

# LA PROTECTION DU DOMICILE DES SANS ABRI

- *La question posée est de rechercher, de manière pragmatique, le cadre juridique permettant d'agir en justice lorsque les services de police qui saisissent et détruisent les biens servant de cadre de vie (tente, sac de couchage, petit équipement...) aux personnes vivant sans domicile fixe.*
- *Les sans-abri ont droit à la sécurité juridique et il faut donc déterminer sous quelles conditions une installation privative établie sans autorisation sur le terrain de la collectivité ou la propriété d'autrui devient licite.*
- *Cela revient à identifier un régime de protection pour les biens qui constituent de cadre de vie du sans-abri, par une réflexion juridique centrée sur la protection de l'intimité.*
- *La loi ne reconnaissant pas de statut législatif idoine, la réponse juridique ne peut venir que l'action en justice, et toutes les bases existent pour construire la jurisprudence.*
- *L'enjeu est de concilier un principe, le droit à l'intimité, avec des normes contraires liées au respect de l'espace public. Il faut donc déterminer les données juridiques et les critères factuels permettant au juge de définir les conditions dans lesquelles peut être réalisée cette avancée dans la protection des personnes.*

- *Dans ce cadre, de premières actions peuvent être engagées à bref délai, c'est-à-dire ce mois de juin, en recourant à une procédure d'urgence, qui permet de saisir le Conseil d'Etat en quelques jours, ce qui permettra de donner une dimension nationale au débat.*

## **I – La notion de domicile, lieu de l'intimité** p. 3

### A – En droit interne p. 3

- 1 – Approche civile
- 2 – Approche pénale
- 3 – Autres approches
  - a – Droit constitutionnel
  - b – Procédure pénale
  - c – Voies d'exécution
  - d – Droit hospitalier

### B – En droit international p. 6

- 1 – Droit de l'ONU
- 2 – Droit européen
  - a – Respect du domicile et de la vie privée
  - b – Traitement inhumain ou dégradant

## **II – Logement et hébergement d'urgence** p. 9

### A – Logement p. 9

### B – Hébergement d'urgence des personnes sans-abri p. 10

- 1 – Textes de référence
- 2 – La jurisprudence
  - a – Dans le cadre du référé-liberté
  - b – Dans le cadre du référé-suspension

## **III – La répression au titre de la préservation de l'espace public** p. 14

### A – Le cadre répressif p. 14

- 1 – Dépôt de déchets
- 2 – Objets encombrants
- 3 – Epave

### B – L'affaire DAL et Les Enfants de Don Quichotte p. 15

- 1 – Faits

2 – L'état de nécessité

3 – La décision rendue

#### **IV – Conclusion** p. 16

A – Sur l'état du droit

B – Sur l'organisation

1. En droit, le domicile est d'abord un élément de l'état des personnes, entendu comme élément d'identification. Il s'agit du lieu de rattachement géographique de la personne : c'est l'endroit où une personne pourra être touchée de manière fiable.
2. Le texte de référence est l'article 102 du Code civil :
 

« Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement ».
3. On distingue ainsi le domicile, entendu comme le moyen juridique de l'identification, à la résidence, là où vit la personne. Ainsi, l'expression « sans domicile fixe » concerne une personne dont la localisation juridique n'est pas stable. Elle est différente de la notion de « personne sans abri », qui est une donnée factuelle décrivant la précarité. Une personne aisée, qui vivrait de manière itinérante, d'hôtel en hôtel, serait sans domicile fixe mais pas sans abri...
4. Aussi, si par facilité de langage, on utilise l'acronyme SDF, il est préférable, lorsqu'il s'agit de qualifier la situation de personnes vivant dans la précarité liée à l'absence d'hébergement, de retenir la notion de « personne sans abri ».
5. De même, il est nécessaire de distinguer l'approche administrative du domicile, soit le lieu de localisation pour l'identification juridique, de la notion fondamentale, entendue comme lieu de l'intimité, qui repose sur les principes les plus essentiels du droit. Même sans abri, la personne a droit à la protection de son intimité, et le régime juridique de cette protection doit être d'autant plus fort que le support matériel est faible, si ce n'est inexistant.
6. La note étudiera d'abord la base de la réflexion, à savoir la notion de domicile, entendue comme le lieu de l'intimité (I). Dans la mesure où il n'existe pas de régime juridique spécifique à la protection du domicile des SDF, seront ensuite étudiés les régimes proches, à savoir le logement et l'hébergement d'urgence (II). Il faudra enfin étudier les moyens répressifs opposés, au motif de l'occupation de l'espace public (III). Cela permet alors de définir le plan d'actions à conduire (IV).

#### **I – La notion de domicile, lieu de l'intimité**

7. Dans une vision d'ensemble, le régime juridique du domicile s'analyse en fonction de la hiérarchie des normes : constitution, droit international, puis droit interne, à savoir les lois et les décrets. De fait, c'est en jouant sur la force des droits fondamentaux que l'on parviendra à de justes interprétations de la loi. Toutefois, il est cohérent de commencer cette analyse par le droit interne, car la loi a de longue date posée les bons principes et repose sur une jurisprudence établie. Les droits fondamentaux, en particulier le droit européen, ont renforcé cet état du droit.

#### **A – En droit interne**

8. Le droit civil et du droit pénal définissent un régime très pertinent du domicile comme lieu de l'intimité. D'autres approches, venues plus tard, l'ont rendu plus opératoire.

