au juge des référés une copie du recours préalable engagé afin de prouver qu'il a bien respecté cette obligation (arrêt section CE, 12 octobre 2001, n°237376, publié au recueil Lebon).

Perspectives contentieuses :

Il est à présent question de savoir **à quelles conditions le contentieux de l'aide sociale pourrait être une voie de recours à privilégier pour les personnes à la rue ou menacées de l'être**.

Contester un refus d'admission à l'aide sociale en hébergement

Rappel de la procédure : les personnes sans solution d'hébergement peuvent se voir proposer par le SIAO une place en centre d'hébergement, qui fait l'objet d'une décision d'accueil par le CHRS.

Une éventuelle décision de refus d'accueil, prononcée par le responsable du CHRS, est notifiée à l'intéressé et au SIAO sous la forme la plus appropriée. Cette décision doit être expressément motivée (art. R.345-4 CASF).

Dès lors, est-il possible pour la personne de contester la décision (implicite ou explicite) de refus d'accueil en CHRS devant les juridictions de l'aide sociale ?

La Commission centrale d'aide sociale, dans un arrêt du 27 juillet 2016[28], considère que la réponse donnée (par le SIAO) à une demande d'accueil dans une structure d'hébergement d'urgence ne peut être regardée comme une décision d'admission à l'aide sociale au sens de l'article L.131-2 CASF. Dès lors les décisions accueillant ou rejetant les demandes d'accueil dans une structure d'hébergement d'urgence ne relèvent pas de la compétence des juridictions de l'aide sociale.

Dans ses conclusions, le Rapporteur public a précisé la notion de décision d'admission à l'aide sociale. Il considère que la notion renvoie essentiellement à l'idée de prise en charge financière directe de dépenses liées au bénéficiaire par l'Etat au terme de la procédure d'admission à l'aide sociale. Il distingue la décision d'admission à l'aide sociale de la décision d'accueil dans une structure qui n'émane pas du préfet mais du gestionnaire.

Il rappelle qu'aucune décision formalisée d'admission à l'aide sociale n'est prévue pour l'hébergement d'urgence, ce dont on pourrait déduire qu'il y a une admission d'office, mais qu'il interprète plutôt comme une absence d'application de la notion d'admission à l'aide sociale en hébergement d'urgence...

Or cela se discute car le CASF ne prévoit qu'une seule catégorie juridique.

Si la décision de refus d'orientation vers un centre d'hébergement n'est pas une décision d'admission à l'aide sociale, comment faire naître une telle décision ?

[28] CE (CCAS), 27 juillet 2016, n°400144

Piste de contentieux : S'il n'y a pas eu d'orientation de la personne sans abri vers un centre d'hébergement, une possibilité serait d'envisager que la personne formule une demande d'admission à l'aide sociale au préfet (par le biais par exemple d'un fax envoyé au préfet, demandant l'admission à l'aide sociale sur le fondement de l'article L.345-1 du CASF). En l'absence de réponse, cela crée une décision de refus implicite d'admission à l'aide sociale (différente d'une décision de refus d'accueil en hébergement d'urgence). Cette décision pourrait être contestée devant les juridictions de l'aide sociale.

Cela permettrait ainsi de contourner l'interprétation restrictive de la Commission centrale d'aide sociale en se fondant sur la loi qui ne prévoit qu'un régime juridique pour l'hébergement d'urgence et les CHRS. Il s'agirait donc de développer un argumentaire dans ce sens en s'appuyant sur les dispositions CASF.

Contester un refus de prolongation d'admission à l'aide sociale en hébergement

Si l'on considère que le CASF ne prévoit qu'un seul régime juridique, nous pouvons considérer que la fin de prise en charge en hébergement d'urgence met en œuvre l'aide sociale.

La personne concernée et/ou la structure d'hébergement peuvent former un recours tendant à l'annulation de la décision par laquelle le préfet rejette la demande de prolongation de l'admission à l'aide sociale en CHRS, entraînant des remises à la rue.

Jusqu'ici, cette voie de recours a été très peu mobilisée dans le cadre de contentieux lié à l'hébergement d'urgence. **Elle pourrait être envisagée dans des situations de remises à la rue dans le cadre de la fin du dispositif hivernal par exemple.**

Ainsi, les juridictions de l'aide sociale ont pu annuler une décision du préfet refusant la prolongation de l'aide sociale en CHRS d'une famille en situation de vulnérabilité.

CDAS de Loire-Atlantique, dossier n°203 93 94, 3 mars 2008. *En l'espèce, Madame, déboutée du droit d'asile, avait été admise en CHRS avec son fils. Ils ont bénéficié d'une prolongation de l'admission à l'aide sociale en CHRS de 6 mois motivée par la poursuite de ses démarches de régularisation de sa situation administrative. Le préfet refusera la nouvelle demande de prolongation, au motif que leur situation administrative, inchangée au terme d'une année de prise en charge, ne leur permettait plus de réaliser leur objectif d'insertion socio-professionnel et de prise d'autonomie.*

La CDAS a considéré que si le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation pour accepter ou refuser une demande de prolongation de l'admission à l'aide sociale à l'hébergement, en l'espèce il ressort que les personnes en situation irrégulière ont accès au CHRS et que la famille a fait des efforts de réinsertion. La CDAS annule la décision du préfet et admet la prolongation de l'aide sociale en CHRS pour une année, afin de rendre effectives les perspectives de réinsertion.

Discussion :

- *Comment obtenir la décision du CHRS ?*

⇨ Le CHRS ne fait que transmettre la demande d'admission à l'aide sociale en CHRS de la personne, il ne fait pas cette demande lui-même. Il faut cependant savoir que la réponse d'acceptation du préfet est souvent implicite, donc non matérialisée. En pratique, les DDCS ne répondent pas aux demandes d'admission à l'aide sociale en CHRS et leur silence vaut acceptation.

- Il a par ailleurs été signalé que ce contentieux risque de devenir plus important en raison de la volonté de l'administration de « fluidifier » l'accès à l'hébergement. De plus en plus d'instructions ministérielles visent à réduire les durées de prise en charge dans les centres.

- *Une question a été posée sur la persistance dans ce cadre de la notion de détresse.*

- ⇨ Le texte mentionne « *les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion* ». Il n'y a donc pas la notion de détresse, la jurisprudence du Conseil d'Etat sur cette notion ne devrait donc pas s'appliquer.

2.3 Le contentieux DALO

Diane Forin, Juriste, Association DALO

Se référer au schéma récapitulatif de la procédure DALO, en annexe.

La loi DALO du 5 mars 2007 a ouvert deux types de recours :

- ➢ Le recours « DALO » pour l'obtention d'un logement ordinaire
- ➢ Le recours « DAHO » pour les personnes qui demandent un hébergement ou un logement de transition. L'hébergement étant considéré comme une modalité temporaire de la mise en œuvre du droit au logement.

Le recours DAHO

Le recours DAHO s'adresse aux personnes :

- Qui ne remplissent pas les conditions légales d'accès au logement social
- Qui ont besoin d'un accompagnement important (social, familial, de soins…)
- Qui pourraient obtenir un logement ordinaire mais sont dans une situation d'urgence

Il vise à permettre l'accueil du demandeur dans deux types d'hébergements :

- Une **structure d'hébergement**, cette structure devant présenter un caractère de stabilité
- Les différentes formules de **logement de transition** (résidences sociales, FJT, FTM, logements en sous-location associative, etc.)

La procédure du recours amiable

Le demandeur remplit un dossier Cerfa (qui est similaire à celui du DALO mais bien distinct) à déposer auprès de la commission de médiation (COMED) du département dans lequel il a entrepris ses démarches pour obtenir un hébergement ou un logement foyer/de transition. Les pièces justificatives obligatoires se trouvent dans la notice explicative. Le dossier est adressé au secrétariat de la COMED qui doit accuser réception du recours amiable (art. R.441-14 du CCH). Une fois le dossier complet, la COMED a :

- 6 semaines pour se prononcer sur la situation du demandeur d'hébergement ;
- 3 mois pour se prononcer sur la demande d'un logement transition ou foyer ;
- A défaut, il s'agit d'une décision implicite de rejet (art. R.441-15 R. 441-18 du CCH)

Les critères de reconnaissance comme prioritaire

Ils sont définis à l'**article L.441-2-3 du CCH : « *Être dépourvu de solution d'hébergement ou de logement pérenne et être demandeur d'hébergement social, de logement foyer ou de logement de transition* ».** Il n'y a donc pas d'exigence légale liée à la régularité du séjour. Pour l'instant, la jurisprudence des tribunaux administratifs reste dans le cadre légal. L'article 42 de la loi ALUR indique : « *Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L.300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement* » (article désormais codifié au III de l'art. L.441-2-3 du CCH).

Par ailleurs, l'hébergement proposé doit présenter un caractère de stabilité « *afin, notamment, de leur*

permettre de bénéficier d'un accompagnement adapté vers l'accès au logement »[29].

La procédure de contestation de la décision de la COMED : les solutions envisageables en cas de rejet d'un recours amiable

- **Un recours gracieux**

Il faut envoyer un courrier en LRAR à la COMED. Le délai pour ce recours est de 2 mois suivant la notification de la décision et il entraine une prorogation du délai de recours contentieux (art. L.411-2 CRPA). Il appartient à l'administration d'apporter la preuve de l'expiration de ce délai. La COMED dispose alors de 2 mois pour rendre une nouvelle décision.

Le recours gracieux est intéressant si le demandeur peut produire des éléments nouveaux[30]. Il présente donc un intérêt s'il manquait un document obligatoire. Malheureusement, en pratique, le rejet d'un recours amiable résulte plus d'une mauvaise volonté de la COMED et un recours contentieux s'avère nécessaire ensuite.

- **Un nouveau recours amiable**

Faire un nouveau recours amiable est intéressant si la personne se trouve hors délais.

- **Un recours contentieux ou recours en excès de pouvoir (REP)**

Le Conseil d'Etat considère que la décision de rejet de la COMED est une décision administrative faisant grief et qui peut, en conséquence, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir[31].

Le juge dispose du pouvoir de constater l'illégalité de la décision et d'enjoindre la COMED à proposer un hébergement. Il est donc possible de faire deux types de demandes :

- Demander le réexamen du dossier[32]
- Demander le réexamen du dossier dans un délai déterminé et la déclaration du caractère prioritaire et urgent du (re)logement ou de l'hébergement du demandeur[33].

- **L'intérêt d'introduire un référé-suspension parallèlement au REP**

Il faudra demander la suspension de la décision de la COMED et faire une demande d'injonction à réexaminer l'affaire dans un délai d'un mois suivant sa décision, c'est-à-dire avant que le juge du fond statue (art. L.911-1 du CJA)[34].

A noter : Si l'obligation de résultat dans le DALO/DAHO est bien établie par la loi (l'Etat ne pouvant pas invoquer le manque de place, etc.), dans le cadre d'un référé suspension, il faut néanmoins démontrer l'urgence[35]. Le Tribunal administratif de Paris a jugé que : « *Il ressort des pièces du dossier que […] les éléments invoqués ne permettent pas de retenir que les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence au sens de l'article L.521-1 précité du code de justice administrative, justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue, alors que la suspension de la décision par laquelle la commission de médiation de Paris a refusé de reconnaître le caractère prioritaire et urgent de la demande de logement social de l'intéressé n'aurait pas pour effet, par elle-même, de remédier à très brève échéance à la situation dont se prévaut l'intéressé, au regard*

[29] CE, 22 avril 2013, n°358427
[30] CE, 24 mai 2017, n°396062
[31] CE, 21 juillet 2009, n°324.809
[32] CE, 8 juillet 2016, n°381333, considérant n°9
[33] CE, 19 juillet 2017, n°402721, considérant n°4
[34] TA Paris, ord., 20 mai 2008, n°0807829/9-1 et TA Cergy-Pontoise, ord., 21 août 2015, n°1506938
[35] CE, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n°228.815, arrêt rendu dans un domaine autre que le DALO

notamment de la pénurie de logements sociaux en Ile-de-France »[36]. Le juge reconnait rarement l'existence d'une telle urgence dans le cadre des référés suspension.

- **Un éventuel pourvoi en cassation**

Le pourvoi en cassation doit être introduit dans un délai de :

- 15 jours, suivant la notification de l'ordonnance du juge du référé-suspension
- 2 mois en cas de rejet du recours en excès de pouvoir

La demande d'aide juridictionnelle doit être transmise au Bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) du Conseil d'Etat. Elle doit être accompagnée de la décision attaquée, ainsi que du formulaire et des pièces traditionnelles demandées pour solliciter l'aide juridictionnelle. Elle doit être motivée et indiquer un ou plusieurs moyens de cassation que le demandeur entend soulever. Le pourvoi ne peut être introduit que par un avocat au Conseil.

La mise en œuvre du droit au logement/hébergement opposable

Dans le cas où le demandeur obtient une décision favorable de la COMED, et à compter de la date de la décision, le préfet dispose d'un délai de :

- 6 semaines pour proposer une place d'hébergement au demandeur reconnu prioritaire
- 3 mois pour le demandeur d'un logement foyer ou logement de transition

Si à l'issue de ce délai, la personne, reconnue prioritaire, n'a pas obtenu de proposition adaptée, des voies de recours lui sont ouvertes pour faire valoir son droit : le recours en injonction et/ou le recours indemnitaire[37].

- **Le recours en injonction** (articles de référence : article L.441-2-3-1 du CCH et R. 778-1 et s. du CJA)

Le juge va s'assurer que le requérant a été déclaré prioritaire par une décision d'une COMED et va examiner si l'Etat est ou non délié de son obligation de résultat. Dans le cas où l'Etat est toujours lié par son obligation de résultat, il pourra d'une part lui enjoindre de respecter la décision de la COMED, et d'autre part, fixer le montant de l'astreinte qu'il sera condamné à verser au Fonds National d'Accompagnement Dans et Vers le Logement (FNADVL), s'il ne respecte pas cette décision dans un délai déterminé.

L'Etat peut être délié de son obligation s'il a fait une proposition adaptée et/ou si la situation du demandeur a évolué de manière à ce que l'urgence ait disparu[38]. L'Etat ne peut pas invoquer le manque de places existantes pour tenter de se délier de son obligation. Le juge examine si l'Etat est toujours lié par son obligation de résultat.

Les délais de procédure :

- *Le délai pour introduire le recours* est de 4 mois à compter du délai imparti au préfet par la COMED pour procéder au (re)logement ou à l'hébergement du demandeur (art. R.778-2 du CJA). Ce délai est opposable au requérant uniquement s'il a été informé de ces délais, dans la notification de la décision de la COMED. Pour rappel, le délai imparti au préfet commence à courir à partir de la date de la décision de la COMED et non de la date de notification[39].
- *Le délai pour prononcer le jugement* est de 2 mois suivant l'introduction de la requête (art. L.441-2-

[36] TA Paris, ord., 3 mai 2018, n°1805939/9

[37] Il est possible d'introduire soit l'un, soit l'autre des recours, soit les deux. Il n'y a pas de règle spécifique sur cette question. Il convient cependant de savoir que le recours en injonction est soumis à un délai légal, ce qui n'est pas le cas du recours indemnitaire.

[38] CE, 1er août 2013, n°345130 et CE, 1er août 2013, n°345132

[39] CE, 10 février 2017, n°400470

3-1 du CCH). Néanmoins, un jugement prononcé après l'expiration de ce délai n'est pas irrégulier de ce seul fait[40].

- **La faute de l'Etat : le recours indemnitaire**

Le juge administratif répare les troubles dans les conditions d'existence causés par la faute de l'Etat[41]. Un requérant justifie de troubles dans les conditions d'existence du seul fait que la situation qui a conduit à le déclarer prioritaire perdure, quel que ce soit le motif en raison duquel il a été déclaré prioritaire. Elle est constituée par l'absence d'exécution de la décision de la commission de médiation, dans les délais prescrits par les textes, et éventuellement par l'absence d'exécution du jugement du Tribunal administratif enjoignant l'Etat de loger le demandeur[42]. A noter que l'Etat engage sa responsabilité même si le demandeur n'a pas fait de recours en injonction[43].

L'indemnisation court entre le moment où le délai pour proposer un hébergement a expiré et le jour de la date d'audience.

En pratique, il faut faire une demande préalable de dommages et intérêts au préfet, en envoyant un courrier recommandé avec copie de la décision de la commission de médiation, chiffrant un montant d'indemnisation et fixant le point de départ des intérêts. En l'absence de réponse dans un délai de deux mois à compter de la réception de ce courrier, il faudra alors faire une demande d'aide juridictionnelle et saisir le Tribunal administratif.

Pour la récupération des dommages et intérêts et de l'article 761-1 du CJA, il faudra envoyer un courrier recommandé au préfet avec copie du jugement, un relevé d'identité bancaire, une copie d'une pièce d'identité et une copie de la carte vitale. L'avocat peut, avec un pouvoir et un relevé d'identité bancaire de la CARPA, faire la récupération des sommes pour son client.

- **Un éventuel pourvoi en cassation**

Là encore, il s'agit des règles classiques du pourvoi en cassation (v. supra).

Pour conclure, il convient de revenir sur les difficultés observées à recenser les besoins. Or les COMED ont vocation à être révélatrices de ces besoins. En ce sens, le DAHO est aussi un moyen politique de faire pression financièrement sur l'Etat.

2.4 Le contentieux de l'expulsion

Marie Rothhahn, Chargée de mission action juridique, Fondation Abbé Pierre

Le respect de la procédure d'expulsion

La procédure d'expulsion doit être respectée même lorsqu'il s'agit d'un hébergement en centre d'hébergement ou au sein d'un hôtel, et donc se conformer aux dispositions prévues par le Code des procédures civiles d'exécution. Sur ces éléments, il convient de se référer à la note Jurislogement « *Fin de contrats d'hébergement et de logement temporaire : quels droits et obligations pour les personnes et les organismes gestionnaires ?* »[44]. Cette note renvoie également au manuel de la FAS Ile-de-France « *Droits et*

[40] CE, 28 mars 2013, n°347794, considérant 2
[41] CE, 13 juillet 2016, Mme SEYRES, n°382.872
[42] CE, 13 juillet 2016, n°382.872
[43] CE 10 août 2017, n°407123
[44] Jurislogement, « Fin de contrats d'hébergement et de logement temporaire : quels droits et obligations pour les personnes et les organismes gestionnaires ? », Actualisée en janvier 2019

obligations des personnes hébergées »[45].

Le principe, comme cela a été vu, est celui du **droit au maintien** en hébergement. En fonction des différents types de structures, ce n'est pas toujours le droit au maintien tel qu'entendu au sens de l'article L.345-2-3 du CASF qui fonde le respect de la procédure.

En ESMS[46], **la durée de contrat de séjour est fixée avec la personne** à partir d'une **évaluation de sa situation et d'une définition de son projet d'insertion** et doit être renouvelée en fonction de l'évolution de ses besoins.

En logement foyer, le contrat est conclu pour une **durée d'un mois et tacitement reconduit** si la personne logée le souhaite (article L.633-2 CCH).

En sous-location, il n'y a pas de durée légalement fixée. Le contrat est **temporaire et à durée déterminée** en raison de sa vocation d'insertion des personnes. Il peut être **renouvelé**.

Les motifs de fin de prise en charge sont fixés par la loi et sont très spécifiques. Si l'un d'eux est soulevé par la structure (par exemple : manquement au règlement de fonctionnement) dans tous les cas celle-ci doit prévenir la personne par une décision motivée et être fondée sur des motifs légaux. Il faut donc vérifier le statut de la structure, quels sont les motifs de fin de prise en charge prévus et quels arguments sont soulevés pour les faire valoir.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas possible de forcer la personne à quitter le lieu qu'elle occupe, la procédure d'expulsion doit être respectée. Si une structure souhaite mettre fin à la prise en charge d'une personne, il convient dans un premier temps de la contacter pour tenter de trouver une solution. En cas d'échec, la structure doit notifier à la personne sa fin de prise en charge, donc en principe par le biais d'une mise en demeure. Sinon, elle doit engager une procédure d'expulsion.

La compétence juridictionnelle dépend de :

- La nature publique ou privée du domaine
- La personne morale gestionnaire

La détermination du juge compétent est parfois complexe car elle peut également dépendre de la **nature de la mission confiée à la structure gestionnaire**. Le juge administratif est normalement compétent s'il existe une mission de service public de l'organisme, mais la jurisprudence n'est pas stabilisée car le juge judiciaire considère parfois qu'un contrat conclu entre deux personnes privées délégataires de service public est de droit privé.

Le Tribunal des conflits semblait avoir tranché cette question de compétence en considérant que les tribunaux de l'ordre judiciaire étaient compétents pour connaître des litiges entre des particuliers et l'organisme qui poursuit une mission d'intérêt général puisqu'elle ne demeure pas moins une personne privée[47], et même si l'association occupe des locaux sur le domaine public[48]. Cependant, le Tribunal des conflits a considéré plus récemment que le juge administratif était compétent pour l'expulsion d'un CROUS car le demandeur était une personne de droit public et qu'elle agissait dans le cadre d'une mission de service public[49].

Le principe reste le juge judiciaire, donc majoritairement, sauf jurisprudence contraire.

Une exception concerne les CADA : d'après article L.744-5 CESEDA, une décision de justice est nécessaire

[45] Fédération des acteurs de la solidarité Ile-de-France, Manuel « Droits et obligations des personnes hébergée », Septembre 2016
[46] Etablissements sociaux et médico-sociaux
[47] TC, 25 janvier 1982, n°2206
[48] TC, 15 mars 1999, n°3080
[49] TC, 12 février 2018, n°4112

mais en référé « mesures utiles ». Le droit à l'hébergement des demandeurs d'asile prend **fin au terme du mois au cours duquel leur droit au maintien sur le territoire français a pris fin**.

