



Décision 3 avril 2020

## Conseil d'État, 2 avril 2020, Droit au logement

CONSEIL D'ÉTAT

statuant

au contentieux

N° 439763

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FÉDÉRATION NATIONALE DROIT AU LOGEMENT ET AUTRES

Ordonnance du 2 avril 2020

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 et 29 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération nationale droit au logement, la Ligue des droits de l'homme, l'association Élu/es contre les violences faites aux femmes et l'association KÂLÎ demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner à l'Etat de prendre des mesures adéquates aux fins d'identifier toutes les personnes sans abri, en habitat de fortune, en logement déclaré indigne sur le territoire, et de les mettre à l'abri ;

2°) d'ordonner à l'Etat d'instaurer des mesures sanitaires adéquates et propres à garantir la protection des personnels accompagnants et des personnes hébergées dans les hébergements collectifs notamment ;

3°) d'ordonner à l'Etat de faire procéder à un dépistage systématique du public pris en charge dans des structures qui organisent un hébergement en collectif ;

- 4°) d'ordonner à l'Etat de fournir des hébergements individuels au public pris en charge accessible à ce type d'hébergement aux fins de leur confinement ;
- 5°) d'ordonner pour ce faire la réquisition des appartements en location meublée touristique et chambres d'hôtels vacants lorsque le contingent d'hébergement individuel géré par les prestataires de l'Etat est insuffisant ;
- 6°) de prononcer, à cet effet, toutes les mesures nécessaires à l'encontre de l'Etat, notamment une astreinte de 3 000 euros par jour de retard à compter du jour suivant la date de notification de l'ordonnance à intervenir ;
- 7°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- 8°) de condamner l'Etat aux entiers dépens.

Elles soutiennent que :

- leur requête relève de la compétence du Conseil d'Etat ;
- elles disposent d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;
- la condition d'urgence est remplie eu égard, d'une part, à la gravité de l'atteinte portée au droit à la vie et à la protection de l'intégrité physique et psychique des personnes sans hébergement ou hébergées dans des logements collectifs et, d'autre part, au caractère préoccupant de la situation sanitaire française justifiant que des mesures exceptionnelles et immédiates soient prises pour assurer la protection et la mise à l'abri des personnes les plus vulnérables et pour éviter, en conséquence, la propagation du virus et l'engorgement des hôpitaux ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la vie, au droit de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants, au 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 au droit à la sécurité sanitaire ;
- plusieurs carences sont imputables à l'Etat faute d'avoir pris des mesures spécifiques pour protéger les personnes sans abri ou mal logées qui sont d'une particulière vulnérabilité et encourent un risque important d'être contaminées par le covid-19 et d'en mourir ;
- malgré le confinement ordonné par l'Etat sur l'ensemble du territoire, les personnes sans abri ou mal logées ne sont pas identifiées et ne bénéficient d'aucune aide leur permettant de s'orienter vers un hébergement d'urgence ;
- l'absence de matériel de base dans les structures d'accueil et d'hébergement, écartées de la stratégie de gestion et d'utilisation des masques mise en place par les autorités sanitaires, ne garantit pas la protection des personnels accompagnants et des personnes qui y sont accueillies ;
- la réalisation systématique de tests de dépistage sur les seules personnes relevant du droit à

l'hébergement d'urgence constitue une mesure nécessaire pour garantir de meilleures conditions d'accueil dans les structures d'hébergement, limiter la contagion de ce public et éviter la saturation en aval des services hospitaliers ;

- les solutions d'hébergement collectif sont inadéquates au regard des mesures de confinement ordonnées qui requièrent une prise en charge individualisée susceptible d'être mise en œuvre grâce à la réquisition de logements individuels et chambres d'hôtels inoccupés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 27 mars 2020, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) et l'association Droits d'urgence demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de déclarer leur intervention recevable et de faire droit aux conclusions développées par les requérantes par les mêmes moyens.