## 1 – Approche civile

9. Le texte de référence est l'article 9 du Code Civil :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée.

« Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée : ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé ».

10. L'article 9 ne traite pas directement du domicile, mais le droit de chacun au respect de sa vie privée ne se comprend pas sans une « une barrière matérielle, que le sujet dresse entre lui et autrui pour en faire un espace privé »<sup>1</sup>. Le respect de l'intimité est inhérent à la vie d'une personne. C'est la réservation aux aspects que l'on veut secrets de la vie qui fait le domicile. Sous ce rapport, le domicile peut très bien être une maison, un appartement, un bungalow ou une tente<sup>2</sup>. Dès lors la force de la règle emporte celle de la sanction : la protection du domicile renvoie à la faculté juridique d'exclure les tiers de cette fraction de territoire.

11. L'atteinte à l'intimité de la vie privée permet d'engager une procédure de référé sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 9 du Code civil. La seule constatation de l'atteinte « à la vie privée » ouvre droit à réparation (*Cass. Civ. 1, 5 novembre 1996, Bull. n 378, p. 265*). A ce titre, il n'est donc pas besoin de prouver la faute de l'auteur de l'atteinte. Dans le cas des personnes sans abri, on aura vite la démonstration de la faute, pas le mépris de l'idée même d'une intimité à prendre en compte. Pour autant, l'article 9 pose une règle d'une grande force dès lors que la démonstration de l'atteinte justifie établit le principe de recours en justice. Bien sûr, l'ampleur de ce recours dépendra de la portée de l'atteinte, et de la cause, fautive ou non.

12. La réparation – à laquelle ouvre droit la seule constatation de l'atteinte – est laissée à la libre appréciation du juge, qui dispose, en vertu des seconds alinéas des articles 9 du Code civil et 809 NCPC, du pouvoir de prendre, en référé « toutes mesures propres à empêcher ou à faire cesser l'atteinte, ainsi qu'à réparer le préjudice qui en résulte, notamment par l'allocation d'une provision » (*Civ. 1, 12 décembre 2000, n° 98-17*).

13. L'intrusion dans le domicile ou l'expulsion d'une personne au motif qu'elle serait sans titre pour rester dans ce domicile ne peut se faire qu'en obtenant l'autorisation du juge judiciaire, gardien des libertés individuelles selon l'article 66 de la Constitution, à l'issue d'une procédure contradictoire.

## 2 – Approche pénale

14. L'intimité est protégée d'une manière générale par l'article 226-4 du Code pénal :

« L'introduction ou le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende ».

<sup>1</sup> F. Zenati-Castaing, Th Revet, Manuel de droit des personnes, PUF, 2006, n° 361.

<sup>2</sup> F. Zenati-Castaing, Th Revet, précité, n° 365.

15. L'article 432-8 du Code pénal traite spécifiquement de l'intervention de l'autorité publique :

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci hors les cas prévus par la loi est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende ».

16. Depuis plus d'un siècle, la Cour de cassation a jugé que le Code pénal avait pour but de protéger la demeure (*Cass. 24 juin 1893, D. 1895. 1. 407*). Le domicile est compris comme le domicile de toute personne habitant sur le territoire français, et c'est un asile inviolable. C'est le *chez soi* de tout individu. Aussi, la loi protège la demeure d'un citoyen, alors même que celle-ci ne constituerait, ni son domicile légal, ni même sa résidence habituelle. En ce sens, une tente est un domicile (*Cass. crim., 18 oct. 1972 : Gaz. Pal. 1973, 1, p. 100 ; Voir aussi C. Frazier, Violation de domicile, Répertoire Dalloz 2001, n°33 et 12*).

17. La référence la plus explicite est l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 4 janvier 1977 (*n° 76-91105*).

« Le domicile au sens de l'article 184 du code pénal n'est pas seulement le lieu où une personne a son principal établissement, mais encore le lieu où, qu'elle y habite ou non, elle a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux ».

18. Ainsi, la jurisprudence est claire pour dire que s'agissant de la protection de l'intimité, le régime juridique de l'occupation du lieu est indifférent. On est donc loin de l'idée du domicile, lieu de l'identification juridique. Ce qui incombe, c'est la situation vécue : l'intimité est inhérente à l'être humain, et la protection de cette intimité passe par la reconnaissance, en toute circonstance, d'un « chez soi », à protéger. Ce chez soi n'est pas un sanctuaire, car à partir du moment où il fait grief aux droits des tiers, une remise en cause – en tout ou partie – est envisageable. Mais cette remise en cause ne peut se faire que sous le contrôle du juge, et dans la stricte proportion de ce qui est indispensable aux droits des tiers.

### **3 – Autres approches**

#### **a – Droit constitutionnel**

19. Après la Constitution de l'an III (article 359 de la Constitution du 22 août 1795), celle de l'an VIII (article 76 de la Constitution du 13 décembre 1799) avait consacré l'inviolabilité du domicile, avec une formulation qui reste une source pour l'interprétation :

« La maison de toute personne habitant sur le territoire français est un asile inviolable. ... Pendant le jour, on peut y entrer pour un objet spécial déterminé ou par la loi ou par un ordre émané de l'autorité publique ».