Au terme de ce délai, **le préfet** ou le **gestionnaire du lieu d'hébergement** peuvent demander en justice, **après une mise en demeure restée infructueuse**, qu'il soit enjoint à l'occupant d'évacuer les lieux. La procédure se déroule devant le tribunal administratif saisi d'un référé mesures utiles.

Devant les juridictions civiles, la procédure d'expulsion doit respecter le principe de l'article L.411-1 du CPCE « *Sauf disposition spéciale, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux*. ». Le TI compétent est celui du lieu de l'hébergement/logement. La procédure peut être engagée en référé ou au fond. Elle l'est généralement en référé.

Devant les juridictions administratives, il y a des garanties un peu moins protectrices des occupants, bien que la jurisprudence ne soit là encore pas totalement stabilisée. La procédure en référé est beaucoup plus fréquente, mais pas exclusive. Le propriétaire n'est a priori pas obligé de recourir aux voies d'exécution prévues par le Code des procédures civiles d'exécution (pour le commandement de quitter les lieux notamment) mais le reste de la procédure est identique (venue de l'huissier pour tentative d'expulsion, demande de concours de la force publique, procès-verbal d'expulsion, etc.)

A noter : tous les centres d'hébergement doivent **informer et donner accès à la personne** prise en charge à « ***ses droits fondamentaux et [des] protections particulières dont elle bénéficie***, *sur* ***les voies de recours*** *à sa disposition et les* ***moyens de les exercer***, *ainsi qu'à* ***la liste des associations de défense des personnes en situation d'exclusion*** *par le logement agréées dans le département* » (art. L345-2-11 CASF). Ils doivent donc orienter les personnes faisant l'objet d'une fin de prise en charge vers tout intervenant qui pourra les aider dans leurs démarches d'accès au droit.

Pistes contentieuses

Il arrive fréquemment que des expulsions soient réalisées de fait, sans respecter les procédures applicables. Le cas le plus fréquemment constaté est une pression auprès des personnes concernées, qui ; à défaut de connaître leurs droits, acceptent de quitter le centre d'hébergement ou l'hôtel, lorsque l'hôtelier.ère ou le.la directeur.trice de centre le leur demande. Il est dans ce cas difficile d'intervenir.

Cependant, il arrive que les personnes, informées, refusent de quitter le lieu habité et se voient contraintes de fait à quitter leur chambre car les clés sont changées en leur absence, leurs affaires déplacées, voire qu'on vienne par la force les faire partir, parfois en présence des forces de l'ordre, qui outrepassent dans ces conditions leurs fonctions, ou n'interviennent pas lorsqu'on leur demande de le faire, méconnaissant les règles applicables.

Plusieurs pistes contentieuses peuvent être envisagées si cela se produit.

- **Le contentieux en réintégration**

Si une personne a été expulsée sans que ces conditions ne soient respectées, il est possible d'engager une action en réintégration devant le juge civil ou administratif en fonction de la nature du lieu, si possible en référé d'heure à heure s'il s'agit du juge civil. Il s'agira de solliciter des dommages et intérêts ainsi que la réintégration des lieux. La difficulté sera de prouver l'occupation (attestation, courrier d'admission antérieur, etc.). Il est possible de solliciter des dommages et intérêts. Lorsqu'elle est obtenue, la réintégration est cependant compliquée à mettre en œuvre.

Il peut être fait référence à plusieurs bonnes décisions, concernant divers lieux habités. Le juge administratif a par exemple annulé une décision mettant fin à l'hébergement d'une famille lorsque les critères de fin de

prise en charge n'étaient pas remplis[50], et a ordonné la réintégration des personnes dans un lieu d'hébergement[51]. La réintégration a aussi pu être demandée devant le TI de St Denis au sujet d'une femme expulsée illégalement de son logement[52].

- **Engager la voie de fait de l'administration**

S'il est procédé illégalement à une expulsion par l'intervention d'une collectivité ou des forces de l'ordre, et uniquement dans ce cas, cette piste peut être envisagée. Elle ne pourra l'être si l'expulsion a été le fait d'un hôtelier, d'un directeur ou des équipes d'un centre d'hébergement (par exemple en changeant les serrures, ce qui revient de fait à une expulsion).

En effet, en matière de logement mais aussi d'hébergement, toute expulsion sans décision de justice commise par une collectivité publique ou une administration pourrait être considérée comme étant constitutive d'une voie de fait. Dans ce cas, la compétence appartient au TGI, même si l'administration est en cause. Quelques décisions ont été rendues, relatives notamment aux expulsions d'occupants sans titre :

- Bidonville : TGI Lille, 6 février 2018, n°17/01276 : *« Quand bien même les services de la police nationale seraient intervenus la veille de l'expulsion aux fins de constater et de poursuivre une infraction pénale, aucun texte ne permettait ni à l'Etat ni à la commune de procéder à la moindre expulsion sans autorisation judiciaire*. »
- Batî : TI Montreuil, 26 octobre 2017, n°12-17-000140 dans laquelle le juge a constaté la voie de fait et ordonné la réintégration.
- TGI Nanterre, 13 août 2018, n°18/01675 dans laquelle le juge constate la voie de fait de l'administration mais n'ordonne pas la réintégration au motif qu'elle recréerait un trouble manifestement illicite, mais il octroie des dommages et intérêts.

Enfin, le DDD a rendu deux décisions très intéressantes sur ce sujet[53], dans lesquelles il recommande en outre des poursuites disciplinaires à l'encontre de membres des forces de l'ordre.

- **Action au pénal**

Depuis la Loi ALUR, l'article 226-4-2 du Code pénal prévoit que « *Le fait de forcer un tiers à quitter les lieux qu'il habite sans avoir obtenu le concours de l'Etat dans les conditions prévues à l'article L.153-1 du CPCE, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende* ». Il est donc possible de porter plainte et de saisir le procureur. Il est aussi important de saisir parallèlement le DDD.

Une plainte peut aussi être déposée sur le fondement de l'article 321-1 du Code pénal sur la destruction des biens.

- **Saisir le juge de l'exécution**

Cela viserait à obtenir des dommages et intérêts pour contester l'absence de procédure ou, même lorsqu'il y a une décision de justice, afin de contester le non-respect des règles de procédures d'exécution.

[50] TA Lyon, 2 octobre 2012, n°1203474
[51] TA Lyon, 2 décembre 2015, n°1304782 ; TA Nantes, 24 septembre 2015, n°1507859
[52] TI St DENIS, 18 juillet 2018, n°18846
[53] Défenseur des droits, 8 mars 2018, décision n°2018-014 et Défenseur des droits, 7 décembre 2018, décision n°2018-286.

2.4. Le contentieux international et européen

Sarah Coupechoux, chargée d'études Europe, Fondation Abbé Pierre

Le contentieux international et européen est surtout un contentieux politique, qui vise à faire évoluer les pratiques de l'Etat et à être utilisé pour illustrer et développer les argumentaires.

La **Déclaration Universelle des droits de l'Homme des Nations Unies de 1948** (article 25.1) puis le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 11) en 1966 listent les caractéristiques du droit à un niveau de vie suffisant et y incluent le droit au logement dont le droit à l'hébergement est une composante, au même titre que le droit à l'alimentation, aux soins médicaux et à l'habillement.

On retrouve le droit à l'hébergement dans l'observation générale n°19[54] relative au droit à la sécurité sociale (par. 59 et 64) du **Comité des droits économiques et sociaux de l'ONU et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art 7)** dans laquelle il est inscrit que les Etats parties ont l'obligation fondamentale « *d'assurer l'accès à un régime de sécurité sociale qui garantisse, au minimum, à l'ensemble des personnes et des familles un niveau essentiel de prestations, qui leur permette de bénéficier au moins […] d'un hébergement et d'un logement de base […].* ».

Parmi les mesures à prendre immédiatement, l'Observation générale n°4[55] (par. 10 à 13) mentionne la mesure de l'ampleur du phénomène et l'adoption d'une stratégie nationale en matière de logement qui devrait être élaborée après de véritables consultations auprès de tous les intéressés. L'Observation générale n°7[56] (par. 17) insiste sur le fait qu'il ne faudrait pas que, suite à une expulsion forcée, une personne se retrouve sans toit.

Le Comité a exprimé l'opinion selon laquelle **« *l'itinérance crée une menace sérieuse pour la vie, la santé et l'intégrité personnelle des personnes en situation de vulnérabilité* ».**

Le Comité a constaté que l'action de l'Etat conduisant au sans-abrisme pouvait constituer un traitement cruel et inhumain contraire à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans l'affaire Jasin c. Danemark, le Comité a déclaré que « *l'Etat partie aurait dû demander aux autorités italiennes de renouveler les permis de résidence de l'auteur et de ses enfants, de s'abstenir de les expulser et de fournir des conditions adaptées à la situation de vulnérabilité de la famille* ». Dans ce cas, le Comité a estimé que l'expulsion de la requérante et de ses trois enfants vers l'Italie constituait une violation de l'article 7 du Pacte. De même, dans O.A. v Danemark CCPR, l'expulsion du requérant vers la Grèce est considérée comme une violation des droits que lui garantissent les articles 7 et 24 du Pacte, du fait qu'il risque de devenir sans-abri et d'être détenu en Grèce.

La jurisprudence du Conseil de l'Europe, en particulier celle du **Comité Européen des Droits Sociaux (CEDS)**, est la plus précise sur le droit à l'hébergement. Elle fait découler de l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée sur le droit au logement, des obligations positives qui doivent être activement mises en œuvre par les Etats signataires :

- **Principe de mesures spécifiques de protection pour les personnes vulnérables** : Les Etats doivent agir pour que les personnes vulnérables ne soient pas privées d'abri (en plus des politiques d'accès au logement social pour les populations modestes) (*Conclusions Comité Européen des Droits Sociaux, Lituanie, 2005).* Les Etats doivent assurer l'hébergement des enfants immigrés en situation irrégulière sur leur territoire, aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction (*DCI contre Pays-Bas, 2009*).

[54] https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f19&Lang=fr
[55] https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=fr
[56] https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f6430&Lang=fr

- **Principe de continuité dans l'hébergement d'urgence** : Les dispositifs provisoires ne sont pas une solution suffisante, ils doivent conduire à un logement sûr, et ne pas laisser les personnes concernées retomber dans leurs difficultés (*Conclusions Comité Européen des Droits Sociaux, Italie, 2003*). En découle le droit de demeurer dans une structure d'hébergement d'urgence jusqu'à une orientation adaptée.

- **Calibrage et dignité de l'hébergement d'urgence** : Les capacités d'urgence doivent être suffisantes pour faire face aux besoins. Les conditions de vie dans les structures d'urgence doivent respecter la dignité des personnes (*FEANTSA contre France, 2007*).

- **Critères de qualité minimale de l'hébergement d'urgence** : Les services de réponse provisoire aux situations d'urgence doivent respecter des critères de sureté, de santé et d'hygiène, disposer des éléments de confort essentiels tels que l'accès à l'eau ainsi qu'un chauffage et un éclairage suffisants. Une autre exigence fondamentale est la sûreté des alentours immédiats (*DCI contre Pays-Bas, 2009*).

- **Principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence** : Il ne peut pas y avoir de restriction aux services d'urgence sociale (pas de critères d'ancrage local, de droit au séjour) (*FEANTSA contre Pays-Bas, 2014*).

Document utile à consulter : Fondation Abbé Pierre & FEANTSA (2016), *Obligations faites aux Etats en matière de droit au logement à travers la jurisprudence européenne*

Ces principes énoncés par le CEDS sont intéressants dans la mesure où ils parlent réellement du droit à l'hébergement. Ils ne sont pas contraignants mais représentent plutôt des objectifs vers lesquels les Etats doivent tendre, il n'y a aucun moyen de contraindre les Etats à les appliquer. Ils peuvent cependant être utilisés dans les argumentaires car ils parlent de l'interprétation de ces droits par des organes de traités auxquels la France est partie et ils doivent également être évoqués dès les premières instances pour pouvoir être invoqués devant les instances internationales en cas de recours.

Le droit est en revanche plus contraignant lorsqu'il est question de **personnes vulnérables** :

- **Conventions de Genève**

En cas de conflit armé, elles prévoient parmi les besoins élémentaires l'alimentation, les soins, les vêtements et le logement (au sens large).

- **La Convention relative aux droits de l'enfant**

Article 16.1. : *« Nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.* »

Article 27 :

« 1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

2. C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

3. Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, les vêtements et le logement. ».

En France, le Conseil d'Etat a consacré **l'effet direct de la Convention internationale des Droits de l'Enfant** depuis l'arrêt Cinar de 1997[57], tandis que la Cour de cassation a attendu 2005 pour lui attribuer un tel effet[58].

- **Droit de l'Union Européenne**

La particularité de ce droit est que le logement n'entre pas dans les domaines de compétence de l'UE. Néanmoins, certaines réglementations existent et peuvent être utilisées de manière « contournées ». Il n'y a pas de disposition reconnaissant le droit à l'hébergement mais certains textes obligent les Etats à prendre des mesures qui pourraient s'y rapporter.

Directive 2013/33/UE : Accueil des demandeurs d'asile

L'interprétation du droit de l'Union conformément aux Conventions de Genève relatives au statut des réfugiés et à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme est une obligation imposée par le renvoi explicite à ces instruments internationaux opéré par le droit primaire.

CJUE, 27 février 2014, affaire C-79/13 : les situations de saturation des dispositifs d'accueil ne peuvent « *pas justifier une quelconque dérogation au respect de ces normes* » minimales en matière de conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile.

Directive 2000/43/CE : discrimination

Directive 2004/38/CE et RÈGLEMENT 492/2011: liberté de circulation[59]

- **Jurisprudence de la CEDH**

Pour plus de détails sur cette jurisprudence, il convient de se référer à la note juridique « Le droit à l'hébergement vu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, en annexe.

La jurisprudence de la CEDH s'attache à protéger le droit à l'hébergement des personnes vulnérables. Il serait intéressant d'engager une réflexion sur le fait de considérer le simple fait de vivre à la rue comme constituant un traitement dégradant, ce qui suppose de démontrer à la Cour qu'il y a une violation de la dignité humaine en raison de la carence de l'administration.

Quelques jurisprudences :

- CEDH, affaire Winterstein et autres c. France, requête n°27013/07 : principe de proportionnalité en cas d'expulsion, respect des biens et du domicile même informel
- CEDH, affaire Yordanova et autres c. Bulgarie, 24 avril 2012, requête n°25446/06 : pour les personnes particulièrement vulnérables, le droit à un hébergement relève de l'art. 8
- CEDH, affaire Khan c. France, 28 février 2019, requête n°12267/16 : en tant que mineur étranger non accompagné en situation irrégulière, un.e mineur.e isolé.e relève de la « ***catégorie des personnes les plus vulnérables de la société*** ».
- CEDH, affaire N.T.P et autres c. France, 24 mai 2018, requête n°68862-13 : l'article 3 n'a pas été retenu car les besoins élémentaires du requérant avaient été couverts, notamment par des fonds publics.
- CEDH, V.M. et autres c. Belgique, 7 juillet 2015, requête n°60125/11 : la Cour reconnait la violation de l'article 3 car l'enfant se trouvait dans une situation de vulnérabilité extrême, étant nourrisson, sans papier et n'ayant pas d'espoir de voir la situation s'améliorer.

[57] CE, 22 septembre 1997, Melle Cinar, n°161364, Leb. p.319
[58] Cass. 1ère civ., 18 mai 2005, Vincent x, n°02-16336
[59] Voir sur ce sujet le Guide de la FEANTSA « La libre circulation dans l'UE : quels sont vos droits ? »,

- **Mobiliser l'article 39 du règlement de la Cour sur les mesures provisoires**

Cette procédure étant assez simple par la forme (seul l'envoi d'un courrier ou d'un fax est nécessaire), les avocats sont encouragés à la mobiliser. Si l'obtention de mesures provisoires n'est pas systématique, le simple fait que la Cour interroge le gouvernement sur les mesures prises peut permettre de faire évoluer une situation (obtenir des délais par exemple). Il est cependant important de bien motiver la demande.

Quelques références utiles :

- TA Toulouse, 27 juin 2018, n°54-035-03D ; TA Toulouse, 18 juillet 2018, n°54-035-03D ; CEDH, requête n°34349/18, 24 juillet 2018[60] *: la Cour demande à l'Etat français d'assurer l'hébergement d'une mère avec 3 enfants en urgence, suite au refus d'exécuter les décisions du TA obligeant l'hébergement*

- CEDH, P.H et autres c. Italie, 20 mai 2019, requête n°25838/19[61] *: la Cour demande au gouvernement italien de fournir un hébergement à des familles expulsées d'un bidonville*

- CEDH, 15 mars 2019, Requête n°14356/19, S.M.K contre France[62] : *la Cour demande au gouvernement français de prendre en charge d'une mineure isolée non reconnue mineure.*

Quelles personnes vulnérables sont identifiées à ce stade ?

- E.M. v. Romania, Application n°.43994/05 §58 : les **victimes de violences conjugales** ;

- M.S.S. v Belgium and Greece, Application n°.30696/09 : **les personnes en demandes d'asile**. La Cour constate que le plaignant « *a passé des mois dans une extrême pauvreté, incapable de subvenir à ses besoins les plus élémentaires : nourriture, hygiène et lieu de vie. À cela s'ajoutaient la peur toujours présente d'être attaqué et volé et l'absence totale de chances que sa situation s'améliore* ». La Cour fait également référence à la directive européenne sur les demandeurs d'asile ;

- Les mineurs ;

- Les personnes en situation de handicap ou ayant des problèmes de santé.

Les juridictions à saisir :

- **La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) :** saisine possible par différents leviers :

- **Renvoi préjudiciel** : consiste, pour une juridiction, à demander à la CJUE d'interpréter une norme européenne afin de résoudre un litige. Pas de contrôle de conventionnalité.

- **Recours en manquement** : plainte auprès de la commission européenne. Il est conseillé de faire des plaintes séparées pour multiplier les demandes.

- **Recours en annulation.**

Il convient de souligner que la Charte des droits fondamentaux de l'UE s'applique à tous les actes des institutions de l'UE. Le rôle de la Commission est de veiller à ce que ses propositions législatives respectent la charte. Toutes les institutions de l'UE (et notamment le Parlement européen et le Conseil des ministres) sont également responsables du respect de la Charte tout au long du processus législatif. **La Charte ne s'applique aux Etats membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit européen** (ce qui constitue une limite importante). Si une personne considère qu'une autorité nationale a enfreint la Charte en mettant en œuvre une loi de l'Union européenne, elle peut porter **plainte auprès de la Commission**, laquelle peut

[60] Les décisions du TA et la demande de mesures provisoires de la Cour sont disponibles ici

[61] Résumé de l'affaire sur le site Housing Rights Watch

[62] La décision du Conseil d'Etat et la demande de mesures provisoires sont disponibles ici

débuter une procédure d'infraction contre cet Etat membre.

En outre, selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice, **la notion d'«Etat» inclut également « *un organisme qui, quelle que soit sa forme juridique, a été chargé en vertu d'un acte de l'autorité publique d'accomplir, sous le contrôle de cette dernière, un service d'intérêt public et qui dispose, à cet effet, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers* »** (voir l'arrêt dans l'affaire C-282/10, Dominguez). Par conséquent, lorsqu'un tel organisme met en œuvre le droit de l'Union, il est tenu de respecter la Charte de la même façon que toute autre autorité publique.

Outils :

- Poser une question préjudicielle à la CJUE afin de faire affirmer par la Cour le droit au logement
- CURIA
- EU Rights clinic de ECAS
- SOLVIT

- **La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) du Conseil de l'Europe**

- **Procédure classique**

La règle de l'épuisement des voies de recours bénéficie d'une certaine flexibilité, il n'est pas utile d'aller jusqu'à la cassation si la jurisprudence est constante. Par ailleurs, le rejet de l'aide juridictionnelle est considéré comme un épuisement des voies de recours. Le recours doit être présenté dans les 6 mois suivant la décision définitive.

La CEDH, ou les principes qu'elle porte, doivent avoir été plaidés depuis le début de la procédure, au risque de ne pas pouvoir être plaidés devant la Cour.

- **Procédure de l'article 39** : il faut invoquer une violation des articles 3 et/ou 8 et 6 de la Convention. Il faut également démontrer l'urgence et éventuellement l'impossibilité de mettre en place un recours dans le délai.
- **Protocole additionnel n°16 à la Convention** : entré en vigueur en août 2018 en France, ce protocole permet aux hautes juridictions d'adresser une demande d'avis consultatif à la Cour.
- **Tierce intervention** : il faut demander l'autorisation du juge, ce qui suppose de suivre l'actualité de la Cour via HUDOC.

- **SERVEX :** procédure de suivi d'exécution des arrêts. Il est possible de produire des observations en cas de manquements.

Outils :

- Site de la Cour
- De nombreux guides

- **Le Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe** (instance non juridictionnelle)

La procédure de la réclamation collective doit être portée par une organisation habilitée par le Conseil de l'Europe, ce qui est le cas de la FEANTSA dans notre domaine. Cette réclamation doit reposer sur le constat de violation de la Charte sociale révisée d'un ou de plusieurs articles combinés. Le Comité peut indiquer aux parties des mesures immédiates devant être mises en œuvre pour éviter une violation continue de la

Charte et l'Etat doit produire un mémoire en réponse à cette demande.

En cas de violation, la mise en conformité des Etats avec les recommandations sont ensuite suivies par le biais de rapport pour chaque pays.

