



**HAL**  
open science

## Droit fondamental à l'hébergement d'urgence

Serge Slama

► **To cite this version:**

Serge Slama. Droit fondamental à l'hébergement d'urgence. La Revue des droits de l'Homme, 2023, 23, 10.4000/revdh.16438 . hal-03988087

**HAL Id: hal-03988087**

**<https://hal.science/hal-03988087v1>**

Submitted on 14 Feb 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

---

## Droit fondamental à l'hébergement d'urgence : dix ans de démantèlement jurisprudentiel

Serge Slama

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/16438>

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Serge Slama, « Droit fondamental à l'hébergement d'urgence : dix ans de démantèlement  
jurisprudentiel », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 23 | 2023, mis en ligne le 30 janvier 2023,  
consulté le 14 février 2023. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/16438>

---

Ce document a été généré automatiquement le 14 février 2023.

Tous droits réservés

---

# Droit fondamental à l'hébergement d'urgence : dix ans de démantèlement jurisprudentiel

Serge Slama

---

- 1 En février 2012, dans son ordonnance *Fofana*<sup>1</sup>, le Conseil d'Etat consacrait le caractère de liberté fondamentale, au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative, du droit à l'hébergement d'urgence (DAHU) des personnes vulnérables. Il reconnaissait alors que, dans la mesure où la loi<sup>2</sup> prévoit qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre ce droit au bénéfice de « toute personne » sans abri se trouvant en situation de « détresse médicale, psychique et sociale », une « carence caractérisée » dans l'accomplissement de cette tâche est susceptible de caractériser une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des « conséquences graves » pour la personne intéressée. Sans être dupe de ses limites, cette jurisprudence était alors apparue « historique »<sup>3</sup>. Elle ouvrait en effet la possibilité de contester par la voie du référé-liberté les – nombreux – refus illégaux de prise en charge par le dispositif de veille sociale (115).
- 2 Dix ans après l'ordonnance *Fofana*, même si cette jurisprudence n'a pas été sans utilité, on ne peut que constater, au regard de décisions rendues par le juge des référés du Conseil d'Etat à la fin de l'année 2022, que sa portée est désormais réduite à portion congrue.
- 3 A vrai dire, le ver était dans le fruit dès l'origine. En effet, comme il le faisait déjà pour le droit aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile<sup>4</sup>, le Conseil d'Etat estimait dans son ordonnance de 2012 qu'il incombe *seulement* au juge des référés-liberté d'apprécier, dans chaque cas, « les diligences » accomplies par l'administration en tenant compte « des moyens » dont elle dispose ainsi que « de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée ». Or, comme nous l'avons déjà écrit dans les colonnes de cette revue<sup>5</sup>, cette jurisprudence, qui transformait une obligation de résultat en simple obligation de moyen, et qui donnait licence à l'administration d'établir des priorités parmi les bénéficiaires de ce droit, ne pouvait que conforter les

pratiques du « 115 » et, pour les demandeurs d'asile, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de tri et de hiérarchisation des bénéficiaires.