20. La Constitution de 1958 n'a pas repris cette disposition, mais la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1983 a consacré l'inviolabilité du domicile comme norme constitutionnelle (*CC, 83-164 DC, 29 décembre 1983, Perquisitions fiscales, RJC, 1-166, GDCC, n°34*). La même règle joue pour la fouille d'un véhicule (*n° 94-352 du 18 janvier 1995*)

**b – Procédure pénale**

21. Le Code de procédure pénale n'autorise la police judiciaire à pénétrer dans le domicile des personnes que dans des conditions très limitées, soit en cas de délit ou de crime flagrant (54 CPP), ou sur commission rogatoire d'un juge d'instruction (94 CPP). Une intrusion illégale est sanctionnée par la nullité des actes pratiqués et la condamnation pénale des auteurs.

### **c – Voies d'exécution**

22. Dans le cadre des procédures civiles d'exécution, un huissier peut ne peut pénétrer à l'intérieur du domicile, pour y effectuer des constatations ou des mesures d'exécution forcée, que s'il dispose d'un titre exécutoire ou d'une décision judiciaire. Là encore, une intrusion illégale est sanctionnée par la nullité des actes pratiqués et la condamnation pénale des auteurs.

### **d – Droit hospitalier**

23. La pratique hospitalière est également éclairante. Il est établi le patient hospitalisé a droit au respect de sa vie privée, et la « Charte de la personne hospitalisée », qui est une circulaire, insiste sur le fait que la chambre du malade est assimilée à un lieu privé. La jurisprudence est en ce sens. En cas de trouble, les agents de l'hôpital peuvent prendre des mesures de sauvegarde pouvant aller jusqu'à l'expulsion de l'établissement, mais ils ne peuvent d'autorité ouvrir et fouiller l'armoire ou la table de nuit, devenus des lieux protégés.

## **B – Droit international**

### **1 – Droit de l'ONU**

24. La protection du domicile se retrouve au niveau international. Reprenant les termes de l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, l'article 17 du Pacte international sur les droits civils et politiques du 16 décembre 1966, qui « z( applicable en droit interne, dispose :

« 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

« 2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

25. Dans son observation générale, « The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation », adoptée lors de la 32<sup>o</sup> session, en 1988, le Comité des Droits de l'homme a retenu l'approche matérielle du domicile, entendue comme le lieu où la personne réside effectivement :

« 5. The term *home* in English, *manzel* in Arabic, *zhùzhái* in Chinese, *domicile* in French, *zhilische* in Russian and *domicilio* in Spanish, as used in article 17 of the Covenant, is to be understood to indicate the place where a person resides or carries out his usual occupation. In this connection, the Committee invites States to indicate in their reports the meaning given in their society to the terms *family* and *home* ».

26. Le Comité précise, au point 4, que l'expression «immixtions arbitraires» peut s'étendre à l'ingérence prévue par la loi :

« L'introduction de la notion d'arbitraire a pour objet de garantir que même une immixtion prévue par la loi doit être conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et devrait être, en tout cas, raisonnable dans les circonstances particulières ».



## 2 – Droit européen

### a – Respect du domicile et de la vie privée

27. Le texte de référence est l'article 8 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme :

« Droit au respect de la vie privée et familiale :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

« Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

- ***Sous l'angle du domicile en tant que tel***

28. La notion de domicile au sens de la CEDH est un concept autonome qui ne tient pas compte des qualifications posées par le droit interne, si bien que la réponse à la question de savoir si une certaine habitation constitue un « domicile » relevant de la protection de l'article 8 § 1 dépend des circonstances de fait, notamment de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé (*CEDH, Prokopovitch c. Russie, n° 58255/00, § 36*). Le « domicile » est entendu de manière souple par la CEDH qui considère comme tel une caravane, lieu de vie pour la communauté tzigane (*CEDH, 18 janvier 2001, Chapman c. Royaume-Uni, GACEDH, n°39*). Il s'agit de savoir si la personne s'est installée dans le but d'y élire domicile, et elle y vit. (*CEDH, 25 septembre 1996, Buckley c. Royaume-Uni, § 54*).

29. Elle ne se limite pas aux résidences qui sont établies légalement (*CEDH, Buckley c. Royaume-Uni, 25 septembre 1996, Recueil 1996-IV, pp. 1287-8, § 54 ; CEDH, Prokopovitch*) et admet la protection pour une personne vivant sous une tente (*CEDH, Gillow c. Royaume-Uni, 24 novembre 1986, Série A n° 109, § 46 ; CEDH, McKay-Kopecka c. Pologne, n° 45320/99, 19 septembre 2006*).

30. La notion de domicile recouvre aussi l'occupation d'une maison appartenant à autrui si c'est pendant de longues périodes chaque année (*CEDH, Menteş et autres c. Turquie, 28 novembre 1997, Rec. VIII, p. 2711, § 73*).

31. L'intention d'édifier sa résidence sur un terrain est insuffisante, de même que le fait d'avoir ses racines dans une région particulière (*CEDH, Loizidou c. Turquie, 18 décembre 1996, Rec 1996-VI, p. 2238, § 66*).

32. Parmi les ingérences sanctionnées dans le droit au respect du domicile, on peut citer :

- la destruction délibérée du domicile (*CEDH, Selçuk et Asker c. Turquie, 24 avril 1998, Rec 1998-II, p. 911, § 86*) ;
- le refus d'autoriser des personnes déplacées à retourner à leur domicile (*CEDH, Chypre c. Turquie [GC], n° 25781/94, §§ 165-177*) ;

- les perquisitions (*CEDH, Murray c. Royaume-Uni, 28 octobre 1994, Série A n° 300-A, § 88 ; CEDH, Funke c. France, 25 février 1993, Série A n° 256-A, § 48*) et autres visites domiciliaires effectuées par la police (*CEDH, Evcen c. Pays-Bas, n° 32603/96, 3 décembre 1997 ; CEDH, Kanthak c. Allemagne, n° 12474/86, 11 octobre 1988*) ;
- le défaut de protection de biens personnels faisant partie du domicile (*CEDH, Novoseletskiy c. Ukraine, n° 47148/99, CEDH 2005-II*).