- **Comité des droits économiques sociaux et culturels**[63] des Nations Unies (instance non juridictionnelle)

Il est possible de porter plainte devant ce comité, en respectant plusieurs conditions :

- L'épuisement des voies de recours internes. La victime doit avoir engagé toutes les procédures juridiques disponibles dans son pays sans avoir obtenu de recours efficaces. Cependant, si celles-ci sont inefficaces, rejetées dès le premier niveau de juridiction, ou si les procédures sont délibérément longues, la victime pourra porter plainte devant le Comité sans attendre la décision du recours ;
- Déposer la plainte dans les 12 mois suivant l'épuisement des voies de recours internes, sauf s'il est démontré qu'il n'a pas été possible de présenter la plainte dans ce délai ;
- La violation alléguée du droit doit avoir eu lieu après l'entrée en vigueur du Protocole dans l'Etat concerné ou persister après cette date. En France, le Protocole est entré en vigueur le 18 mars 2015 ;
- L'auteur de la plainte doit avoir subi un désavantage notable, c'est-à-dire que le plaignant doit avoir été victime d'un préjudice important ou soulever une grave question d'importance générale ;
- La question ne doit pas être en train d'être ou avoir déjà été tranchée par une procédure d'enquête ou de règlement au niveau international, même si la plainte antérieure a été infructueuse ;
- La plainte ne doit pas être incompatible avec les dispositions du Pacte ni manifestement mal fondée, constituer un abus de droit ni être anonyme. Il s'agit de conditions classiques de recevabilité d'une plainte ;
- La plainte doit être étayée et ne pas reposer exclusivement sur des informations diffusées par les médias.

3. Les contentieux spécifiques

3.1 Le contentieux contre l'ASE *(compétence Conseil Départemental)*

La prise en charge des familles

Jean-Baptiste Lecerf, juriste, Fédération DAL

Les éléments relatifs à la prise en charge des familles évoqués ci-dessous n'ont pas pu être développés lors du séminaire et font donc l'objet de plus amples explications dans ce compte rendu. La note relative à ce contentieux évoquée lors de celui-ci n'est donc plus d'actualité.

3.1.1. Nature de l'aide financière de l'ASE : la notion de prévention dans la mission de protection de l'enfance

Les aides financières de l'ASE en vue de l'hébergement d'une famille avec enfants mineurs sont soumises au

[63] Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) est l'organe composé de 18 experts indépendants qui contrôle la mise en œuvre du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies par ses Etats parties

régime juridique de l'aide sociale.

Toutefois, il importe de préciser que, dans la géométrie du dispositif de protection de l'enfance en danger, **ces mesures d'aide sociale sont des mesures de prévention que le département doit mettre en œuvre spontanément lorsque des enfants sont en danger**.

Ainsi, ces mesures de prévention constituent un préalable obligatoire depuis la loi du 5 mars 2007 qui a instauré un principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants (articles L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles et 375 du code civil).

Cette mission de prévention est également mentionnée par la jurisprudence de la CEDH dans l'arrêt Wallova et Walla c./ République tchèque[64], par lequel la Cour a jugé qu'en l'absence de maltraitance ou de négligence des parents, il appartenait à l'administration et aux services sociaux de protéger les enfants tout en respectant l'unité de la famille, et a condamné la République Tchèque sur le fondement de l'article 8 de la convention.

C'est d'ailleurs dans ce cadre de prévention que l'article R. 221-3 du CASF[65] fait obligation à tous les assistants de services sociaux de saisir le département dans les cas où une famille est confrontée à des conditions matérielles d'existence qui risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leurs enfants (Art. R. 221-1 CASF).

Concernant les risques de placement des enfants, il faut bien retenir que **dès lors qu'il n'y a pas de maltraitance ou de négligence de la part des parents mais que l'on se trouve sur la question des conditions matérielles d'existence, la mission de prévention du département doit être mise en œuvre,** en application de l'article R. 221-1 du code de l'action sociale et des familles.

3.1.2. L'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 2016 : une intervention supplétive du département

Jusqu'à l'arrêt du Conseil d'État du 30 mars 2016[66], la compétence du département qui, pour protéger une famille avec enfants, est amené à prendre en charge financièrement un hébergement, venait se superposer avec la mission de l'État de prendre en charge l'hébergement des personnes sans abri.

Par cette décision, le Conseil d'Etat a éclairci cette répartition des compétences entre État et département en matière d'hébergement des familles avec enfants à la rue en **rappelant, en premier lieu, que le département est directement compétent pour l'hébergement des personnes qui relèvent des dispositions de l'article L. 222-5 du CASF** (mineurs isolés, femmes enceintes ou seules avec un enfant de moins trois ans, notamment lorsqu'elles sont sans domicile, etc.).

En second lieu, le Conseil d'État a précisé, sur le fondement des dispositions des articles L. 222-2 et L. 222-3 du même code, que **la mission de protection de l'enfance du département s'étend également aux autres familles avec enfants et a dégagé une obligation supplétive du département,** qui ne peut légalement refuser l'octroi ou le maintien de l'aide à l'hébergement pour les familles sans abri bien qu'elles ne vérifient pas les conditions des dispositions de l'article L. 222-5.

Dès lors, il appartient au département **d'examiner la situation particulière de la famille** et de s'assurer que, en l'absence de mise en place, par l'Etat, de mesures d'hébergement ou de toute autre solution, **l'interruption de la prise en charge ne placera pas de nouveau les enfants dans une situation susceptible de menacer leur santé, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation**.

Cette obligation supplétive du département qui est particulièrement stricte dans sa formulation ne vient

[64] CourEDH, Wallova et Walla c./ République tchèque, n°23848 /04
[65] Pour rappel, Code de l'action social et des familles
[66] CE, 30 mars 2016, n°382437

toutefois pas remplacer la compétence de l'État au titre des dispositions des articles L. 345-2 et suivants du CASF.

De même, pour les familles dont la composition correspond aux dispositions de l'article L. 222-5 du CASF et qui ont été prises en charge par l'État, le Conseil d'État a estimé que l'État doit également respecter une obligation supplétive à celle du département pour leur hébergement (Conseil d'État, 26/04/2018, n°407989).

3.1.3. Les arrêts du Conseil d'Etat du 3 juin 2019 : nature du contentieux de l'aide sociale et mise en cause de l'État

Afin de mieux comprendre la géométrie du contentieux, l'arrêt du 30 mars 2016 doit également être examiné avec la série des arrêts du 3 juin 2019[67], par lesquels **le Conseil d'Etat a jugé que le contentieux de l'aide sociale relève du contentieux de pleine juridiction**.

Dans le cadre du plein contentieux, le juge administratif n'examine pas la question de la légalité de la décision, de manière rétroactive, à la date à laquelle elle a été prise, mais bien les droits de l'intéressé au moment où il statue sur son dossier.

Si une telle configuration juridique apporte des avantages pour le justiciable, **la combinaison des arrêts du 30 mars 2016 et du 3 juin 2019 pose la question du contentieux à appliquer dans le cas de familles qui font l'objet d'une fin de prise en charge du département ou de l'État parce qu'elles ne vérifient plus les conditions d'octroi de l'aide à l'hébergement** - par exemple lorsque les enfants ont atteint l'âge de trois ans pour les familles qui étaient prises en charge par le département dans le cadre des dispositions de l'article L. 222-5 du CASF.

En effet, dans le cadre de cet exemple, il importe de considérer les points suivants avant de pouvoir saisir le juge :

- ⇒ le juge administratif, dans le cadre du contentieux de pleine juridiction, **examine les droits du requérant à la date de l'audience** et **ne peut donner d'injonction qu'à l'État pour l'hébergement de la famille**,
- ⇒ **la décision qui est attaquée a été prise par le département** et l'État n'a pas été saisi par le requérant ou par le département au préalable.

A noter que pour la procédure de référé liberté, cette question ne se pose pas en pratique puisque le juge des référés n'est pas contraint par l'existence ou non d'une décision administrative antérieure. Nous nous concentrerons donc sur la question de la requête en annulation et du référé suspension, pour lesquelles le requérant doit démontrer l'existence d'une décision de l'administration.

Ainsi, si le juge administratif statuait dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir, il pourrait étudier la légalité de la décision à la date à laquelle elle a été prise, et, le cas échéant, annuler la décision du département de fin de prise en charge en se fondant sur l'arrêt du 30 mars 2016 et ordonner le réexamen de la situation.

Toutefois, dans le cadre du plein contentieux, le juge administratif n'est pas susceptible de statuer en ce sens puisqu'il statue sur les droits de la personne à la date de l'audience et qu'il ne peut donner d'injonction qu'à l'autorité administrative directement compétente pour octroyer l'aide, à savoir l'État dans notre exemple.

Paradoxalement, les pouvoirs supplémentaires du juge administratif dans le cadre du plein contentieux, à savoir sa capacité à enjoindre à l'administration de prendre une décision dans un sens déterminé, vient complexifier ce contentieux.

[67] CE, 3 juin 2019, n°423001

Pour que la requête de cette famille puisse prospérer, il faut donc que l'État soit mis en cause dans le cadre de la procédure par laquelle la famille demande au juge administratif d'annuler de la décision de fin de prise en charge qui a été prise par le département.

Une telle mise en cause de l'État, dans le cadre du contentieux de pleine juridiction, est envisageable, mais il convient toutefois d'étudier séparément les deux cas suivants :

- ⇒ lorsque **le département a refusé à l'intéressé l'octroi ou de renouvellement de l'aide à l'hébergement** suite à une demande de ce dernier,
- ⇒ lorsque le département a décidé de mettre fin à la prise en charge de l'hébergement de la famille, c'est à dire **en l'absence de demande préalable de l'intéressé**.

En effet, dans le premier cas, lorsque l'intéressé a demandé l'octroi ou le renouvellement d'une aide financière à l'hébergement, le département, s'il estime qu'il n'est pas compétent pour accorder cette aide, doit appliquer les dispositions de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration qui précisent que : *« Lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé ».*

Dans ces conditions, et même lorsque la demande ne lui a pas été transmise, l'État peut valablement être mis en cause dans la procédure (voir notamment Conseil d'Etat, 24 juillet 2019, n°417915 sur l'application de ces dispositions).

Dans le second cas, la décision n'a pas été précédée d'une demande de l'intéressé, on pourra utiliser directement la formulation de l'arrêt du 30 mars 2016 qui prévoit que le département doit avoir saisi l'État préalablement à l'interruption de la prise en charge :

« que lorsque, comme dans le cas d'espèce soumis aux juges du fond, un département a pris en charge, en urgence, les frais d'hébergement à l'hôtel d'une famille avec enfants, il ne peut, alors même qu'il appartient en principe à l'Etat de pourvoir à l'hébergement de cette famille, décider de cesser le versement de son aide sans avoir examiné la situation particulière de cette famille et s'être assuré que, en l'absence de mise en place, par l'Etat, de mesures d'hébergement ou de toute autre solution, cette interruption ne placera pas de nouveau les enfants dans une situation susceptible de menacer leur santé, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation, au sens des dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles ».

Il en résulte que, **si le département estime qu'il n'est pas compétent pour poursuivre la prise en charge de l'hébergement de l'intéressé, il lui appartient en tout état de cause de saisir les services de l'État à cette fin.**

On se trouve donc dans un cadre très spécifique où l'absence de demande préalable à l'autorité compétente n'exclut pas qu'elle puisse être mise en cause dès lors qu'il appartenait à une autre administration de lui transmettre le dossier.

Dans ces conditions, une famille qui se verrait notifier la fin de prise en charge financière de son hébergement par un département est susceptible de pouvoir contester cette décision dans le cadre du plein contentieux, et éventuellement, dans le cadre d'un référé suspension à la condition d'avoir mis en cause l'État dans ses requêtes.

La prise en charge des mineurs non accompagnés

Franck Ozouf, Chargé de projet plaidoyer "migrants" et accès aux droits, Secours catholique

Pour plus de détails et de jurisprudences, voir en annexe la Note juridique « L'évolution de la jurisprudence en matière de prise en charge pour les mineurs non accompagnés » et le tableau de synthèse de jurisprudences sur le droit à l'hébergement des MNA.

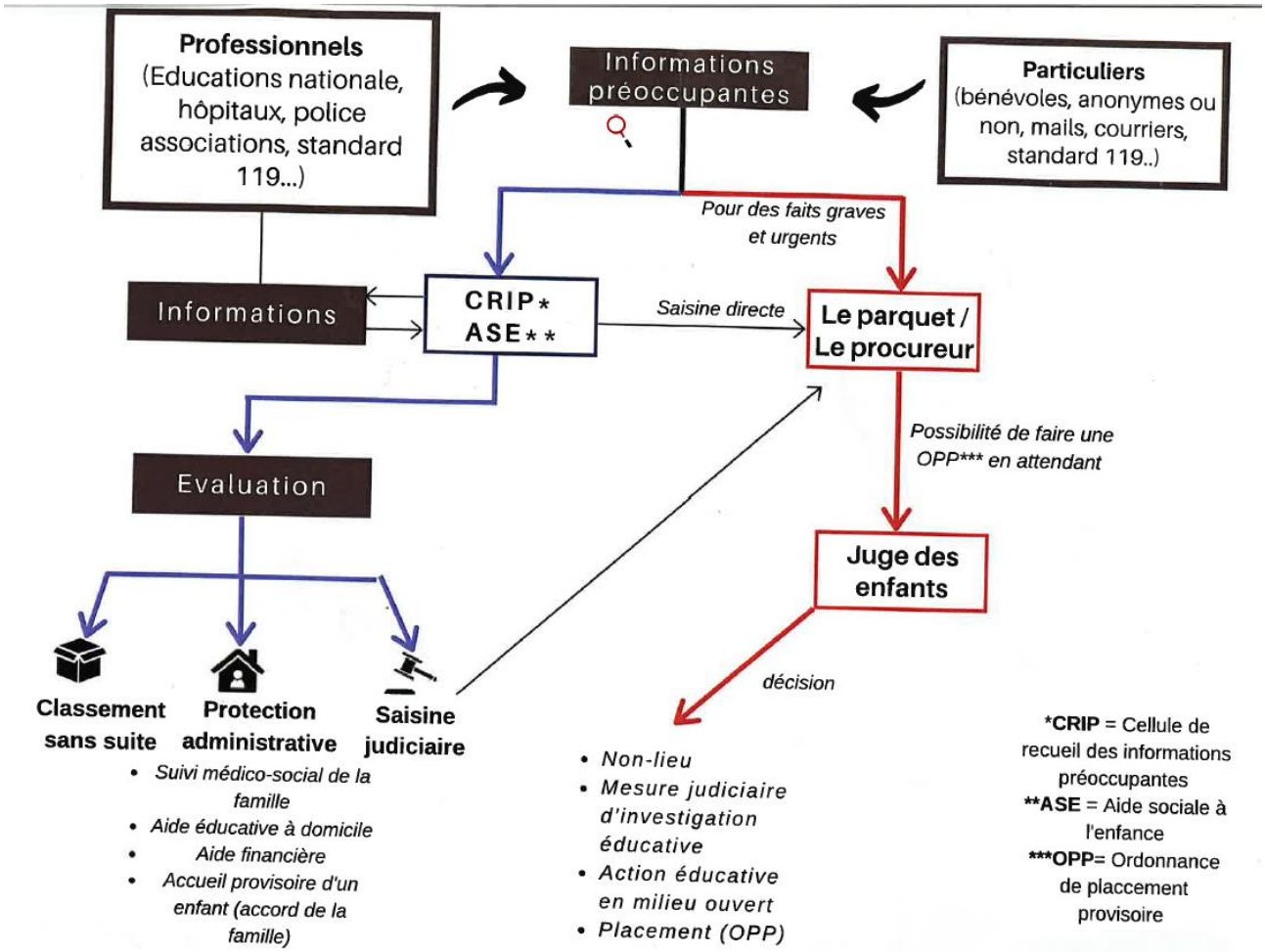
Eléments introductifs de contexte sur les mineurs non accompagnés (MNA)

Il y a une augmentation du nombre de mineurs sollicitant une protection depuis quelques années. Cela a impliqué une réponse politique et juridique. Jusqu'en 2013, le cadre de la protection de l'enfance s'appliquait de la même manière que pour les publics français en besoin de protection.

Depuis 2013, le cadre juridique et réglementaire a évolué, avec l'introduction de dispositions dérogatoires au droit commun pour les mineurs étrangers non accompagnés. Cela commence avec la circulaire Taubira[68], qui a mis en place des mécanismes de solidarité entre les départements. Puis la loi relative à la protection de l'enfant de 2016[69] a aussi introduit dans le CASF des dispositions particulières qui concernent clairement les MNA de nationalité étrangère. Enfin, la loi 10 septembre 2018 a complété le CASF, en intégrant la question de la lutte contre l'immigration irrégulière et la gestion des flux, la création d'un fichier biométrique[70].

Nous nous trouvons donc dans un contexte d'insécurité politique et juridique très dégradé pour ces jeunes. Cela fragilise l'architecture juridique de la protection, car on oscille entre de l'administratif et du judiciaire, ce qui complique le parcours des jeunes et des accompagnants.

Rappel du dispositif de droit commun de la protection de l'enfance en danger :



Trois éléments préalables de procédure concernant la prise en charge des mineurs :

[68] Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, n°NOR : JUSF 1314192C

[69] Loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant

[70] Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ; Décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes

1) La recevabilité d'un recours : la capacité à agir d'un mineur. Il est établi dans la jurisprudence que le mineur peut saisir le juge judiciaire. En matière administrative, c'est plus récent.

   Depuis un arrêt du Conseil d'Etat de 2014[71] dans lequel il a admis qu'un mineur pouvait être amené à saisir le juge administratif dans des circonstances particulières, une telle circonstance peut notamment être le défaut d'hébergement. Cela n'a pas été remis en cause depuis.

2) La répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire : pour les mineurs demandant le bénéfice de l'ASE, lorsqu'il y a un refus de la part du département compétent (art. 222-5), la compétence relève exclusivement du juge judiciaire (art. 375s du Code civil). Cette répartition résulte d'un arrêt du Conseil d'Etat du 1er juillet 2015[72]. Depuis, le juge administratif se déclare systématiquement incompétent, qu'il s'agisse d'un recours en référé ou d'un recours au fond. Le juge administratif reste compétent dès lors qu'on rentre dans les compétences et dans les missions du département et qu'elles ne sont pas mises en œuvre, c'est-à-dire lorsque le mineur a fait l'objet d'une décision de placement prise par le juge des enfants mais que cette décision n'a pas été exécutée[73].

3) La répartition de la compétence entre département et Etat : le Conseil d'Etat a rappelé que la compétence relève de l'Etat lorsque cela excède les capacités du département. Cela a notamment été rappelé avec la situation à Calais, avec la mise en place des centres d'accueil et d'orientation (CAO)

Le contentieux possible selon les étapes de prise en charge

Le non-respect de l'accueil provisoire d'urgence : une jurisprudence constante mais potentiellement fragile :

- **L'accueil provisoire d'urgence**

L'article R.221-11 du CASF prévoit un accueil administratif provisoire d'urgence d'une durée de 5 jours. Lorsque l'on se trouve pleinement dans les compétences du département, et qu'il y a un défaut total ou partiel (délais excessifs pour l'accueil provisoire d'urgence, rendez-vous d'évaluation mais ne prévoyant pas de prise en charge en attendant, etc.), il faut saisir le juge administratif.

Dans ce domaine, cela fonctionne encore plutôt bien. Dans des décisions récentes, le Conseil d'Etat a considéré que, malgré l'augmentation du nombre de mineurs, ou que les diligences sont démontrées, on reste dans les missions du département et non celles de l'Etat. Une réserve est cependant toujours rappelée par le Conseil d'Etat : le côté « manifestement mineur ». Donc les missions du département s'exercent lorsque le jeune est « manifestement mineur ». Il faut garder cela en tête, car les départements n'hésitent pas à utiliser les termes du Conseil d'Etat pour ne prendre en charge que les jeunes « manifestement » mineurs.

Quand une seule partie de l'accueil provisoire d'urgence est mise en œuvre (lorsque le jeune n'est pas mis à l'abri le temps de l'évaluation ou s'il l'est dans des conditions critiquables, sans accompagnement ou dans des conditions inadaptées), le Conseil d'Etat considère que si le jeune a été évalué dans les conditions prévues par l'arrêté de novembre 2016[74], même s'il n'y a pas eu de prise en charge en attendant, ce n'est pas problématique. Le Conseil d'Etat rejette le réenclenchement d'un accueil provisoire d'urgence lorsque cela est demandé au motif qu'il ne s'est pas fait dans des conditions pleines.

- **Le défaut d'exécution d'une décision de protection judiciaire (Ordonnance de placement provisoire ou mesure de protection en assistance éducative)**

[71] CE, Abdel Aziz K., 12 mars 2014, n°375956
[72] CE, 1er juillet 2015, n°386769
[73] CE, 12 mars 2014, n°375956, confirmée par CE, 22 septembre 2015, n°393321
[74] Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n°2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, NOR : JUSF1628271A

Le juge administratif peut être saisi en référé liberté lorsqu'une protection judiciaire est prononcée mais n'est pas exécutée par le département.

Il peut s'agir tant du défaut d'exécution de l'ordonnance de placement provisoire du parquet ou de la mesure de protection en assistance éducative prise par le juge des enfants au titre des articles 375 ou 375-5 du Code civil.

Précisions sur la jurisprudence de la CEDH sur l'accueil provisoire d'urgence et le défaut d'exécution d'une décision de protection judiciaire :

Dans l'arrêt Khan[75], le grief à l'article 3 de la Convention était soulevé et a été retenu par la Cour au regard de deux éléments :

- Le défaut de mise en œuvre de l'accueil provisoire d'urgence et
- Le défaut d'exécution du placement judiciaire

- **La fin de prise en charge suite à un refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance**

Les jeunes doivent légalement être pris en charge par le département jusqu'à ce que celui-ci ait statué sur leur minorité. Si leur minorité n'est pas reconnue, un recours est possible devant le juge des enfants. Entre la décision de rejet du département et le moment où le juge des enfants statue, les jeunes ne sont ni reconnus mineurs ni reconnus majeurs. Se pose alors la question de l'autorité compétente quant à leur hébergement.

