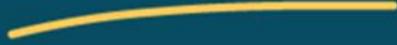


LE LOGEMENT, DROIT HUMAIN



NOTE JURIDIQUE ACCÈS ET MAINTIEN EN HÉBERGEMENT D'URGENCE

3 décembre 2024

Contact : jurislogement@gmail.com

Réseau animé par



SOMMAIRE

LES CONTOURS DU DROIT À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE	3
Les autorités compétentes	3
L'Etat : une compétence générale de principe	3
Le département : La protection de l'enfance, Une compétence spécifique de principe	3
Les bénéficiaires de la prise en charge en hébergement d'urgence	4
le contenu de la prise en charge en hébergement d'urgence	4
Le droit au maintien en hébergement	6
LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE	7
Les démarches d'accès et de maintien en hébergement d'urgence	7
L'accès à l'hébergement d'urgence pour les personnes sans abri	7
Le maintien dans une structure d'hébergement d'urgence	8
Les recours contentieux pour la mise en œuvre de l'hébergement d'urgence	9
Les recours en cas d'absence de proposition	10
Les recours en cas d'annonce de fin de prise en charge	15
Les recours en cas de remise à la rue	15
L'exécution des décisions de justice	17
Les recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme	17
Requête auprès de la cour	17
Demande de mesures provisoires	18

Rédaction : Sarah Heulin

Relecture et pilotage : Dalila Abbar, Margot Bonis, Bertrand Garrigue-Guyonnaud, Balthazar Gisbert et Marie Rothhahn

LES CONTOURS DU DROIT À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE



LES AUTORITÉS COMPÉTENTES

Il existe **deux autorités publiques** chargées de la mise en œuvre de l'hébergement d'urgence. Elles ont **deux niveaux de compétences distincts** : lorsque l'une est compétente à titre principal, l'autre est compétente à titre secondaire.

L'ETAT : UNE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DE PRINCIPE

Le préfet, représentant de l'Etat dans le département, détient une **compétence générale de principe** dans la mise en œuvre du droit à l'hébergement d'urgence pour **toutes les personnes sans abri**, dans le cadre du **dispositif de veille sociale** : "Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état." (art. [L. 345-2](#) du Code de l'action sociale et des familles (CASF)). Lorsque ces personnes sans abri ou en détresse ont des enfants mineurs, le département a alors une **compétence supplétive**, il doit prendre les personnes en charge en cas de carence de l'Etat¹.

LE DÉPARTEMENT : LA PROTECTION DE L'ENFANCE, UNE COMPÉTENCE SPÉCIFIQUE DE PRINCIPE

Le président du conseil départemental² dispose également d'une compétence en vertu de l'article [L. 222-5](#) du CASF dans la mise en œuvre de ce droit envers certaines personnes listées par la loi. Le Conseil d'Etat considère en effet que : "Il résulte de ces dispositions que la prise en charge, qui inclut l'hébergement, le cas échéant en urgence, des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile, incombe au département"³. Cette compétence vaut également pour **les mineurs émancipés** et **les majeurs âgés de moins de vingt et un ans** qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été pris en charge par l'ASE avant leur majorité et même lorsque cette prise en charge a cessé.

¹ C.E, 1ère et 4ème chambres réunies. Arrêt du 22 décembre 2022, n° [458724](#).

² Ou le président de la Métropole en cas de délégation de pouvoir dans les grandes agglomérations

³ C.E., 27 août 2020, ord. n° [443199](#) ; CE, 24 août 2023, ord. n° [482508](#).

LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PRISE EN CHARGE EN HÉBERGEMENT D'URGENCE

L'hébergement d'urgence est accessible aux personnes sans abri et en situation de détresse, sans condition de régularité de séjour, de ressource, de nationalité, d'âge, de sexe, de composition familiale, ni aucun autre critère de discrimination. Il existe donc un **principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence** : « Toute personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. » (art. [L. 111-2](#), 2^e, [L. 345-2-2](#) du CASF).

Cette règle a été réaffirmée par la jurisprudence récente⁴ : "Il résulte du caractère inconditionnel de ce droit, d'une part, qu'il est ouvert dans les mêmes conditions aux ressortissants étrangers en situation irrégulière, y compris ceux ayant été l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée, sans que le bénéfice d'une telle mesure leur ouvre un quelconque droit au séjour sur le territoire français ou fasse obstacle à l'édition d'une mesure d'éloignement à leur encontre ou à son exécution."

L'hébergement d'urgence est également accessible aux personnes censées être prises en charge dans un dispositif d'hébergement spécifique mais qui sont sans abri en raison de la **carence** de l'autorité compétente. Cela vaut pour les demandeurs d'asile relevant de la compétence de l'OFII et des publics relevant de la compétence de principe du département (voir *supra*).

LE CONTENU DE LA PRISE EN CHARGE EN HÉBERGEMENT D'URGENCE

L'hébergement d'urgence ne consiste pas simplement à proposer aux personnes une mise à l'abri temporaire pour quelques nuitées. En vertu de l'article [L345-2-2](#) du CASF, le dispositif de veille sociale doit garantir un ensemble de prestations aux personnes en détresse qui sont prises en charge, telles que :

- Le gîte
- Le couvert
- L'hygiène
- Le droit à une première évaluation médicale, psychique et sociale
- Le droit d'être orienté vers tout professionnel ou toute structure susceptible de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.

En vertu des articles [L. 345-2-3](#) et [L. 345-2-11](#) du CASF, toute personne accueillie en structure d'hébergement d'urgence a :

- Le droit à un **accompagnement social personnalisé** ;
- Le droit à une **information sur ses droits fondamentaux** et les protections particulières dont elle bénéficie, sur les voies de recours à sa disposition et les

4 TA de Toulouse. Jugement du 28 février 2024, n°[2303820](#) ; CE, 22 décembre 2022, n°[458724](#) ; CE, 30 déc. 2013, La Cimade, n°[350191](#) ; CE, 11 avril 2018, F.A.S et autres, n°[417206](#).

