Le droit à l'hébergement d'urgence, une brèche dans la digue des droits fondamentaux ?

Par MARC UHRY, *Fondation Abbé Pierre* et CLAIRE ZOCCALI, *Avocate au barreau de Lyon*

En reconnaissant que le droit à l'hébergement d'urgence est une liberté fondamentale, la juridiction administrative en dessine les contours, distinguant les ayant-droit susceptibles d'invoquer la carence de l'État devant le juge lorsque cette liberté est bafouée et les autres, ceux qui en sont exclus.

Pendant longtemps l'accueil d'urgence, dans des conditions sommaires, avait été inconditionnel. Puis progressivement, la question des conditions d'accès s'est posée au fil des années 2000, sous une double pression.

D'une part, la complexification des statuts des migrants a multiplié les situations de personnes fondées à se maintenir sur le territoire sans être pour autant éligible ni au travail ni aux dispositifs habituels de solidarité. Elles n'ont ainsi d'autre choix que de recourir aux mécanismes « inconditionnels de l'urgence». Les titres de séjour temporaires se sont multipliés, autorisant des séjours de 3 mois à un an, l'accès à un titre de séjour permanent ou à la nationalité française s'est complexifié, le plein droit a laissé la place au pouvoir discrétionnaire de l'Administration. Les vagues successives de nouveaux citoyens de l'Union européenne en droit de circuler librement ont été soumises à un droit au travail restreint pendant des périodes pouvant aller jusqu'à 7 années.

D'autre part, l'affirmation de la Loi du 5 mars 2007 sur le logement opposable (Loi Dalo) fait des dispositifs d'hébergement un moyen par lequel l'État peut satisfaire son obligation d'avoir à loger les personnes reconnues prioritaires par les Commissions de médiation. Pour que l'État puisse satisfaire à ses obligations, il faut qu'il y ait de la place dans les centres d'hébergement. Pour qu'il y ait de la place, il faut notamment que ceux qui y entrent puissent en sortir.

En filigrane, la bonne administration voudrait donc que les personnes qui entrent dans un dispositif d'hébergement soient éligibles aux dispositifs permettant d'en sortir, notamment au logement social, dont l'accès requiert des conditions de séjour régulièrement resserrées.

Alors que les tribunaux administratifs considéraient, à travers une lecture littérale de la Loi Dalo, qu'aucune condition de séjour ne présidait à l'éligibilité au Droit au logement opposable aux fins d'hébergement, la Cour Administrative d'Appel de Lyon a entériné une logique de contagion des critères d'éligibilité par un arrêt du 7 mars 2011, en conditionnant l'éligibilité au Dalo à la régularité du séjour.

Le 10 février 2012, une ordonnance du Conseil d'État décide qu'il *« appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale »* et *« qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut faire apparaître (…) une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée »*.

Par cette intervention du juge administratif, le droit à l'hébergement d'urgence a rejoint le rang des libertés fondamentales. Parce qu'il doit être reconnu et garanti par la puissance publique, il donne lieu à des décisions administratives soumises au contrôle du juge. Parce qu'il s'agit d'un droit fondamental, il est opposable en urgence devant un tribunal, qui dispose alors de moyens de contraintes forts sur l'administration.

L'hébergement d'urgence, qui émarge au rang des droits sociaux, devient donc un droit créance, en ce qu'il oblige en une action positive de l'État.

Le Conseil d'État a tranché : il en va de la survie des personnes concernées, à tout le moins il en va de leur dignité, il n'est pas question de transiger sur l'éligibilité du droit à vivre et au respect de la dignité de chacun. Pour autant, à travers deux de ses ordonnances sur le droit constitutionnel et fondamental à l'asile - « Nzuzi » et « Panokheel » de 2010 – le Conseil d'Etat précise qu'il y a des conditions à ce que le maintien d'une personne à la rue constitue une carence de l'État : il évoque une exceptionnelle gravité en raison de l'âge, de l'état de santé, de la composition familiale du requérant.

Devant le juge de l'urgence, la situation de détresse susceptible d'engager la responsabilité de l'État et donc de le contraindre à héberger s'apprécie in concreto, au cas d'espèce.

