



HAL
open science

**Note sous Tribunal administratif de Mayotte, ord., 5
février 2020, M. F., req. n° 2000158 et Tribunal
administratif de Mayotte, ord., 13 février 2020, M. F.,
req. n° 2000210**

Fleur Dargent

► **To cite this version:**

Fleur Dargent. Note sous Tribunal administratif de Mayotte, ord., 5 février 2020, M. F., req. n° 2000158 et Tribunal administratif de Mayotte, ord., 13 février 2020, M. F., req. n° 2000210. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2021, 30, pp.105-111. hal-03329433

HAL Id: hal-03329433

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-03329433v1>

Submitted on 31 Aug 2021

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.



10. 2. CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Hébergement d'urgence – référé-liberté – carence de l'administration – droit des étrangers – astreinte – Mayotte

Tribunal administratif de Mayotte, ord., 5 février 2020, *M. F.*, req. n° 2000158 et Tribunal administratif de Mayotte, ord., 13 février 2020, *M. F.*, req. n° 2000210.

Fleur DARGENT, Maître de conférences en droit public, C.U.F.R. de Mayotte

À Mayotte, certainement encore plus qu'ailleurs, il est difficile de concilier les réalités sociales et matérielles, notamment en matière de logement, et les exigences – qui s'imposent aux autorités étatiques – de garantie du droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi.

En l'espèce, *M. F.*, un ressortissant comorien s'adresse au juge administratif par la voie du référé liberté afin de faire valoir son droit à un hébergement d'urgence. Le requérant soutient qu'il est dans une situation particulièrement précaire dans la mesure où il a perdu ses deux jambes à la suite d'un accident survenu en mer avec le bateau de la gendarmerie. Amputé des deux jambes, il vit depuis sa sortie de l'hôpital, avec son père, âgé de 51 ans, venu le rejoindre en

kwassa¹ depuis les Comores, dans une case en taule située sur les hauteurs de Mamoudzou, cette case étant partagée avec un couple et leurs quatre enfants. Étant donné la nécessité pour lui de se rendre à des rendez-vous médicaux qui ont lieu deux fois par semaine, il doit être assisté par son père qui le transporte sur ses épaules sur une distance de 500 mètres avec dénivelés jusqu'au lieu où il a déposé au préalable le fauteuil roulant donné par le centre hospitalier de Mayotte (CHM). Sa demande d'hébergement d'urgence lui a pourtant été refusée par un courriel du 28 janvier 2020 du Service d'accueil intégré de l'accueil et de l'orientation de Mayotte (SIAO urgence) au double motif qu'il est en situation irrégulière et qu'il n'existe pas d'hébergement d'urgence adapté aux personnes à mobilité réduite.

Il a formé un référé-liberté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lequel dispose que : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public [...] aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

Le cas de M. F. donne au juge administratif une nouvelle occasion de se prononcer sur le droit à l'hébergement d'urgence en tant que liberté fondamentale, treize ans après que le législateur a décidé de reconnaître un droit au logement opposable par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007. Toutefois, si le droit à l'hébergement d'urgence semble une composante du droit au logement, les procédures ouvertes aux justiciables ne sont pas les mêmes. Concernant le droit à l'hébergement, le recours est prévu par l'article R. 441-18 du code de la construction et de l'habitation, lequel mentionne l'accueil dans « *une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale* », ce qui induit une certaine pérennité que l'on ne trouve pas en matière d'hébergement d'urgence. En outre, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser « *que la reconnaissance du droit à un hébergement par une décision d'une commission de médiation doit constituer, pour les demandeurs qui en bénéficient, une étape vers l'accès à un logement autonome ; que, par suite, l'hébergement attribué à des demandeurs reconnus comme prioritaires par une commission de médiation doit présenter un caractère de stabilité, afin, notamment, de leur permettre de bénéficier d'un accompagnement adapté vers l'accès au logement* »². Par suite, la voie du référé-liberté est fermée, en cas de silence de l'autorité préfectorale, pour ordonner l'exécution d'une décision de la commission de médiation qui est compétente

¹ Embarcation de pêche.

² CE 22 avril 2013, req. n° 358427, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ Pambindoni* ; cf. O. LE BOT, « Le référé-liberté au secours du recours DALO ? », *AJDA* 2017, p. 1784.

dans le cadre de la demande de logement de même que pour permettre l'exécution d'un jugement DALO.

Il en va autrement en matière d'hébergement d'urgence pour lequel le requérant peut se tourner vers le recours de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Ce droit est régi par l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que « *Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'État, 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 orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'État dans le département prévue à l'article L. 345-2-4. / Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.* ». Selon l'article L. 345-2-2 du même code : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. / Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles 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.* ». L'article L. 345-2-3 de ce code précise en outre 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.* ». Et en vertu de l'article L. 121-7 même code : « *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 L. 345-1 à L. 345-3 [...]* ».