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.

Ainsi le Conseil d'Etat a pu rejeter l'appel formé par la DIHAL⁵ contre une ordonnance de référé du tribunal administratif l'enjoignant à assurer la prise en charge d'une famille au sein du dispositif d'hébergement d'urgence comprenant un accompagnement social personnalisé.



C.E., juge des référés. Ordonnance du 30 janvier 2023, n°[470213](#)

"Il ne résulte pas de l'instruction qu'en dépit d'un accueil de jour relevant d'une association locale, elles ont bénéficié de l'accompagnement social et personnalisé adapté à leur situation, [...], afin notamment qu'au cas d'espèce, soit réactivée la demande d'insertion figurant au SI-SIAO, qu'une évaluation sociale approfondie soit effectuée et qu'une orientation vers une sortie définitive du dispositif d'hébergement d'urgence puisse être envisagée. Alors que ces mesures d'accompagnement pourtant obligatoires n'ont pas été accomplies depuis plus de trois semaines et que Mme et sa fille mineure de nationalité française, figurent, au regard de la situation de mère isolée, de l'âge de l'enfant et compte tenu en outre des conditions climatiques actuelles, parmi les publics les plus prioritaires pour bénéficier d'un hébergement d'urgence, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement n'apporte pas d'éléments suffisants de nature à justifier qu'à la date de la présente ordonnance, il devrait être, dans le contexte de saturation du dispositif d'hébergement d'urgence en Ile-de-France [...], mis fin à celui qui leur a été proposé à l'hôtel [...] au regard de demandes plus prioritaires en attente."

5 Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement

LE DROIT AU MAINTIEN EN HÉBERGEMENT

La durée de l'hébergement n'est pas limitée par la loi. Il ne peut être mis fin à la prise en charge que si la famille le souhaite ou si elle a été orientée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, pourvu qu'il soit adapté à sa situation.

Aucun autre motif, tel que la fin d'un plan "Grand froid", n'est légalement invocable en principe. La [circulaire du 19 mars 2007](#) prévoit des motifs permettant aux préfets de mettre fin à la prise en charge en hébergement d'urgence mais ce texte n'a pas de valeur obligatoire et a une portée inférieure à la loi⁶.

"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 L.345-2-3 du CASF

En pratique, de nombreux SIAO ne proposent aux personnes qu'un hébergement pour quelques nuits en raison de la saturation permanente du dispositif. Ces pratiques sont contraires à la loi et les personnes disposent de recours juridiques afin de faire valoir leur droit au maintien en hébergement d'urgence.

⁶ Pour plus d'informations, voir la Note Jurislogement "Fin des contrats d'hébergement et de logement temporaire : quels droits et obligations pour les personnes et les organismes gestionnaires".

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

LES DÉMARCHES D'ACCÈS ET DE MAINTIEN EN HÉBERGEMENT D'URGENCE

Pour accéder ou se maintenir dans une structure d'hébergement d'urgence, la personne doit en **faire la demande**. A ce stade, il ne s'agit pas d'une démarche préalable à la saisine du juge administratif.

L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE POUR LES PERSONNES SANS ABRI

Pour accéder à un hébergement d'urgence, la personne sans abri en situation de détresse doit effectuer les démarches suivantes :

- **Appels réguliers au 115** : La personne a accès à ses données personnelles ainsi qu'à son dossier. Elle peut à tout moment appeler le 115 et demander la fréquence et le détail de ses appels au cours des derniers mois, moyen de preuve en cas de recours. ([art. 15 RGPD](#))
- **Courrier de demande d'hébergement envoyé par mail au préfet et en copie à l'administration en charge de la veille sociale** (en fonction des départements : la DRIHL⁷ (Île-de-France), la DREETS⁸, la DDETS(PP)⁹) et au 115. Ce courrier doit mentionner le numéro de téléphone de l'intéressé afin que l'administration puisse être en mesure de le contacter rapidement et directement. Ce courrier peut être envoyé par la personne ou par une personne tierce (association, travailleur social, personne soutenant l'intéressé dans ses démarches, etc.), qui peut également joindre un mail d'attestation affirmant que **la personne est effectivement sans abri**¹⁰.
- Pour pouvoir suivre l'avancement de sa demande, la personne sans abri doit demander une **domiciliation** auprès d'un CCAS/CIAS, afin de pouvoir recevoir son courrier. Dans ce cas le CCAS doit lui délivrer une attestation de domiciliation.
 - Demande de domiciliation : ([cliquer ici](#))
 - Modèle d'attestation : ([cliquer ici](#))
 - Explications sur la domiciliation : ([cliquer ici](#))

⁷ Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

⁸ Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)

⁹ Direction Départementale de l'Emploi, du Travail, des Solidarités et de la Protection des Populations de la Dordogne (D.D.E.T.S.P.P.).

¹⁰ [Modèle d'attestation sur l'honneur](#)

LE MAINTIEN DANS UNE STRUCTURE D'HEBERGEMENT D'URGENCE

L'art. L.345-2-3 CASF prévoit un droit au maintien en hébergement d'urgence pour toute personne en situation de détresse tant qu'elle n'a pas reçu de proposition adaptée à sa situation. A défaut d'une telle orientation, la personne prise en charge peut invoquer ce **droit au maintien** aussi bien lorsqu'on lui a annoncé une fin de prise en charge que lorsqu'elle a déjà été remise à la rue.

En cas de décision (par courrier, mail, ou à l'oral) d'une fin de prise en charge en structure d'hébergement d'urgence, annonçant une remise à la rue prochaine, la personne peut :

- **Manifester par écrit son souhait de se maintenir dans la structure qui l'accueille**.