33. En ce qui concerne les obligations positives, le respect du domicile peut aussi impliquer l'adoption par les pouvoirs publics de mesures visant à faire respecter ce droit même dans les relations des individus entre eux, notamment pour empêcher les intrusions et les ingérences dans le domicile du requérant (*CEDH, Novoseletskiy, § 68 ; CEDH, Surugiu, § 59*)

- **Sous l'angle de la protection de la vie privée**

34. La question de l'existence d'une vie familiale au sens de l'article 8 doit s'apprécier à la lumière de la situation vécue (*CEDH, El Boujaïdi c. France, 26 septembre 1997, 1997-VI, p. 1990, § 33 ; CEDH, Ezzouhdi c. France, n° 47160/99, § 25 ; CEDH, 13 février 2001, Yildiz c. Autriche, n° 37295/97, § 34 ; CEDH, 31 octobre 2002, Mokrani c. France, n° 52206/99, § 34 ; CEDH, G.C. 23 juin 2008, Maslov c. Autriche, Req. n° 1638/03, § 63*).

35. La notion de « vie privée » est large (*CEDH, Niemietz c. Allemagne, 16 décembre 1992, série A no 251-B, p. 11, par. 29*) et ne se prête pas à une définition exhaustive, mais l'un des critères est l'atteinte à l'intégrité physique ou morale d'une personne (*Cour EDH, 25 mars 1993, Costello-Roberts, n°13134/87, § 34*). La santé mentale est une partie essentielle de la vie privée relevant de l'intégrité morale (*CEDH, Bensaïd c. RU, 6 février 2001, n° 44599/98, § 46*).

36. L'article 8 protège un droit à l'identité, à l'épanouissement personnel et le droit de développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur. La sauvegarde de la stabilité mentale est à cet égard un préalable inéluctable à la jouissance effective du droit au respect de la vie privée (*CEDH, Burghartz, § 47 ; CEDH, Friedl c. Autriche, 31 janvier 1995, série A no 305-B, § 45*).

37. Il est important de noter que le Conseil d'Etat a pris à son compte ces analyses :

« Le droit au respect de la vie, rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » (*Conseil d'État 16 novembre 2011, n° 353172*)

## **b – Traitement inhumain ou dégradant**

38. Aux termes de l'article 3 de la convention EDH, « Nul ne peut être soumis à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants ».

39. Les Etats doivent prendre en considération l'article 3 de la Convention qui consacre l'une des valeurs fondamentales de toute société démocratique et prohibe en termes absolus « les traitements inhumains ou dégradants » quels que soient les circonstances et les agissements de la victime. Pour tomber sous le coup de l'interdiction contenue à l'article 3, le traitement doit présenter un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée du traitement et de ses effets physiques et mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la victime (*CEDH, Kudła c. Pologne [GC], no 30210/96*), § 91, *CEDH 2000-XI*).
40. Un traitement est « dégradant » s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité humaine, voire la diminue, ou s'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique (*CEDH, Pretty c. Royaume-Uni, n° 2346/02, § 52, CEDH 2002-III*). Cela peut être le cas pour une personne confrontée à l'indifférence des autorités alors qu'elle se trouverait dans une situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine » (*CEDH, Budina c. Russie, n° 045603/05*).
41. Il peut suffire que la victime soit humiliée à ses propres yeux, même si elle ne l'est pas à ceux d'autrui (*CEDH, Tyrer c. Royaume-Uni, 25 avril 1978, § 32, série A n° 26*).
42. S'il convient de prendre en compte la question de savoir si le but était d'humilier ou de rabaisser la victime, l'absence d'un tel but ne saurait exclure de façon définitive le constat de violation de l'article 3 (*Peers c. Grèce, n° 28524/95 § 74, CEDH 2001-III*).
43. L'hébergement constitue un des « besoins les plus élémentaires » dont l'absence peut conduire à « des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir », et l'absence de tout hébergement peut constituer une atteinte à ce droit (*CEDH, G.C. 21 janvier 2011, M.S.S c. Belgique et Grèce, Req. n° 30696/09, pour le case des demandeurs d'asile*).
44. Il faut prendre en compte le statut du requérant, notamment s'il appartient à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale (*CEDH, Oršuš et autres c. Croatie [GC], n° 15766/03, § 147*).
45. L'article 3 de la Convention ne saurait être interprété comme obligeant les Etats à garantir un droit au logement à toute personne relevant de leur juridiction (*CEDH, Chapman, précité, § 99*).
46. Le Conseil d'Etat a largement repris ces critères pour définir la notion de droits fondamentaux. Pour les demandeurs d'asile, le droit aux conditions matérielles d'accueil a été consacré comme liberté fondamentale » (*CE, 23 mars 2009, Gaghiev, n° 325884, Publié ; CE, 17 septembre 2009, Salah, n° 331950*)

## II – Logement et hébergement d'urgence

## **A – Logement**

47. La loi relative au droit au logement opposable du 5 mars 2007 prévoit la possibilité pour les personnes qui n'ont pas accès à un hébergement, malgré leurs démarches, de déposer un recours amiable auprès de la commission de médiation.

