POUR LE DROIT À L'HÉBERGEMENT

Mises à l'abri de personnes à la rue à Marseille

par : Fondation Abbé Pierre, Réseau Hospitalité, RSMS, JUST

RAPPORT 2023



Ce rapport a été réalisé par :

Contacts

provence.alpes.cote.dazur@fondation-abbe-pierre.fr

margot.bonis@reseauhospitalite.org

rsms@rsms.asso.fr

contact.just13@gmail.com

Conception réalisation graphique

Isabella Marques / atelier444.com

Photo de couverture

© Fondation Abbé Pierre

SOMMAIRE

Les organisations contributrices 4
Liste des acronymes 5

INTRODUCTION 6
Le secteur de l'hébergement sous tension 6
Le projet des mises à l'abri 7

Partie 1 : Les situations des personnes concernées par le projet 10
Des femmes, des enfants, des nourrissons dorment à la rue 10
Une multiplicité de situations administratives 11
Le droit d'asile mis à mal 12
Des ménages dans l'incapacité de financer un hébergement ou un logement 14

Partie 2 : Les modalités d'accompagnement proposées pendant la mise à l'abri 15
Des mises à l'abri plébiscitées par un large réseau d'acteurs 15
Les motifs de la demande de prise en charge 15
Le non-recours au droit à l'hébergement (DAHO) 17
Des vulnérabilités non prises en considération en amont de la mise à l'abri 18
Le logement comme un déterminant majeur de la santé 18
De multiples démarches engagées pendant la période de mise à l'abri 19
Les liens entre lieu de vie et alimentation 20
L'accompagnement juridique, l'orientation vers un avocat et l'accompagnement dans une procédure contentieuse 21
L'usage du référé liberté en matière d'hébergement 21

Partie 3 : La fin de la mise à l'abri 24
Les résultats des démarches juridiques entreprises 24
La poursuite du parcours des ménages à l'issue de la mise à l'abri 25

CONCLUSION 28

LES ORGANISATIONS CONTRIBUTRICES

Fondation Abbé Pierre - FAP

Reconnue d'utilité publique en 1992, la Fondation Abbé Pierre a pour mission de poursuivre le combat de l'Abbé Pierre, pour le logement des défavorisés et la lutte contre la pauvreté. La Fondation Abbé Pierre finance et accompagne des associations qui luttent contre le mal-logement et l'exclusion. Elle soutient des projets principalement en lien avec la construction de logements très sociaux, la lutte contre l'habitat indigne, l'aide et l'accueil des personnes sans abri, le conseil et l'accompagnement juridiques des personnes mal logées. La sensibilisation de l'opinion et l'interpellation des pouvoirs publics est un axe majeur de son action.

Réseau Hospitalité - RH

Le Réseau Hospitalité vise à enraciner une culture et une politique de l'hospitalité dans la population et sur nos territoires. Il s'engage particulièrement à Marseille, sur la question de l'accueil des personnes exilées et défend les principes d'accueil inconditionnel, d'hospitalité et d'effectivité des droits. L'engagement du Réseau Hospitalité sur le thème de l'hébergement est central et se fait en collaboration avec des organisations locales, dont de nombreuses structures marseillaises. Le pôle Droits et Accès aux Droits du Réseau Hospitalité se structure en fonction des besoins émanant des réalités de terrain et axe ses actions autour de trois principes : répondre ponctuellement aux besoins d'une personne accompagnée, *via* un fonds d'urgence, défendre le principe de l'État de Droit en accompagnant les personnes suivies en vue de veiller à l'effectivité de leurs droits, porter un regard extérieur sur l'organisation des dispositifs d'accueil et, par des actions de plaidoyer ciblées, permettre à l'État d'ajuster les moyens aux besoins du terrain.

Réseau Santé Marseille Sud - RSMS

Association créée en 1993 à Marseille, le RSMS a pour objectif d'améliorer le parcours de santé et de vie des personnes concernées par des pathologies chroniques infectieuses et de visibiliser le vécu de ces publics afin de lutter contre la discrimination. Elle accompagne les personnes dans leur accès aux droits et aux soins (santé, logement, régularisation, ressources), met en place des aides financières pour répondre à certains besoins et propose des actions de promotion et de prévention en santé.