En amont de la sortie de l'hébergement, en l'absence de proposition d'hébergement stable ou de logement adaptée, la personne peut formuler une demande écrite, envoyée par mail au préfet ou au président du conseil départemental, et en copie à la DREETS/DDETS¹², au 115 et à la structure d'hébergement, afin de demander le maintien de sa prise en charge, en prévision de la sortie annoncée. Cette demande peut être renouvelée le jour de la sortie.

La décision de fin de prise en charge doit être écrite et motivée, c'est-à-dire comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision (art. L. 211-2 et L. 211-5 du Code des relations entre le public et l'Administration). Cette décision doit être précédée d'une procédure contradictoire (art. L. 121-1, et L. 122-1 dudit code) permettant à la personne d'être informée des motifs de la décision et de présenter ses observations¹³.

Si la décision de fin de prise en charge est fondée sur un motif illégal tel que la régularité du séjour, le courrier doit rappeler que seule une orientation adaptée aux besoins de la personne peut fonder une telle décision de fin de prise en charge.

Dans le cas où la prise en charge n'a pas été complète et que la personne n'a pas bénéficié d'un accompagnement social, le courrier peut également rappeler qu'il s'agit d'une obligation légale prévue par le CASF (voir supra). Le courrier peut enfin rappeler **qu'à défaut d'une proposition d'orientation adaptée aux besoins de la personne**, celle-ci ne pourra pas être expulsée en l'absence d'une décision de justice l'ordonnant, malgré la décision de fin de prise en charge.

- **Faire une demande d'inscription au SIAO pour obtenir un hébergement d'insertion en complément de la demande de maintien en hébergement d'urgence**

Toute personne sans abri rencontrant des difficultés et qui est accueillie en structure d'hébergement d'urgence doit bénéficier d'un accompagnement social personnalisé en vue d'obtenir, dans un second temps, une orientation adaptée à ses besoins, c'est-à-dire vers une structure d'hébergement stable, un logement foyer ou de transition ou un logement "classique"

11 Voir modèle sur le site du Réseau Jurislogement.

12 Ou à la DRIHL en Ile-de-France

13 T.A. Toulouse, ord. n°2303952, 28 fév. 2024

Le principe d'inconditionnalité s'applique également à l'hébergement d'insertion, en effet :

"Bénéficient, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale."

Article L. 345-1 CASF

Ainsi, le SIAO ne peut refuser d'orienter une personne vers un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) en se fondant sur sa situation administrative, de même que le préfet ne peut refuser l'admission à l'aide sociale pour ce motif (art. [L. 111-2](#), 2° du CASF). Pour faire la demande d'accueil en CHRS, la personne doit être accompagnée d'un-e travailleur-se social-e car lui seul peut procéder à **l'inscription au SI-SIAO¹⁴**. Attention, cette inscription n'est pas nécessaire pour accéder à une place d'hébergement d'urgence située en CHRS¹⁵.

 Voir le lien vers la page officielle, "[Comment faire une demande d'insertion ?](#)"

En cas de remise à la rue en violation du droit au maintien en hébergement d'urgence :

En pratique, le droit au maintien des personnes prise en charges en hébergement d'urgence n'est souvent pas respecté et les personnes sont remises à la rue avant d'avoir pu faire une demande écrite de maintien. Dans ce cas, elles disposent de recours juridiques (procédures de référés) pour obtenir une nouvelle place en hébergement d'urgence (Voir infra, II B.). Elles peuvent également recommencer les démarches d'accès à l'hébergement d'urgence.

LES RECOURS CONTENTIEUX POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

La personne qui n'obtient pas de proposition d'hébergement ou n'est pas maintenue dans une structure d'hébergement d'urgence malgré ses demandes peut, si elle le souhaite, exercer des **recours juridiques pour faire reconnaître et appliquer son droit à l'hébergement d'urgence**. Les demandes de prise en charge ou de maintien faites par la personne serviront de **preuves** auprès du juge afin de démontrer qu'elle a effectué les démarches nécessaires pour obtenir une place en hébergement d'urgence. Ces demandes permettront aussi de prouver que le silence opposé par l'autorité compétente (préfet ou département), équivaut à une **décision implicite de rejet**.

Le travailleur social, l'association ou toute personne accompagnant le ménage dans ses démarches pourra rédiger et joindre au recours une **attestation¹⁶** expliquant le parcours du ménage, les démarches effectuées, l'état de santé de ses membres, etc. Cette attestation aidera le juge à mieux apprécier l'urgence de la situation nécessitant une mise à l'abri de

¹⁴ Nécessité pour le travailleur social de disposer d'une accréditation de sa structure pour pouvoir être "prescripteur" sur ladite plateforme.

¹⁵ Les CHRS disposent parfois de places d'hébergement d'insertion et de places d'hébergement d'urgence.

¹⁶ Voir supra le [modèle d'attestation sur l'honneur](#).

la personne ou de la famille. Pour les contentieux en référé, la représentation par un avocat n'est pas obligatoire mais elle peut être fortement recommandée.

Quelques **précautions** avant d'accompagner une personne dans ce type de recours :

- S'assurer que la personne est bien informée et a compris l'enjeu d'un tel recours
- Dans le cadre d'un recours contentieux, il est nécessaire d'orienter les personnes vers des avocats ou associations compétentes, afin qu'ils représentent leurs intérêts devant le juge administratif
- S'assurer que la personne pourra bénéficier de l'aide juridictionnelle dans le cas où ses ressources ne lui permettraient pas de prendre en charge les frais de justice.