C'est en se fondant sur ces articles que le requérant s'est adressé au SIAO afin d'obtenir un hébergement d'urgence nécessaire à la poursuite de ses soins médicaux post-opératoires, eu égard à la précarité de sa situation. Sa demande lui ayant été refusée au motif qu'il est en situation irrégulière d'une part, et qu'il n'existe pas, à Mayotte, de lieu adapté aux personnes à mobilité réduite, il a engagé un recours en référé-liberté estimant la condition d'urgence remplie au regard de son état de santé et de la circonstance que son père est en situation irrégulière et peut être reconduit à tout moment. En outre, selon lui, un tel refus

porte atteinte à son droit à un hébergement d'urgence, à sa dignité, à son droit à la vie et à celui de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants au sens des articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

C'est par un revirement de jurisprudence que le Conseil d'Etat a ouvert ce recours en matière d'hébergement d'urgence, estimant que la méconnaissance des obligations qui s'imposent à l'administration peut constituer une atteinte grave à une liberté fondamentale³. Confronté au cas d'un ressortissant ivoirien privé de foyer à la suite d'un incendie et qui s'est vu refuser par le préfet une solution de relogement, le Conseil d'Etat a déclaré dans une ordonnance du 10 février 2012 qu'« *il appartient aux autorités de l'Etat 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 ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut, contrairement à ce qu'a estimé le juge des référés de première instance, faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ; 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 la santé et de la situation de famille de la personne intéressée* »⁴.

Ce faisant, le juge administratif suprême s'est détaché de l'appréciation retenue par le Conseil constitutionnel qui considérait le droit au logement comme un simple objectif de valeur constitutionnelle et a ouvert la voie à une appréciation subjective de cette nouvelle liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Depuis cette date, le juge devra apprécier de manière concrète si l'abstention ou le refus de l'autorité compétente d'accorder un hébergement d'urgence a causé une atteinte grave et manifestement illégale au requérant. Il devra pour cela, mettre en balance d'un côté l'action (ou l'inaction) de l'administration et la situation du demandeur de l'autre, étant entendu que le juge tiendra compte, d'une part, des moyens (souvent limités) en matière d'hébergement d'urgence mais aussi des conséquences qu'une carence dans l'accès à un tel hébergement a entraîné au regard notamment de l'âge, de l'état de la santé et de la situation familiale du demandeur.

⁴ CE ord., 10 février 2012, *Fofana*, req. n°356456. Cette ordonnance constitue un revirement de jurisprudence dans la mesure où jusqu'alors, le juge administratif refusait d'accepter que la carence de l'Etat dans l'attribution d'un hébergement d'urgence était susceptible de fonder un référé-liberté. Cf. CE, ord., 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin et autres*, req. n°245697.

Autrement dit, c'est une grille d'analyse pragmatique qui est proposée au juge administratif, prescrivant une certaine rigueur dans l'appréciation de la violation. Il ne suffit, en effet, pas que l'administration n'ait pas fourni un hébergement d'urgence à qui le lui demande ; il faut que cette carence soit caractérisée par une abstention délibérée et manifeste de la part de l'administration qui aurait pu agir et qui ne l'a pas fait. Le juge se montre donc conscient de la difficulté pour l'administration de fournir des places dans des hébergements d'urgence à tous les demandeurs, surtout dans des endroits où le parc locatif dédié est extrêmement restreint ou surchargé⁵. Il faut également que le requérant soit dans une situation telle que cette carence lui préjudicie gravement. C'est ainsi, par exemple, que le Conseil d'Etat a pu relever dans une ordonnance du 11 janvier 2017 que « *l'administration, qui ne dispose pas à Paris de places d'hébergement en nombre suffisant pour répondre à l'ensemble des demandes qui lui sont présentées, a dû définir un ordre de priorité tenant compte de la situation particulière des demandeurs et, d'autre part, que M.A., âgé de 24 ans, est célibataire, sans enfant et n'apporte aucune précision quant à son état de santé* ». Par suite, l'administration n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'hébergement d'urgence⁶.

C'est bien à cette analyse concrète que va se livrer le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte. Pour estimer remplie la condition de l'urgence, le juge va noter que l'état de santé du requérant est considérablement dégradé et que son père, qui est le seul à lui porter assistance, est en situation irrégulière et est susceptible d'être reconduit à la frontière à tout moment.

Concernant la question de l'atteinte grave et manifestement illégale au droit à un hébergement d'urgence, le juge relève l'absence de diligences opérées par les services compétents de l'Etat. L'argument avancé en défense selon lequel il n'existerait pas à Mayotte d'hébergement adapté aux personnes à mobilité réduite ne peut être pertinent en l'espèce au regard de l'état de santé du requérant et de la nécessité pour lui de recevoir des soins médicaux réguliers pour une durée de six semaines à compter de sa sortie de l'hôpital et de pouvoir bénéficier, pendant cette période, d'un environnement salubre.