48. Le Conseil d'Etat ne reconnaît pas le droit au logement comme une liberté fondamentale (*CE 3 mai 2002, Association de réinsertion sociale du Limousin, n° 245697, Publié*) :

« Ni le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère celui de la Constitution du 4 octobre 1958, ni les stipulations relatives à l'accès des particuliers au logement contenues dans certaines conventions internationales ratifiées par la France et qui ne créent d'obligations qu'entre les Etats parties à celles-ci ne garantissent l'exercice d'un droit au logement qui présenterait le caractère d'une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ».

49. Cette solution a été confirmée après le vote de la loi DALO (*Conseil d'État, 23 mars 2009, n° 325884, Tables*):

« Considérant que le droit au logement, également invoqué par M. B et Mme C, n'est pas au nombre des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, alors même qu'il constitue un objectif à valeur constitutionnelle »

50. Cette législation peut toutefois permettre un recours en référé en cas d'inadaptation de l'offre (*TA Lyon, 20 novembre 2012, n°1206592*). Suite à une demande d'hébergement reconnue prioritaire et urgente par la commission de médiation, le Préfet a l'obligation légale de faire une proposition adaptée aux besoins de la famille. En l'espèce, le juge a considéré que la prise en charge dans une structure d'hébergement pour une durée limitée à la période hivernale, dans une chambre unique pour la mère et le fils majeur ne constituait pas une proposition adaptée au regard de la loi du 5 mars 2007, et il a enjoint au préfet, dans le respect l'obligation de résultat qui lui incombe, de faire une proposition adaptée à la famille d'ici la fin de la période hivernale, sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter du 1er avril 2013.

## **B – Hébergement d'urgence des personnes sans-abri**

### **1 – Textes de référence**

51. Les textes sont issus de la loi du n° 2009-323 du 25 mars 2009 « loi MOLLE » et inclus dans le code de l'action sociales et des familles.

52. *Veille sociale.* L'article L. 345-2 que, dans chaque département, est mis en place, sous l'autorité du préfet un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse :

« 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.

« Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

« Les établissements mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 informent en temps réel de leurs places vacantes le représentant de l'Etat qui répartit en conséquence les personnes recueillies.

« A la demande du représentant de l'Etat, cette régulation peut être assurée par un des établissements mentionnés à l'alinéa précédent, sous réserve de son accord ».

53. *Veille sociale en Ile de France.* L'article L. 345-2-1 instaure un dispositif unique de veille sociale est mis en place en Ile-de-France sous l'autorité du préfet de région :

« En Ile-de-France, un dispositif unique de veille sociale est mis en place à la demande et sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région ».

54. *Hébergement d'urgence.* L'article L. 345-2-2 pose pour principe que toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence :

« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et 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 ».

55. *Accompagnement.* L'article L. 345-2-3 ajoute que 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 :

« 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 ».

## **2 – La jurisprudence**

### **a – Dans le cadre du référé-liberté**

56. Une demande en référé-liberté (*CJA, art. L. 521-2*) implique qu'il soit justifié, non seulement d'une situation d'urgence, mais encore d'une atteinte grave portée à la liberté fondamentale invoquée ainsi que de l'illégalité manifeste de cette atteinte.

57. Le principe général de l'intervention du juge des référés-libertés a ainsi été posé (*Conseil d'État 16 novembre 2011, n° 353172*) :

« Lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence ; qu'il peut, le cas échéant, après avoir ordonné des mesures d'urgence, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre.

58. Par une décision de principe du 10 février 2012 (*n°356456*), le Conseil d'État a jugé que la méconnaissance des obligations légales en matière d'hébergement d'urgence des personnes sans-abri peut constituer une atteinte grave à une liberté fondamentale :

- 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 ;
- une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du CJA, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ;
- 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.

59. Cette qualification d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne sera constituée que si le refus d'hébergement entraîne « des conséquences graves pour la personne intéressée ». Pour ce faire, et au regard de ce qui est jugé dans des domaines proches, il y a lieu de tenir compte « de l'âge, de l'état de santé, et de la situation de famille de la personne intéressée » et des moyens dont dispose l'autorité administrative (*Conseil d'État, 28 octobre 2010, n° 343893 ; Conseil d'État, 25 janvier 2011, n° 345800, publié ; Conseil d'État, 25 janvier 2011, Chakraborty, n° 345800*).

60. Dans une affaire de droit d'asile, le Conseil d'État a exposé l'articulation entre le social et le médical (*5 avril 2013, n° 367232, Tables*). Alors que l'état de santé de l'intéressée n'apparaît pas d'une telle gravité qu'il nécessiterait un hébergement d'urgence immédiat mais qu'il était néanmoins suffisamment préoccupant pour ne pas laisser cette personne vivre dans la rue sans bénéficier d'une prise en charge médicale, le juge des référés a enjoint au préfet d'orienter cette personne dans les plus brefs délais, vers une structure médicale appropriée, pour recueillir un avis complet et à jour sur son état de santé afin, le cas échéant, de pouvoir en tirer les conséquences qui s'imposeraient en termes d'hébergement d'urgence.