Par un mémoire en intervention et un nouveau mémoire, enregistrés les 27 et 29 mars 2020, la Fédération de la santé et de l'action sociale CGT et l'association Utopia 56 demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions développées par les requérantes. Elles soutiennent que, d'une part, la condition d'urgence est remplie tant du fait de l'intensification de l'épidémie que du danger caractérisé et imminent pour la vie encouru par les personnes sans logement et mal logées, les personnes hébergées et le personnel encadrant les structures d'accueil comme les bénévoles contribuant à l'aide sociale et, d'autre part, l'absence de mesures appropriées concernant les populations sans abri, mal logées et hébergées en urgence porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la vie de l'ensemble des personnes concernées, protégé par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au droit de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants, protégé par l'article 3 de cette convention, au droit de vivre dans un environnement sain, consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement, ainsi qu'au droit à la sécurité sanitaire qui en découle, et au 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.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 mars 2020, le ministre des solidarités et de la santé et la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales concluent au rejet de la requête. Ils soutiennent que, compte tenu des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19, aucune atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par les requérantes n'est caractérisée.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 28 mars 2020, la Fondation Abbé Pierre demande au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions développées par les requérantes. Elle soutient que, d'une part, la condition d'urgence est remplie compte tenu des risques accrus d'exposition au virus et de contamination que présentent les personnes sans abri ou mal logées et

du danger qu'elles encourent en étant logées aussi bien dans des hébergements collectifs qu'en restant dans des logements insalubres et, d'autre part, l'absence de mesures spécifiques concernant les populations sans abri, mal logées et hébergées en urgence en matière d'aide alimentaire, de tests de dépistage, d'assistance sanitaire et de matériel de base de protection, au bénéfice notamment des structures sociales et médico-sociales, porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la vie, à la protection contre les traitements inhumains et dégradants, au droit à la santé, au principe de la dignité humaine, au principe d'égalité de traitement et au droit à un logement décent.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit d'observations.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la Fédération nationale droit au logement, la Ligue des droits de l'homme, l'association Élu/es contre les violences faites aux femmes, l'association KÂLÎ, la Fédération de la santé et de l'action sociale CGT et l'association Utopia 56 et d'autre part, le Premier ministre, le ministre des solidarités et de la santé et la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 30 mars 2020 à 14 heures 30 :

- Me Froger, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Fédération de la santé et de l'action sociale CGT et l'association Utopia 56 ;
- le représentant de la Fédération nationale droit au logement ;
- le représentant de l'association KÂLÎ ;
- les représentant des ministères sociaux ;
- le représentant de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 31 mars 2020 à 18 heures puis reporté cette clôture au 1er avril 2020 à 17 heures.

Vu les nouveaux mémoires et les pièces complémentaires, enregistrés les 31 mars et 1er avril 2020, par lesquels la Fédération de la santé et de l'action sociale CGT et l'association Utopia 56 maintiennent leurs conclusions et leurs moyens ;

Vu les nouveaux mémoires et les pièces complémentaires, enregistrés les 31 mars et 1er avril 2020, présentés par la Fédération nationale droit au logement, la Ligue des droits de l'homme, l'association Élu/es contre les violences faites aux femmes et l'association KÂLÎ ;

Vu le nouveau mémoire et les pièces complémentaires, enregistrés le 1er avril 2020, présentés par le ministre des solidarités et de la santé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

**1.** Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais ». Aux termes de l'article L. 521-2 de ce code : « 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 ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service 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 ».

Sur les interventions :

**2.** Le GISTI, l'ACAT et l'association Droit d'urgence, d'une part, la Fédération de la santé et de l'action sociale CGT et l'association Utopia 56, d'autre part, justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de la Fédération nationale droit au logement et autres. Leurs interventions sont, par suite, recevables. Il en va de même de l'intervention de la Fondation Abbé Pierre.

Sur l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

**3.** Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature

n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

4. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ainsi que le droit de recevoir les traitements et les soins appropriés à son état de santé constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article, de même que la liberté d'aller et venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle qui implique en particulier qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui.

Sur les circonstances :

5. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux et sa propagation sur le territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par des arrêtés des 17, 19, 20, 21 mars 2020.

6. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020 modifié par un décret du 27 mars 2020, le Premier ministre a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires.

Sur la demande en référé :

7. La Fédération nationale Droit au logement et autres soutiennent que les mesures prises par l'Etat dans le cadre de l'épidémie de covid-19 sont insuffisantes pour assurer une protection efficace aux personnes sans domicile ou ne bénéficiant que d'un logement indigne, y compris les étrangers dont la demande d'asile a été rejetée. Pour qu'il soit remédié à cette situation, ils demandent au juge des référés du Conseil d'Etat d'ordonner à l'Etat d'instaurer des mesures sanitaires propres à garantir la protection des personnes sans domicile et des personnels accompagnants en assurant un confinement de ces personnes dans des conditions d'hébergement adéquates y compris par le recours à des réquisitions d'appartements en location meublée touristique et de chambres d'hôtels vacants, en fournissant notamment aux personnels accompagnants les garanties nécessaires en particulier par la distribution prioritaire de masques de protection et en procédant à un dépistage systématique du public pris en charge et travaillant dans des structures qui organisent un hébergement en collectif.