Au printemps 2012, la fin du « Plan Hivernal » voyait une contraction des capacités d'hébergement d'urgence, se soldant traditionnellement par des expulsions (sans procédure contentieuse, la voie de fait étant une pratique répandue dans le secteur de l'hébergement...) et par l'interruption des dispositifs d'accès pour pouvoir faciliter la fermeture de certains centres ouverts ponctuellement.

Aussitôt, plusieurs référés-liberté et référés-suspension furent lancés par les personnes sans-abri ou immédiatement menacées de le devenir malgré leur sollicitation des dispositifs d'urgence sociale, qui ne parvenaient pas à leur répondre positivement.

Dans un premier temps, pour le dire simplement, il suffisait de démontrer les diligences accomplies par les requérants, comparés aux efforts consentis par l'État pour satisfaire à son obligation d'avoir à loger. La majorité des requérants fut satisfaits, d'autres furent déboutés, notamment lorsqu'ils avaient bénéficié de propositions qu'ils n'avaient pas honorées ou qu'il était considéré que leur responsabilité personnelle était trop manifestement engagée dans la constitution de leur situation.

Au printemps 2013, devant une nouvelle contraction des dispositifs d'urgence, mais aussi une politique de fermeté avec les habitations de fortune (squats, bidonvilles), une nouvelle série de référés suspension et liberté s'est manifestée auprès des tribunaux administratifs.

Dès lors les décisions des tribunaux et leurs motivations sont devenues plus complexes, traversées par les incohérences et les télescopages de textes et de jurisprudences de référence.

Les tribunaux administratifs ont débouté les requérants lorsqu'il s'agissait d'hommes isolés en bonne santé ou insuffisamment malades, considérant que le fait qu'ils soient à la rue, sans solution malgré les sollicitations aux dispositifs d'urgence, ne constitue pas en soi une situation de détresse suffisante à engager la carence de l'État.

Dans le même temps, les familles avec enfants se voyaient reconnaître la légitimité de leur requête :

> *« Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce, compte tenu de la situation de famille de M. et et Mme, la carence de l'État dans son obligation d'assurer un hébergement d'urgence à des personnes sans abri est caractérisée et constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale des requérants ; qu'en conséquence, il y a lieu d'enjoindre au préfet du Rhône de proposer à M. et Mme et leurs enfants, dans un délai de quatre jour suivants la notification de la présente, un hébergement d'urgence ». (TA Lyon, 4 avril 2013, n°1302164).*

La carence de l'État a également été reconnue pour une femme isolée malade.

> *« Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'un syndrome de Cushing a été diagnostiqué chez Mme ; que les conséquences de cette maladie sont une importante prise de poids, une très grande fatigabilité, des douleurs et une aggravation de son diabète; que, dans les circonstances de l'espèce, alors même que Mme a bénéficié d'une solution d'hébergement jusqu'au 31 ami 2013 dans le cadre du dispositif fiancé par l'État puis d'une semaine supplémentaire financée par la solidarité, elle justifie que sa situation médicale très lourde rend impérative une mise à l'abri dans les meilleurs délais »(TA Lyon, 5 août 2013, n°1305450).*

Puis, cette distinction entre familles et isolés, entre bien portants et malades, s'est encore complexifiée.

Saisis sur la liberté fondamentale du droit à un hébergement d'urgence, les juges ont été amenés à statuer sur le bien-fondé de la présence en France des requérants, ce qui relève pourtant d'autres procédures.

Pour déterminer si la carence de l'État portait une atteinte grave au droit fondamental à l'hébergement d'urgence, la situation de détresse d'une personne est venue se confronter à sa situation administrative d'étranger au regard du séjour. Des familles sans abri se sont ainsi vues déboutées de leurs requêtes, au motif qu'elles n'établissaient pas ne pas pouvoir rentrer dans leur pays d'origine, trouver des solutions qui les résoudraient leur situation de détresse.