- 4 Dès 2013, le Conseil d'Etat a donné les premiers coups de canif au caractère inconditionnel de ce droit en estimant que les ressortissants étrangers faisant l'objet d'une OQTF<sup>6</sup> ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée, « *n'ont pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence* ». Par suite, amendant la jurisprudence *Fofana*, il estimait que, « *placés dans cette situation particulière* », la carence constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne saurait être caractérisée, à l'égard de ces ressortissants étrangers, « *à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en oeuvre de leur départ volontaire* », qu'en cas de circonstances exceptionnelles<sup>7</sup>. Celles-ci étaient généralement caractérisées lorsque le « 115 », l'OFII ou les services du département (aide sociale à l'enfance) laissaient à la rue des familles avec enfants en bas âge ou des mineurs non accompagnés (MNA) en situation particulière de vulnérabilité<sup>8</sup>.
- 5 Toutefois, durant cet hiver 2022, un nouveau cap (d'inhumanité) a été franchi<sup>9</sup>. Sur des affaires portées au Palais Royal par la Fondation abbé Pierre et la Cimade, alors que le plan grand froid avait été déclenché et le plan d'urgence « *enfants à la rue* » mis en place, le Conseil d'Etat a jugé, au lendemain de Noël, que ne sont pas dans une situation particulière justifiant que le juge des référés ordonne leur hébergement d'urgence :
  - 6 – une famille d'irréguliers comprenant une femme « *enceinte de quelques mois* » et des enfants âgés de 4 et 9 ans (n° 469654) ;
  - 7 – une femme, arrivée en France, après le décès de son mari, pour rejoindre, avec sa fille de 8 ans, la famille française de ce dernier et dont la situation administrative est en cours de traitement (n° 469675) ;
  - 8 – une famille composée d'un homme de nationalité française et de sa femme, sénégalaise titulaire d'une carte de résident, sans abri et ne disposant pas de moyen de subsistance alors même qu'ils sont en mesure de travailler alors même que la femme est enceinte de quelques semaines et qu'ils ont trois enfants âgés de 7, 6 et 4 ans (n° 469677) ;
  - 9 – une famille avec cinq fils, âgés respectivement de 6, 12, 17, 19 et 21 ans, dont l'un est affecté d'un handicap (n° 469680) ou encore une femme avec sa fille âgée de 5 ans (n° 469681) ou une autre avec trois enfants, âgés de 11, 15 et 17 ans (n° 469678).
- 10 Dans l'ensemble de ces ordonnances scélérates du 26 décembre 2022, une seule affaire a trouvé grâce aux yeux du juge des référés : il a ordonné l'hébergement d'urgence d'une famille, avec un enfant, contrainte à quitter, le 3 novembre, le CADA<sup>10</sup> à la suite de... l'octroi d'une protection internationale à leur fille. En l'espèce, la femme était enceinte de huit mois et sa fille « *âgée d'un an seulement* ». Le Conseil d'Etat reconnaît, dans ce seul cas, l'illégalité manifeste du refus du préfet de leur procurer un hébergement d'urgence « *eu égard à la situation particulière de cette famille qui la place sans doute possible parmi les familles les plus vulnérables* » (n° 469676). On appréciera la subtile hiérarchisation des misères à laquelle se livre le juge suprême...
- 11 Certains avocats, comme Me Samy Djemaoun, ont beau porter par dizaines les affaires devant les juridictions administratives, ils n'obtiennent que de rares victoires devant le Conseil d'Etat<sup>11</sup> - qui est manifestement resté insensible au campement de tentes de centaines de mineurs non accompagnés installé début décembre devant ses fenêtres<sup>12</sup>. Pourtant, le 8 décembre 2022, la France a, de nouveau, été condamnée par la Cour de

Strasbourg dans une affaire de non-hébergement en urgence de familles de demandeurs d'asile<sup>13</sup>.

- 12 Car cinq ans après la promesse d'Emmanuel Macron de ne laisser plus personne à la rue<sup>14</sup>, on constate, particulièrement en région parisienne, une défaillance systémique de l'Etat dans l'hébergement des personnes démunies. Ainsi, le 19 décembre 2022, alors que le 115 avait reçu 14 464 appels, il n'avait donné suite que dans 903 cas, soit 6 %. Dans ses ordonnances du 26 décembre, le Conseil d'Etat confesse lui-aussi son impuissance en se refusant, comme il le fait aussi dans des cas d'atteinte systémiques à la dignité des personnes détenues, d'ordonner des mesures structurelles.
- 13 Pourtant, les associations avaient proposé une solution concrète pour héberger certains de ces sans-abris : utiliser les places laissées vacantes (122 places sur 250 occupées) dans le centre d'accueil dédié aux protégé.e.s temporaires ukrainien.ne.s du parc des expositions de la porte de Versailles. Le Conseil d'Etat a néanmoins, là encore, écarté cette solution en estimant que la réservation de ces places se justifiait par l'application du droit de l'Union européenne et la « *nécessité de pouvoir continuer à assurer à tout moment la prise en charge immédiate des personnes relevant du dispositif exceptionnel* »<sup>15</sup>.
- 14 Dans ce contexte, on ne peut guère être surpris – même s'il a essuyé la bronca du milieu associatif<sup>16</sup> – par le fait que, dans une instruction du 17 novembre 2022, le ministre de l'intérieur ait indiqué aux préfets que « *nous travaillons [...] à vous donner les outils pour une application effective des situations administratives des étrangers pris en charge indûment par l'hébergement d'urgence* »<sup>17</sup>.
- 15 S'agissant d'un droit lié à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine<sup>18</sup>, la réalisation du droit à l'hébergement d'urgence ne devrait souffrir d'aucune exception. L'article L.345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles est dénué d'ambiguïté sur le caractère absolu et inconditionnel de ce droit : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ». Ainsi, comme le droit à la scolarisation, l'administration ne devrait pas pouvoir se prévaloir du manque de moyen mais, au contraire, devrait nécessairement débloquer les moyens nécessaires, au besoin en procédant à des réquisitions de bâtiments publics ou privés, pour réaliser effectivement ce droit. L'administration ne devrait pas non plus pouvoir trier parmi les bénéficiaires de ce droit inconditionnel.
- 16 Dans certaines métropoles, la carence de l'Etat est telle que ce sont les collectivités locales qui se substituent à lui pour assurer l'hébergement des populations les plus vulnérables. A tel point que certaines d'entre elles ont décidé d'engager sa responsabilité devant les tribunaux administratifs pour obtenir la réparation de leurs préjudices<sup>19</sup>. A l'initiative de la maire de Strasbourg<sup>20</sup>, co-présidente de l'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA), des recours collectifs contre l'Etat, sur le modèle de l'action climatique, devraient également être orchestrés pour tenter de faire bouger les lignes sur l'effectivité de l'accueil inconditionnel, particulièrement s'agissant des migrants et demandeurs d'asile, et rappeler à l'Etat son devoir d'hospitalité.