En ce qui concerne les mesures relatives à l'hébergement des personnes sans domicile visant à assurer leur protection efficace face à l'épidémie de covid-19 :

8. Il résulte de l'instruction que, par différentes mesures, notamment le report jusqu'au 31 mai de la trêve hivernale et de la fermeture des places d'hébergement ouvertes pendant l'hiver, le recours à des nuitées d'hôtel et à des structures d'hébergement touristique par la passation d'accords avec des professionnels de ces secteurs, l'utilisation de structures d'accueil provisoires telles que des gymnases ou des salles polyvalentes ainsi que par la réquisition d'immeubles vacants, les capacités d'hébergement pour les personnes sans domicile s'élèvent à la fin du mois de mars à près de 170 000 places contre 157 000 avant la présente crise, auxquelles s'ajoutent près de 200 000 places en logement adapté. Les requérantes et les intervenantes n'ont pas contesté ces chiffres lors de l'audience ni la réalité de l'effort réalisé par les services de l'Etat dans le contexte actuel de crise sanitaire mais elles soutiennent que cet effort demeure insuffisant au regard de la réalité des besoins des populations en cause ainsi que des moyens d'action dont s'est doté l'Etat dans le cadre de cette crise. Toutefois, outre que les capacités d'hébergement ainsi mobilisées n'ont jamais été aussi importantes, l'administration fait valoir qu'elle poursuit ses efforts pour les accroître encore à brève échéance, notamment par les négociations en cours avec les professionnels des secteurs de l'hôtellerie et des centres de vacances afin d'identifier le plus rapidement possible les disponibilités supplémentaires, sans exclure de recourir à des réquisitions si cela s'avérait nécessaire.

9. S'agissant des structures d'accueil existantes, tels que les centres d'hébergement, il résulte de l'instruction qu'y ont été diffusées des instructions précises relatives à la prévention du covid-19 prescrivant l'observation des mesures d'hygiène et prévoyant la mise en place de zones d'accueil spécifiques pour les personnes présentant des symptômes ne justifiant pas leur hospitalisation. En outre, une trentaine de centres d'hébergement spécialisés pour l'accueil de personnes sans domicile présentant des symptômes ne justifiant pas leur hospitalisation ont en outre été mis en place,

représentant un total d'environ 1 300 places dont à peine 20 % sont actuellement occupées. Il appartient, en tout état de cause, aux autorités responsables de ces centres de s'assurer du respect des consignes données pour lutter contre la propagation du virus.

**10.** En outre, si des structures collectives provisoires telles que des gymnases ont été mobilisées, structures qui, ainsi que le soulignent les requérantes et les intervenantes, apparaissent peu adaptées à la pandémie actuelle, il ressort de l'instruction que ce type d'hébergement ne représente qu'un nombre limité de places, le total théorique d'environ 1 600 places n'étant en pratique que partiellement utilisé. L'administration fait valoir qu'il s'agit d'une solution provisoire à laquelle elle a été contrainte d'avoir recours dans un contexte d'extrême urgence pour être prête à faire face à des situations d'afflux brutal, notamment dans des zones où aucune autre solution n'était immédiatement disponible, mais qui a vocation à ne conserver qu'un rôle résiduel grâce à l'augmentation en cours des capacités d'hébergement dans des hôtels ou dans des centres touristiques, voire par le recours à des réquisitions si cela s'avère nécessaire.

**11.** S'agissant des personnes sans domicile fixe qui se trouvent encore à la rue, les requérantes et les intervenantes font valoir qu'un certain nombre de ces personnes ont été verbalisées pour manquement au respect de l'obligation de confinement à domicile dans des conditions qui non seulement portent atteinte à leur dignité mais les exposent, en cas de verbalisation renouvelée, à des peines de prison. Toutefois, outre que l'administration soutient qu'il s'agit de cas isolés et non significatifs au plan national liés à l'impératif d'assurer un respect aussi strict que possible de l'obligation de confinement, il résulte des éléments versés au dossier dans le cadre de la prolongation de l'instruction contradictoire décidée à l'issue de l'audience, que la cellule interministérielle de crise covid-19 a, par une note du 31 mars, instruit les agents constatant la présence de sans-abris sur la voie publique, d'une part, de ne procéder à aucune verbalisation, l'obligation de confinement à domicile ne pouvant être appliquée à ces personnes, et, d'autre part, d'alerter de leur situation les services qui leur viennent en aide, tels que le « SAMU social », afin qu'ils se rapprochent d'elles sans délai pour leur apporter assistance et notamment leur permettre de rejoindre un lieu d'accueil temporaire compatible avec les mesures sanitaires.