Justice et Union pour la Transformation Sociale - JUST

L'objectif de JUST est de développer et promouvoir en France et à l'international des expérimentations et actions qui permettent une transformation sociale vers plus de justice sociale.

Les régisseurs sociaux interviennent dans les lieux de vie habités par nécessité (squat, bidonvilles, rue...) pour réduire les risques associés à ces formes d'habitat et améliorer les conditions de vie des personnes, familles, enfants qui y vivent, le temps d'une transition de la rue à un hébergement digne. Les régisseurs sociaux permettent des expérimentations de mises à l'abri en alternative aux hôtels d'urgence.

Action Contre la Faim - ACF

Action Contre la Faim est une organisation humanitaire internationale qui lutte contre la faim dans le monde. En 2019, ACF a lancé son intervention en France face à l'augmentation de la précarité et des inégalités, du non-recours et des barrières d'accès aux droits et à l'alimentation. ACF documente les barrières d'accès à l'alimentation sur le terrain avec ses partenaires, afin de coconstruire des solutions adaptées. Parallèlement, elle vise à contribuer, par ses actions d'influence technique et de plaidoyer, à une mise en œuvre effective du droit à l'alimentation. Afin de garantir à tous un accès digne à une alimentation saine et durable, ACF porte une vision systémique, nécessitant la mobilisation de toutes les politiques publiques et la défense de tous les droits fondamentaux, dont l'accès à un logement digne. Dans ce cadre, ACF a soutenu les porteurs du présent rapport dans la construction des outils de collecte, de traitement et d'analyse des données présentées.

LISTE DES ACRONYMES

ACT	Appartement de Coordination Thérapeutique
ADA	Allocation pour Demandeurs d'Asile
APS	Autorisation Provisoire de Séjour
ASPA	Allocation de Solidarité aux Personnes Agées
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CESEDA	Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
CJA	Code de Justice Administrative
CMA	Conditions Matérielles d'Accueil
COMED	Commission de Médiation
DAHO	Droit à l'Hébergement Opposable
DALO	Droit au Logement Opposable
DDETS	Direction Départementale de l'Emploi du Travail et des Solidarités
FAP	Fondation Abbé Pierre
GUDA	Guichet Unique pour Demandeurs d'Asile
JUST	Justice et Union pour la Transformation Sociale
OFII	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
RH	Réseau Hospitalité
RSA	Revenu de Solidarité Active
RSMS	Réseau Santé Marseille Sud
SI SIAO	Logiciel du SIAO
SIAO	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
SPADA	Structure du Premier Accueil des Demandeurs d'Asile
TA	Tribunal Administratif

INTRODUCTION

En 2023 à Marseille, le Réseau Hospitalité, le Réseau Santé Marseille Sud, JUST et la Fondation Abbé Pierre ont pris en charge l'hébergement de 283 personnes sans abri, dont la moitié était des mineurs, certains âgés d'à peine quelques jours. Ces enfants, ces femmes et ces hommes devaient être secourus par l'État (DDETS ou OFII) ou le Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône en vertu des législations de références.

Ces mises à l'abri – plus de 100 000 € pour l'hébergement durant l'exercice 2023[1] – proviennent uniquement de fonds privés et s'accompagnent, lorsque cela est nécessaire, d'une proposition d'accompagnement socio-juridique pour permettre aux personnes qui le souhaitent de faire reconnaître leur droit à l'hébergement. Les données présentées dans ce rapport permettent de mesurer et documenter pour partie les difficultés que rencontrent des personnes sans abri à Marseille et le travail nécessaire pour assurer l'assistance à des ménages vulnérables.

Ce rapport cherche également à souligner en quoi ces initiatives associatives doivent cesser d'être regardées comme des dispositifs « militants » mais bien comme l'expression du professionnalisme de ces acteurs du social qui s'attachent à défendre l'accès à des droits fondamentaux, par le respect des textes et des dispositions qui s'appliquent à la lutte contre l'exclusion. Il s'agit d'une approche strictement légaliste, c'est-à-dire d'une simple mobilisation d'un droit existant et non appliqué. Cette non-application est le résultat d'un défaut d'engagement financier à la hauteur des difficultés des personnes. Et ce malgré les augmentations – nécessaires mais insuffisantes – du nombre de places financées par les institutions. Ainsi, sur le territoire marseillais, le droit à l'hébergement n'est que partiellement respecté malgré l'intensité des vulnérabilités socio-économiques d'un nombre croissant de personnes, des constats déjà largement documentés[2].