Au-delà du délai de 5 jours prévu pour l'accueil provisoire d'urgence, le département a l'obligation de saisir l'autorité judiciaire. La CASF prévoit en effet que cet accueil doit se prolonger jusqu'à une décision judiciaire (même si l'évaluation n'est pas terminée au bout des 5 jours).

Les pratiques aujourd'hui sont très disparates : certains départements ne saisissent pas le procureur, d'autres le font mais le procureur ne se prononce pas, etc. Il n'y a donc pas de placement provisoire. Cela a une incidence car lorsque le parquet prend une OPP[76], le juge des enfants doit se prononcer sous 8 jours pour décider du placement. Il y a une tendance des procureurs à attendre que le département se soit prononcé sur l'admission à l'aide sociale à l'enfance du jeune. Ainsi, lorsqu'il y a un refus d'admission et dès lors que la jurisprudence considère que c'est au juge des enfants de se prononcer, les délais sont alors beaucoup plus longs que celui de 8 jours prévus dans l'esprit des textes. Le juge des enfants refuse également généralement d'ordonner des mesures provisoires dans l'attente d'un recours au fond.

Les jeunes sont généralement hébergés à l'hôtel et n'ont pas d'autre interlocuteur que l'hôtelier. Par conséquent, ils sortent souvent de leur hébergement suite au refus du département, souvent transmis par l'hôtelier lui-même, et se retrouvent à la rue. Or, ils ne peuvent pas non plus accéder au 115 à moins de se dire majeurs.

Quelques tribunaux administratifs se sont prononcés en faveur des jeunes contre le département où ils se trouvaient pour maintenir une prise en charge (Nantes, Pau[77], Nancy[78], etc.). Puis le Conseil d'Etat s'est prononcé et a annulé toutes les ordonnances, au motif que tant qu'il n'y a pas de décision judiciaire, on ne peut pas réimposer une décision au département, quels que soient l'atteinte ou le motif invoqués.

En outre, les délais pour que le juge judiciaire se prononce peuvent être longs. Dès lors que le juge administratif refuse de se prononcer durant ce délai sur un refus d'admission à l'ASE par le département, le jeune ne pourra avoir de prise en charge en attendant. Des recours ont donc été formé contre l'Etat à titre subsidiaire, mais cela n'a pas fonctionné. En effet, dans un arrêt du 10 mai 2019, le Conseil d'Etat a rappelé

[75] CEDH, 28 février 2019, requête n°12267/16, KHANc/France.
[76] Ordonnance de Placement Provisoire
[77] TA Pau, 6 octobre 2018, n°1802267 et n°1802266
[78] TA Nancy 26 septembre 2017, n°1702476

que « *en l'absence de carence caractérisée de la part de la Métropole de Lyon […] les conclusions tendant à ce que le juge des référés prononce aux mêmes fins d'injonction à l'égard de l'Etat, donc l'intervention ne revêt qu'un caractère supplétif, ne peuvent être qu'écartées* ».

Aujourd'hui, **plus personne ne semble se considérer compétent pour mettre en œuvre une prise en charge des mineurs dans l'attente de leur protection**.

Face à cela, la CEDH a été saisie concernant une situation à Nantes. Dans ce dossier, toutes les démarches préalables avaient été réalisées (saisine du département en recours gracieux, saisine de la veille sociale en recours gracieux, saisine du TA qui a fonctionné mais qui a par la suite été annulée par le Conseil d'Etat[79]…). Une demande de mesures provisoires (article 39) a donc été envoyée à la CEDH. Grâce à l'ensemble des démarches préalables effectuées, la Cour a demandé au gouvernement français de ne pas faire sortir le jeune de l'hôtel[80] . Elle a également interrogé le gouvernement afin de savoir pourquoi aucune mesure provisoire n'avait été prise par le juge judiciaire dans l'attente du recours au fond. La question de la violation du droit à un recours effectif semble donc clairement posée. Il y a une requête au fond, dans laquelle l'atteinte au droit à un recours effectif est soulevée au regard du contexte juridique dans lequel nous nous trouvons actuellement. Un arrêt pilote a aussi été demandé (affaire en cours).

Des pistes à explorer pour permettre une prise en charge minimale

- **Le droit au maintien qui n'existe pas explicitement** pour des mineurs en cas de décision de refus de prise charge, comme le prévoit pourtant le CASF. Cela crée une rupture d'égalité.
- **La fin du placement suite à une mainlevée du juge des enfants**. Généralement, les mains levées sont assorties d'une exécution provisoire. Il est possible de demander la levée de l'exécution provisoire auprès du premier président de la cour d'appel car la main levée aurait des conséquences manifestement excessives.
- **Le refus de prise en charge comme personne jeune majeure** : c'est un litige rattaché au juge administratif. On se trouve ici dans les dispositions liées à l'article L.222-5 du CASF, dont une partie est obligatoire pour le département et une autre soumise à son appréciation. Il faut notamment savoir que la mission de poursuite de la prise en charge est obligatoire lorsqu'une année scolaire est en cours. Le Conseil d'Etat a rappelé le large pouvoir d'appréciation du département, sous contrôle du juge, qui n'implique pas qu'il faille tout rejeter. Dans le cadre d'une année scolaire engagée la prise en charge est obligatoire quelle que soit la nature de la scolarité. Il est possible de faire un référé liberté ou un référé suspension. Cependant, dans une décision récente du 15 mars 2019, le Conseil d'Etat a réapprécié la nature de la scolarité…

Pour finir, un projet de loi Bourguignon est actuellement en examen sur l'autonomie des jeunes. Un article L.222-5 1°et 2° du CASF entrainerait un basculement vers de la contractualisation du contenu de l'article L.222-5 du CASF.

3.2 Le contentieux de l'hébergement pour les personnes en demande d'asile *(compétence Etat)*

David Hedrich, coordinateur, Dom'asile

Un tableau sur la typologie des dispositifs d'hébergement des personnes étrangères en situation irrégulière, réalisé par la CIMADE, est disponible en annexe.

[79] CE, 13 mars 2018, n°418451 et 418454

[80] CourEDH, 15 mars 2019, requête n°14356/19

Un dispositif d'hébergement dédié aux personnes en demande d'asile

L'existence d'un dispositif d'hébergement spécifique pour les personnes en demande d'asile est liée notamment à la volonté de contrôle des flux migratoires.

Cependant, le CASF reste une référence même dans ce dispositif dédié (cf. partie 1.1. et 1.2). Ce dispositif est totalement saturé. D'après les chiffres de mars 2019, près de 150 000 personnes en demande d'asile pourraient prétendre à un hébergement, mais seulement environ 60 000 seraient hébergées.

Ce faible nombre de prises en charge entraine une réorientation de ces personnes vers le dispositif d'hébergement d'urgence mais aussi un recours aux hébergements citoyens et beaucoup de personnes à la rue ou dans des squats.

Le principe de cet hébergement est directif : la personne, si elle veut bénéficier des conditions matériels d'accueil (CMA) (voir ci-dessous), ne peut pas choisir la région de France métropolitaine dans laquelle elle sera prise en charge.

Le cadre juridique de cet hébergement dédié

Ce dispositif est encadré par le CESEDA (notamment par l'article L.744-3).

L'hébergement est inclus dans un « package » appelé Conditions Matérielles d'Accueil. Les CMA sont définies par la directive « accueil » de l'UE (la version en vigueur date de 2013) avec notamment l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) mais aussi la question de l'accompagnement. Il est piloté par l'OFII[81] aux commandes du Dispositif National d'Accueil (DNA).

Tout se joue au tout début de la demande d'asile. En effet, une proposition d'offre de prise en charge par l'OFII peut être faite le jour de l'enregistrement de la demande d'asile, et les personnes peuvent potentiellement être orientées ce même jour vers un hébergement. La plupart du temps, elles sont orientées vers une SPADA (structure de premier accueil) pour une domiciliation, en attente d'un hébergement.

Il existe de très nombreux dispositifs différents, comme le montre la typologie des dispositifs d'hébergements réalisée par la Cimade (cf. annexe). Le dispositif classique reste le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), bien qu'il ne représente aujourd'hui finalement qu'une part minoritaire du total des places. Un autre dispositif est en train de se développer de plus en plus : l'Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile (HUDA), qui n'a d'urgence que le nom puisque les personnes qui y accèdent restent la plupart du temps tout le long de leur parcours d'asile. Les places ATSA[82] et CHUM[83] sont pour un certain nombre d'entre elles devenues désormais des HUDA.

D'autres dispositifs ont été pensés pour l'assignation à résidence des personnes :

- **Les Programmes d'accueil d'hébergement des demandeurs d'asile** (PRAHDA) (où l'on trouve des personnes menacées d'un transfert Dublin[84] mais aussi des personnes en demande d'asile qui n'ont absolument pas de risque d'éloignement immédiat).
- **Les Dispositifs de « préparation au retour » pour les étrangers en situation irrégulière**. Les personnes déboutées de l'asile étaient particulièrement visées mais ils peuvent être utilisés pour des personnes en procédure Dublin aussi… ou des personnes réfugiées ! Ces dispositifs nommés DPAR[85] ou CARA[86], prônés par le Ministère, restent limités pour l'instant à certaines

[81] Office français de l'immigration et de l'intégration, dépendant du Ministère de l'Intérieur
[82] Accueil temporaire service de l'asile
[83] Centre d'hébergement d'urgence migrants
[84] Demandeurs d'asile qui font l'objet d'une procédure selon le règlement 604/2013/UE du 26 juin 2013 dit Dublin : personnes pour lesquelles un autre pays que la France est responsable de leur demande ou qui ont déjà effectué une demande d'asile dans un autre pays européen.
[85] Dispositif de préparation au retour
[86] Centre d'aide au retour accompagné

expérimentations et ne sont pas encore très rôdées.

Contentieux de l'accès à l'hébergement

- **Le référé liberté pour les personnes éligibles**

Ce recours peut s'exercer pour les personnes « éligibles » à un hébergement dans le cadre de la demande d'asile, c'est-à-dire celles ayant accepté une offre de prise en charge mais n'ayant pas encore d'hébergement. Elles peuvent faire un référé tendant à ce que le juge enjoigne à l'OFII de les héberger.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est très mauvaise, même lorsqu'il y a des vulnérabilités fortes (pathologies lourdes, enfants en bas âge…). L'argument de l'OFII est toujours la saturation du DNA.

Des Tribunaux Administratifs sont néanmoins plus à l'écoute lorsqu'il y a des vulnérabilités, comme en témoignent les décisions ci-dessous :

✓ **Famille / enfant en bas âge**

TA Bordeaux, 11 janvier 2019, n°1900115 - TA Bordeaux, 4 février 2019, n°1900458, TA Marseille, 12 avril 2019, n°1903152 - TA Marseille, 25 mars 2019, n°1902456

✓ **Vulnérabilité médicale**

TA Versailles, 11 octobre 2018, n°1807029, TA Nantes du 20 septembre 2018, n°1808643

✓ **Femme enceinte**

TA Bordeaux, 24 janvier 2019, n°1900289

✓ **Femme isolée à la rue**

TA Cergy Pontoise, 4 décembre 2017, n°1711244

En outre, il est toujours possible d'avoir recours au référé pour l'accès à l'hébergement de droit commun, ce qui est intéressant pour les personnes ayant demandé un hébergement à la fois à l'OFII et à l'Etat. Deux décisions intéressantes sur ce point : *TA Marseille, 1er février 2019, n°1900726 - TA Toulouse, 27 juillet 2018, n°1803474.*

Les nombreux motifs de retrait des conditions matérielles d'accueil

Les motifs de retrait ou de refus des conditions matérielles sont très nombreux. Ils sont issus de la loi du 10 septembre 2018[87], et ont été précisés par le décret du 28 décembre 2018[88]. Le décret a été attaqué par plusieurs associations. Dans une décision rendue le 31 juillet 2019, le Conseil d'Etat a annulé une partie de ses dispositions (dispositions 12° et 14° de l'article 1). Il a estimé qu'elles créaient des cas de refus et de retrait de plein droit des CMA sans appréciation des circonstances particulières et excluaient, en cas de retrait, toute possibilité de rétablissement de ces conditions, et étaient donc par conséquent incompatible avec la réglementation européenne. A travers cette décision, le Conseil d'Etat a annulé de facto l'article L.744-7 du CESEDA, qui n'a plus lieu d'exister. Cependant, l'OFII continue parfois à citer, à tort, cet article dans ses notifications de refus ou de retrait. A titre informatif, il convient donc de mentionner les dispositions de cet article.

L'article L.744-7 du CESEDA prévoyait le retrait ou le refus de plein droit des conditions matérielles d'accueil en cas de :

1) Refus d'hébergement ou d'orientation

[87] Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie
[88] Décret n°2018-1359 du 28 décembre 2018 relatif aux conditions matérielles d'accueil

2) Non présentation dans l'hébergement ou la région
3) Départ de l'hébergement ou de la région
4) Non respect des convocations administratives (pour les personnes visées par le transfert Dublin)

Pour le moment, les orientations directives se font avec un hébergement. Cependant, à partir du 2e semestre 2019, il y aura la possibilité d'avoir des orientations directives uniquement avec une proposition de domiciliation, donc sans proposition d'hébergement, ce qui risque de donner lieu à de nombreux refus de la part des personnes.

L'article L.744-8 du CESEDA prévoit d'autres motifs de refus ou de retrait possibles des conditions matérielles d'accueil (nécessité d'une évaluation individuelle, notamment de la vulnérabilité) :

1) Demande d'asile tardive (plus de 90 jours)
2) Réexamen de la demande d'asile[89]
3) Dissimulation de ressources, informations mensongères, demandes d'asile multiples, comportement violent…

Dans ces cas-là, il s'agit d'une décision et d'un recours de droit commun. La procédure d'observations préalables à la décision de l'OFII[90], qui permet au demandeur de présenter à l'Office ses observations écrites, n'est possible que pour le 3e cas de figure. Il est possible de mettre en avant dans ces cas la vulnérabilité des personnes. Cet article, suite à la décision du 31 juillet 2019 du Conseil d'Etat, est désormais le seul article à encadrer les retraits et refus de CMA.

Le contentieux des conditions matérielles d'accueil

Le contentieux relatif aux conditions matérielles d'accueil étant un peu neuf, il y a peu de recul sur la nouvelle procédure. Il est tout de même possible de citer une décision du Conseil d'Etat du 17 avril 2019[91]. L'OFII a en effet appliqué la nouvelle loi à des personnes non concernées qui avaient eu une offre de prise en charge avant le 1er janvier 2019 (date d'entrée en vigueur des dispositions). Le Conseil d'Etat a considéré que « *Les décisions relatives à la suspension et au rétablissement de conditions matérielles d'accueil accordées avant le 1er janvier 2019 restent régies par les dispositions antérieures à la loi du 10 septembre 2018* ».

Concernant le **motif lié à l'absence aux convocations**, le juge peut vérifier si c'est bien le cas (TA Paris, 23 octobre 2018, N°1818001/9).

S'agissant du cas particulier des **personnes qui reviennent en France après un transfert vers l'Etat responsable du traitement de leur demande d'asile dans le cadre du règlement Dublin**, il est parfois possible de réussir à obtenir qu'elles récupèrent les conditions matérielles d'accueil. En effet, l'OFII ne peut refuser le bénéfice des conditions matérielles d'accueil dans cette situation en se fondant sur le motif de la fraude[92].

L'OFII doit proposer les conditions matérielles d'accueil si :

- Le préfet autorise l'examen de la demande d'asile en France
- La personne était dans l'impossibilité de déposer une demande d'asile dans l'Etat responsable[93]de sa demande d'asile selon le règlement Dublin.

[89] Lorsqu'une personne présente une demande d'asile après une décision définitive d'irrecevabilité, de rejet ou octroyant la protection subsidiaire ou suite à une décision définitive de clôture émanant de l'OFII
[90] Prévue par l'article 1, 13° du décret du 28 décembre 2018
[91] CE, 17 avril 2019, n°428314
[92] CE, 19 avril 2019, n°428038
[93] CE, 27 septembre 2018, n°424179

La sortie du dispositif pour les personnes débouté.e.s et le référé mesures utiles

Pour la mise en œuvre de l'expulsion de la personne de son hébergement, il n'y a de dérogation au droit commun que pour les personnes déboutées (pas pour les personnes réfugiées ou en procédure Dublin) ou dans le cas de manquements graves au règlement intérieur ou de comportements violents (L.744-5 du CESEDA) .

Pour les personnes concernées, après la notification de la décision de sortie, en cas de maintien au-delà d'un mois, il y aura une mise en demeure de quitter les lieux. Le préfet peut ensuite saisir le juge des référés mesures utiles. Ce contentieux est peu utilisé (d'après les chiffres de la Cimade, 150 requêtes en 2017 et 345 en 2018, qui concernent principalement les régions Grand Est et Bourgogne-Franche Comté).

Le cadre a été donné par le Conseil d'Etat le 21 avril 2017[94] :

- Il n'y a pas de prise en compte de la trêve hivernale mais :
  - ⇒ La demande d'expulsion ne doit se heurter à aucune contestation sérieuse ;
  - ⇒ La libération des lieux doit présenter un caractère d'urgence et d'utilité ;
  - ⇒ L'examen de la vulnérabilité particulière de la personne reste nécessaire.

Le Ministère de l'Intérieur incite les préfets à mettre en œuvre le référé mesures utiles. Cependant, une autre façon de faire sortir les personnes de leur hébergement pourrait prendre de l'ampleur. Dans le cadre d'une assignation à résidence des personnes, on pourrait voir se développer des interpellations à domicile dans le cadre de visites domiciliaires (L.561-2 du CESEDA). Le risque ne serait alors pas une remise à la rue mais un placement en rétention et la mise en œuvre de l'expulsion de la personne.

[94] CE, 21 avril 2017, n°405164 et 406065

4. Conclusion

Pour conclure, il apparait évident, au regard des nombreux éléments développés au cours de ce séminaire, que l'hébergement est un domaine particulièrement complexe dans lequel se retrouvent de multiples dispositifs. Les contentieux envisageables sont donc variés. Face à cela, cette journée fut l'occasion de présenter un certain nombre de contentieux et de pistes sur lesquels les praticiens, tant avocats que juristes associatifs, peuvent s'appuyer.

5. Liste des annexes et documents de référence disponibles en ligne

Annexes

- Tableau sur les différentes structures d'hébergement, Jurislogement, mai 2019
- Tableau de synthèse des contentieux de l'hébergement en droit interne, Jurislogement, mai 2019
- Schéma du contentieux général de l'aide sociale, GISTI, 2019
- Schéma récapitulatif de la procédure DALO
- Note juridique « Le droit à l'hébergement vu par la Cour européenne des droits de l'Homme », Jurislogement, 2019
- Note juridique « L'évolution de la jurisprudence en matière de prise en charge pour les mineurs non accompagnés », Secours Catholique pour Jurislogement, 2019
- Tableau de synthèse de jurisprudences sur le droit à l'hébergement des Mineurs non accompagnés
- Tableau sur la Typologie des dispositifs d'hébergement des personnes étrangères en situation irrégulière, CIMADE, 2018

Documents de référence disponible en ligne

- ✓ Guide « Droits et obligations des personnes hébergées », Fédération des Acteurs de la Solidarité, Ile-de-France, 2016
- ✓ Note juridique « Accéder et se maintenir en hébergement d'urgence », Jurislogement, 2018
- ✓ Note juridique « Le principe de l'accueil inconditionnel au regard de la jurisprudence 2012-2018 », Jurislogement, 2018
- ✓ Note juridique « Fin des contrats d'hébergement et de logement temporaire », Jurislogement, 2018