Parallèlement, il est important d'informer la personne de **la nécessité de continuer à appeler le 115 tous les jours**. La personne peut demander au SIAO d'accéder à ses données personnelles ainsi qu'à son dossier¹⁷ afin d'obtenir la preuve de la fréquence et le détail de ses appels au cours des derniers mois, moyen de preuve en cas de recours. Le silence du SIAO suite à la demande vaut refus¹⁸. Toute décision de refus doit être notifiée à l'intéressé via une décision écrite et motivée¹⁹. Dans le cadre d'un contentieux, le juge peut également demander au SIAO de fournir ce relevé d'appels.

La personne peut également se procurer son relevé d'appels auprès de sa compagnie de télécommunications, ou alors fournir des captures d'écran de son téléphone, même si ce mode de preuve est de plus en plus rarement admis en pratique. Les associations peuvent également fournir une attestation constatant le relevé d'appels circonstanciés.

LES RECOURS EN CAS D'ABSENCE DE PROPOSITION

RÉFÉRÉ LIBERTÉ

Le référé liberté permet de demander au juge administratif de prendre en urgence une mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale, dans l'hypothèse où l'administration y porte atteinte de manière grave et illégale. Pour saisir le juge d'un référé liberté, le demandeur doit justifier de **l'urgence de la situation** et de **l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale**.

Dans un arrêt de 2012²⁰, le Conseil d'État a reconnu **le droit à l'hébergement d'urgence comme une liberté fondamentale** ouvrant ainsi la possibilité aux personnes sans solution d'hébergement de saisir le juge par la voie du référé liberté. D'autres libertés fondamentales peuvent être invoquées au soutien d'un tel référé, telles que l'intérêt supérieur de l'enfant, ou le principe de sauvegarde de la dignité humaine.

Les personnes qui, malgré les démarches engagées pour accéder à un hébergement d'urgence, se voient opposer un refus de l'administration en charge du dispositif de veille sociale, peuvent saisir sans délai le juge des référés afin qu'il ordonne au préfet ou au

17 Art. [L. 311-1 à 3](#) du Code des relations entre le public et l'Administration (CRPA). Pour les modalités de communication, voir les art. [L. 311-9](#) et [R. 311-10](#) du même code et [l'article 15 RGPD](#).

18 Art. [R*311-12](#), CRPA.

19 Art. [L.311-14](#), CRPA. Dans ce cas la personne doit former un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs dans un délai de deux mois (art. [R. 343-1](#) et [R. 311-15](#) dudit code).

20 C.E., *Fofana c/ Ministre des solidarités et de la cohésion sociale*, 10 février 2012, n°[356456](#).

président du conseil départemental²¹ de les héberger. Ce refus peut être implicite. C'est le cas lorsqu'aucune proposition d'hébergement n'est faite aux personnes malgré leurs sollicitations auprès du dispositif de veille sociale (SIAO, 115, préfecture). Le juge statue dans un **délai variant entre 48 heures et quelques jours**.

La condition d'urgence sera appréciée strictement par le juge au cas par cas et au regard des circonstances et de la situation de la personne et de sa famille (présence d'enfants mineurs, état de santé, âge, etc.).

Pour qualifier l'atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'hébergement d'urgence, le juge évaluera la situation de détresse du demandeur et devra caractériser la carence de l'Administration à remplir ses obligations d'hébergement des personnes sans abri. Le juge examinera ainsi **les démarches engagées par l'Etat pour proposer un hébergement aux personnes (les diligences qu'elle a accomplies) en tenant compte des moyens dont elle dispose**.

Cette formulation vague des diligences accomplies et des moyens de l'Administration permet au juge d'avoir une **appréciation très stricte de l'urgence** et de rejeter de nombreux référés sur le motif du défaut de carence, par exemple :

- Si l'Etat affirme qu'il a augmenté le nombre de places d'hébergement d'urgence, même de manière insuffisante²². Dans ces contentieux la question de la réalité et l'actualité de ces chiffres se pose régulièrement, de même que leur accessibilité par le public, voir à ce sujet le point 155 de l'arrêt CEDH "M.K c. France²³".
- Si l'Etat affirme que faute de moyens suffisants²⁴ pour héberger toutes les personnes qui demandent à être accueillies, il choisit d'accueillir seulement les personnes les plus vulnérables, sans pour autant donner de critères²⁵. Alors que l'article L. 345-2-2 du CASF prévoit que l'hébergement d'urgence s'adresse aux personnes en détresse sociale, médicale ou psychique, les préfets recourent à des hiérarchisations de vulnérabilités à géométrie variable, aboutissant à des restrictions d'accès au dispositif de veille sociale. Ainsi, le juge va parfois estimer que les conditions sont remplies pour des situations qui cumulent de très nombreuses vulnérabilités : "Sans abri et malgré des demandes répétées, ils n'ont pu obtenir d'hébergement d'urgence. Dans la mesure où Mme B est enceinte de huit mois et que sa fille est âgée d'un an seulement, le refus du préfet de leur procurer un hébergement

21 Lorsque ce dernier est compétent en vertu de l'article [L. 222-5](#) du CASF.

22 C.E, 4 janvier 2023, n°[470063](#) : "En dépit de l'augmentation de plus de 26 708 places entre 2017 et 2022 et des efforts de l'Etat ainsi accomplis pour accroître les capacités d'hébergement d'urgence à Paris et dans la région d'Ile-de-France, l'ensemble des besoins les plus urgents, en constante augmentation, ne peut être satisfait."

23 CEDH, arrêt M.K. et autres c. France, du 8 déc. 2022, Requêtes n°[34349/18](#), [34638/18](#) et [35047/18](#) : "La Cour relève que si les requérants demandent à connaître les sources des informations utilisées par le Gouvernement, celui-ci ne les fournit pas."