Le secteur de l'hébergement sous tension

Les difficultés d'accès à l'hébergement d'urgence sont majeures à Marseille et dans le département des Bouches-du-Rhône, qu'il s'agisse de l'accès au numéro d'urgence 115 ou de l'orientation effective vers un hébergement. Comme le rappelle régulièrement la Préfecture des Bouches-du-Rhône dans ses mémoires en défense devant le Tribunal administratif de Marseille : « *l'ensemble des dispositifs est saturé* »[3].

Les dernières données produites (octobre 2023) donnent des indications sur le nombre d'appels émis vers le 115 par des personnes en demande d'hébergement d'urgence. Ainsi, en septembre 2023, **seulement 42 % des appels au 115 ont été décrochés sur les plus de 23 000 tentatives de personnes sans abri**.

Sur l'ensemble des appels décrochés par les écoutants 115 sur cette même période, l'État indique qu'en moyenne (quotidiennement sur le mois de septembre 2023), 157 personnes par jour (soit 94 ménages différents) n'ont pas pu être orientées vers un hébergement d'urgence en raison de la saturation du dispositif. Dès lors, **sur les 6 729 personnes ayant été enregistrées en demande d'hébergement d'urgence par les écoutants du 115 sur ce même mois, seules 1 863 personnes ont pu obtenir un héberge-**

1. Il s'agit ici uniquement du prix des nuitées proposées aux personnes et n'inclut pas les frais liés aux ressources humaines mobilisées (travailleurs sociaux, chargés de mission, juristes, etc.).
2. Assab, 2022, Sans-abri à Marseille, ce que les chiffres révèlent, 8p.
3. Les mémoires en défense produits par la Préfecture des Bouches-du-Rhône ici cités interviennent dans le cadre de procédures contentieuses engagées devant le Tribunal Administratif de Marseille par et pour des personnes dépourvues d'hébergement. Nos organisations accompagnent les personnes dans l'effectivité de leurs droits et, dans ce cadre, un juge administratif est saisi en référé liberté afin de venir évaluer la situation de la personne au regard des moyens de l'administration. Le juge peut alors prononcer une injonction d'héberger à l'institution compétente, en l'occurrence, l'État, dès lors qu'il s'agit de l'hébergement d'urgence généraliste 115. Lors de l'instruction des référés libertés, la Préfecture, en charge de la gestion de la Veille Sociale et donc de l'hébergement d'urgence sur le département, apporte des éléments actuels sur le dispositif d'hébergement.

ment, ce qui correspond à 28 % des demandes[4] ayant été effectivement satisfaites par une orientation des demandeurs.

Ces données viennent confirmer que le dispositif d'hébergement d'urgence des Bouches-du-Rhône n'est pas en capacité de répondre à la demande, alors que la loi prévoit explicitement que :

> « *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 et garantissant la sécurité des biens et des personnes, 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* ».[5]

C'est dans ce contexte de saturation du dispositif, d'écart important entre « l'offre » et la « demande » et d'obligation faite à l'État d'héberger[6], que s'inscrit le projet porté par nos quatre organisations.

Le projet des mises à l'abri

Ce rapport présente l'action menée par quatre structures ayant chacune intégré dans ses missions, plus ou moins récemment, **un budget spécifique pour apporter une réponse concrète à la détresse des personnes à la rue** qui les sollicitaient, dans le contexte de tension du secteur de l'hébergement décrit plus haut. La très grande majorité des solutions d'hébergement proposées sont des nuitées hôtelières, car elles représentent bien souvent la seule offre disponible en urgence, quand bien même elles n'apportent pas le confort et les équipements suffisants au bien-être des occupants. Des solutions d'hébergement alternatives à l'hôtel ont toutefois été expérimentées *via* la mobilisation de bâtiments publics vacants. Les données analysées dans la suite de ce rapport se rapporteront néanmoins aux seules nuitées hôtelières.

Chaque structure a mis en place différentes méthodes pour répondre aux sollicitations en s'accordant sur 3 objectifs principaux :

· **Garantir l'effectivité des droits des personnes hébergées**. Les mises à l'abri sont pensées comme offrant une période de stabilité permettant aux personnes d'envisager engager des démarches visant à faire valoir leurs droits. La mise à l'abri est alors associée à une proposition d'accompagnement socio-juridique.