Les différentes structures d'hébergement

Jurislogement - mai 2019

	Dénomination	Mission	Public accueilli	Durée du séjour	Texte(s) de référence
Hébergement d'urgence	**Les centres d'hébergement (CHU)** **Les CHRS avec des places dédiées à l'urgence** **Les appartements conventionnés ALT** **Le dispositif hôtelier** **Les centres spécifiques** mobilisés pour l'accueil pendant les périodes hivernales sur décision préfectorale (réquisition de locaux, accueil en surnombre dans les centres d'hébergement...)	Les personnes accueillies bénéficient de prestation assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, d'une première orientation médicale, psychique et sociale et une aide dans les démarches d'accès aux droits et de recherche d'un logement ou d'une structure d'insertion adaptée. Elles doivent également bénéficier d'un accompagnement adapté à leurs besoins.	**Accueil inconditionnel** sans condition de ressource, ni de régularité de séjour.	Droit au maintien : principe de continuité « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.* » article L345-2-3 du CASF	Articles L.345-2-3 et suivants du CASF
L'aide au logement temporaire (ALT)	**Logements et chambres conventionnés à l'ALT** (aide au logement temporaire)	Permettre l'accueil à titre temporaire de personnes défavorisées sans logement. L'ALT est versée aux associations ou CCAS agréés, qui conventionnent avec l'État en vue de mobiliser des logements ou des chambres (hôtels, foyers, résidences sociales) pour loger à titre temporaire des personnes en situation de précarité, aussi bien pour des places d'hébergement d'urgence que d'insertion. Ces logements et chambres sont la propriété des associations ou CCAS ou pris en location.	Personne défavorisée sans logement en situation régulière. ALT ne permet pas de bénéficier des aides au logement.	Pas de limite réglementaire (mais durée moyenne de 6 mois d'occupation imposée aux gestionnaires : circulaire UHC/IUH 1/23 n° 2003-72 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées)	L.851-1 à L.851-4, R.851-7, R.852-1 à R.852-3 du Code de la sécurité sociale Contrat de séjour régi par les dispositions du Code civil relatives au prêt à usage/commodat.
Hébergement d'insertion	**Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**	Assurer l'accueil, l'hébergement, l'accompagnement et l'insertion des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse.	**Accueil inconditionnel** : sans condition de ressources ou de régularité de séjour. Les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion.	L'admission dans la structure est faite pour une durée déterminée et renouvelable en fonction des besoins de la personne. La durée est définie dans le contrat de séjour. Les objectifs et prestations du contrat de séjour doivent faire l'objet d'une actualisation par avenant dans les 6 mois de l'admission, puis au moins une fois par an.	Article L.312-1 8° du CASF (établissements sociaux et médico-sociaux) Article L.345-1 et R.314-150 du CASF
	Centre de stabilisation	Permettre aux personnes éloignées de l'insertion de se stabiliser et de favoriser leur orientation ultérieure vers des structures adaptées à leur situation	Toute personne sans domicile fixe		Relevé de décisions PARSA du 8 janvier 2007 / Circulaire UHC/IUH du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2008.
Logement de transition	**Résidence hôtelière à vocation sociale**	Établissement commercial d'hébergement agréé par L'État constitué d'un ensemble de logements autonomes équipés et meublés. Dans certains cas, l'exploitant est tenu d'assurer un accompagnement social et de mettre à disposition une restauration sur place ou une ou plusieurs cuisines à disposition des personnes.	Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence. Sans condition de régularité au regard du séjour.	Occupation à la journée, à la semaine ou au mois.	Article L.631-11 du CCH
	Logements foyers Résidence sociale, Pension de famille, Foyer de travailleurs migrants, Foyer de jeunes travailleurs, ….	Établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective	En fonction du type de structure : les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les jeunes travailleurs, les étudiants, les travailleurs migrants ou les personnes défavorisées.	Le contrat est conclu pour une durée d'un mois et tacitement reconduit à la seule volonté de la personne logée. La résiliation du contrat par le gestionnaire ou le propriétaire ne peut intervenir que dans les cas suivants : - inexécution par la personne logée d'une obligation lui incombant au titre de son contrat ou d'un manquement grave ou répété au règlement intérieur ; - cessation totale d'activité de l'établissement ; - cas où la personne logée cesse de remplir les conditions d'admission dans l'établissement considéré.	Article L.633-1 du CCH
	Sous-location	Sécuriser la relation entre le propriétaire et le locataire par l'intermédiaire d'un tiers. Dans ce cadre, l'organisme est locataire du logement et le sous-loue à un occupant.	Ménages ou personne en difficulté	Pas de durée légalement fixée. La fin du contrat de location principal met fin au contrat de sous-location.	Article L.442-8-2 CCH (sous-local parc social) Article L.353-20 CCH (sous- location parc privé)

Synthèse des contentieux de l'hébergement en droit interne

Jurislogement - mai 2019

	Type d'hébergement	Type de procédure-TA	Démarches préalables	Parties diverses	Articles
Accès à l'hébergement	**Hébergement d'urgence (droit commun)**	**Référé liberté** **Conditions :** - détresse sociale, médicale ou psychique du demandeur - carence de l'État - moyens de l'administration ou en fonction des faits **Référé suspension** et procédure au fond	- appel réguliers au 115, - demande d'hébergement dans les dispositifs de droit commun, - courrier de demande d'hébergement envoyé par fax au préfet, copie à l'administration en charge de la veille sociale et au 115, - attestation d'un travailleur social/ association accompagnant la personne expliquant la situation de la personne (à la rue, squat etc.), le parcours de la personne, les démarches effectuées, l'état de santé…	Préfet	Article L.345-2 et L.345-2-2 du CASF Articles 3 et 8 de la CEDH Article 3 de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant.
		Référé mesures utiles **Conditions :** - détresse sociale, médicale ou psychique du demandeur - absence de possibilité pour le requérant de former un référé liberté - absence de carence de l'administration	Idem	Préfet	Idem
		DALO hébergement - être sans domicile fixe ou sans abri, hébergé chez un tiers ou si la personne vit à l'hôtel avoir demandé un hébergement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale sans avoir obtenu de réponse adaptée - être de "bonne foi" - délai d'instruction COMED : 6 semaines. En cas de décision favorable, offre du préfet dans le même délai (si le SIAO ne trouve pas de solution, il revient au préfet de désigner un centre d'hébergement)	Appel au 115 Dossier SIAO conseillé	Préfet	Article L.441-2-3 III CCH
	Hébergement pour les demandeurs d'asile	**Référé liberté** **Conditions :** - carence de l'administration, - détresse / vulnérabilité du requérant	- appels réguliers au 115, - courrier de demande d'hébergement envoyé par fax à l'OFII, copie à l'administration en charge de la veille sociale et au 115	OFII Subsidiairement préfet	Articles L.744-1 et suivants de Ceseda
	Hébergement au titre de l'ASE : Missions traditionnelles - les femmes enceintes qui sont sans domicile ; - les mères isolées avec leur enfant de moins de trois ans qui sont sans domicile ; - les mineurs émancipés et les majeurs de moins de 21 ans, confrontés à des difficultés sociales, Par extension - famille avec enfants mineurs si carence de l'État ; compétence supplétive du département, sous conditions	**Référé suspension** et procédure au fond ou, en fonction des faits **Référé liberté** Conditions : - Possible pour l'application de l'article L. 222-5 - Non pour les prestations financières prévues par l'articles L. 222-3	aide sollicitée par une assistante sociale - réponse écrite du président du Conseil départemental/métropole. - à défaut, sollicitation du demandeur d'une notification écrite du refus - recours gracieux ou recours hiérarchique (à privilégier selon le contexte)	Conseil départemental / la métropole	Article L.225-5 du CASF Article L 222-3
Maintien dans l'hébergement	**Hébergement d'urgence (droit commun)**	**Référé liberté** **Conditions :** - carence de l'État - détresse sociale, médicale ou psychique du demandeur - carence de l'administration ou, en fonction des faits **Référé suspension** et procédure au fond	- demande de maintien en hébergement d'urgence au préfet, copie DRIHL en Ile-de-France, ou à la DRDJSCS/DDCS, au 115 à la structure d'hébergement C11	Préfet	Article L.345-2-3 du CASF Article L.345-2 et L.345-2-2 du CASF Article L.121-7 du CASF Articles 3 et 8 de la CEDH Article 3 de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant.
	CHRS	Contentieux de l'aide sociale devant le TA	RAPO devant le préfet dans le délai de 2 mois à compter de la décision refusant la prolongation de l'aide sociale	Préfet	Article L.134-1 et suivants du CASF
	Demandeurs d'asile	**Référé mesures utiles** (en défense) : pour les personnes déboutées au-delà du délai de maintien d'un mois + pour les demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés en cas de manquement grave au règlement d'habitation ou violence dans les lieux spécifiquement dédiés à l'hébergement des demandeurs d'asile ou financés à cette fin Autres cas : droit commun	- Courrier de demande de maintien	Préfet, Gestionnaire du centre	Article L.744-3 et suivants du Ceseda Article R.744-12 du Ceseda
	ASE	**Référé suspension** et procédure au fond ou, en fonction des faits **Référé liberté** Conditions : - Possible pour l'application de l'article L. 222-5 - Non pour les prestations financières prévues par l'articles L. 222-3	- courrier de demande de maintien à l'ASE (en fonction de la situation) - recours gracieux ou hiérarchique contre la décision de suspension de l'ASE	Président du Conseil départemental / métropole	Article L.225-5 du CASF Articles L.222-2 et L.222-3 du CASF

Contentieux général de l'aide sociale

A partir du 1er janvier 2019
La juridiction administrative est désormais le juge de droit commun dans le champ de l'aide et de l'action sociales. Tous les litiges qui ne sont pas attribués par la loi au juge judiciaire entrent dans le champ de compétence du juge administratif. C'est le cas du contentieux relatif au RSA, AME, APL, ASE, etc.

Demande écrite auprès de la Caisse ou de l'organisme (LRAR)
ou demande orale + confirmation écrite

↓

Décision explicite de rejet par la Caisse ou l'organisme
ou
Décision implicite de rejet (constituée après 2 mois de silence à compter de la demande écrite)

↓

Délai de recours : 2 mois à compter de la notification de la décision explicite (ou l'accusé de réception de la demande en cas de décision implicite). Ces documents doivent mentionner les délais et voies de recours.

RECOURS ADMINISTRATIF PREALABLE OBLIGATOIRE (RAPO)

Décision implicite de rejet constituée après 2 mois de silence à compter de la date de réception du recours amiable.

↓

Délai de recours :
à 2 mois à compter de la décision (implicite ou explicite) contestée

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

↓

Délai de recours :
à 2 mois à compter de la notification de la décision

CONSEIL D'ÉTAT
Pourvoi formé par ministère d'un avocat au Conseil

Pour plus d'informations sur la procédure contentieuse, voir articles R. 772-5 à 10 du code de la justice administrative.

SCHÉMA RÉCAPITULATIF DE LA PROCÉDURE DALO

RECOURS AMIABLE

Saisine de la Commission de Médiation (COMED)
- Dossier complet : Envoi d'un accusé de réception (AR) par le secrétariat de la COMED
- Dossier incomplet : Demande de pièces complémentaires

Décision rendue :
- Pour un recours logement : *délai de 3 ou 6 mois après AR**
- Pour un recours hébergement : *délai de 6 semaines après AR*

RECONNAISSANCE PRIORITAIRE

Absence de proposition
dans le délai

Recours Contentieux (« en injonction »)

Délai : 4 mois maximum après expiration du délai fixé pour le logement/hébergement.

Recours rejeté :
- Car proposition de logement adaptée refusée par le ménage

> Risque de perdre le statut « prioritaire DALO »

Recours accepté
- Condamnation de l'État à loger / héberger la personne
- Astreinte possible

Recours indemnitaire
- Demande indemnisation pour préjudice subi par l'absence de relogement

Pas de délai : indépendant des autres recours

PROPOSITION RÉALISÉE

- De logement : *délai de 3 ou 6 mois**
- D'hébergement : *délai de 6 semaines ou 3 mois***

> Si refus par la famille : risque de perdre le statut « prioritaire DALO »

NON PRIORITAIRE

Recours gracieux
pour contester la décision

Délai : 2 mois.

Recours contentieux
pour contester la décision

*Délai : 2 mois après la décision **OU** après le rejet du recours gracieux.*

Recours accepté
- Reconnaissance prioritaire

Recours rejeté

Pourvoi en cassation devant le Conseil d'État
- Contestation du rejet

Délai : 2 mois ou 15 jours si référé.
Si accepté, reconnaissance prioritaire

* Voir tableau page 27.
** 6 semaines pour un centre d'hébergement / 3 mois pour un logement foyer ou de transition.

Jurislogement

NOTE JURIDIQUE

LE DROIT A L'HEBERGEMENT VU PAR LA CEDH

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme ne consacre pas expressément le droit à l'hébergement. Les juges strasbourgeois estiment de manière constante que la Convention ne saurait, par principe, garantir un droit au logement à toute personne relevant de sa compétence juridictionnelle. Cependant, la Cour européenne des droits de l'Homme a développé la protection de droits liés au logement sur le fondement de l'article 8 (respect du domicile et de la vie privée et familiale), dans les situations où peuvent être établis des liens suffisants et continus du requérant avec un lieu déterminé. Plus récemment, la Cour considère que l'absence d'hébergement, **pour des personnes particulièrement vulnérables**, est susceptible de violer les **articles 3** (traitements inhumains et dégradants) ou **8** de la Convention.

1. ACCES A L'HEBERGEMENT

En matière d'accès à l'hébergement, la jurisprudence de la CEDH peut utilement nourrir l'argumentaire des personnes, en regard des lacunes de la jurisprudence du Conseil d'État en matière de respect du droit à l'hébergement des personnes étrangères.

VIOLATION DE L'ARTICLE 3 DE LA CEDH ET HEBERGEMENT DES PERSONNES EN DEMANDE D'ASILE

CEDH, V.M. et autres c. Belgique, 7 juillet 2015, requête n°60125/11

Une famille de ressortissants serbes, **demandeurs d'asile**, faisant l'objet d'une décision de quitter le territoire belge est privée des moyens de subsistance élémentaires et est contrainte de rentrer en Serbie où un de ses enfants gravement handicapé décède quelques temps après leur retour. La famille se plaint du fait que l'exclusion des services d'hébergement en Belgique les ait exposés à des traitements inhumains et dégradants ; et que les conditions d'accueil en Belgique aient entraîné le décès de leur fille aînée.

La Cour procède à un examen pour se prononcer sur l'atteinte portée à l'article 3 de la Convention garantissant l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants. Pour déterminer si le seuil de gravité requis par l'article 3 est atteint, la Cour va considérer le statut de demandeur d'asile de la personne qui appartient ainsi à un groupe particulièrement défavorisé et vulnérable ayant besoin d'une protection spéciale. Cette vulnérabilité est accentuée, selon la Cour, du fait de la présence d'enfants en bas âge, dont un nourrisson et d'une enfant handicapée.

La Cour examine les conditions dans lesquelles a vécu la famille entre leur expulsion du centre d'hébergement et leur départ pour la Serbie. La famille, après avoir passé neuf jours sur une place publique de Bruxelles, puis deux nuits en centre de transit, a dormi trois semaines dans une gare de Bruxelles.

Ainsi, la Cour considère que les autorités belges n'ont pas dûment pris en compte la vulnérabilité des requérants et que l'État belge a ainsi manqué à son obligation de ne pas les exposer à des conditions de dénuement extrêmes, les ayant laissés dans la rue, sans ressources, sans accès à des installations sanitaires et ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels. La Cour estime que ces conditions d'existence combinées à l'absence de perspective pour la famille de voir leur situation s'améliorer ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 et conclut ainsi à la violation de l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants. Elle précise également que la saturation des dispositifs d'hébergement ne dédouane pas l'État belge de sa responsabilité : « *Nonobstant le fait que la situation de crise était une situation exceptionnelle, la Cour estime que les autorités belges doivent être considérées comme ayant manqué à leur obligation de ne pas exposer les requérants à des conditions de dénuement extrême pendant quatre semaines, à l'exception de deux nuits, les ayant laissés dans la rue, sans ressources, sans accès à des installations sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels.* »

L'État belge a demandé le renvoi de cette affaire devant la Grande Chambre de la Cour. Dans un arrêt définitif du **17 novembre 2016**, la Cour constate que *« les requérants n'ont pas maintenu le contact avec leur avocate et qu'ils ont omis de la tenir informée de leur lieu de résidence ou de lui fournir un autre moyen de les joindre. »* Elle en conclut que *« les requérants ont perdu leur intérêt pour la procédure et n'entendent plus maintenir la requête ».* La Cour décide alors de rayer l'affaire du rôle, le bénéfice de l'arrêt du 7 juillet 2015 étant invalidé. Néanmoins, si les circonstances le justifient, les requérants gardent la faculté de demander la réinscription au rôle de l'affaire sur le fondement de l'article 37, § 2 de la Convention.

Eléments clés :

Violerait l'article 3 de la CEDH, l'État qui n'a pas dûment pris en compte la vulnérabilité des requérants en les laissant dans la rue, sans ressources, sans moyens de subvenir à leurs besoins élémentaires et sans perspective de voir leur situation s'améliorer.

La vulnérabilité est ici caractérisée par la qualité de demandeur d'asile des requérants, la présence d'enfants en bas-âge dont un nourrisson et d'une enfant handicapée.

CEDH, affaire N.T.P et autres c. France, 24 mai 2018, requête n°68862-13

Une femme d'origine congolaise arrive en France avec ses trois enfants en bas-âge pour déposer une demande d'asile. On lui a délivré une convocation pour enregistrer sa demande d'asile à la préfecture trois mois plus tard.

Après avoir rappelé les principes généraux relatifs aux traitements inhumains et dégradants (§42 et §43), la Cour note que la famille a été hébergée durant ces trois mois dans un foyer géré par deux associations privées et précise que les deux aînés étaient scolarisés. Elle note qu'ils ont perçu des aides d'ONG et bénéficié d'un suivi médical financé par les autorités publiques.

La Cour rappelle que les États devaient garantir aux demandeurs d'asile des conditions d'accueil matérielles en nature ou sous forme d'allocations financières durant toute la procédure et considère que les **autorités françaises ne sont pas restées indifférentes à la situation de cette famille qui a pu faire face à ses besoins élémentaires** : se nourrir, se laver et se loger. Elle précise **qu'ils n'étaient pas dénués de perspective de voir leur situation s'améliorer** car Madame avait reçu une convocation en vue de l'enregistrement de sa demande d'asile.

La Cour déclare irrecevable le grief tiré de l'article 8 de la CEDH (respect de la vie privée et familial) car il n'a pas été soulevé devant les juridictions internes et **constate qu'il n'y a pas eu de violation de l'article 3 relatif à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants car les requérants n'étaient pas dans une situation de dénuement matériel susceptible d'atteindre la gravité nécessaire pour tomber sur le coup de l'article 3.**

Eléments clés :

Si cet arrêt est défavorable pour cette famille, son interprétation a contrario laisse entendre que lorsqu'un dénuement matériel est caractérisé, cela entraîne la violation de l'article 3. Pour poursuivre le raisonnement, si la France était « restée indifférente » à la situation de la famille et si cette dernière n'avait pu faire face à ses besoins élémentaires, la violation de l'article 3 aurait pu être retenue par la Cour.

VIOLATION DE L'ARTICLE 3 DE LA CEDH ET HEBERGEMENT DES MINEURS NON ACCOMPAGNES

CEDH, affaire Khan c. France, 28 février 2019, requête n°12267/16

Un jeune afghan de 12 ans a quitté son pays afin de solliciter l'asile au Royaume Uni. Arrivé en France en septembre 2015, il se rend à Calais dans l'espoir de rejoindre l'Angleterre. A défaut de prise en charge par le Département, il s'installe dans une cabane dans la lande sud de Calais. En février 2016, il saisit le juge des enfants qui nomme un administrateur ad hoc et le confie provisoirement au service de l'aide sociale à l'enfance. Pourtant aucune solution de mise à l'abri ne lui est proposée. Lors du démantèlement de la lande, sa cabane est détruite. Sans proposition de prise en charge par les services de l'État et du département, le mineur s'installe dans un abri de fortune. La CEDH est saisie au titre de la violation des articles 3 (traitements inhumains et dégradants) et 8 (respect de la vie privée et familiale et du domicile) de la Convention.

Intervenus dans la procédure, le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, le GISTI et la Cabane juridique dénoncent les conditions de vie indignes dans la lande de Calais, les dangers auxquels les mineurs s'y trouvent exposés, ainsi que les insuffisances dans la prise en charge des mineurs non accompagnés. Se référant à son arrêt Rahimi c. Grèce (n°8687/08, 5 avril 2011), la Cour constate que : « *le requérant a vécu durant plusieurs mois dans le bidonville de la lande de Calais, dans un environnement totalement inadapté à sa condition d'enfant, que ce soit en termes de sécurité, de logement, d'hygiène ou d'accès à la nourriture et aux soins, et* ***dans une précarité inacceptable au regard de son jeune âge »***. La Cour en conclut que : « *ces circonstances particulièrement graves* et *l'inexécution de l'ordonnance du juge des enfants destinée à protéger le requérant, examinées ensemble, constituent une violation des obligations pesant sur l'État défendeur, et que* ***le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention est atteint »***. La Cour rejette l'argumentation du gouvernement arguant que le requérant n'avait pas permis l'exécution de la mesure de protection en omettant d'indiquer aux services compétents le lieu où il se trouvait.

En conséquence la Cour constate la violation de l'article 3 par la France et condamne l'État français à verser au requérant la somme de 15 000 € au titre du préjudice moral subi. La Cour ne s'exprime toutefois pas sur la violation de l'article 8 de la convention en estimant avoir examiné la principale difficulté juridique soulevée par la requête.

Eléments clés :

La violation de l'article 3 de la CEDH est ici fondée sur l'absence de prise en charge du mineur par l'État français combinée à l'inexécution de l'ordonnance du juge des enfants.

Dans l'arrêt Rahimi c. Grèce (n°8687/08, 5 avril 2011), la CEDH avait souligné qu'en tant que mineur étranger non accompagné en situation irrégulière, un.e mineur.e isolé.e relevait de la « ***catégorie des personnes les plus vulnérables de la société*** ».

L'OBLIGATION D'OFFRIR UN ABRI AUX PERSONNES VULNERABLES PEUT, DANS DES CAS EXCEPTIONNELS, SE DEDUIRE DE L'ARTICLE 8 DE LA CEDH

CEDH, affaire Yordanova et autres c. Bulgarie, 24 avril 2012, requête n°25446/06

Cette affaire concerne l'expulsion de familles roms installées depuis plusieurs décennies sur un terrain municipal à Sofia. Au-delà du constat de l'illégalité de l'expulsion, la Cour indique dans cette décision que l'État a nulle obligation, au titre de la Convention, de fournir des logements aux requérants. Elle juge néanmoins que l'obligation d'offrir un abri aux personnes particulièrement vulnérables peut, dans des cas exceptionnels, se déduire de l'article 8.

Eléments clés :

Dans cet arrêt la CEDH a jugé : **«** *The above does not mean that the authorities have an obligation under the Convention to provide housing to the applicants. Article 8 does not in terms give a right to be provided with a home (see, Chapman, cited above,§99) and, accordingly, any positive obligation to house the homeless must be limited (see O'Rourke v. the United Kingdom (dec.), N°39022/97, ECHR 26 June 2001).* ***However, an obligation to secure shelter to particularly vulnerable individuals may flow from article 8 of the Convention in exceptional cases*** *(ibid; see, also, mutatis mutandis, Budina v. Russia (dec.), N°45603/05, 18 June 2009)* ».

L'APPLICATION DES MESURES PROVISOIRES DE L'ARTICLE 39 EN MATIERE D'ACCES A L'HEBERGEMENT

TA Toulouse, 27 juin 2018, n°54-035-03D

TA Toulouse, 18 juillet 2018, n°54-035-03D

CEDH, requête n°34349/18, 24 juillet 2018

A la rue avec ses trois enfants, une mère de famille en demande d'asile saisit le tribunal administratif de Toulouse d'un référé liberté. Le 27 juin 2018, le tribunal enjoint au préfet de désigner à Madame et ses enfants un lieu d'hébergement, sans délai et sous astreinte de 200 euros par jour de retard.