24 "Le juge reconnaît en somme que « nécessité fait loi » et que l'administration peut se soustraire impunément à des obligations découlant de textes théoriquement contraignants en invoquant un manque de moyens ou le caractère exceptionnel d'une situation. Au lieu d'obliger l'administration à adapter ses moyens à ses obligations, celles-ci sont indexées sur les moyens disponibles, comme si l'insuffisance de ces moyens ne dépendait en rien de l'action gouvernementale."(Extrait de Danièle Lochak. ["Mettre à l'abri... l'administration, Le Conseil d'Etat, le Covid et les étrangers"](#), Délibérée, 2020/3 (11), p. 21-25).

25 CE, ord n° [469654](#) du 26 déc. 2022 : " [...] Le refus du préfet de procurer un hébergement d'urgence à Mme B et M. A ne révèle pas, compte-tenu de la présence de familles encore plus vulnérables dans un contexte de saturation des hébergements d'urgence, une situation justifiant que soit ordonné, au motif d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'hébergement d'urgence, de prendre les mesures pour mettre à l'abri cette famille."

d'urgence révèle, **eu égard à la situation particulière de cette famille qui la place sans doute possible parmi les familles les plus vulnérables**, une carence de l'Etat justifiant que soit ordonné, au motif d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'hébergement d'urgence, de prendre les mesures pour mettre à l'abri cette famille²⁶".

Progressivement, le Conseil d'Etat a ainsi admis que dans le cadre du référé liberté, le préfet ne soit tenu qu'à une obligation de moyens dans la mise en œuvre du dispositif de veille sociale du fait de l'office particulier du juge des référés, consistant à statuer en urgence et se limitant à "**modifier l'ordre de la file d'attente des demandeurs**"²⁷. Néanmoins, la loi énonçant une obligation de résultat quant à cette mise en œuvre, le préfet ne peut refuser une demande de prise en charge d'une personne en fonction de critères de vulnérabilité qu'il choisit lui-même. Cette obligation serait alors sanctionnée à l'occasion d'un recours au fond (recours en excès de pouvoir²⁸ ou recours plein contentieux dans le cadre d'une action en responsabilité).

Si la personne remplit les conditions du référé liberté mais que la prise en charge dans le cadre du dispositif de veille sociale fait défaut, le juge peut ordonner au préfet de proposer un hébergement, en assortissant éventuellement son injonction d'une astreinte. La décision du juge n'est pas susceptible d'appel, mais elle peut faire l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat dans un délai de 15 jours.

RÉFÉRÉ SUSPENSION

Il s'agit aussi d'une procédure d'urgence permettant de saisir le juge administratif afin qu'il **suspende** la décision de refus du préfet ou du président du conseil départemental de prendre en charge ou de maintenir une personne dans un hébergement d'urgence. Ce refus est très souvent implicite, c'est-à-dire qu'aucune proposition d'hébergement n'a été faite, malgré les démarches engagées par la personne. Pour obtenir la suspension, le demandeur doit justifier de l'urgence, démontrer une raison sérieuse de contester la décision de refus et saisir le tribunal, en parallèle et via un avocat, d'un recours en excès de pouvoir pour obtenir l'annulation de la décision ultérieurement.

L'intérêt de ce référé est que l'appréciation de la condition d'urgence par le juge est moins stricte que dans le cadre du référé liberté. Le juge se prononce dans un délai variant entre 48 heures et quelques semaines, en fonction de l'urgence de la situation. La décision en référé n'est pas susceptible d'appel, mais elle peut faire l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat dans un délai de 15 jours.

Le tribunal administratif de Grenoble²⁹ a ainsi suspendu une décision orale de refus du préfet de prendre en charge une famille faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) en estimant que le jeune âge et l'état de santé des enfants permettait de caractériser l'urgence de la situation. Dans ce cas le juge qui suspend la décision peut enjoindre au préfet de faire une proposition d'hébergement à la famille ou alors de réexaminer sa situation. En pratique dans cette hypothèse, le référé liberté est

26 C.E., ord. n°[469676](#) du 26 déc. 2022

27 Conclusion du rapporteur public J. Lessi du 13 juill. 2016, sous les arrêts n°[388317](#), [399829](#), [399834](#), [399836](#), [400074](#).

28 Voir *infra* p.11

29 T.A. Grenoble, ord. n°210897, 20 mai 2021.

davantage utilisé. Le référé suspension sera plutôt mobilisé pour demander la suspension d'une décision de fin de prise en charge.

RÉFÉRÉ MESURES UTILES

Il s'agit du troisième type de référé administratif. Il permet de demander au juge de prescrire toutes les mesures utiles qui ne peuvent pas être obtenues avec les deux autres référés. La première condition à remplir est donc la subsidiarité du recours : **la mesure doit être un remède que le requérant ne peut obtenir par une autre voie de droit³⁰**.

En matière d'accès à l'hébergement d'urgence, le tribunal administratif de Paris a jugé qu'une requête introduite par la voie du référé mesures utiles est recevable lorsque l'état de carence de l'Etat ne peut être caractérisé dans le cadre d'un référé liberté afin de démontrer l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale qu'est le droit à l'hébergement³¹.

La deuxième condition est la preuve d'une situation d'urgence. Le juge l'apprécie moins sévèrement que dans le cadre du référé liberté ou suspension. Le recours peut donc s'avérer utile pour demander l'accès à l'hébergement d'urgence de personnes isolées à la rue qui ne seraient pas considérées comme suffisamment vulnérables pour prétendre exercer un référé liberté. Comme pour les autres référés, **l'urgence est appréciée au jour où le juge statue** et elle doit être détaillée.