· **Assurer la jonction avec une solution plus pérenne**. Il s'agit d'éviter une rupture d'hébergement ou la démobilisation d'une personne particulièrement vulnérable, le temps de concrétiser une admission en structure ou une entrée en logement dont la date serait connue de l'orientateur.

· **Offrir un répit**. Face à des situations de personnes en fragilité psychique, souffrant d'addiction, ou traversant une période de crise aigüe et refusant les solutions d'hébergement institutionnel qui leur sont éventuellement proposées parce qu'inadaptées (en collectif notamment), la mise à l'abri permet à la personne de s'extraire de la rue et de se reposer dans un environnement sécurisant.

L'accompagnement associé à la mise à l'abri a un impact positif sur la personne ou les ménages, notamment en permettant une régulation des tensions et une gestion des situations de crise sans rupture entre la personne, l'hôtel et les partenaires associés. Ce projet a permis d'offrir des solutions à des impasses, d'éviter une exclusion et/ou un retour à la rue, de répondre à des situations complexes ne trouvant pas de réponse dans le droit commun, et parfois de sécuriser des personnes vivant des situations dangereuses dans des lieux collectifs, squats ou bidonville. Nous avons également pu élaborer et construire des outils collectifs qui font sens et partager ces outils avec d'autres acteurs.

La **réactivité et le suivi proposé** permettent également d'améliorer :

- le ressenti des personnes en restant informés de leur situation,

- l'attention portée à couvrir les besoins primaires lors de la mise à l'abri : accompagner et vérifier les conditions d'hébergement, couvrir des besoins alimentaires, de soins, puis articuler un recours possible ou non en justice avec le Réseau Hospitalité notamment,

- le maintien d'une relation de confiance et le respect du choix de la personne sur les options possibles (acceptabilité).

4. Ensemble du dispositif d'hébergement d'urgence des Bouches-du-Rhône et comprenant les premières demandes d'hébergement d'urgence comme les renouvellements des personnes déjà hébergées sur le dispositif (en continuité de leur prise en charge). Pour les primo demandes, sur la période du mois de septembre 2023 seules 19 % des demandes ont pu être satisfaites, à savoir 322 personnes orientées en hébergement sur 1 685 personnes demandant pour la première fois un hébergement au 115.
5. Article L 345-2-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).
6. L'État ayant une obligation relevant du CASF dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence généraliste. Des obligations équivalentes incombent à d'autres institutions publiques telles que l'Office Français d'Immigration et d'Intégration (OFII) pour l'hébergement des demandeurs d'asile ainsi que du Conseil Départemental pour l'hébergement des femmes isolées enceinte et / ou accompagnées d'enfants de moins de 3 ans (notamment).

Le fonctionnement des 4 organisations impliquées

L'accompagnement proposé diffère en fonction des statuts et des modalités d'intervention de chaque structure.

La **Fondation Abbé Pierre** est engagée dans ce projet à plusieurs titres.

Elle apporte un soutien financier ponctuel aux personnes rencontrant des difficultés liées au logement via son dispositif « Aides de Détresse ». A l'origine plutôt dirigé vers les personnes en situation de dette locative, le dispositif permet depuis quelques années de financer des mises à l'abri à l'hôtel pour les personnes sans solution d'hébergement malgré leur sollicitation des dispositifs de droit commun. Le fonds d'urgence de la Fondation Abbé Pierre, abondé suite à un appel à la générosité du public pendant la crise sanitaire et destiné à répondre aux besoins urgents et impérieux des ménages a également été mobilisé en région PACA pour satisfaire une partie des demandes de prise en charge en hébergement.

En complément de ces aides au montant limité et ne pouvant répondre durablement à la détresse des personnes, la Fondation Abbé Pierre apporte un soutien financier à plusieurs associations proposant un accompagnement socio-juridique, de sorte que les personnes puissent être informées de leurs droits et aidées dans les démarches administratives et juridiques pour les activer et ainsi obtenir un hébergement tel que la loi le prévoit.

Enfin, la Fondation n'a de cesse, avec d'autres, de s'indigner du sort réservé aux personnes laissées sans solution d'hébergement et d'appeler à un sursaut des acteurs en responsabilité. Elle peut donc s'appuyer sur les réalités vécues par les personnes qui la sollicitent pour dénoncer la situation, au-delà des chiffres communiqués dans les instances, pour sensibiliser le grand public.