61. Plusieurs ordonnances de référé-liberté se sont prononcées sur l'accès à un hébergement d'urgence

- L'absence de proposition d'hébergement à une femme avec trois enfants porte atteinte au droit à l'hébergement d'urgence comme liberté fondamentale. L'État a violé l'obligation qui lui incombe de proposer une solution d'hébergement puisqu'il ne rapporte pas la preuve de l'indisponibilité des places d'hébergement dans la région Ile-de-France et ne démontre pas avoir tenté de trouver une autre solution dans d'autres régions. Le juge enjoint au préfet d'indiquer un lieu d'hébergement à cette famille dans un délai de 10 jours, sans assortir cette injonction d'une astreinte (*TA Paris, 19 juin 2012, n° 1209959/9*).
- Pour un couple et ses deux enfants en bas âge, vivant à la rue, impliquant des conséquences graves sur la santé mentale et physique de leurs enfants, le juge considère que l'absence de proposition d'hébergement par le préfet porte une atteinte au droit à l'hébergement d'urgence et enjoint au préfet d'indiquer un lieu d'hébergement à cette famille dans un délai de 72 heures, sous astreinte de 70 € par jour de retard (*TA Lyon, 14 juillet 2012, n°1204564*).

62. D'autres ordonnances se sont prononcées dans le cadre du maintien en hébergement d'urgence :

- Le préfet saisit le juge administratif afin qu'il révise une décision du juge des référés l'enjoignant à héberger une famille, estimant que cette prise en charge n'est plus justifiée au motif que la mère a été déboutée de sa demande d'asile, et faisait l'objet d'une obligation d'avoir à quitter le territoire français (OQTF) et que la famille s'est absentée du lieu d'hébergement pour quelques jours. Le juge considère que la prise en charge de la famille dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence était « sans lien avec la situation de l'intéressée au regard de son droit au séjour » et que l'absence de la famille de l'hôtel pendant

quelques jours ne constituait pas un manquement à ses obligations. La demande du préfet est rejetée et le juge enjoint au préfet d'indiquer un lieu d'hébergement à la famille dans un délai de 72 heures (*TA Lyon, 16 août 2012, n°1205003*).

- Le Préfet a mis fin à l'hébergement d'urgence d'une personne dans l'attente d'une évaluation sociale afin de lui proposer une orientation adaptée à sa situation. Le juge considère que l'État porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de se maintenir, comme il en avait exprimé le souhait, dans une structure d'hébergement d'urgence. Il enjoint au préfet de proposer une orientation dans un délai de 15 jours, vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation (*TA Paris, 11 janvier 2013, n°1300311/9*).

### **b – Dans le cadre du référé-suspension**

63. D'autres ordonnances sont intervenues dans le cadre du référé suspension :

- Une famille, reconnue prioritaire par une commission de médiation DALO le 5 juillet 2011, s'est vue proposer une solution d'hébergement à compter du 1er décembre 2011, à laquelle il a été mis fin en mai 2012, sans qu'une autre solution ne soit proposée. La famille n'a pas manifesté le souhait qu'il soit mis fin à son hébergement, leur comportement ne rendait pas impossible leur maintien dans la structure, aucune orientation adaptée à sa situation n'a été proposée par l'État, et la preuve de l'impossibilité d'une telle orientation n'a pas été rapportée. Le juge prononce l'annulation de la décision du Préfet de mettre fin à la prise en charge de cette famille après avoir constaté qu'aucune des exceptions légales au principe de continuité de l'hébergement ne pouvait être retenue en l'espèce. L'annulation de la décision du Préfet résulte de la saisine du juge parallèlement à un recours en « référé suspension » (*TA Lyon, 2 octobre 2012, n°1203474*).
- Il est demandé au juge de suspendre la décision du préfet de mettre fin à l'hébergement des personnes prises en charge au titre de l'asile et la décision implicite de rejet de les accueillir dans le dispositif de veille sociale. Les personnes ne sont pas déboutées du droit d'asile et sont dans l'attente de la décision de la Cour nationale du droit d'asile. Le juge suspend la décision du préfet et l'enjoint de proposer un hébergement dans les 72 heures sous astreinte de 80 euros par jour de retard (*TA Lyon, 12 octobre 2011, n°1106066*).

## **III – La répression au titre de la préservation de l'espace public**

### **A – Le cadre répressif**

#### **1 – Dépôt de déchets**

64. Aux termes de l'article L. 541-1 du Code de l'environnement, le détenteur de déchets doit en assurer l'élimination. L'article L.2333-13 du CGCT fait obligation aux communes d'assurer l'élimination des déchets des ménages. Ils peuvent aussi assurer l'élimination des déchets. En cas de carence, le maire doit



adresser une mise en demeure et le cas échéant, procéder à l'exécution d'office. Cette procédure n'est pas soumise à l'obtention d'une décision juridictionnelle préalable pour pénétrer sur un terrain privé, même clôturé (*Réponse ministérielle n°40910, JO A.N, 2 septembre 1996, p.4709*).

65. Indépendamment de cette procédure, des sanctions pénales peuvent être prononcées à l'encontre des personnes qui ont procédé à l'abandon de déchets, par application de l'article R.632-1 du Code pénal :

« Hors le cas prévu par l'article R. 635-8, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe le fait de déposer, d'abandonner, de jeter ou de déverser, en lieu public ou privé, à l'exception des emplacements désignés à cet effet par l'autorité administrative compétente, des ordures, déchets, déjections, matériaux, liquides insalubres ou tout autre objet de quelque nature qu'il soit, y compris en urinant sur la voie publique, si ces faits ne sont pas accomplis par la personne ayant la jouissance du lieu ou avec son autorisation ».