---

## NOTES DE FIN

1. CE, réf., 10 février 2012, *Fofana*, n°356456.
2. CASF, art. L. 345-2-2.
3. M. Jenkinson, « Consécration de l'hébergement d'urgence des personnes sans abri en situation de détresse comme liberté fondamentale », *Lettre ADL*, 15 février 2012.
4. CE, réf., 17 sept. 2009, *Min. de l'intérieur c/ Mlle Salah*, n° 331950, Lebon p. 354 ; CE, réf., 13 août 2010, *Min. de l'Intérieur c/ Nzuzi*, n° 342330, Tables.
5. V. not. M.-L. Basilien-Gainche, S. Slama, « Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], *Actualités Droits-Libertés*, 05 mars 2014. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/607>.
6. Obligation de quitter le territoire français.
7. CE, ord., 24 sept. 2013, n° 372324.
8. CE, ord., 17 avril 2014, n° 377658 ; CE, Sect., 13 juil. 2016, n°400074.
9. Le 29 novembre, le Conseil d'Etat a aussi validé l'absence de prise en charge par un préfet au titre de l'hébergement d'urgence d'un étranger souffrant d'une pathologie cardiaque, d'hypertension artérielle, d'insuffisance rénale chronique, d'apnée du sommeil et faisant l'objet d'un suivi en raison d'un syndrome de stress post-traumatique (CE, réf., 29 nov. 2022, n°468854).
10. Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
11. « Les batailles judiciaires de Sammy Djemaoun, l'avocat qui veut que les pouvoirs publics respectent le droit au logement d'urgence », *Le Monde*, 03 janv. 2023.
12. « Au côté d'associations, plus de 200 adolescents à la rue s'installent pacifiquement sous tentes devant le Conseil d'État », 2 déc. 2022.
13. CEDH, 8 déc. 2022, n° 34349/18, 34638/18 et 35047/18.
14. « Macron avait-il promis qu'il n'y aurait plus de SDF ? », *Checknews*, 26 janvier 2019.
15. CE, 4 août 2022, *Médecins du Monde et Utopia 56*, n°466242.
16. La Cimade, « Surveiller, dénoncer, expulser : la circulaire du 17 novembre 2022 », 25 nov. 2022.
17. Instruction du 17 novembre 2022 du Ministre de l'intérieur relative à l'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) et renforcement de nos capacités de rétention.  
En 2018, le Conseil d'Etat a validé la circulaire interministérielle « Collomb – Ménard » qui préconisait l'envoi dans les structures d'hébergement d'urgence d'équipes composées d'agents des préfectures et de l'OFII pour recenser et « orienter » vers d'autres structures les personnes étrangères, en particulier les demandeurs d'asile ou celles sous le coup d'une OQTF (CE, 11 avril 2018, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, n°417206).
18. CJUE, 27 sept. 2012, *Cimade & GISTI*, C-179/11, pt 42. Cf. V. Champeil-Desplats, S. Slama, « Qu'elle protège ou qu'elle punisse, la dignité n'est pas la même pour tous », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], *Actualités Droits-Libertés*, mis en ligne le 30 mai 2014. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/828>; D. Roman, S. Slama, « La loi de la jungle » : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais », *RDSS*, 2016, 1, p. 90-106.
19. CE, 22 déc. 2022, *Département du Puy de Dôme*, n°458724 ; « Hébergement d'urgence : l'Etat condamné à rembourser plus d'un million d'euros à un département », *Gazette des communes*, 6 janv. 2023.
20. « Strasbourg va attaquer l'Etat pour sa « défaillance » à mettre à l'abri les personnes vivant à la rue », *Le Monde*, 5 déc. 2012.