«Considérant que le nouveau certificat médical, en date du 6 mai 2013,produit pas les requérants, confirme la gravité du handicap de leur fille mais ne contredit pas pour autant l'avis du médecin de l'agence régionale de santé ; que par suite, les requérants, qui ont bénéficié d'un hébergement jusqu'au 13 ami 2013, ne font état d'aucune diligence pour se conformer à la décision leur faisant obligation de quitter le territoire ; que par suite ils ne sont pas fondés à soutenir que la préfète de la Loire a porté une atteinte grave et manifestement illégale à l'une de leurs libertés fondamentales». (TA Lyon, 7 juin 2013, n°1303654).

« Considérant que les requérants qui ne sont pas dépourvus d'attaches en Roumanie où M. travaillait dans le secteur du bâtiment, n'établissent pas se trouver dans l'impossibilité de retourner dans leur pays d'origine alors qu'ils ne contestent pas se trouver en situation irrégulière sur le territoire français et y vivre exclusivement du dispositif d'assistance sociale ; que la famille peut dans cette attente bénéficier du dispositif de veille sociale mobile (...) ». TA Lyon, 5 août 2013, n°1305451

Par un arrêt du 18 septembre 2013, le Conseil d'État entérine cette exclusion de l'étranger en situation irrégulière, de l'opposabilité du droit fondamental à l'hébergement d'urgence devant le juge. Le droit au séjour conditionne le droit à la dignité de l'étranger sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale sauf à justifier d'une détresse suffisamment grave qui ferait obstacle à son départ dans son pays d'origine.

« Considérant qu'il incombe au juge des référés 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 santé et de la situation de famille de l'intéressé ; que s'agissant cependant de ressortissants étrangers dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement contre laquelle les voies de recours ont été épuisées, le droit à l'hébergement d'urgence ne peut être utilement revendiqué qu'en cas de circonstances particulières faisant apparaître, pendant le temps strictement nécessaire à leur départ, une situation de détresse suffisamment grave pour faire obstacle à ce départ ». (CE, 18 septembre 2013, n°372229).

Alors par une analyse au cas par cas, les décisions dessinent des catégories de justiciables, dont sont a priori proscrits les isolés, saufs s'ils ont une pathologie particulière et les familles ne pouvant pas justifier d'un droit au séjour. La distinction entre familles et personnes isolées, entre malades et bien portants, entre nationaux et étrangers, entre titulaires et non titulaires d'un droit de séjour n'est prévue par aucun texte et elle clive pourtant les décisions.

Gageons qu'il faudra attendre encore longtemps avant de savoir comment la Cour de justice de l'Union européenne interprétera les décisions des juridictions administratives françaises. Celles-ci pourraient certes poser des questions préjudicielles à la CJUE pour arbitrer sur certaines tensions entre le droit interne et le droit de l'Union européenne, mais le juge administratif français ne semble pas à ce jour souhaiter se saisir de cet éclairage.

Gageons qu'il faudra attendre encore longtemps avant de savoir ce que la Cour européenne des droits de l'homme pense de ces distinctions catégorielles de fait dans l'exercice d'une liberté fondamentale attachée au statut de personne humaine en ce qu'elle est constitutive du droit à la vie, à la vie privée et familiale et doit s'exercer sans distinction fondée sur la nationalité, l'état de santé, la situation de famille...

Juger les situations en l'espèce et pas de manière générale est une des grandes protections acquises au XIXème siècle et il est important de protéger ce principe. Mais celui-ci est maltraité dès lors qu'il sert de prétexte à trier le bon grain de l'ivraie en produisant des sous-catégories, permettant de restreindre la responsabilité de l'État dans la garantie d'une liberté fondamentale.

Les contraintes de gestion ne peuvent pas suffire à restreindre l'universalité d'accès aux services qui conditionnent la jouissance de droits fondamentaux, car ce débat met en jeu l'un des piliers les plus puissants de la légitimation du régime républicain : les droits de l'homme. C'est précisément sur une imprescriptible universalité que s'enroule notre affirmation politique et institutionnelle.