L'État ne s'exécutant pas, Madame saisit une seconde fois le tribunal administratif, le 5 juillet 2018, pour obtenir l'exécution de la première ordonnance. Le même jour, le tribunal fait droit à ses demandes.

Le Préfet ne s'exécutant toujours pas, Madame saisit une troisième fois le Tribunal administratif pour faire **constater l'atteinte grave et manifestement illégale portée à son droit à un recours effectif**. Par une ordonnance en date du 18 juillet 2018, le tribunal enjoint au préfet de désigner un lieu d'hébergement à Madame et ses trois enfants, dans un délai de 24 heures et sous astreinte de 500 euros par jour de retard. **Le préfet ne s'exécute toujours pas.**

Madame saisit alors la Cour Européenne des Droits de l'Homme et sollicite, au titre des mesures provisoires de l'article 39 de son règlement, la condamnation de l'État français à exécuter les ordonnances du tribunal administratif de Toulouse. Elle fonde sa requête sur les articles 3 (traitements inhumains et dégradants), 6 (droit à un procès équitable) et 8 (protection de la vie privée et familiale, et du domicile) de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme. Par un courrier en date du 24 juillet 2018, la Cour Européenne des Droits de l'Homme 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***. ».

Madame a été prise en charge le jour même par l'État.

Eléments clés :

L'article 39 du règlement de la CEDH permet à la Cour d'indiquer des mesures provisoires à tout État partie à la convention, soit à la demande d'une partie à la procédure ou de toute personne intéressée, soit d'office. Cette procédure est fréquemment utilisée en matière d'éloignement du territoire, et l'a été quelque fois dans le cadre d'expulsion de terrains.

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 des décisions de justice par l'État.

En tout état de cause, le recours à l'article 39 du règlement de la CEDH a permis de mobiliser rapidement la préfecture et de trouver une solution d'hébergement à une famille à la rue.

CEDH, P.H et autres c.Italie, 20 mai 2019, requête n°25838/19

Trois personnes Roms, de nationalité bosniaque, ont été expulsées avec leurs enfants mineurs (10 enfants) d'un bidonville à Giugliano (Italie) le 10 mai 2019. L'ordre d'expulsion venait d'un arrêté municipal ordonnant que tous les habitants des bidonvilles soient expulsés pour des raisons de santé publique et de sécurité.

Le 16 mai, les familles ont saisi la CEDH au titre de l'article 39 de son règlement afin de solliciter la condamnation de l'Italie à leur fournir un hébergement provisoire et de suspendre les éventuelles futures expulsions.

Sans réponse claire de la part du gouvernement italien sur le relogement des familles, la **Cour a décidé d'appliquer une mesure provisoire enjoignant au gouvernement italien de leur fournir un hébergement temporaire pour les mineurs et leurs parents sans les séparer.**

CE, 13 mars 2019, n°427708

CEDH, requête n°14356/19, S.M.K c. France, 15 mars 2019

Une mineure a été prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance. L'évaluation de sa situation ayant conclu à sa majorité, le président du conseil départemental a interrompu sa prise en charge. La mineure conteste l'évaluation de sa majorité devant le juge des enfants et saisi le tribunal administratif afin qu'il soit enjoint au département de l'héberger.

En première instance, le tribunal administratif ordonne au département de lui proposer un hébergement dans l'attente de la décision du juge des enfants. Le département se pourvoit en cassation.

Le 13 mars 2019, le Conseil d'État casse la décision du tribunal administratif. Il considère que ni le procureur de la République, ni le juge des enfants n'ayant ordonné le placement provisoire de la requérante, la fin de prise en charge par le département ne relève pas d'une atteinte grave et manifestement illégalement quand bien même ses documents d'identité démontreraient sa minorité.

Le 15 mars 2019, la mineure saisit la Cour européenne des droits de l'Homme d'une demande d'hébergement provisoire au titre de l'article 39 de son règlement. Par courrier du même jour, la CEDH appelle l'État français à assurer son hébergement à titre provisoire. Elle indique : « *Le 15 mars 2019, la Cour (le juge de permanence) a décidé d'indiquer au gouvernement français, en vertu de son article 39 du règlement, dans l'intérêt des parties et du bon déroulement de la procédure devant elle, d'assurer jusqu'au 29 mars l'hébergement de la requérante.* »

La CEDH indique également que l'affaire sera traitée en priorité au fond.

2. PROTECTION DU DOMICILE ET MAINTIEN EN HEBERGEMENT

CEDH, affaire Winterstein et autres c. France, requête N°27013/07

Dans cette affaire, les requérants étaient installés depuis de très nombreuses années dans des caravanes, bungalows et cabanes situés sur un terrain municipal. Les juridictions françaises les condamnent à évacuer le terrain dans un délai de trois mois sous astreinte. Ils saisissent la Cour européenne des droits de l'Homme au titre notamment de la violation de l'article 8 de la convention.

La Cour rappelle ici que : « ***la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile et que toute personne*** *qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir en faire examiner la proportionnalité par un tribunal* ». Elle précise également que : « ***l'expulsion des requérants ne peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique*** *» que si elle répond à un « besoin social impérieux » qu'il appartenait en premier lieu aux juridictions nationales d'apprécier* ».

En l'espèce, la CEDH considère que les juridictions nationales ont accordé une prépondérance à la violation des règles d'urbanisme, sans les mettre en concurrence avec les arguments des requérants notamment l'ancienneté de l'occupation.

La Cour conclut à une violation de l'article 8 de la Convention dans la mesure où les requérants n'ont pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, d'un examen de proportionnalité.

Eléments clés :

Si le droit européen ne reconnait pas expressément le droit au maintien, la CEDH précise dans cet arrêt que les expulsions ne doivent pas avoir de conséquences disproportionnées au regard du droit au respect de la vie privée et familiale. La Cour énonce que si l'article 8 ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile, le principe de proportionnalité exige : **« *qu'une attention particulière soit portée aux conséquences des expulsions et au risque qu'ils (les requérants) deviennent sans abri* ».**

Secours Catholique
Caritas France

Jurislogement

NOTE JURIDIQUE

L'EVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE POUR LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET LES JEUNES MAJEURS

JURISLOGEMENT – MAI 2019

ELEMENTS INTRODUCTIFS

A. Quelques chiffres

- **MNA présents dans les effectifs de l'aide sociale à l'enfance (ASE)**

Selon l'association des départements de France (AdF), 40 000 personnes mineures seraient accueillies à l'ASE fin 2018. C'est une estimation non consolidée. Elles étaient, toujours selon l'AdF, près de 26 000 fin 2017.

- **MNA confiés sur décision judiciaire**

Selon le ministère de Justice, elles ils **2 555** en 2013, **5 990** en 2015, **14 908** en 2017 et **17 022** en 2018 confiés par décision judiciaire sur l'année complète.

- **Taux d'admission à l'aide sociale à l'enfance**

Selon l'Agence des services de paiement (ASP) remboursant les départements, 52% étaient reconnus mineurs en 2016 et **56%** en 2017. Les taux d'admission varieraient de **9 à 100 %** ! Ces chiffres sont partiels et non consolidés et ne prennent pas en compte les décisions judiciaires favorables aux jeunes.

B. Cadre légal et réglementaire

Jusqu'en 2013, les MNA s'inséraient dans le cadre du droit commun de la protection de l'enfance et donc pleinement de la compétence des conseils départementaux.

Suite à la mobilisation de certains départements, l'État a pris des dispositions par différents moyens pour faire évoluer le dispositif en construisant un régime dérogatoire tout en restant dans le cadre de la protection de l'enfance et de la compétence des départements :

- **Circulaire « Taubira » du 31 mai 2013 définissant un cadre de répartition de la prise en charge des MNA entre les départements ;**
- **Loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, et son décret du 24 juin 2016 comme d'autres textes réglementaires dans l'année 2016, consacrant cette répartition et réformant l'accueil et l'évaluation des personnes mineures non accompagnées ;**
- **Loi du 10 septembre 2018 en matière d'asile et immigration et son décret du 30 janvier 2019 mettant en place un fichier biométrique des jeunes, renforçant la coopération entre départements et État et durcissant l'évaluation des jeunes.**

C. Contexte d'insécurité politique et juridique

Le contexte s'est considérablement durci avec une évolution de la prise en charge entremêlant fortement politique migratoire et politique de l'enfance, cette dernière s'effaçant de plus en plus au profit de la première, sous impulsion du ministère de l'intérieur au motif de la gestion des flux et de lutte contre l'immigration irrégulière.

De même, l'architecture juridique de cette prise en charge oscillant entre le judiciaire et l'administratif et instaurant des modalités d'accueil et de prise en charge dérogatoire a pour conséquence une complexité importante pour les jeunes pour faire valoir leurs droits comme pour les accompagnants.

D. Point d'attention

Contrairement aux personnes majeures et au droit au logement et à l'hébergement auxquels elles peuvent prétendre, nous ne parlons pas d'« *hébergement d'urgence* » mais de « *prise en charge* »,

sauf à certaines étapes où la question de cet accès à un hébergement d'urgence peut se poser à défaut de prise en charge au titre de la protection de l'enfance.

Cette prise en charge inclut, au-delà de l'hébergement d'urgence, une prestation globale pour l'ensemble des besoins du jeune (matériels, santé, éducatif, scolaire, etc..).

PRESENTATION DU CONTENTIEUX EN MATIERE DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

A. Trois éléments préalables de procédure

A.1 Recevabilité d'un recours : la capacité à agir d'un mineur

- **En matière judiciaire devant le tribunal pour enfants**

La question ne se pose pas car le jeune peut saisir lui-même le juge des enfants en matière d'assistance éducative :

Cass.civ., 21 novembre 1995, n°94-05102 : « *en matière d'assistance éducative le mineur peut lui-même saisir le juge des enfants pour lui demander d'ordonner des mesures et qu'il peut également lui-même interjeter appel des décisions de ce juge et faire choix d'un avocat ; qu'il incombe seulement aux juges du fond de vérifier qu'il possède un discernement suffisant pour exercer ces prérogatives* »

- **En matière administrative devant le tribunal administratif**

La jurisprudence a évolué ces dernières années.

Le Conseil d'État, dans son arrêt du 30 décembre 2011, n°350458 a estimé que l'intéressé n'avait pas la capacité juridique d'agir seul en justice, et qu'en l'espèce il n'y avait pas de circonstances exceptionnelles pour déroger à cette règle.

Le Conseil d'État a fait évoluer sa position, notamment par l'entrée de la procédure en référé-liberté pour faire valoir une atteinte à une liberté fondamentale, et a levé cet obstacle par une décision du 12 mars 2014 qui a reconnu pour la première fois l'existence de « *circonstances particulières* » justifiant d'admettre la capacité à agir d'un mineur isolé étranger :

Conseil d'État, 12 mars 2014, n°375956 : « *si un mineur non émancipé ne dispose pas, en principe, de la capacité pour agir en justice, il peut cependant être recevable à saisir le juge des référés,* ***lorsque des circonstances particulières justifient*** *que, eu égard à son office, ce dernier ordonne une mesure urgente sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de Justice Administrative ; que tel est notamment le cas lorsque, comme en l'espèce, le mineur étranger isolé sollicite un hébergement d'urgence qui lui est refusé par le département, auquel le juge judiciaire l'a confié* ».

Ces circonstances particulières étaient justifiées en l'espèce puisque l'absence d'exécution de la décision judiciaire entrainait de facto des atteintes à des libertés fondamentales dont celle au droit à l'hébergement d'urgence consacrée par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 10 février 2012 n° 356456.

Depuis, le Conseil d'Etat admet sans aucune difficulté l'introduction de recours en référé devant la justice administrative, quel que soit le type utilisé et l'étape où une intervention du juge des référés serait rendue nécessaire.

A.2 Répartition de la compétence entre juge administratif et juge judiciaire

Le Conseil d'Etat a réparti qui, du juge administratif ou judiciaire, peut intervenir selon que le jeune est reconnu comme mineur OU non reconnu comme tel, c'est-à-dire du ressort du département OU plus de son ressort :

- **Décision de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance : rattachement au juge judiciaire de manière exclusive**

Si aucune exclusion législative n'existe concernant la possibilité pour un mineur non accompagné de saisir la juridiction administrative afin de contester un refus d'admission, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 1er juillet 2015, déclare incompétent le juge administratif pour examiner ce refus au motif qu'il existe une voie de recours devant le juge des enfants (qui appartient à l'ordre juridique judiciaire et non à l'ordre juridique administratif) prévue par les articles 375, 375-1,375-3 et 375-5 du Code civil :

Conseil d'Etat, 1er juillet 2015, n°386769 : « *que l'existence de cette voie de recours, par laquelle un mineur peut obtenir du juge qu'il ordonne son admission à l'aide sociale à l'enfance, y compris à titre provisoire pendant l'instance, sans que son incapacité à agir en justice ne puisse lui être opposée, rend irrecevable le recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif contre la décision du président du conseil général de refuser de saisir l'autorité judiciaire et la demande de suspension dont ce recours peut être assorti ; ».*

Le conseil d'Etat pointait dans cette décision un recours en excès de pouvoir mais a écarté également l'intervention du juge des référés dans son arrêt du 28 juillet 2016 devant la juridiction administrative même lorsqu'une liberté fondamentale peut être en jeu suite à l'interruption de la prise en charge :

Conseil d'Etat, 28 juillet 2016, n°401626 : « *5. Il résulte de ces dispositions qu'il incombe aux autorités du département, le cas échéant dans les conditions prévues par la décision du juge des enfants, de prendre en charge l'hébergement et de pourvoir aux besoins des mineurs confiés par l'autorité judiciaire au service de l'aide sociale à l'enfance. Il en résulte également que, lorsqu'il est saisi par un mineur d'une demande d'admission à l'aide sociale à l'enfance, le président du conseil départemental peut seulement, au-delà de la période provisoire de cinq jours prévue par l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles, décider de saisir l'autorité judiciaire mais ne peut, en aucun cas, décider d'admettre le mineur à l'aide sociale à l'enfance sans que l'autorité judiciaire l'ait ordonné. L'article 375 du code civil autorise le mineur à solliciter lui-même le juge judiciaire pour que soient prononcées, le cas échéant, les mesures d'assistance éducative que sa situation nécessite.*

6. Dans la présente affaire, compte tenu de la décision du procureur de la République selon laquelle M. A...n'entrait pas dans le champ des mesures prévues pour les mineurs isolés, et en l'absence d'autre décision de l'autorité judiciaire, la suspension de la prise en charge de l'intéressé par le département des Hautes-Pyrénées ne révèle, quelles que soient les conditions dans lesquelles l'expertise osseuse à laquelle M. A...a été soumis a été pratiquée, aucune atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'hébergement et à la prise en charge éducative d'un enfant mineur. »

Conseil d'Etat, 10 mai 2019, n°430357 : « *7. Dans ces conditions, et alors qu'il n'appartient pas au juge administratif de connaître de la décision du président de la métropole de Lyon de ne pas saisir le juge judiciaire, la décision de ne pas poursuivre l'accueil provisoire d'urgence de M. C...ne révèle, en l'état de l'instruction, de la part de la métropole de Lyon, aucune carence portant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans l'accomplissement de sa mission* »

- **Toute décision où le département ne met pas en œuvre sa mission : rattachement possible au juge administratif**

Conseil d'Etat, 22 septembre 2015, n°393321 : « *3. Considérant que les conclusions de M. B...tendant à ce qu'il soit enjoint à l'autorité départementale de lui fournir un hébergement et de mettre en oeuvre la prise en charge ordonnée par le juge judiciaire ne sont pas manifestement insusceptibles de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif ;*».

Conseil d'Etat, 13 juillet 2017, n°412134 : « *La circonstance que l'intéressé puisse saisir lui-même le juge des enfants pour qu'il statue sur son admission à l'aide sociale, y compris en décidant sa remise à titre provisoire à un centre d'accueil, ne rend donc pas irrecevable la contestation d'une telle décision devant le juge administratif.* »

A.3 Répartition de la compétence entre département et Etat

La prise en charge des MNA relève, à titre principal, de la compétence du département au titre de l'aide sociale à l'enfance :

Conseil d'Etat, 27 juillet 2016, n°400055 : « *4. (…) A cet égard, une obligation particulière pèse sur ces autorités lorsqu'un mineur privé de la protection de sa famille est sans abri et que sa santé, sa sécurité ou sa moralité est en danger. Lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour le mineur intéressé, une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette mission porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.* »

S'il existe une compétence supplétive des autorités titulaires du pouvoir de police générale de veiller à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains et dégradants, le juge des référés ne peut prononcer une injonction à son égard que si les mesures de sauvegarde excèdent les capacités d'action du département :

Conseil d'Etat, 8 novembre 2017, n°406256 : « *5. Considérant qu'il appartient cependant en outre, en tout état de cause, aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti et de prendre toute mesure en ce sens ; que la compétence de principe du département en matière d'aide sociale à l'enfance ne fait pas obstacle à l'intervention de l'Etat, au titre de ses pouvoirs de police, pour la prise en charge, à titre exceptionnel, des mineurs, dès lors qu'une telle intervention est nécessaire, lorsqu'il apparaît que, du fait notamment de l'ampleur et de l'urgence des mesures à prendre, le département est manifestement dans l'impossibilité d'exercer sa mission de protection des mineurs ;* ».

Une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale doit être remplie ainsi que la démonstration d'une carence caractérisée dans l'action menée par l'autorité départementale :

Conseil d'Etat, 22 décembre 2017, n°416529 : « *En enjoignant à la préfète de la Seine-Maritime, à titre subsidiaire, en cas de carence du département, sans constater ni caractériser cette carence, le juge des référés du tribunal administratif de Rouen entaché son ordonnance d'erreur de droit.* »

Il est donc nécessaire de bien prendre en compte ses trois variables procédurales afin d'envisager l'approche contentieuse la plus adaptée.

B. Le contentieux possible selon les étapes de prise en charge

L'évolution du contentieux est présentée suivant les différentes étapes et décisions relatives à la prise en charge des personnes mineures isolées.

B.1 Non-respect de la l'accueil provisoire d'urgence (APU) : une jurisprudence constante mais potentiellement fragile

Dispositions législatives et réglementaire de référence : articles L.223-2 et R.221-11 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

Une personne se déclarant mineure qui ne bénéficie pas de ces dispositions est fondée à saisir le juge des référés pour que des mesures soient prises afin de faire cesser une atteinte à une liberté fondamentale.

Le Conseil d'Etat a rendu plusieurs décisions en ce sens, même lorsque qu'un département fait état de difficultés :

Conseil d'Etat, 25 aout 2017, n°413549 : « *Au cas d'espèce, alors que la minorité de M. A...n'est pas mise en doute par le département et que la vulnérabilité de l'intéressé est attestée par les pièces du dossier, le département soutient que le refus qui lui a été opposé ne caractérise pas une telle atteinte, au motif que, malgré les efforts financiers croissants qu'il a récemment consacrés à l'accueil des mineurs isolés, la croissance plus forte encore du nombre de mineurs isolés étrangers se présentant chaque année ne lui permet pas de satisfaire toutes les demandes. Toutefois, si le département fait état d'une augmentation sensible des moyens consacrés en 2017 à cette mission, à hauteur de 9,5 millions d'euros, alors que le nombre de places d'hébergement dédiées à cet accueil d'urgence atteint environ 300, cette collectivité, dont le budget pour 2017 s'établit à plus de 1,5 milliards d'euros, n'apporte pas d'élément permettant d'établir que l'augmentation de ces capacités d'hébergement et l'accélération des procédures d'évaluation, en vue de respecter les obligations qui pèsent sur elle en application des articles L. 223-2 et R. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, excèderait ses moyens dans une mesure qui justifierait son refus d'exercer cette responsabilité, alors d'ailleurs que le coût des cinq premiers jours de prise en charge et d'évaluation de chaque mineur lui est remboursé par le Fonds national de la protection de l'enfance. Il en résulte que le département n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que par l'ordonnance attaquée, qui est suffisamment motivée, le juge des référés a estimé que le refus opposé à M. A...portait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.* »

Conseil d'Etat, 25 janvier 2019, n° 427169 : « *Dans les circonstances de l'espèce, malgré les difficultés invoquées en défense par le département, tenant notamment à l'augmentation du nombre de mineurs isolés et à la contrainte liée, dans nombre de cas, à la nécessité de recourir à un interprète, le délai dans lequel a été convoqué M. A...pour bénéficier d'un accueil provisoire d'urgence est constitutif d'une carence caractérisée dans l'accomplissement de sa mission d'accueil par le département, qui, eu égard à ses conséquences pour l'intéressé, porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.* »

Cependant, il est à relever que la haute juridiction, dans ces deux décisions, émet une réserve liée au caractère manifeste ou non de la minorité :

« *7. Hormis le cas où la personne qui se présente ne satisfait manifestement pas à la condition de minorité,* » (CE 25 aout 2017 précitée).

« *3. Il résulte de ces dispositions que, sous réserve des cas où la condition de minorité ne serait à l'évidence pas remplie,* » (CE 25 janvier 2019 précitée).