**12.** Dans ces conditions, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, de carence justifiant que soit ordonnée, au motif d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit au droit à la vie et à la protection de l'intégrité physique et psychique des personnes sans hébergement, la fermeture des lieux d'hébergement collectif existants et la réquisition d'appartements ou de chambres d'hôtel que demandent les requérantes, le juge des référés n'ayant pas à se prononcer sur l'opportunité des décisions de l'autorité administrative.

En ce qui concerne la distribution de masques et les mesures de dépistage :

**13.** D'une part, s'agissant de la distribution de masques de protection, il résulte de l'instruction qu'une stratégie de gestion et d'utilisation maîtrisée des masques a été mise en place à l'échelle nationale et a fait l'objet d'adaptations en fonction de l'évolution de l'épidémie, visant à assurer en priorité, dans un contexte de forte tension, la fourniture des masques disponibles aux personnels soignants et aux personnels accompagnant à leur domicile certaines personnes vulnérables. A ce titre, l'instruction du 25 mars 2020, qui précise les modalités d'approvisionnement en masques des établissements médico-sociaux prévoit la distribution de masques dans les centres d'hébergement spécialisés pour personnes atteintes de symptômes ne justifiant pas leur hospitalisation. En revanche, ainsi que le déplorent les requérantes et les intervenantes, les personnels accompagnant les personnes sans domicile ne sont pas au nombre de personnes visées par l'article 3 de l'arrêté du 23 mars 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, auxquelles sont distribuées gratuitement, par l'intermédiaire des officines de pharmacie, les masques de protection issues du stock national. Toutefois, le décret n° 2020-281 du 20 mars 2020 modifiant le décret n° 2020-247 du 13 mars 2020 relatif aux requisitions nécessaires dans la lutte contre le virus covid-19 a ouvert aux opérateurs du champ social, dont relèvent les travailleurs sociaux concernés, la possibilité d'importer, avec l'appui de l'Etat, et de distribuer par leurs propres réseaux les masques nécessaires. Cette possibilité est en outre également ouverte aux collectivités territoriales. Dans ces conditions, la non inclusion des travailleurs sociaux dans les publics visés par l'article 3 de l'arrêté du 23 mars 2020 ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit à la vie et au respect de leur intégrité physique.

**14.** D'autre part, s'agissant de la mise en place d'un dépistage systématique des personnes accueillies dans des structures collectives ou y travaillant, que les requérantes et les intervenantes évaluent à plusieurs dizaines de milliers de personnes, il résulte de l'instruction que, face aux tensions résultant des capacités contraintes en termes de dépistage, les autorités ont pris les dispositions nécessaires pour augmenter ces capacités dans les meilleurs délais dans la perspective de la sortie du confinement, et que, en attendant, les tests sont pratiqués selon des critères de priorité constamment ajustés et fixés, en tenant compte de l'avis du haut Conseil de la santé publique. Dans ces conditions, les conclusions aux fins d'injonction tendant à ce qu'il soit procédé à un dépistage systématique de toutes les personnes hébergées ou travaillant dans des structures collectives ne peuvent, en tout état de cause, en l'état de l'instruction et eu égard aux pouvoirs que le juge des référés tient des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, qu'être rejetées.

**15.** En l'absence, en l'état de l'instruction, d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, les demandes présentées au juge des référés du Conseil d'Etat, ne peuvent être accueillies.

**16.** Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, la requête de la Fédération nationale Droit au logement et autres doit être rejetée.

## ORDONNE :

Article 1er : Les interventions du GISTI, de l'ACAT et de l'association Droit d'urgence, de la Fédération de la santé et de l'action sociale CGT et de l'association Utopia 56 ainsi que de la fondation Abbé Pierre sont admises.

Article 2 : La requête de la Fédération nationale Droit au Logement et autres est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Fédération nationale droit au logement, premier requérant dénommé, au ministre des solidarités et de la santé et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Copie en sera adressée au Premier ministre, au Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) et la Fédération de la santé et de l'action sociale CGT, premiers intervenants dénommés, et à la fondation Abbé Pierre.