## **2 – Objets encombrants**

66. S'agissant des objets encombrants, joue l'article R. 644-2 du Code pénal :

« Le fait d'embarrasser la voie publique en y déposant ou y laissant sans nécessité des matériaux ou objets quelconques qui entravent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe ».

« Les personnes coupables de la contravention prévue au présent article encourent également la peine complémentaire de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ».

## **3 – Epaves**

67. S'agissant des épaves, trois dispositions du Code de la route peuvent être opposées :

- L'article R. 417-12, qui interdit de laisser abusivement un véhicule en stationnement sur une route, défini comme abusif le stationnement ininterrompu d'un véhicule en un même point de la voie publique ou de ses dépendances, pendant une durée excédant sept jours ou pendant une durée inférieure mais excédant celle qui est fixée par arrêté de l'autorité investie du pouvoir de police.
- L'article L. 325-1 autorise la mise en fourrière des véhicules qui, se trouvant sur les voies ouvertes à la circulation publique sont privés d'éléments indispensables à leur utilisation normale et insusceptibles de réparation immédiate à la suite de dégradations.

68. Conformément à la circulaire du 4 janvier 1985 du ministère de l'environnement, il appartient au maire d'adresser une mise en demeure, puis, passée l'échéance fixée par lui, le maire peut faire procéder à l'enlèvement en application de l'article L.2212-2 du CGCT. La même demande peut en être présentée en référé devant les tribunaux judiciaires.

## **B – La condamnation de Droit Au Logement et Les Enfants de Don Quichotte, juge de proximité de Paris, 24 novembre 2008**

### **1 – Faits**

69. Du 3 octobre au 15 décembre 2007, le DAL avait organisé rue de la Banque, dans le deuxième arrondissement de Paris, le campement de 374 familles (1 500 personnes environ) de mal-logés, vivant à l'hôtel ou dans des appartements insalubres.
70. Le 24 novembre 2010, le juge de proximité de Paris, compétent pour les infractions des quatre premières classes, a condamné le DAL à 4 amendes de 3000 € et à la confiscation de 320 tentes et matériels de couchage, et à la confiscation de 198 tentes pour les Enfants de Don Quichotte, par application de l'article R. 644-2
71. Les associations avaient sans conteste « embarrassé la voie publique » et le débat portait sur la mention « sans nécessité », qui ressort du texte.

### **2 – L'état de nécessité**

72. C'est l'article 122-7 du code pénal qui définit le régime général de l'état de nécessité :
- « N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent, qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace ».
73. La première exigence réside dans la manifestation d'un danger grave, c'est-à-dire dans l'existence de circonstances de fait menaçant une personne dans sa vie ou son intégrité physique (*Crim. 25 juin 1958, D. 1958.693, note M.R.M.P., J.C.P. 1959.II.10941 note J. Larguier*) sa santé (*Trib. corr. Colmar, 27 avril 1956, D. 1956.500; Trib.corr. Dijon, 27févr. 1968, J.C.P. 1968.II.15501*), son équilibre psychologique (*Crim. 12 mai 1954, J.C.P. 1954.II.8246*), sa moralité (*Colmar 6 déc. 1957, D. 1958.357, note P. Bouzat*), ses biens ou la satisfaction normale des besoins les plus élémentaires de la vie (*Crim. 4 janvier 1956, Bull.crim. n°9*).

74. Le danger dont il s'agit vient, non pas d'une agression humaine comme dans la légitime défense, mais de l'environnement, des choses ou des animaux qui entourent la personne brusquement placée dans la nécessité d'agir. Le péril ne doit pas avoir sa source dans une faute commise antérieurement par l'agent (crim., 25 juin 1958, précité). Seul un danger actuel ou imminent, appelant une réaction immédiate, peut justifier la commission d'une infraction, mais l'auteur garde une part de liberté.

### **3 – La décision rendue**

75. Voici la motivation pour DAL :

« Attendu que de l'aveu même de l'association, le plus grand nombre des familles concernées, pour être probablement mal logées, n'étaient pas sans abri (parmi les 374 familles concernées, si l'on en croit les informations fournies une "vingtaine" de familles étaient sans domicile) ; qu'on voit mal, dans ces conditions, en quoi le fait de faire camper dans la rue des personnes qui disposaient, par ailleurs, d'un véritable logement, aussi insuffisant fut-il, était de nature à améliorer leur situation ; attendu par ailleurs que même pour la "vingtaine" de personnes qui se trouvaient sans abri, le fait de les réunir avec d'autres, pour les faire camper ensemble, au surplus à un endroit choisi davantage pour une probable valeur symbolique que pour la commodité des lieux, n'était pas de nature à améliorer leur situation en sorte que l'infraction ne procurait pas l'avantage social qui est le critère de l'état de nécessité ; attendu qu'on peut même considérer que ce choix a davantage aggravé le sort de ceux qui ont été installés dans cette situation, si on observe que ce rassemblement ne pouvait qu'amener une intervention des autorités publiques ajoutant le désordre d'une évacuation au trouble de l'absence d'abri ».