De plus, les mesures demandées au juge ne doivent pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative. Cette condition a été délimitée par la jurisprudence, qui considère par exemple que le juge ne peut empêcher l'exécution d'une décision administrative, même celle refusant la mesure, sauf s'il s'agit de prévenir un péril grave³², ou que **le rejet implicite opposé par une collectivité n'est pas une décision administrative au sens du référé mesures utiles, donc il n'est pas interdit au juge d'y faire obstacle³³**. Enfin, les mesures utiles demandées ne doivent pas se heurter à une contestation sérieuse, le juge apprécie donc l'évidence des intérêts juridiquement protégés (ex : une autre action en cours qui empêcherait le juge de se prononcer).

RECURS EN EXCÈS DE POUVOIR

Dans le cadre du contentieux relatif à l'hébergement d'urgence, le recours en excès de pouvoir est introduit **en parallèle d'un référé suspension**. En pratique, le temps que ce recours au fond soit audiencé devant le tribunal, le référé suspension aura déjà été examiné par le juge. Si celui-ci a ordonné une prise en charge, le recours en excès de pouvoir devient alors sans objet, sauf si l'autorité compétente a entre-temps pris une décision de fin de prise en charge.

Dans le cadre de ce recours, **l'obligation de résultat qui pèse sur le préfet en vertu de la loi (art. L345-2-2 CASF) est examinée strictement par le juge du fond**. Ainsi, en 2023, le tribunal administratif de Toulouse³⁴ a jugé que : "Indépendamment des règles gouvernant l'office du juge des référés et notamment du juge du référé liberté, il résulte de ce qui précède, ainsi que du caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence (...), qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'examiner, pour apprécier la légalité de la décision

30 CE, 5 fév. 2016, n°[393540](#) et [393541](#)

31 T.A. Paris, 20 oct. 2018, n°[181925/9](#) ; 22 oct. 2018, n°[1818273](#)

32 CE, Scté PariSeine, 16 nov. 2011, n°[353172](#)

33 CE, 18 juill. 2006, n°[283474](#).

34 T.A. Toulouse, ord. n°[2303952](#), 28 fév. 2024

de refus ou de fin de prise en charge qui lui est soumise par le requérant, si sa situation est de nature à lui ouvrir droit à l'accueil ou au maintien dans le dispositif d'hébergement d'urgence, sans qu'il y ait lieu pour lui de tenir compte des capacités de ce dispositif, contrairement à ce qu'il en est devant le juge des référés urgents."

RE COURS CONTRE UNE DÉCISION ADMINISTRATIVE À PORTÉE GÉNÉRALE

Au-delà des recours individuels, les associations et les personnes peuvent également former des recours contentieux contre les décisions de l'Administration ayant une portée générale ou règlementaire. En pratique il s'agit souvent d'instructions ou de circulaires. Pour être contestées devant le juge administratif dans ce cadre, ces décisions doivent contenir des dispositions impératives ayant un impact sur la situation juridique des personnes³⁵. Ces décisions peuvent être contestées via un référé administratif, un recours en excès de pouvoir³⁶, ou encore un recours plein contentieux. Elles peuvent être attaquées même si elles n'ont pas été publiées, à condition de pouvoir les révéler³⁷.

RE COURS PLEIN CONTENTIEUX CONTRE UN REFUS SYSTÉMATIQUE DE PRISE EN CHARGE

Hormis les procédures d'urgence, une association ou un département peut engager la responsabilité de l'autorité compétente pour sa carence dans la prise en charge de personnes relevant de sa compétence de principe.

En effet, en vertu de l'article L121-7, 8° du CASF : "Sont à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale : 8° Les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion, mentionnées aux articles L345-1 à L345-3 ;". L'article L134-1 ajoute que : " Le contentieux relevant du présent chapitre comprend les litiges relatifs aux décisions du président du conseil départemental et du représentant de l'Etat dans le département en matière de prestations légales d'aide sociale prévues par le présent code."

Pour saisir le tribunal administratif d'un recours au fond, il faut d'abord former **un recours administratif préalable obligatoire** devant l'autorité qui a pris la décision (art. L134-2 CASF). Le tribunal est alors saisi d'un **recours plein contentieux** qui permet d'obtenir du juge qu'il annule la décision administrative et qu'il accorde ou non la prestation demandée³⁸. Les recours administratifs doivent être exercés dans un délai de deux mois suivant la notification de la décision de rejet³⁹.

Le Conseil d'Etat a ainsi confirmé la condamnation du département à réparer le préjudice financier d'une association gestionnaire d'un CHRS pour avoir refusé la prise en charge de femmes isolées, enceintes et ou sans abri au motif qu'elles ne disposaient pas d'un titre de séjour⁴⁰. Le Conseil d'Etat a également condamné l'Etat en 2022 à verser 1 272 464€ au

35 C.E., Sect., arrêt n°[233618](#) du 18 déc. 2002, Dame Duvignères ; CE. arrêt n°[418142](#) du 12 juin 2020, GISTI.

36 C.E., arrêt du 26 avril 2018, n°[407989](#) ; T.A. Rouen, arrêt n°[2102218](#) du 22 nov. 2022

37 C.A.A Marseille, arrêt n°[21MA03235](#) du 14 nov. 2022.

38 Art. [R. 772-5 CJA](#); C.E., 3 juin 2019, n° [423001](#), n° [422873](#), n° [419903](#)

39 Art. R. [421-1 CJA](#).

40 C.E., arrêt n°[425528](#) du 1er juill. 2020 ; [Article sur le site Jurislogement](#).

département pour avoir refusé de prendre en charge des familles en détresse relevant de sa compétence au motif qu'elles étaient placées sous OQTF⁴¹.

LES RE COURS EN CAS D'ANNONCE DE FIN DE PRISE EN CHARGE

RÉFÉRÉ LIBERTÉ

Dans une [ordonnance du 11 janvier 2013](#), le tribunal administratif a reconnu le droit au maintien de la personne dans une structure d'hébergement comme une liberté fondamentale, permettant de saisir le juge administratif en urgence dans le cadre d'une fin de prise en charge. Le juge a enjoint au préfet de proposer une orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptée à la situation de la personne, comme le prévoit la loi (art. [L.345-2-3 CASF](#)).