⁵ Selon Nicolas Démoulin, député et rapporteur du Groupe de travail sur l'hébergement d'urgence, « *Malgré une hausse continue des dépenses et du nombre de places d'hébergement disponibles, les capacités des centres d'hébergement semblent aujourd'hui saturées dans certains territoires. A Toulouse, seulement 6 % des appels au 115 sont décrochés tandis qu'à Montpellier, seules 15 % des demandes d'hébergement obtiennent une solution. Dans les territoires tendus, des critères informels de priorisation des publics ont donc été mis en place, si bien que certains profils de sans-abri, comme les hommes isolés, renoncent à faire une demande d'hébergement* ». Voir Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, Conclusions du groupe de travail sur l'hébergement d'urgence, 2019, disponible sur : [Conclusions+GT+Hébergement+-+M.+Démoulin.pdf \(assemblee-nationale.fr\)](#)

⁶ CE ord., 11 janvier 2017, *M. B. A*, req. n°406154

Il en va ainsi de la situation du requérant au regard du droit au séjour, le fait qu'il soit ressortissant comorien sans titre de séjour ne constituant pas un obstacle à son droit à un hébergement d'urgence. Auparavant, le Conseil d'Etat s'était montré assez strict sur l'accès des personnes en situation irrégulière à l'hébergement d'urgence, notamment à l'égard de ceux 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 en vertu des dispositions de l'article L. 743-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il avait décidé que *« n'ayant pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, une carence constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne saurait être caractérisée, à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre de leur départ volontaire, qu'en cas de circonstances exceptionnelles »*, comme par exemple, la présence de très jeunes enfants. Si le requérant ici, n'a pas fait l'objet de telles décisions de l'administration, l'exposé de sa situation témoigne de l'extrême gravité de son état de santé.

Tenant compte de l'ensemble des éléments relatifs à la vie du requérant qui se trouve dans une situation de grande précarité du fait de son état de santé, d'un environnement insalubre et d'une assistance aléatoire apportée par son père, lui-même dans une condition incertaine, le juge estime que l'administration a violé le droit à l'hébergement d'urgence qui est octroyé à *« toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale »*. Faisant droit aux prétentions du requérant, le juge administratif a enjoint au préfet de Mayotte de lui procurer dans un délai de 48h, un lieu susceptible de l'héberger pendant la durée nécessaire à la poursuite de ses soins post-opératoires, décidant de ne pas assortir cette injonction d'une astreinte. Toutefois, le 7 février 2020, M. F. a de nouveau saisi le juge administratif, afin qu'il constate l'inexécution de l'ordonnance rendue le 5 février 2020 et qu'il enjoigne sous astreinte au préfet de Mayotte d'exécuter cette ordonnance.

Dans son ordonnance du 13 février 2020, le juge administratif rappelle classiquement l'article L. 911-4 du code de justice administrative qui dispose qu'*« en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution. / [...] Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte... »* et ceux de l'article R. 921-1-1 du même code relatif aux mesures nécessaires à l'exécution d'une décision de justice, qui énonce que dans le cas où le tribunal a ordonné une mesure d'urgence, cette demande peut être présentée sans délai ou, si le tribunal a déterminé un délai dans lequel l'administration doit prendre les mesures d'exécution qu'il a prescrites, à l'expiration de ce délai.

Constatant que le préfet de Mayotte « *n'a pas procuré de logement à M. F. ni même fait état de la moindre diligence à cette fin, alors qu'il a pu être constaté à l'audience que le requérant se trouve toujours dans une situation médicalement dégradée et dans un logement précaire et insalubre incompatible avec son état de santé* », il enjoint au préfet de Mayotte de prendre dans un délai de 72h les dispositions nécessaires afin de fournir un hébergement d'urgence au requérant susceptible de l'accueillir pendant la durée de ses soins, à peine, passé ce délai, d'une astreinte de 300 euros par jour de retard.

Cette ordonnance de référé témoigne, une fois encore, de la nécessité de tenir compte, dans l'appréciation de la violation d'une liberté fondamentale, des circonstances concrètes de la situation du requérant, mais aussi des contraintes auxquelles l'administration est soumise, surtout dans le contexte parfois tendu de l'Ile aux parfums. À l'égard du requérant, on peut affirmer que « *la modernité et la puissance du référé-liberté se trouvent, si cela était encore nécessaire, une fois de plus démontrées* »⁷.



⁷ A. DURANTHON, « Le droit à l'hébergement d'urgence constitue une liberté fondamentale », *AJDA* 2012, p. 716.