Cette réserve, fortement soumise à la subjectivité des départements, fragilise le droit positif et il est observé de nombreuses absences de mise en œuvre de l'APU fondées sur cette appréciation, ou bien de manière partielle sans que cela soit jugé problématique par le Conseil d'Etat :

Conseil d'Etat, 13 juillet 2017, n°412134 : « *8. Hormis le cas où la personne qui se présente ne satisfait manifestement pas à la condition de minorité, un refus d'accès au dispositif d'hébergement et d'évaluation mentionné au point 4, opposé par l'autorité départementale à une personne se disant mineur isolé, est susceptible, en fonction de la situation sanitaire et morale de l'intéressé, d'entraîner des conséquences graves caractérisant une atteinte grave et manifestement à une liberté fondamentale. Au cas d'espèce, toutefois, il résulte de l'instruction que M. A...a été reçu en entretien à deux reprises, les 29 et 30 mai 2017, par le service de la Croix-Rouge chargé de l'évaluation des mineurs isolés étrangers mandaté par le département de Paris, et qu'à l'issue de ces entretiens ce service a estimé que M. A...n'était pas mineur. Si le requérant fait état de la brièveté de ces entretiens, de 20 minutes chacun, la " fiche d'accueil " établie à leur issue indique qu'ils ont porté sur les éléments d'évaluation mentionnés à l'article 6 de l'arrêté du 17 novembre 2016. La Croix-Rouge, qui justifie la tenue de tels entretiens par l'afflux important de personnes demandant à bénéficier de l'hébergement d'urgence et de l'évaluation propres aux mineurs isolés, a en outre affirmé à*

l'audience, sans être sérieusement contredite, que ces entretiens étaient menés par les agents qui évaluent également la situation des personnes qui bénéficient de l'hébergement d'urgence visé à l'article R. 221-11 cité au point 4. Dans ces conditions, alors même que M. A...n'a pas bénéficié de cet hébergement d'urgence et ne s'est pas vu remettre une décision de refus écrite, motivée et assortie de la mention des voies et délais de recours, il doit être regardé, eu égard aux garanties apportées, tenant à un accueil immédiat en entretien, à une durée globale d'entretien suffisante, à l'examen des éléments d'évaluation visés par l'arrêté du 17 novembre 2016 et à la formation des agents qui effectuent les entretiens - et alors que le contenu des écritures comme les échanges lors de l'audience n'ont pas permis de constater que l'appréciation portée sur l'absence de minorité était manifestement erronée - comme ayant bénéficié de l'évaluation prévue par l'article R. 221-11 dans des circonstances qui ne font pas apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Il n'y a pas lieu par suite, pour le juge des référés, d'enjoindre au département de procéder à une nouvelle évaluation après accueil de l'intéressé en hébergement d'urgence. »

B.2 Défaut d'exécution d'une décision judiciaire confiant un jeune au département : une jurisprudence solide

Dispositions législatives et réglementaires de référence : articles 375 et suivants du Code Civil (CC) et L.222-5 du CASF.

Une personne mineure qui est confiée à un département est fondée à saisir le juge des référés si la décision judiciaire reste non exécutée ou est interrompue. La jurisprudence est constante :

Conseil d'Etat, 12 mars 2014, n°375956 : « *8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en refusant de prendre les mesures nécessaires pour que M. A...bénéficie d'un hébergement d'urgence, au motif que les services d'accueil des mineurs du département qui ont fait appel de l'ordonnance du juge des enfants en contestant la minorité de l'intéressé, ne disposent plus de places disponibles, ni de crédits budgétaires et que M. A...ne bénéficierait d'aucune priorité par rapport aux autres mineurs dont il a la charge, le département de la Loire-Atlantique a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, constitutive d'une situation d'urgence* »

Conseil d'Etat, 27 décembre 2017, n°415436 : « *5. En premier lieu, il résulte de l'instruction que M. B...reste à ce jour confié au service de l'aide sociale à l'enfance du département de Seine-et-Marne par décision du juge des enfants, qui l'a regardé comme mineur et n'a pas prononcé la mainlevée de la mesure. En outre, par une ordonnance du 31 octobre 2017, le juge des tutelles du tribunal de grande instance de Meaux, estimant que l'intéressé est mineur, a ouvert à son égard une tutelle, qu'il a déférée au président du conseil départemental de Seine-et-Marne. Par suite, le département ne peut utilement se prévaloir des conclusions tirées de l'examen médical de l'intéressé quant à son âge physiologique vraisemblable, non plus que de la circonstance qu'une obligation de quitter le territoire français a été prise à son égard.*

7. Il résulte de ce qui précède que le département de Seine-et-Marne n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Melun, jugeant que la demande était justifiée par l'urgence et que la décision du 12 octobre 2017 avait porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ».

TA de Lyon, 14 mars 2019, n°1901808 : « *9. En revanche, et pour les mêmes motifs, il incombe ainsi depuis le 8 mars 2019 et, en tout état de cause à la date de la présente décision, au département de l'Ain de prendre les mesures de sauvegarde pour assurer la mise à l'abri du jeune M.X en vertu de l'ordonnance aux fins de placement provisoire du 8 mars 2019 du procureur de la république près du tribunal de grande instance de Lyon. (…).*

10. Dans ces conditions, et alors que l'absence de mesures de mise à l'abri de M. X, depuis plusieurs jours et pour la nuit à venir, porte une atteinte grave et manifestement illégale, notamment à l'intérêt supérieur de l'enfant et à son droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, ».

La Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a condamné la France dans un arrêt devenu définitif

L'absence de prise en charge d'un mineur isolé étranger de 12 ans dans le bidonville de la lande de Calais a violé la Convention européenne des droits de l'homme au titre de l'article 3 prohibant les traitements inhumains ou dégradants :

CEDH, 28 février 2019, requête n°12267/16 KHANc.France : « *94. La Cour estime que ces circonstances particulièrement graves et l'inexécution de l'ordonnance du juge des enfants destinée à protéger le requérant, examinées ensemble, constituent une violation des obligations pesant sur l'État défendeur, et que le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention est atteint. Elle en déduit que le requérant s'est trouvé, par la carence des autorités françaises, dans une situation contraire à cette disposition, qu'elle juge constitutive d'un traitement dégradant.*

95. Partant, il y a eu violation de l'article 3 de la Convention. »

La France n'a pas fait tout ce qu'elle pouvait pour répondre à l'obligation de prise en charge du temps où le mineur était sur la lande de Calais mais également lorsque le juge des enfants avait ordonné son placement, les autorités l'ayant laissé « *dans un environnement totalement inadapté à sa condition d'enfant, que ce soit en termes de sécurité, de logement, d'hygiène ou d'accès à la nourriture et aux soins, et dans une précarité inacceptable au regard de son jeune âge* ».

B.3 Fin de prise en charge suite à un refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance

B.3.1 Une atteinte au droit au recours effectif

- **Impossibilité de saisir la juridiction administrative pour maintenir ou réenclencher une prise en charge au département au titre de la protection de l'enfance**

Comme précisé préalablement, la décision de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance n'est pas susceptible d'être contestée devant la juridiction administrative par la voie du recours en excès de pouvoir pour contrôler la légalité de la décision.

C'est également le cas par la voie du référé liberté pour faire cesser une ou des atteintes à des libertés fondamentales.

Le Conseil d'Etat a eu à examiner plusieurs requêtes en référé liberté et a systématiquement rejeté les demandes d'injonctions vis-à-vis des départements, toute situation confondue, au motif de l'existence d'une voie de recours devant la juge des enfants :

Il a pu estimer qu'il n'y a pas de carence caractérisée du département qui a mis fin à la prise en charge de l'intéressé au titre de l'aide sociale à l'enfance, lorsqu'il a estimé que celui-ci était majeur (Conseil d'État, 16 juin 2017, n°411051).

Le refus de prise en charge du département, au-delà de la période de l'accueil provisoire d'urgence sans que l'autorité judiciaire ne l'ait ordonné, ne présentait aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale du droit à l'hébergement et à la prise en charge éducative d'un enfant mineur. Le classement sans suite prononcé par le Parquet, et ce même si le département a estimé l'intéressé mineur, et que celui-ci a saisi le Juge des Enfants qui n'a prononcé aucune mesure de placement par ce dernier, ne permet pas au juge administratif d'enjoindre au département de le prendre de nouveau en charge (Conseil d'Etat, 25 octobre 2018, n°424994).

Et ce même s'il produit par la suite des documents d'identité attestant de sa minorité et qu'il demande sa mise à l'abri dans l'attente de la décision du juge des enfants (Conseil d'Etat, 13 mars 2019 n°427708).

Il n'est également pas possible au juge de se fonder sur la présomption de véracité des documents produits par l'intéressé pour enjoindre au département d'admettre de nouveau le requérant (Conseil d'Etat, 24 avril 2019, n°429541).

Quelques tribunaux administratifs font de la résistance face à cette jurisprudence constante, notamment lorsque la minorité est alléguée par des pièces d'état civil non contestées (TA de Lille, 20 juin 2017, n°1704887 ; TA de Pau, 06 octobre 2018 n°1802267 et n°1802266 ; TA de Nantes, 24 janvier 2019, n°1900735).

- **Absence d'effectivité du recours devant le juge des enfants pour réenclencher une prise en charge**

L'article 375 du Code Civil dispose :

« *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil départemental, il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.*»

Cet article prévoit la possibilité pour le mineur de saisir directement le Juge des enfants d'une demande de protection. Cependant, cette saisine n'est pas suspensive de la décision de fin de prise en charge.

L'article 375-5 du Code Civil dispose :

« *A titre provisoire mais à charge d'appel, le juge peut, pendant l'instance, soit ordonner la remise provisoire du mineur à un centre d'accueil ou d'observation, soit prendre l'une des mesures prévues aux articles 375-3 et 375-4.* »

Cet article offre au mineur la possibilité de solliciter une mesure de protection en urgence dans l'attente du jugement. Cependant, son application reste une faculté pour le juge des enfants.

Les dispositions de l'article 375 et suivant du Code Civil sont en réalité dépourvues de toute garantie procédurale dès lors que ce sont les mineurs non accompagnés qui les invoquent.

- **Saisine de la CEDH : mesures provisoires au titre de l'article 39**

La Cour Européenne des Droits de l'homme a enjoint au gouvernement français d'assurer l'hébergement à titre provisoire, au titre de l'article 39 de son règlement, d'une mineure isolée, qui avait eu un refus de prise en charge du département tout en posant la question de l'effectivité du recours devant le juge des enfants afin d'assurer une prise en charge dans l'attente du jugement (CEDH, 15 mars 2019, requête n°14356/19).

Celle-ci avait saisi le juge des enfants ainsi que le tribunal administratif afin qu'il soit enjoint au département de l'héberger. Le 13 mars 2019, le Conseil d'Etat casse la décision du tribunal administratif qui avait ordonné au département de proposer un hébergement dans l'attente de la décision du Juge des Enfants.

Il a considéré que ni le procureur de la République, ni le juge des enfants n'ayant ordonné le placement provisoire de la requérante, la fin de prise en charge par le département ne relève pas d'une atteinte grave et manifestement illégale quand bien même ses documents d'identité démontreraient sa minorité.

Cette situation d'impossibilité juridique et l'absence de solution portée par la juridiction administrative de pouvoir voir ses griefs examinés sont de nature à porter une atteinte au droit au recours effectif tel que garanti par la CSEDH.

B.3.2 Impossibilité d'accéder à un hébergement d'urgence par l'État

Face à l'impossibilité de faire valoir le maintien de la prise en charge ou la reprise de celle-ci dans l'attente d'une décision judiciaire, il reste la possibilité de solliciter un hébergement d'urgence auprès de l'Etat, au titre de la veille sociale et comme autorité titulaire du pouvoir de police générale, garante du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine et du droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants.

Le Conseil d'Etat rejette également cette possibilité :

Conseil d'Etat, 13 mars 2019, n°427708 : « *Aucune carence portant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne pouvant, en l'espèce, être caractérisée de la part du département de Maine-et-Loire à l'égard de Mlle B...A..., les conclusions de celle-ci tendant à ce que le juge des référés prononce au même titre une injonction à l'égard de l'Etat ne peuvent en tout état de cause qu'être également écartées. Il y a lieu, par suite, de rejeter tant ses conclusions présentées en première instance contre le département de Maine et Loire que ses conclusions présentées en appel contre l'Etat, y compris celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.* »

La haute juridiction va même plus loin en estimant que la compétence de l'Etat est supplétive, faisant apparaître une forme de contradiction face aux nombreuses décisions écartant la compétence du département :

Conseil d'Etat, 10 mai 2019, n°430357 : « *En l'absence de carence caractérisée de la part de la métropole de Lyon dans l'accomplissement de sa mission, les conclusions tendant à ce que le juge des référés prononce aux mêmes fins une injonction à l'égard de l'Etat, dont l'intervention ne revêt qu'un caractère supplétif, ne peuvent qu'être également écartées.* »

Ainsi, à ce jour, lorsque la personne mineure a une décision de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance par un département, celle-ci ne peut bénéficier d'aucune solution pour faire cesser une atteinte à la liberté fondamentale du droit à bénéficier d'un hébergement d'urgence.

B.3.3 Des pistes à explorer pour permettre une prise en charge minimale

- **Demande de droit au maintien**

Des demandes pourraient être faites au département afin que soient mises les dispositions de L.345-2-3 du CASF qui prévoit que « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* ».

En vertu de cet article, dès lors qu'une personne a bénéficié d'un hébergement d'urgence, elle est en droit d'y demeurer jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée vers une structure d'hébergement stable ou un logement ajusté à sa situation.

Dès lors que les jeunes isolés étrangers ont bénéficié d'un hébergement dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence, ils sont en droit, si tel est leur souhait, de s'y maintenir tant que l'État, garant du droit à l'hébergement d'urgence et du principe de continuité de l'hébergement, ne leur a pas proposé une orientation adaptée.

- **Bénéfice de prestations d'aide sociale à l'enfance et compétence supplétive du département**

En cas de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance et en l'absence de décision judiciaire, une demande pourrait aussi être faite pour bénéficier des prestations en espèce d'aide sociale à l'enfance prévues par le CASF lequel dispose que :

« *Sans préjudice des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire, les prestations d'aide sociale à l'enfance mentionnées au présent chapitre sont accordées par décision du président du conseil départemental du département où la demande est présentée.* » (Article L.222-1)

« *L'aide à domicile est attribuée sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes.*

(…) Elle peut être accordée aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans, confrontés à des difficultés sociales. » (Article L.222-2)

En l'absence de mise en place de solution d'hébergement par l'État, les départements ne peuvent refuser une aide entrant dans le champ de leurs compétences :

Conseil d'Etat, 30 mars 2016, n°382437 : «*que, toutefois, cette compétence de l'Etat n'exclut pas l'intervention supplétive du département lorsque la santé des enfants, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exigent, par des aides financières versées en application de l'article L. 222-3 précité du code de l'action sociale et des familles ; que, dès lors, et sans préjudice de la faculté qui lui est ouverte de rechercher la responsabilité de l'Etat en cas de carence avérée et prolongée, un département ne peut légalement refuser à une famille avec enfants l'octroi ou le maintien d'une aide entrant dans le champ de ses compétences, que la situation des enfants rendrait nécessaire, au seul motif qu'il incombe en principe à l'Etat d'assurer leur hébergement ;* »

B.4 Fin de placement suite à une main levée du juge des enfants

Suite à un premier placement provisoire, le juge des enfants peut prononcer une levée de placement et mettre fin à la mesure d'assistance éducative. Cette décision est généralement assortie d'une exécution provisoire et l'appel, s'il est introduit, n'est pas suspensif dans l'attente de la décision.

Une procédure en référé devant le premier président de la chambre spéciale des mineurs de la Cour d'appel au titre des dispositions de l'article 524 du Code de procédure civile peut permettre de mettre fin à l'exécution provisoire de la décision lorsqu'elle risque d'emporter des « *conséquences manifestement excessives* » pour la personne concernée.

Cour d'appel d'Angers, 28 février 2019, n°19/11 : « *En l'état de ces éléments, il apparaît que M. KK se trouve actuellement exposé à des risques pour sa santé et sa sécurité qui sont liés à des conditions d'existence incertaines et à l'absence de ressources. La situation dommageable où il se trouve ne pourra être réparée de manière rétroactive en cas d'infirmation de la décision frappée d'appel. Il convient donc de mettre fin aux conséquences manifestement excessives que produit l'exécution provisoire de la décision du juge des enfants du 20 décembre 2018.* »

Cour d'appel de Toulouse, 11 octobre 2017, n°105/17 : « *Le risque de suspension voire d'interruption de la scolarité est, ainsi, réel avec ses incidences éventuelles lors d'une demande ultérieure de carte de séjour temporaire dans le cadre de l'article L.313-15 du code de l'entrée et du séjour des étra,gers et du droit d'asile. Au vu de l'ensemble des données, l'exécution provisoire du jugement du 8 juin 2017 qui assure sa mise en œuvre immédiate est de nature à entrainer des conséquences irrémédiables pour M. et revêt ainsi un caractère manifestement excessif, ce qui conduit à en ordonner l'arrêt.* »

B.5 Refus de prise en charge comme personne jeune majeure

Dispositions législatives et réglementaires de référence : article L.221-1 et L.222-5 du CASF.

A l'approche de la majorité, les personnes mineures peuvent solliciter le maintien de leur prise en charge en tant que jeunes majeures au titre de ces dispositions, lesquelles prévoit tant un pouvoir d'appréciation du président du département, sous le contrôle du juge, qu'une obligation de prise en charge pour finir une année scolaire ou universitaire en cours.

Un refus de prise en charge sur ces fondements peut être utilement contesté devant la juridiction administrative, en référé liberté ou suspension, la jurisprudence du Conseil d'Etat étant solide à ce stade, quel que soit le fondement :

Conseil d'Etat, 1er mars 2019, n°427278 : « *Une carence caractérisée dans l'accomplissement de ces missions peut, lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour l'intéressé, porter une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale* ».

La condition d'urgence est remplie par principe, sauf existence de circonstances particulières liées à la situation individuelle de la personne :

Conseil d'Etat, 21 décembre 2018, n°420393 : « *Eu égard aux effets particuliers d'une décision refusant de poursuivre la prise en charge au titre des deux derniers alinéas de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles d'un jeune jusque là confié à l'aide sociale à l'enfance, la condition d'urgence doit en principe être constatée lorsqu'il demande la suspension d'une telle décision de refus. Il peut toutefois en aller autrement dans les cas où l'administration justifie de circonstances particulières, qu'il appartient au juge des référés de prendre en considération en procédant à une appréciation globale des circonstances de l'espèce qui lui est soumise. »*

L'existence d'un hébergement précaire ne permet pas de contester l'urgence (Conseil d'Etat, 21 décembre 2018, n°421327).

Et il faut démontrer l'existence d'autres possibilités de prise en charge, notamment dans les dispositifs de l'Etat (Conseil d'Etat, 21 décembre 2018, n°421324).

Les décisions de refus du département doivent être motivées en fait et en droit pour refuser le bénéfice d'une prise en charge comme personne jeune majeure :

Conseil d'Etat, 21 décembre 2018, n° 421325 : « *12. Le moyen tiré du défaut de motivation de la décision du 12 février 2018 par laquelle le président du conseil départemental de l'Isère a rejeté la demande de prise en charge de M. A...est de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux sur la légalité de cette décision.* »

Le Conseil d'Etat a, selon les circonstances particulières de l'espèce, pu contrôler le pouvoir d'appréciation du département :

Conseil d'Etat, 1er mars 2019, n°427278 : « *6. Dans ces conditions, eu égard aux difficultés d'insertion sociale de M.X, qui est dépourvu de toute ressource et de tout soutien familial et dont l'état de santé et l'autonomie demeurent précaires, et alors même qu'il n'était pas en cours de scolarité, le refus du département de Meurthe-et-Moselle de lui proposer, à l'issue de sa prise en charge en qualité de mineur, toute forme d'accompagnement, y compris autre qu'une prise en charge au titre du contrat « jeune majeur » qu'il avait sollicité, (…) est en l'espèce constitutive d'une carence caractérisée qui, compte tenu des conséquences graves qu'elle entraîne pour M.X, porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.* »

Et a également rappelé la portée obligatoire de la prise en charge lorsqu'une année scolaire est en cours, quelle que soit la nature de la scolarité :

Conseil d'Etat, 13 avril 2018, n°419537 : « *Dans ces conditions, il est manifeste que le département requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif a jugé que, dans les circonstance particulières de l'espèce, sa carence caractérisée portait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale justifiant qu'il soit enjoint au président du conseil départemental de Seine-et-Marne de proposer, dans les huit jours, à M. B...un*

accompagnement comportant l'accès à une solution de logement et de prise en charge de ses besoins alimentaires et sanitaires, moyennant éventuellement une participation financière de M. B... tenant compte de ses revenus, afin de lui permettre la poursuite de sa scolarité jusqu'à la fin de l'année scolaire. »

Conseil d'Etat, 21 décembre 2018, n°421326 : « *5. Pour rejeter la demande de suspension de l'exécution de la décision du 12 février 2018 présentée par M.A..., le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble, après avoir relevé qu'il était scolarisé en classe " UPE2A " ou " unité pédagogique pour élèves allophones arrivants ", ce dont il résulte qu'il était en cours de scolarité, a jugé que l'intéressé ne se trouvait pas dans le cas où un accompagnement devrait lui être proposé pour lui permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée. En statuant ainsi, le juge des référés a commis une erreur de droit.* »

Récemment, le Conseil d'Etat semble atténuer cette portée estimant que l'inscription dans le dispositif de découverte des métiers par l'alternance ne peut être considérée comme une année scolaire :

Conseil d'Etat, 15 mars 2019, n°422488 : « *Par suite, M. B..., accueilli dans un dispositif destiné à lui faire découvrir, notamment par l'accomplissement de stages, un environnement professionnel en vue d'un projet d'entrée en apprentissage, ne peut être regardé comme ayant engagé une année scolaire pour l'achèvement de laquelle le département aurait été tenu de lui proposer un accompagnement. Il n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que le président du conseil départemental aurait méconnu les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.* »

SYNTHESE JURISPRUDENCE DROIT A L'HEBERGEMENT D'URGENCE MINEURS NON ACCOMPAGNES

Juridiction	Date et numéro de la décision	Sens de la décision
Capacité à agir en justice		
Cour de Cassation	21.11.1995 N°94-05102	En matière d'assistance éducative, le mineur peut lui-même saisir le juge des enfants pour lui demander d'ordonner des mesures et il peut également lui-même interjeter appel des décisions de ce juge.
Conseil d'Etat	30.12.2011 N°350458	L'intéressé n'a pas la capacité juridique d'agir seul en justice et il n'existe pas de circonstances exceptionnelles en l'espèce de déroger à cette règle.
Conseil d'Etat	12.03.2014 N°375956	Le juge du référé liberté reconnait pour la première fois l'existence de « circonstances particulières » justifiant d'admettre la capacité à agir d'un mineur isolé étranger pour obtenir un hébergement d'urgence.
Répartition de la compétence entre administratif et judiciaire		
Conseil d'Etat	01.07.2015 N°386769	La décision de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance ne peut être contestée par un recours en excès de pouvoir devant le juge administratif. La voie de recours est celle du juge judiciaire des enfants.
Conseil d'Etat	28.07.2016 N°401626	Elle ne peut pas non plus l'être par la voie du référé liberté.
Conseil d'Etat	22.09.2015 N°393321 13.07.2017 N°412134	Le juge administratif peut intervenir pour que les décisions et missions du département soient mises en œuvre en cas de défaut, notamment l'accueil provisoire d'urgence ou l'exécution de la décision du juge des enfants.
Répartition de la compétence entre département et Etat		
Conseil d'Etat	27.07.2016 N°400055	La prise en charge des MNA relève de la compétence du département au titre de l'ASE à titre principal. Compétence supplétive des autorités titulaires du pouvoir de police générale de veiller à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains et dégradants soit garanti. Injonction que dans l'hypothèse où les mesures de sauvegarde à prendre excèdent les capacités d'action du département.