En 2023, le Conseil d'Etat⁴² a précisé cette obligation en relevant que dans le cas d'espèce, la DIHAL n'était pas en mesure de fournir un document attestant que la prise en charge de la personne serait maintenue conformément aux obligations posées par la loi ou de lui proposer un hébergement d'insertion. Il a dès lors enjoint à l'Etat de poursuivre la prise en charge de la famille et d'assurer leur accompagnement social.

RÉFÉRÉ SUSPENSION

Comme énoncé plus haut, le référé suspension peut aussi être utilisé pour suspendre une décision de fin de prise en charge d'une personne au titre de l'hébergement d'urgence. La personne peut ainsi revendiquer son droit au maintien en hébergement d'urgence jusqu'à obtenir une orientation adaptée à ses besoins. En 2023, le tribunal administratif de Toulouse⁴³ a ainsi rappelé que : "Le représentant de l'Etat ne peut mettre fin contre son gré à l'hébergement d'urgence d'une personne qui en bénéficie que pour l'orienter vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation, ou si elle ne remplit plus les conditions précitées pour en bénéficier."

La saisine du juge dans le cadre d'un référé suspension ne vise qu'à suspendre la décision de l'administration en raison de l'urgence, d'où la nécessité en parallèle de demander au juge administratif, via un recours en excès de pouvoir, l'annulation du refus de maintien en hébergement d'urgence.

RE COURS EN EXCÈS DE POUVOIR

En pratique, le temps que ce recours au fond soit audiencé devant le tribunal, la personne qui aura pu bénéficier d'une prise en charge ou d'un maintien aura potentiellement été remise à la rue entre-temps. Ce recours sera donc traité dans la partie suivante.

LES RE COURS EN CAS DE REMISE À LA RUE

En pratique, il arrive qu'une personne demande de l'aide à une association une fois qu'elle a déjà été remise à la rue car elle n'était pas en mesure d'obtenir de l'aide en amont de la fin de prise en charge en hébergement d'urgence.

41 C.E., arrêt n°[458724](#) du 22 déc. 2022.

42 CE, ord. n°[470063](#), 4 janv. 2023

43 T.A. Toulouse, ord. n°[2303925](#), 17 juillet 2023

RÉFÉRÉ LIBERTÉ

La personne peut former cette procédure d'urgence soit en invoquant le droit d'accès à hébergement d'urgence (art. [L. 345-2-2](#) du CASF), soit en invoquant le droit au maintien (art. [L. 345-2-3](#) dudit code), dans l'hypothèse où elle est déjà sortie du dispositif et se trouve sans solution d'hébergement⁴⁴.

RÉFÉRÉ SUSPENSION

Le référé suspension peut être utilisé dans l'hypothèse où la fin de la prise en charge en hébergement d'urgence a déjà eu lieu, suite à la décision de l'autorité compétente, qu'elle ait été notifiée ou non à la personne. Le tribunal administratif de Toulouse⁴⁵ a ainsi estimé en 2023 que l'urgence était caractérisée pour une famille contrainte de dormir à la rue après qu'une décision du préfet ait mis fin à leur prise en charge, alors que la famille comprenait une mère enceinte de 7 mois avec des problèmes de santé et un enfant en bas âge. Le juge a ajouté que **le défaut d'examen particulier et individualisé de la situation de cette famille** apparaissait ainsi propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

RE COURS EN EXCÈS DE POUVOIR

Comme énoncé plus haut, il est plus que probable qu'entre la date d'introduction de la requête en excès de pouvoir et l'audience, la personne prise en charge aura déjà été remise à la rue⁴⁶. Dans ce cas, le recours en excès de pouvoir lui permet de demander une nouvelle prise en charge au sein du dispositif de veille sociale. Le tribunal administratif de Toulouse dans un jugement de 2024⁴⁷, use de la même motivation que dans le cadre du référé suspension précité⁴⁸.

Le juge ajoute que le préfet a commis une erreur de droit car : " *En fondant la décision contestée sur le nombre de nuitées dont avaient déjà bénéficié les requérants et sur le caractère dérogatoire et limité dans le temps du dispositif d'hébergement d'urgence, le préfet de X s'est fondé sur une condition étrangère aux critères prévus par les dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles, qui ne prévoient pas de limite de durée du dispositif d'hébergement d'urgence.*".

Dans ce jugement, le juge retient également que le recours est excès de pouvoir n'est pas privé d'objet au jour où le juge statue, car la décision de fin de prise en charge attaquée a été abrogée et non retirée, et qu'elle a reçu exécution, ainsi les personnes ont bien été mises à la rue même si entre-temps, elles ont été à nouveau hébergées par le préfet⁴⁹.

44 T.A. Paris, ord. n°2328146/9, 11 déc. 2023 ; T.A. Marseille, ord. n°2006800, 14 sept. 2020, ord. n°2111209 du 31 déc. 2021, ord. n°2205312 du 5 juill. 2022, ord. n°2006800, 14 sept. 2020, ord. n°2303789 du 26 avril 2023, ord. n°2208472 du 14 oct. 2022.

45 T.A. Toulouse, ord. n°[2305499](#), 18 septembre 2023.

46 C.A.A Bordeaux, arrêt n°[18BX01990](#) du 11 avr. 2019

47 T.A. Toulouse, ord. n°[2303952](#), n°[2304487](#), n°[2303847](#) du 28 fév. 2024.

48 T.A. Toulouse, ord. n°[2303925](#), 17 juillet 2023.

49 "En l'espèce, la décision attaquée par les requérants n'a pas été retirée par le préfet de X, et si postérieurement à l'introduction de sa requête, celui-ci a de nouveau hébergé les requérants et peut ainsi être regardé comme ayant abrogé sa décision initiale, il ressort des pièces du dossier que celle-ci a reçu exécution. Par conséquent, cette circonstance ne peut avoir pour effet de priver d'objet le recours dirigé contre la décision (...)".