L'association **Réseau Hospitalité** intervient à trois niveaux :

Elle finance en direct des mises à l'abri grâce à son fonds d'aide d'urgence. Ce fonds reste très limité et ne peut donc intervenir qu'en complément de mises à l'abri financées par ailleurs par les partenaires tels que la Fondation Abbé Pierre.

Un poste de juriste dédié à l'accompagnement des ménages dépourvus d'hébergement a été créé en 2023. Celui-ci permet de développer le soutien aux personnes orientées par des organismes partenaires (membres de l'Observatoire Hébergement 13 notamment), ou des services publics ayant identifié l'association pour ce faire. Dans ce cadre, le Réseau Hospitalité intervient en soutien des mises à l'abri financées par la Fondation Abbé Pierre et l'association JUST afin de faire le point sur les droits des personnes mises à l'abri en matière d'hébergement et de procéder à leur accompagnement dans ce cadre.

Le Réseau Hospitalité peut être sollicité en direct par des personnes concernées ayant repéré leur action *via* des connaissances ou qui viennent directement dans les locaux car partagés avec plusieurs associations locales.

L'association **Réseau Santé Marseille Sud** finance des mises à l'abri de personnes suivies par l'association dans le cadre de ses missions.

Le RSMS dispose d'un fonds d'urgence, créé en 1996, qui lui permet de mettre à l'abri les personnes accompagnées, en payant des nuits d'hôtel, quand les services de droit commun ne répondent pas (115, foyer d'urgence, demande d'ACT, etc.) et qu'aucune autre solution n'est trouvée pour les personnes.

Le logement étant un déterminant majeur de santé, le RSMS est particulièrement attentif au lieu d'habitat des personnes accompagnées, qui va impacter leur entrée et leur maintien dans leur parcours de santé.

Depuis 2016 un axe d'intervention a été développé sur le logement – hébergement en utilisant les dispositifs et outils législatifs mis en place pour mettre à l'abri les personnes les plus vulnérables : dispositif d'hébergement en hôtel "Service Plus", SI SIAO, appels 115, recours amiables DAHO etc.

À compter de l'été 2020, il a été nécessaire d'actionner plus fréquemment le fonds d'urgence pour mettre à l'abri temporairement et dans l'urgence, des personnes et/ou ménages dans une situation de grande précarité ne parvenant pas à être hébergées par le 115. Les mises à l'abri dans le cadre de la crise COVID s'arrêtaient ou n'étaient plus renouvelées. Des nuits d'hôtel ont été payées sur ce fonds, tout en mettant en place parallèlement les démarches vers un accès à un hébergement (fiche SI SIAO, DAHO, contentieux hébergement).

Le RSMS s'est également investi dans des groupes de travail plus spécifiques : DAHO, contentieux hébergement, etc. et s'est rapproché de l'Association Réseau Hospitalité qui travaille sur ces démarches plus spécifiques. A partir d'Octobre 2022, un poste de juriste a été intégré à l'équipe pour développer cette modalité de travail et poursuivre cette intervention dans le cadre d'un projet proposé par le Réseau Hospitalité. Le poste a été partagé entre le RSMS et le RH pour une expérimentation d'environ un an.

L'association **JUST** soutient des mises à l'abri pour éviter les ruptures de parcours.

L'action de mise à l'abri est un mode d'intervention que JUST porte en coopération avec d'autres acteurs pour éviter les ruptures de parcours. Les orientations sont faites à travers le réseau (Bus 31-32, MARSS, Un chez soi d'abord, Réseau Hospitalité, AUP, GEPIJ, CMSMH) vers JUST en cas de refus de prise en charge par le 115, de rupture de parcours ou encore face à une situation de grande vulnérabilité (somatique ou psychique).

JUST, à travers ses régisseurs sociaux, recherche des solutions d'hébergement en urgence, principalement à l'hôtel. L'accompagnement de la personne se fait par le régisseur social en lien avec l'association partenaire. Le régisseur social s'appuie sur son savoir expérientiel pour accompagner les personnes dans leurs mises à l'abri et le soutien proposé.

