

Hébergement d'urgence : défaillances de l'Etat et collectivités volontaristes



L'hébergement d'urgence relève des compétences de l'Etat. Mais sa défaillance notoire en la matière amène des départements, des communes, des intercommunalités et des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale à se substituer à lui dans la prise en charge de publics en situation de grande détresse. Certains d'entre eux ont décidé d'engager la responsabilité de l'Etat afin qu'il assume, in fine, la charge financière qui lui incombe.

L'hébergement d'urgence peut être défini « comme la mise à l'abri, pour une durée limitée, d'une nuit à quelques mois, de personnes sans domicile, proposée inconditionnellement » (1). Il se distingue de l'hébergement d'insertion, lequel tend à offrir une stabilité et à préparer une sortie en logement, en tant qu'il vise à mettre les personnes qui en bénéficient à l'abri, dans l'urgence. L'Etat est en charge de ces deux types d'hébergement.

Les obligations de l'Etat sur l'hébergement d'urgence

S'agissant de l'hébergement d'urgence, sa compétence résulte de la combinaison des articles L. 121-7, L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Pour résumer, l'Etat est tenu d'assurer à toute personne concernée, le gîte – et ce jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée vers une structure

d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement –, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, une orientation vers tout professionnel ou toute structure susceptible de lui apporter l'aide justifiée par son état, ainsi qu'un accompagnement personnalisé.

La veille sociale d'accueil

Toujours au titre de l'hébergement d'urgence, l'article L. 345-2 du CASF prévoit qu'est mis en place dans chaque département, sous l'autorité du préfet, « 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 ».

Cette veille est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), dont les missions sont listées à l'article L. 345-2-4 du CASF : recensement des places

d'hébergement, gestion du service d'appel téléphonique (le 115), propositions d'orientation adaptées aux personnes et familles concernées, etc.

En somme, la veille sociale repose notamment sur les plateformes téléphoniques du 115 qui, lorsqu'elles sont en mesure de donner satisfaction, orientent les personnes, en fonction des disponibilités, vers une place en centre d'hébergement d'urgence ou, en cas de saturation, vers une prise en charge de nuitées d'hôtel, dans des chambres recensées au préalable.

Un droit universel sans restriction de publics

L'hébergement d'urgence n'est pas limité quant aux publics concernés et bénéficie également aux ressortissants étrangers n'ayant pas vocation à se maintenir sur le territoire. Le droit à l'hébergement d'urgence concerne en effet « toute personne sans abri en situation de détresse » (art. L. 345-2-2 du CASF).

Il s'agit d'un « droit universel », selon les termes d'Arnaud Skrzyrbak, rapporteur public, dans ses conclusions sous la décision n° 458724 du Conseil d'Etat du 22 décembre 2022 (2), laquelle confirme d'ailleurs que « les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire [...] relèvent [...] du champ d'application des dispositions [...] de l'article L. 345-2-2 du CASF ». L'obligation de l'Etat en matière d'hébergement d'urgence est une obligation de résultat. Cela ressort de l'article L. 345-2-2 du CASF lui-même, ainsi que l'ont relevé divers rapporteurs publics. Ainsi, Arnaud Skrzyrbak, dans ses conclusions, affirmait que « l'Etat est tenu de tous les héberger, sans pouvoir se réfugier derrière une insuffisance de moyens dont il est le responsable. L'article L. 345-2-2 du CASF met à sa charge une obligation de résultat » (3).

Un sous-financement chronique par l'Etat

Un rapport parlementaire dénonce le fait que le budget initial alloué à l'hébergement d'urgence en loi de finances est systématiquement inférieur aux dépenses réalisées l'année précédente, de sorte que l'ouverture de nouveaux crédits en loi de finances rectificatives est nécessaire et que, dans cette attente, les organismes en charge de l'accueil et de l'hébergement sont mis en difficulté (4). En outre, le budget total final ne permet pas, en tout état de cause, de répondre à l'intégralité des besoins, le manque de places étant criant.

Des familles de plus en plus nombreuses

Partout sur le territoire, les structures en charge de la gestion du SIAO, et notamment de la gestion du 115, font état de la saturation des dispositifs d'accueil et de l'impossibilité de remplir leurs missions à l'égard de publics pourtant en situation de grande détresse. Le même constat est partagé par le monde associatif (Fondation Abbé Pierre, Observatoire des inégalités, etc.) et par les élus, que ce soit au travers de leur réseau associatif, comme France urbaine, ou individuellement. En particulier, le constat est fait de l'accroissement du nombre de familles avec enfants mineurs sans-abri pour lesquelles l'Etat ne propose aucune solution au travers du 115.