L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Lorsque l'administration est condamnée par le juge administratif à prendre une mesure, elle a l'obligation d'exécuter cette décision à partir du moment où elle acquiert force exécutoire. Si elle refuse, la personne qui a obtenu la décision en sa faveur peut :

- **Saisir le juge administratif de l'exécution** sur le fondement de l'article [L. 911-1 et suivants](#) du Code de justice administrative (CJA) pour qu'il enjoigne à l'Administration de prendre la mesure ordonnée dans un certain délai. A cette occasion le juge peut prononcer une astreinte⁵⁰ dont il fixe le montant journalier, ou ordonner sa liquidation si la décision initiale en avait fixé une. Dans le premier cas, la personne devra ensuite demander la liquidation de l'astreinte au juge⁵¹. Lors de cette audience, le juge pourra, le cas échéant, procéder à la liquidation de l'astreinte initialement prononcée. Il restera cependant libre de la moduler ou de la supprimer. Il pourra également décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée à la personne, mais affectée au budget de l'État.
- **Saisir le juge administratif d'un référé liberté** en arguant que le défaut d'exécution de la décision de justice par l'Administration porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au recours effectif⁵² (art. 13 CESDHLF⁵³). Voir ci-dessous, "les recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme".
- **Saisir le juge administratif d'une action en responsabilité** pour demander la réparation de son préjudice lié à l'absence d'exécution de la décision de justice.

LES RECOURS DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Lorsque l'Administration refuse d'exécuter une ou plusieurs décisions exécutoires du juge administratif l'enjoignant à proposer un hébergement d'urgence à une personne, et que toutes les voies de recours ont été épuisées, celle-ci peut **saisir la Cour européenne des droits de l'Homme** (CEDH) de deux façons :

REQUÊTE AUPRÈS DE LA COUR

Toute personne s'estimant victime de la violation d'un de ses droits ou libertés garanties par la CESDHLF peut saisir la Cour d'une **requête** sous réserve de remplir certaines conditions de recevabilité. Le droit à l'hébergement d'urgence n'est pas protégé de manière autonome par la Convention, mais d'autres droits et libertés peuvent s'y rattacher :

- Le droit au procès équitable (art. 61 CESDHLF)
- Le droit à la vie (art. 2 CESDHLF)

50 L'astreinte est une condamnation à verser une somme d'argent par jour de retard dans l'exécution d'une décision de justice pour inciter l'Administration à s'exécuter. Pour plus d'informations, ([page du tribunal administratif de Paris](#)).

51 Voir l'article dédié sur le site [Village de la justice](#).

52 Voir CEDH, arrêt du 8 déc. 2022, M.K. et autres c. France, [n°34349/18, 34638/18 et 35047/18](#); arrêt du 23 nov. 2023, S.A. et autres c. France, n°40429/19 et 53466/21.

53 Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

- La prohibition des traitements inhumains et dégradants, comprenant le droit au respect de la dignité humaine (art. 3 CESDHLF) (CEDH, arrêt n°60125/11, V.M. et autres c. Belgique)⁵⁴
- Le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance (art. 8 CESDHLF)

En 2022 et 2023, la France a été condamnée par la CEDH⁵⁵ pour la violation du droit au procès équitable pour son refus d'exécuter des ordonnances de référés enjoignant l'Etat à héberger en urgence des demandeurs d'asile vivant à la rue⁵⁶.

DEMANDE DE MESURES PROVISOIRES⁵⁷

Lorsque la personne a introduit une requête devant la Cour, elle peut lui demander des **mesures provisoires** en attendant que cette dernière statue. Il s'agit de mesures d'urgence qui s'appliquent lorsqu'il existe **un risque imminent de dommage irréparable** pour une personne. Ces mesures sont applicables dans des domaines limités, en cas de menaces contre la vie ou de traitements inhumains et dégradants (Article 39 du règlement de la convention - Voir "[Présentation générale des mesures provisoires](#)", CEDH).

54 La Cour a considéré que les autorités nationales n'ont pas dûment pris en compte la vulnérabilité des requérants, demandeurs d'asile, et de la gravité de la situation de dénuement dans laquelle ils se sont trouvés en vivant à la rue et en étant dans l'incapacité à répondre à leurs besoins les plus élémentaires durant plusieurs semaines (pt. 137) : "La Cour estime que les requérants ont ainsi été victimes d'un traitement témoignant d'un manque de respect pour leur dignité et que cette situation a, sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle considère que de telles conditions d'existence, combinées avec l'absence de perspective de voir leur situation s'améliorer, ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention et constituent un traitement dégradant." (pt.162). Néanmoins, cet arrêt n'est jamais devenu définitif et n'a donc jamais produit d'effets juridiques (CEDH, arrêt Grande chambre, 17 nov. 2016, n°60125/11)

55 CEDH, arrêt du 8 déc. 2022, M.K. et autres c. France, n°[34349/18, 34638/18 et 35047/18](#) ; S.A. et autres c. France, n°[40429/19](#) et [53466/21](#).

56 "153. (...) la Cour réaffirme qu'aux termes de sa jurisprudence constante, une autorité de l'État ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice (Tchokontio Happi, précité, § 50)." ; "161. La Cour déplore l'entièvre passivité des autorités administratives compétentes en ce qui concerne l'exécution des décisions de la juridiction administrative dans le ressort de laquelle elles se trouvaient, en particulier pour des litiges portant sur la protection de la dignité humaine."