Au-delà des nuitées hôtelières, JUST apporte également un soutien aux besoins primaires, à travers par exemple : une inscription au restaurant social NOGA (accès à l'alimentation), la délivrance de chèques services alimentation et/ou de crédit téléphonique, l'orientation vers les associations et acteurs du secteur médico-social compétents (accès aux droits, à la santé…) et la mise en lien avec une 'hotline bienveillante' (suivi téléphonique les soirs de semaine et les week-ends pour répondre à des besoins de soutien en situation de crise). Concernant l'accompagnement juridique, un diagnostic est coordonné avec le Réseau Hospitalité pour constituer, si possible, une procédure en référé liberté et une contestation en justice du refus de prise en charge (si accord de la personne et en fonction de la situation).

La mise à l'abri dure en moyenne entre une semaine et 15 jours mais peut s'étendre parfois jusqu'à plusieurs mois si cela s'avère nécessaire au regard de la situation individuelle, et ce, jusqu'à une prise en charge par le 115 (notamment une fois le recours en référé liberté instruit, ou bien lorsqu'une solution est identifiée par le partenaire ou suite au départ volontaire de la personne).

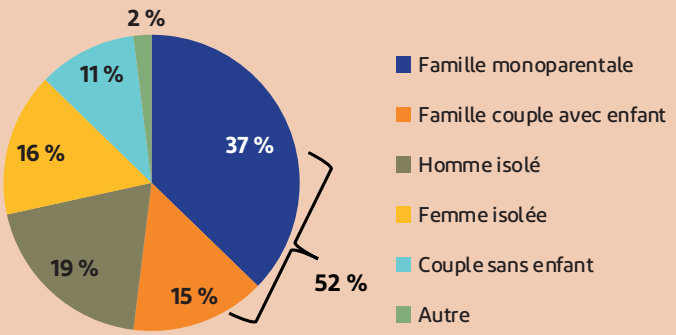
L'objectif de maintenir les parcours des personnes se traduit également par l'expérimentation d'une coopération d'acteurs pour mutualiser des solutions alternatives. Depuis quelques années, des mises à l'abri alternatives sont réalisées en sous-locations et par la mobilisation de l'habitat intercalaire, à travers un bail précaire en mobilisant l'article 29 de la loi Elan. Ces solutions permettent de créer des lieux de vie et de mise à l'abri qui améliorent les conditions de vie (espace intime, pouvoir se faire à manger, se sentir en sécurité, prise de décision collective) et en partageant directement le pouvoir avec les personnes et les collectifs solidaires concernant les usages et les règles de vie collective.

Partie 1

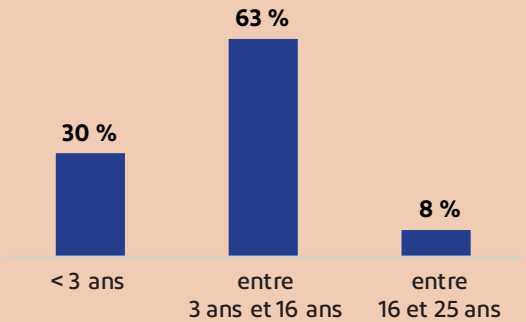
LES SITUATIONS DES PERSONNES CONCERNÉES PAR LE PROJET

Nos quatre organisations ont financé **1 790 nuitées** en 2023. **La durée moyenne** de la mise à l'abri est de **15 nuits**, cependant certaines situations ont engendré des mises à l'abri plus longues, notamment lorsque la démarche juridique l'a nécessité. **117 ménages** de compositions familiales différentes et représentant un total de **283 personnes** ont été mises à l'abri en 2023.

TYPE DE MÉNAGES MIS À L'ABRI



ÂGES DES ENFANTS MIS À L'ABRI



Des femmes, des enfants, des nourrissons dorment à la rue

Plus de la moitié des 117 ménages sont **accompagnés d'enfants**, ce sont donc **132 enfants qui ont été mis à l'abri** avec leurs parents en 2023.

Ces enfants sont pour la plupart âgés entre **3 et 16 ans,** ils représentent **63 %** des enfants. Pour autant, les enfants âgés de **moins de 3 ans sont aussi très représentés (30 %).**

6 % des enfants (soit 8) sont des **nouveaux nés** (pour certains âgés de quelques jours seulement).