L'intervention des collectivités territoriales

Face à des situations humaines individuelles dramatiques, des collectivités territoriales, intercommunalités et CCAS se sont



■ Code de l'action sociale et des familles (CASF), art. L.121-7, L.345-2-2 à L.345-2-4.

mobilisés pour pallier l'absence de solution apportée par l'Etat à ces familles à la rue.

L'intervention des départements : une obligation légale

Il a été jugé que la prise en charge, incluant l'hébergement, des femmes enceintes ou des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans sans domicile incombe aux départements (5).

Mais le Conseil d'Etat a également, en matière d'hébergement d'urgence, dégagé un mécanisme faisant intervenir successivement l'Etat puis les départements ou inversement, à titre principal ou à titre supplétif, selon les publics en cause.

Ainsi, l'Etat doit, le cas échéant, suppléer les départements défaillants et assurer l'hébergement, éventuellement en urgence, des femmes enceintes ou des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans sans abri, et les départements doivent, le cas échéant, suppléer l'Etat défaillant et assurer l'hébergement temporaire des familles avec enfants lorsque « la santé des enfants, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exige » (6). Les départements doivent donc intervenir, à titre principal auprès des femmes enceintes et mères isolées avec enfants de moins de trois ans et, à titre subsidiaire, en cas de défaillance de l'Etat, auprès des familles avec enfants sans abri, lorsque leur santé, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exigent.

L'intervention du bloc communal : une obligation morale

Les entités du bloc communal interviennent, elles, sur le fondement d'une obligation morale : celle de ne pas laisser à la rue des familles avec enfants mineurs, le plus souvent scolarisés dans leurs établissements.

Concrètement, cela se traduit par la mise à disposition de locaux scolaires, la prise en charge de nuitées d'hôtel, l'ouverture de gymnases, voire la création de structures temporaires ou pérennes d'hébergement d'urgence.

L'engagement de la responsabilité de l'Etat

Dans sa décision susmentionnée du 22 décembre 2022, le Conseil d'Etat a admis le principe selon lequel la carence avérée et prolongée de l'Etat à prendre en charge des familles relevant de sa compétence est fautif. Il a précisé que l'obligation pour les départements de prendre en charge ces familles à titre supplétif occasionnelle, pour ces derniers, un préjudice financier correspondant aux dépenses induites par cette prise en charge qu'elles n'ont pas à assumer définitivement.

Selon la même décision, le caractère prolongé de l'impossibilité d'obtenir une place d'hébergement est regardé comme rempli au-delà d'un délai d'un mois à compter de la demande de prise en charge par une famille en remplissant les conditions légales ou de son éviction d'une structure assurant l'hébergement d'urgence relevant de la responsabilité de l'Etat.

Un argumentaire de l'Etat défaillant

En outre, la notion de carence avérée et prolongée se distingue

de celle de carence caractérisée. En somme, l'éventuelle argumentation de l'Etat tendant à démontrer les efforts consentis pour accroître le nombre de places est inopérante.

Plusieurs communes, intercommunalités et CCAS ont récemment saisi le juge administratif afin d'engager la responsabilité de l'Etat à la suite de mesures qu'ils avaient été tenus de mettre en place en vue d'apporter une solution à des familles déboutées de leur demande de prise en charge par l'Etat. Ces recours visent, outre l'obtention d'une indemnisation correspondant aux coûts assumés par ces entités, à tenter de faire réagir l'Etat afin que celui-ci alloue à sa compétence les moyens financiers nécessaires.

Le débat judiciaire ne fait que commencer.

(1) Conclusions de N. Polge sous CE, 9 décembre 2016, ministre du Logement, n°394766.

(2) Pourvoi en cassation du ministère de la Santé et des Solidarités contre l'arrêt de la cour administrative de Lyon du 30 septembre 2021 qui condamnait l'Etat à verser près d'1,3 million d'euros au département du Puy-de-Dôme. Celui-ci avait assumé les frais d'hébergement en urgence de 102 familles entre 2012 et 2016.

(3) Voir aussi dans le même sens : conclusions de Jean Lessi sous les cinq décisions du 13 juillet 2016 : Département de la Seine-Saint-Denis, n°388317 ; du Puy-de-Dôme, n°399829, n°399834, n°399836 ; ministre des Affaires sociales et de la santé, n°400074.

(4) Rapport d'information n°632 du 26 mai 2021 sur la politique d'hébergement d'urgence, par le sénateur Philippe Dallier.

(5) CE, 26 avril 2018, département du Val-d'Oise, n°407989.

(6) CE, 13 juillet 2016, département de la Seine-Saint-Denis, n°388317 ; v. aussi CE, 30 mars 2016, département de la Seine-Saint-Denis, n°382437.

(7) CAA Lyon, 30 septembre 2021, département du Puy-de-Dôme, n°19LY02979.

Agathe Delescluse, avocate,
cabinet Seban & associés