76. La condamnation de l'association des Enfants de Don Quichotte est nettement moins lourde, le juge ayant relevé :

« qu'à la différence d'autres manifestations ayant existé à des dates comparables à Paris, l'embarras de la voie publique reproché à l'association. Les enfants de Don Quichotte se borne à l'installation des tentes placées sous scellés ; que ces tentes n'étaient, au moment de l'intervention des forces de l'ordre, occupées par personne ; que la berge de la Seine, à l'endroit dont il s'agit, n'est pas accessible à la circulation automobile et est d'une largeur suffisante pour ne pas avoir été totalement bloquée à la circulation des piétons qui souhaitaient s'y rendre et pouvaient y circuler en sécurité ».

77. Il avait été dit que cette décision serait contestée devant la Cour de cassation, mais la suite du contentieux n'a pas été publiée. Quoi qu'il en soit la décision rendue apparaît solide, mais surtout, si elle tranche la confrontation entre le mouvement revendicatif et l'occupation de l'espace public, elle ne se prononce pas cette occupation pour les besoins de la vie, comme domicile des personnes vivant dans la grande précarité.

## **IV – Conclusion**

### **A – Sur l'état du droit**

78. A ce jour, en l'absence de loi et de jurisprudence, il n'existe pas de régime juridique opposable, c'est-à-dire directement applicable, pour la protection du domicile des personnes couramment appelées « SDF » ou « sans abris ».

79. Les bases de de régimes ressortent très nettement de l'analyse juridique, en quelque sorte comme un droit latent, et le pivot de tout raisonnement est le droit à la protection de l'intimité de la vie privée, qui est inhérent à l'état d'être humain.
80. A supposer qu'elle soit une réponse pertinente, ce qui n'est pas acquis, il n'est pas nécessaire d'escompter sur l'adoption d'une loi dès lors que l'on trouve dans les droits fondamentaux, en droit interne comme en droit international, toutes les bases permettant de construire ce régime juridique par la jurisprudence.
81. Les actions en justice ne doivent être engagées que lorsqu'aura été défini un plan général avec les militants associatifs, car une décision de justice ne peut avoir d'impact réel que si elle est aussitôt relayée par les militants. De plus, il ne serait pas pertinent d'engager les procédures sans connaître avec la plus grande précision les réalités du terrain.

## **B – Sur l'organisation**

82. Sur la base décrite, des procédures peuvent être engagées dès maintenant et sans préalable en cas de saisie et/ou la destruction du matériel constituant le logis, à savoir :
- référé-liberté contre l'administration,
  - recours en responsabilité,
  - plainte pénale contre les auteurs.
83. Dans un premier temps, la voie à privilégier est celle du référé-liberté devant le tribunal administratif. L'intérêt est triple :
- lorsque le juge est saisi, il doit se prononcer dans les 48 heures,
  - la procédure est engagée par écrit, et le tribunal est saisi par télécopie, ce qui est très pratique,
  - le recours est porté directement devant le Conseil d'Etat, qui se prononce aussi dans les 48 heures. Ce serait donc l'occasion d'un débat national imposé dans des délais très rapides, et en cas d'échec devant le Conseil d'Etat, il serait possible d'accéder directement à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, alors qu'avec la procédure courante, le délai se situe entre 6 et 8 ans.
84. La procédure doit être engagée au nom de la personne concernée. Un modèle de mandat sera établi, à faire remplir et signer par la personne. Pour la procédure, il peut être fait élection de domicile au siège de l'association ou dans le cabinet d'avocat.
85. Les procédures sont engagées au titre de l'aide juridictionnelle, donc sans frais.
86. Il faut apporter la preuve, et la preuve peut être apportée par tout moyen et il faudra mettre au point des méthodes de travail avec les militants des associations. Dans l'idéal, il faudrait disposer du témoignage d'un tiers, mais dans le contexte, ce point peut être dépassé. S'agissant de la disparition des biens d'une personne sans abri et par les forces de l'ordre, la preuve doit être établie avec réalisme, par la réunion d'indices : déclaration sur l'honneur, dépôt de plainte (un modèle de plainte auprès du procureur de la République sera établi), attestation des militants... Ces éléments sont d'autant plus probatoires que bien peu de personnes ont intérêt à voler ces biens et que tout désigne les services de police, car il s'agit d'une pratique systématique.
87. Pour donner aux affaires toute leur portée et s'inscrire dans les critères d'appréciation du Conseil d'Etat, il est nécessaire d'inclure la dimension de la souffrance psychique. Un travail simple peut être effectué car il existe une documentation abondante, et des acteurs de la psychiatrie sont d'accord pour contribuer à ces actions. La Fédération Nationale des Associations de Patients-Psy est d'accord pour apporter tout son soutien et participer aux procédures.

88. La demande formée serait la restitution des biens, ou une provision pour remplacer le matériel.
89. Nous pouvons étudier la possibilité de faire signer des contrats de prêts entre l'association, propriétaire, et la personne sans abri. Ainsi, l'association pourrait agir elle-aussi en justice, aux côtés de la personne concernée, ce qui conforterait sa position.
90. Passé le référé-liberté, il faut engager une procédure d'indemnisation pour le dommage causé. La procédure est cette fois-ci longue (18 mois à 2 ans selon les tribunaux), mais ces actions doivent être engagées avec détermination car il faut « faire la jurisprudence », c'est-à-dire amener le juge à se prononcer sur tous les aspects contentieux.
91. Pour des cas où l'on disposerait de témoins, pourrait être engagée une plainte pénale.
92. Il est certainement nécessaire de renforcer l'action juridique par un volet médiatique.