62 % des adultes hébergés sont des femmes

Les femmes sont très représentées dans l'ensemble des mises à l'abri, qu'elles soient isolées, en couple avec ou sans enfants, mais surtout seules avec des enfants en bas âge (elles représentent 100 % des familles monoparentales mises à l'abri).

14 % d'entre-elles se sont signalées comme **victimes de violences**, soit 13 femmes (isolées ou seules avec enfants).

12 % des femmes sont enceintes au moment de la mise à l'abri (certaines proches du terme de l'accouchement), soit 11 femmes.

ENFANTS À LA RUE EN FRANCE

« Dans la nuit du 21 au 22 août 2023, au moins 1 990 enfants, dont 480 de moins de trois ans, sont restés sans solution d'hébergement à la suite de la demande de leur famille au 115, faute de places disponibles ou adaptées pour les accueillir : une augmentation de 20 % par rapport à l'année dernière. Très alarmants, ces chiffres ne sont pourtant pas exhaustifs car nombreuses sont les familles sans domicile qui ne parviennent pas à joindre le 115 ou n'y recourent pas. De plus, ils ne permettent pas de prendre en compte la situation des mineurs non accompagnés (MNA) sans abri, ni celle des familles vivant en squats ou en bidonvilles. Ils sont cependant révélateurs d'une évolution inquiétante du nombre de personnes sans abri, tout particulièrement du nombre de familles avec enfant(s), et le signe d'un échec des politiques publiques visant à faire disparaître le sans-abrisme.

En dépit de la mobilisation des associations et des efforts importants consentis par l'État en faveur du parc d'hébergement, l'engagement de « ne plus avoir aucun enfant à la rue » pris par le Gouvernement à l'automne 2022 n'a pas été durablement tenu.

En écho aux recommandations du Comité des droits de l'enfant, nous appelons le gouvernement à s'en saisir et à mettre en œuvre une politique pluriannuelle de lutte contre le sans-abrisme, dotée de moyens suffisants pour que tous les enfants soient hébergés ou logés dans des conditions conformes et dignes.

N'oublions pas que la rue constitue un environnement hostile et violent en toute saison, privant les enfants de conditions de vie dignes et sécurisantes et de leurs droits fondamentaux ».

Source : Baromètre « enfants à la rue » août 2023, FAS - UNICEF

Une multiplicité de situations administratives

Les **situations administratives** des personnes mises à l'abri sont variées, parfois au sein d'un même ménage.

Deux tiers (74 %) des ménages[7] hébergés sont de nationalité étrangères (hors UE) et sont donc les plus représentés, 16 % des ménages hébergés sont de nationalité française.

Parmi les ménages de nationalité étrangère (hors UE), **55 % sont en situation régulière sur le territoire** :

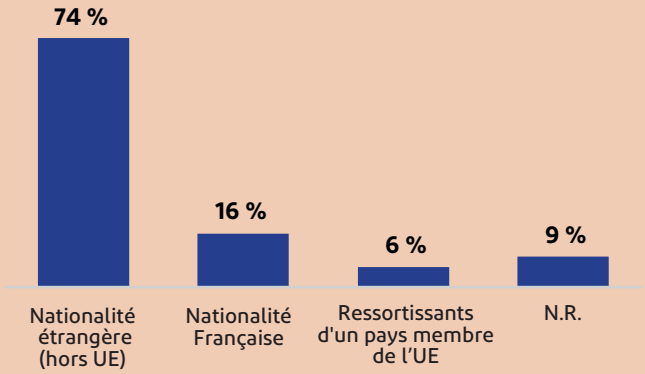
• Une grande partie des personnes en situation régulière est en demande d'asile (procédure en cours d'instruction), soit **47 % ayant une attestation de demande d'asile en cours de validité et bénéficiant des conditions matérielles d'accueil**. Les ménages en demande d'asile en cours d'instruction peuvent être en procédure Normale, en procédure Accélérée ou en procédure Dublin.

• **17 %** des ménages vivent sous couvert d'un **titre de séjour de longue durée** : soit une carte pluriannuelle (1 à 4 ans), soit une carte de résident (10 ans).