La question qui se pose aujourd'hui est donc celle de la définition d'une politique publique qui permettra à l'État de respecter ses obligations vis à vis du droit fondamental à l'hébergement d'urgence, qu'elle soit de moyens ou de résultat. Le droit de séjour en France ou la situation familiale ne devraient pas conditionner, même de manière indirecte, l'accès au droit à l'hébergement d'urgence, dès lors qu'il est reconnu comme une liberté fondamentale.

Nous ne sommes pas contraints d'attendre les décisions d'instances supérieures pour faire vivre un débat de fond.

Le pouvoir judiciaire participe à la fonction stratégique de la légalité dans la constitution du politique, mais aux côtés d'autres. Devant une situation aussi nouée, ce n'est probablement pas devant les instances judiciaires que se réglera cette tension, mais dans le cadre du débat public, qu'il appartient à tous les défenseurs des droits et libertés fondamentales de faire vivre. Pour reprendre la célèbre formule posée par Cicéron il y a 2 000 ans, comme source du droit, il s'agit de savoir jusqu'où la Cité se donne l'obligation de *« protéger un humain pour le seul fait qu'il est humain »*.

Non seulement la taxe sur la chambre à coucher pousse les gens vers la pauvreté, mais elle constitue également une violation du droit au logement

Par THOMAS BIGNAL, *Assistant chargé de mission, FEANTSA*

Suite à une visite officielle de 14 jours au Royaume-Uni, le Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement adéquat (dans le cadre du droit à un niveau de vie adéquat et à la non discrimination dans ce contexte), Mme Raquel Rolnik, a publié un communiqué de presse qui, malgré quelques louanges concernant les dispositions britannique sur le logement à prix modéré, a également été très critique vis-à-vis de certains développements récents, en particulier la taxe controversée du nom de « taxe sur la chambre à coucher » (en anglais: bedroom tax).

Entre le 29 août et le 11 septembre 2013, à l'invitation du gouvernement britannique[1], Mme Raquel Rolnik a rencontré un large spectre de représentants du gouvernement et d'acteurs. Elle a également visité plusieurs villes dans toute l'Angleterre, en Ecosse et en Irlande du Nord pour « évaluer les résultats obtenus et les problèmes rencontrés pour garantir le droit à un logement adéquat et à la non discrimination (…) conformément aux normes internationales existantes en matière de droits de l'homme »[2].

La « taxe sur la chambre à coucher » est en réalité une diminution de l'allocation versée aux personnes si la propriété qu'elles louent dans le secteur du logement social est considéré comme étant sous-occupé. Comme c'est le cas dans toute l'Europe, il y a un manque cruel de logements sociaux ou à prix modéré au Royaume-Uni. L'objectif principal de ce changement de politique est donc de libérer des logements sous-occupés afin que les familles qui ont besoin de ces pièces puissent emménager. On estime que cela permettrait également à l'état britannique d'économiser jusqu'à £465 millions par an.

Mme Rolnik a toutefois avancé l'argument selon lequel l'objectif de cette mesure était fondé sur ue mauvaise compréhension concernant le droit au logement qui « ne consiste pas à avoir une chambre n'importe où, à tout prix, sans aucun lien social », mais « consiste (…) à leur permettre d'exercer tous les autres droits, comme le droit à l'éducation, au travail, à la nourriture ou à la santé ». Mme Rolnik a continué en précisant que « quelques mois à peine après sa mise en œuvre, on sent déjà l'impact grave de cette mesure sur les personnes très vulnérables », avant de suggérer que l'on « suspende immédiatement » la taxe sur la chambre à coucher.

Le point de vue de Mme Rolnik est corroboré par un rapport récent du *False Economy Group* (« groupe sur les fausses économies ») du Congrès des syndicats britanniques, basé sur des informations en provenance de plus de 100 conseils municipaux britanniques. Les réponses

1 Un Rapporteur spécial de l'ONU ne peut réaliser de mission (c. à d. une visite formelle) dans un pays sans y être invité. Ceci est précisé dans le code de conduite code of conduct de ce type de titulaires de fonction (connu également sous le nom de « procédures spéciales »). http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/CodeofConduct_EN.pdf

2 http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/sep/11/full-statement-special-rapporteur-raquel-rolnik