		Un dispositif d'accueil saturé n'exonère pas un département de son obligation de prendre en charge les MIE.
Conseil d'Etat	08.11.2017 N°406256	Le juge rappelle l'obligation du département de prendre en charge l'hébergement des mineurs confiés au service ASE .Compétence supplétive de l'Etat en cas de carence du département.
Conseil d'Etat	22.12.2017 N°416529	Le CE annule la mise en cause de l'Etat dans un référé hébergement, au motif que le juge des référés du TA n'avait pas caractérisé la carence du département de la Seine-Maritime.
Non-respect de l'accueil provisoire d'urgence		
Conseil d'Etat	13.07.2017 N°412134 22.03.2018 N°419059	Le CE rejette un recours qui demandait un nouvel accueil provisoire d'urgence estimant que l'évaluation avait été menée correctement même en l'absence d'hébergement durant celle-ci.
Conseil d'Etat	25.08.2017 N°413549	Rejet de l'argument de manque de moyens du département. Le CE considère que le refus d'accès au dispositif d'hébergement et d'évaluation opposé par l'autorité départementale à une personne se disant mineur isolé est susceptible, en fonction de sa situation morale et sanitaire, d'entrainer des conséquences graves caractérisant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.
Conseil d'Etat	25.01.2019 N°427169	Rejet de l'argument lié à l'augmentation du nombre de mineurs isolés et à la contrainte liée, dans nombre de cas, à la nécessité de recourir à un interprète. Le CE estime que le délai dans lequel a été convoqué M. A...pour bénéficier d'un accueil provisoire d'urgence est constitutif d'une carence caractérisée dans l'accomplissement de sa mission d'accueil par le département, qui porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.
TA d'Orléans TA de Nantes TA de Rouen	11.02.2019 N° 1900443 14.01.2019 N°1900310 10.10.2018 N°1803787	Il incombe aux autorités de mettre en place un APU pour toute personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. Carence caractérisée dans l'accomplissement de la mission d'accueil qui incombe au conseil départemental et atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Défaut d'exécution d'une décision judiciaire confiant un jeune au département		
Conseil d'Etat	12.03.2014 N°375956	Le CE enjoint le département de d'accueillir le jeune confié par décision judiciaire même si un appel de la collectivité est en cours et que le département avance une absence de places et de moyens.
Conseil d'Etat	27.12.2017 N° 415436	Le département ne peut mettre fin à une mesure de placement sans l'autorisation du Juge des Enfants malgré le constat médical de majorité et l'obligation à quitter le territoire français.
Conseil d'Etat	13.03.2018 N° 418451 et N°418454	Dès lors que les services départementaux de l'ASE assurent une prise en charge du mineur, malgré son caractère temporaire dans l'attente d'une réorientation vers une maison d'enfants, le juge du référé n'a pas vocation à intervenir faute d'urgence à 48h et de carence caractérisée, seule constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.
TA de Rouen	13.10.2017 N°1703071 22.11.2017 N°1703521	Non-exécution d'une ordonnance de placement provisoire. Le département a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, constitutive d'une situation d'urgence. Injonction au CD sous astreintes.
TA de Lyon	14.03.2019 N°1901808	Aucune mesure de prise en charge, en particulier d'hébergement, malgré l'OPP confiant au CD de l'Ain. La condition d'urgence est remplie. L'absence de mise à l'abri depuis plusieurs jours et pour la nuit à venir porte une atteinte grave et manifestement illégale à l'intérêt supérieur de l'enfant et à son droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants. Il est enjoint sous astreinte au CD de l'Ain responsable de la prise en charge du jeune de prendre toutes les mesures nécessaires à sa mise à l'abri sans délai et à la Métropole de Lyon d'assurer sans délai son acheminement vers le département de l'Ain.
Prise en charge durant la saisine du juge des enfants		
Conseil d'Etat	12.06.2017 N°410903 16.06.2017 N°411051	Pas d'atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'hébergement et à la prise en charge éducative d'un enfant mineur si la minorité est contestée, qu'aucune décision judiciaire ne s'impose au département, quand bien même une saisine devant le juge des enfants est en cours.

	16.10.2017 N°414872	
Conseil d'Etat	22.11.2017 N°415637	Pas d'atteinte si la prise en charge n'est pas maintenue quand bien même le département n'aurait pas saisi l'autorité judiciaire après 5 jours d'accueil provisoire d'urgence et malgré des documents recevables.
Conseil d'Etat	25.19.2018 N°424994	Le classement sans suite prononcé par le Parquet, et ce même si le département a estimé l'intéressé mineur, et que celui-ci a saisi le Juge des Enfants qui n'a prononcé aucune mesure de placement par ce dernier, ne permet pas au juge administratif d'enjoindre au département de le prendre de nouveau en charge.
Conseil d'Etat	13.03.2019 N°427708 24.04.2019 N°429541 10.05.2019 N°430357	Pas d'atteinte même lorsque des documents attestant de la minorité sont produits a posteriori et attestent de la minorité. Pas d'atteinte même si ces documents ne sont pas remis en cause. Pas d'atteinte si la prise en charge n'est pas maintenue après recours gracieux du jeune.
TA de Pau TA de Nantes TA de Lille	06.10.2018 N°1802267 N°1802266 24.02.2017 N°1701661 14.01.2019 N°1900735 20.06.2017 N°1704887	Obligation d'hébergement du département lorsque l'acte d'état civil étranger fait mention de la minorité et que les documents ne sont pas remis en cause.
TA de Rouen	10.10.2018 N°1803787	Obligation d'hébergement du département pendant la phase de minorité.
TA de Lyon	24 .10.2018 N°1807681	MIE souffrant d'une maladie grave avérée. Il s'est vu proposer à la date de l'ordonnance un hébergement hôtelier individuel de la part de la métropole de Lyon qui a commencé les démarches auprès de l'assurance maladie. Les mesures sont jugées insuffisantes puisqu'il est acquis qu'un placement d'urgence ne sera pas

		prononcé malgré la saisine de l'autorité judiciaire. Urgence retenue en vue de la situation personnelle du mineur. Il est enjoint au Président de la Métropole de Lyon d'assurer sans délai l'hébergement hôtelier individuel avec maintien d'un contact régulier avec un travailleur social puis hébergement en foyer d'accueil dans un délai de 15 jours. Pas d'astreinte.
Conseil d'Etat	12.06.2017 N°410903 13.03.2019 N°427708 10.05.2019 N°430357	Pas d'atteinte à la liberté fondamentale du droit à un hébergement par les services de l'Etat. L'intervention de l'Etat n'a qu'un caractère supplétif et un injonction à son encontre ne peut qu'être écartée.
Décisions de la CEDH		
Cour Européenne des Droits de l'Homme	28.02.2019 N°12267/16	L'absence de prise en charge d'un mineur isolé étranger de 12 ans tant lorsqu'il se trouve dans la lande de Calais QUE suite à la décision judiciaire le confiant au département, a violé l'article 3 de la CEDH (Arrêt définitif).
Cour Européenne des droits de l'Homme	15.03.2019 N°14356/19	Le gouvernement français doit assurer l'hébergement d'une jeune mineure isolée, non reconnue mineure par le département, actuellement en recours contre la décision de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance. La Cour pose la question de savoir pourquoi aucune décision de placement provisoire n'a été prise dans l'attente de ce recours au fond. La question du droit au recours effectif se pose.
Refus de prise en charge comme personne jeune majeure		
Conseil d'Etat	01.03.2019 N°427278	Le juge administratif peut être saisi en référé liberté contre une décision de refus de contrat jeune majeur.
Conseil d'Etat	21.12.2018 N°420393 N°421327 N°421324	La condition d'urgence est remplie par principe, sauf existence de circonstances particulières liées à la situation individuelle de la personne. L'existence d'un hébergement précaire ne permet pas de contester l'urgence. Et il faut démontrer l'existence d'autres possibilités de prise en charge, notamment dans les dispositifs de l'Etat.

Conseil d'Etat	21.12.2018 N°421325	Les décisions de refus du département doivent être motivées en fait et en droit.
Conseil d'Etat	01.03.2019 N°427278	Même si le président du département a un large pouvoir d'appréciation, il s'exerce sous le contrôle du juge qui peut constater une carence caractérisée entrainant l'atteinte à une liberté fondamentale.
Conseil d'Etat	13.04.2018 N°419537 27.06.2018 N°421338 21.12.2018 N°421326	La prise en charge doit être proposée à un jeune dont la scolarité est en cours. Jusqu'à la fin de l'année scolaire en cours fixée à la veille de la rentrée suivante Quelle que soit la nature de sa scolarité.
Conseil d'Etat	15.03.2019 N°422488	L'irrégularité de séjour d'un jeune de moins de 21 ans n'est pas un obstacle à sa prise en charge par l'ASE mais, le PCD dispose d'un large pouvoir d'appréciation et peut prendre en considération la situation au regard du droit au séjour et au travail dès lors où son inscription dans le dispositif d'initiation aux métiers en alternance n'est pas considérée comme une année scolaire en cours au sens de L.222-5 du CASF et que sa situation au regard du droit au séjour fait obstacle à la conclusion d'un contrat d'apprentissage.
TA de Nancy TA de Nantes	16.03.2017 N°1700643 09.01.2019 N°1900016 31.05.2017 N°1704098 24.01.2019 N°1900067	Si le président du département dispose d'un pouvoir d'appréciation, il ne peut imposer une demande d'asile pour donner accès à un contrat jeune majeur. Le président du département ne peut refuser une prise en charge jeune majeure au seul motif qu'une demande d'asile est en cours et sans avoir préparé avec le jeune une sortie. Doute sérieux quant à la légalité de la décision en raison d'un manque d'appréciation de la situation et d'une année scolaire en cours. Doute sérieux quant à la légalité de la décision pour défaut de motivation.

Typologie des dispositifs d' « hébergements » des personnes migrantes- accueil /transit/contrôle/expulsion : comment s'y retrouver ?

janvier-2018

Dispositif	Acronyme	Signification	Description, public concerné	Cadres légaux (et infra légaux)	Nombre de places / localisation / principaux opérateurs	Financement / Prix de journée par personne et par jour
Dispositif de tri de migrants	CAES CPO	**centre d'accueil et d'examen de situation administrative** **centre de pré-orientation**	**Dispositif combiné : hébergement et examen administratif**. Puis orientation rapide vers un centre adapté à la situation administrative Idem CAES, mais **spécificité francilienne**	**Article L 744-3-3 CESEDA** Circulaire du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement	**415 places** : 3 centres dans les Hauts de France: généralisation ave 2 200 PLACES en 2018 **250 places** Espérer 95 (Patinoire de Cergy)-	BOP 303 prix de journée **: 25€ c**
	CPA	**centre de premier accueil**	Personnes arrivant à Paris (sauf Déboutées) Examen de situation administrative obligatoire trois jours après au CESA (devenu GUDA bis)	CPA : art L **345-2 2CASF +** convention tripartite Mairie de Paris, Etat, Emmaüs	**800 places hommes et 400 femmes**, Emmaüs solidarité (Paris, La Chapelle et Ivry)-	DRHIL (BOP 177) + Mairie de Paris+ (prix de journée : **non connu**
Hébergement de transit	CAO	**Centre d'accueil et d'orientation**	Créer pour l'évacuation des migrants du Calais et **utilisé désormais pour les évacuations de campements parisiens**	**L 744-3 2°CESEDA** Charte de fonctionnement-juillet 2016	**10 000 places environ hors IDF,** *(en voie de transformation en CAES pour 2 000 places)*	BOP 303 prix de journée : **24 euros**
	CHUM	**Centre d'hébergement d'urgence pour migrants**	**Spécificité francilienne** Migrants évacués des campements parisiens et orientation via les CPA	**L 345-2-2 CASF** Vade-mecum- septembre 2016	**10 000 places environ en IDF** EMMAUS, AURORE, France Horizon…	DRHIL —-BOP 177 Prix de journée : **30 à 60€**
Dispositifs d'accueil pour personnes en demande d'asile ou réfugiées	CADA	**Cendre d'accueil pour demandeurs d'asile**	**Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile** en cours de procédure normale**.**	**L 744-3-1 CESEDA et L 348-1 du CASF**	**40 450 places** ADOMA : 7 106 s ; COALLIA, 5 713 ; FTDA : 4 679 ; Forum réfugiés : 1288 ; CRF : 177 ; Groupe SOS : 1084, ….	BOP 303 Prix de journée **19,50€**
	HUDA	**Hébergement d'urgence pour demandeur d'asile**	Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile. *Public prioritaire : procédures accélérées*	**Article L 744-3 2° du CESEDA** Circulaire du 4 décembre 2017 t	**21 000 places** (dont 7 000 stables) ADOMA, Coallia et autres structures	BOP 303 Prix de journée **17€**
	AT-SA	**Accueil temporaire service de l'asile**	Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile. *Public prioritaire : procédures accélérées*	**Article L 744-3 2° du CESEDA** Appel à projets – 29 juillet 2015	**5776 places:** ADOMA et autres structures	BOP 303 Prix de journée **15,65€**
	CPH	**Centre provisoire d'hébergement**	Accueil et accompagnement de **personnes réfugiées** et de bénéficiaires de la protection subsidiaire	**Article 349-1 et suivant du Code de l'action sociale et des familles**	**2279 places** COALLIA 439 ; FTDA 309DPHRS : 400; Forum réfugiés 173 …	BOP 104 intégration Prix de journée **25€**
	PRAHDA	**Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile**	**Accueil et accompagnement mélangé** de demandeurs d'asile en attente d'enregistrement, en cours de procédure+ **dublinés assignés à résidence**	**L 744-3 2° du CESEDA** Marché public du ministère de l'intérieur, sept 2016	**5351 places :** situées souvent dans d'anciens hôtels formule 1. ADOMA opérateur unique	BOP 303 prix de journée : **15€**
Dispositif de surveillance à visée d'expulsion	DPAR et centre assignation Dublinés	**Dispositif de « préparation au retour »**	**Surveillance et expulsion des personnes assignées à résidence** sous OQTF ou décisions de transfert Dublin	circulaire du 17 juillet 2015 «	Actuellement au nombre de 7 **(557 places):**Moselle, Rhône, Paris, Seine –Saint-Denis, Bouche du Rhône. Adoma, Rose des Vents, accueil sans frontière 67, ADRIM. Généralisation prévue dans chaque région en 2018	BOP 303 Prix de journée **24€**

hébergement des personnes migrantes
La Cimade- jan 2018

De multiples dispositifs, entre accueil, tri, contrôle ou expulsion : Un recto verso pour tenter de mieux comprendre !

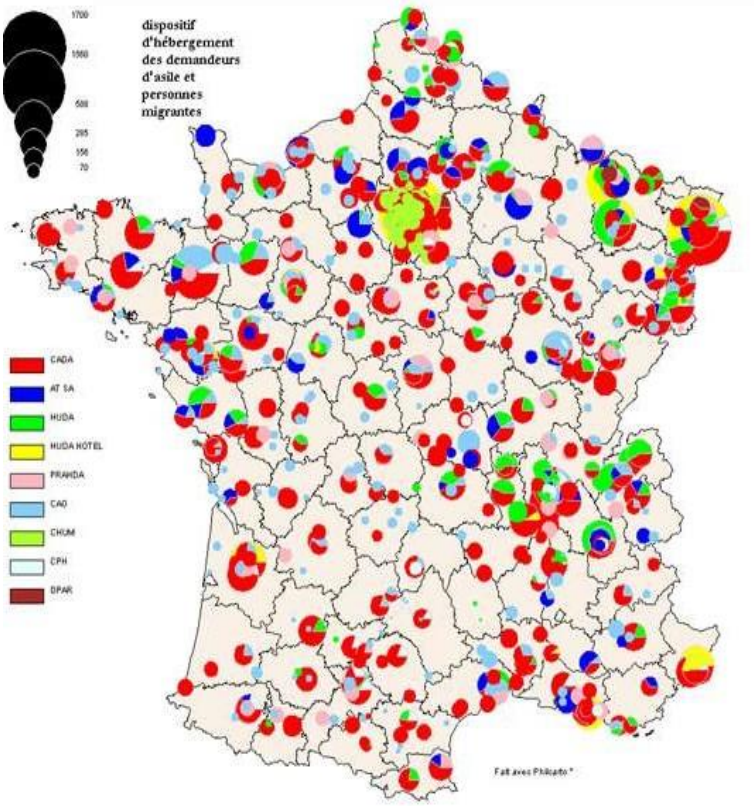
Contexte

Depuis 2015, le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile s'est transformé : à côté des traditionnels CADA, ATSA et HUDA, dédiés à l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, de nouvelles formes d'hébergement spécialisées ont été créées (CAO, CHUM, PRAHDA, DPAR…).
Si certains de ces centres répondent bien à des logiques d'accueil et d'accompagnement, d'autres au contraire sont utilisées comme des outils de contrôle administratif et policier, voire d'expulsion des personnes.

La complexité de la typologie de ces nouveaux lieux rend difficile la compréhension et la lisibilité de leurs fonctions : accueil, accompagnement social et juridique, surveillance, ou rétention hors les murs ?
Cette confusion est accentuée par le fait qu'un même lieu peut regrouper des dispositifs différents (par exemple, un lieu peut avoir des places classées CADA, CAO et PRAHDA)

Le tableau proposé au verso de cette fiche se propose de tenter d'y voir plus clair dans ce « mille-feuilles » de l'hébergement des personnes migrantes.

Retrouvez différentes cartes de localisation de ces centres sur : http://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/



Quelques éléments clés du dispositif d'hébergement des personnes migrantes

- **La majorité des dispositifs d'hébergement est sous la tutelle du ministère de l'intérieur, à ce titre financée par la ligne budgétaire asile et immigration (BOP 303) et a été intégrée au CESEDA (article 744-3).** Les autres établissements médicaux sociaux relèvent d'autres tutelles (cohésion des territoires, santé, départements) et sont soumis au code de l'action sociale et des familles (CASF). Ces dispositifs sont distincts et pose la question de la compatibilité des règles de ces dispositifs avec les principes du travail social (accueil inconditionnel, continuité dans l'hébergement, accompagnement dans le projet défini par la personne…). A titre d'exemples :
- **Le cahier des charges PRAHDA** prévoit que les équipes sociales s'assurent du bon respect des procédures de contrôle et d'expulsion par les personnes. .
- La **circulaire du 12 décembre 2017** prévoit le recensement et le contrôle des personnes étrangères via des équipes mobiles (OFII et agents de la préfecture) dans tous les centres d'hébergement d'urgence.
- **Les personnes en demande d'asile sont hébergées dans le cadre du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) décliné en schémas régionaux.** Il s'agit d'un dispositif qui regroupe tous les CADA et la quasi-totalité des structures présentées dans le tableau au verso (seules exceptions : les CHUM et les DPAR).
  Ce dispositif est directif : les admissions, sorties et changements de lieu sont décidés par l'OFII. En cas de refus ou abandon, la personne peut se voir retirer l'ADA (Allocation pour demandeur d'asile versée par l'OFII)
- **Le développement d'un lien de plus en plus étroit entre hébergement et contrôle :**
  Dès le début du parcours de l'asile avec la création des centres d'accueil et d'évaluation de la situation administrative (CAES) qui ont vocation à faire un tri entre les personnes susceptibles de rentrer dans le dispositif de l'asile et les autres orientées notamment vers les dispositifs de contrôle en vue de leur expulsion.
  -Le développement de dispositifs de surveillance et d'expulsion (assignation à résidence) à l'intérieur des lieux d'hébergement ;
  -Le développement de mesures coercitives en vue de combiner expulsion des hébergements et expulsion du territoire.
- **La marchandisation de ce secteur comme dans d'autres domaines** induit des prix de journée souvent bien en deçà des conditions d'un hébergement et d'un accompagnement de qualité.
- **L'exclusion des personnes déboutées de l'asile ou sous le coup d'OQTF du droit à l'hébergement d'urgence défini par L 345-2-2 du CASF, sauf circonstances exceptionnelles** (décisions 13 juillet 2016 par le Conseil d'Etat).

cf. verso : tableau typologique des différents dispositifs d'hébergement des personnes migrantes