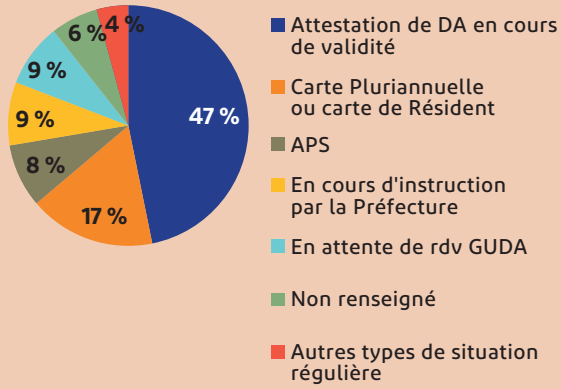
• **9 %** sont en attente d'une réponse de la Préfecture dans le cadre d'une **demande de titre de séjour en cours d'instruction** (notamment des mères isolées avec enfants ayant la nationalité française).

• **9 %** sont sous couvert d'une **Autorisation Provisoire de Séjour** (APS), relevant essentiellement de la procédure de régularisation pour soins des personnes malades ne pouvant pas être soignées dans le pays dont elles sont ressortissantes. Elles sont donc en situation régulière mais

SITUATIONS ADMINISTRATIVES DES MÉNAGES



SITUATION ADMINISTRATIVE DES PERSONNES DE NATIONALITÉ HORS UE AVEC UN DROIT DE SÉJOUR



7. Au moins une des deux personnes composant le ménage.

INCONDITIONNALITÉ DE L'HÉBERGEMENT

Cette obligation faite à l'État d'héberger en urgence toute personne de façon inconditionnelle a été rappelée récemment par le Tribunal Administratif de Toulouse *via* une série de jugements[1] prononcés le 28 février 2024.

« *Le tribunal a estimé que les dispositions de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoient que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence », ont instauré un droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence. Compte tenu de la formulation du texte, le tribunal a jugé que « toute personne » en situation de détresse peut en bénéficier, sans que la régularité, ou l'irrégularité de son séjour en France ne puisse être prise en compte. [...] Il résulte de son analyse que le texte ne prévoit pas de limite de durée de la mise à l'abri au titre de l'hébergement d'urgence.*

En conséquence, l'ensemble des décisions fondées sur un nombre trop important de nuitées de prise en charge sont entachées d›erreurs de droit et sont annulées. »[2]

Le Conseil d'État avait déjà rappelé à l'État son obligation d'héberger en urgence des ménages en situation irrégulière par une décision rendue en date du 22 décembre 2022[3]. Dans ses observations, le rapporteur public du Conseil d'État précise que « *la nature du droit à l'hébergement d'urgence, (est) à la fois droit-créance et droit universel* » et qu'il s'agit là du « *choix du législateur que toute personne sans abri et en détresse puisse être hébergée* ».[4]

1 Une série de plusieurs décisions rendues par le Tribunal Administratif de Toulouse saisi par plusieurs avocats pour des personnes ayant été exclues, sans fondement légal, du dispositif d'hébergement d'urgence 115.

2 Extrait du communiqué de presse du Tribunal Administratif de Toulouse en date du 29 février 2024 : annulation des décisions du préfet de la Haute-Garonne contestées devant le juge du fond relatives à l'hébergement d'urgence.

3 Conseil d'État, décision n° 458724 du 22 décembre 2022.

4 Voir conclusions de M. Arnaud Skzryerbak, Rapporteur public - n° 458724 du 22 décembre 2022.

sans droit au travail et en attente de l'instruction de leur demande de titre de séjour. Dans ce cas, l'attente en vue d'obtention d'un titre de séjour stable peut varier de 6 à 12 mois.

· **9 %** des ménages est en **attente d'un rendez-vous au Guichet Unique Demandeurs d'Asile (GUDA)**, cela signifie que le ménage a été reçu par la Structure du Premier Accueil des Demandeurs d'Asile (SPADA), qu'une date de rendez-vous a été fixée pour enregistrer la demande d'asile mais que dans ce laps de temps aucune solution d'hébergement n'a été proposée au ménage.

Notons que si le 115 des Bouches-du-Rhône n'opère pas, *a priori*, de tri lié à la situation du séjour des demandeurs dans l'orientation vers un hébergement d'urgence, il n'empêche que **la saturation du dispositif amène l'État à mettre en place des critères de priorisation en vue de pallier la carence de places.** La situation administrative est un élément régulièrement mis en avant par l'administration (notamment dans le cadre de leur défense en référé liberté) **pour exclure du dispositif d'hébergement d'urgence les personnes en situation irrégulière. Or, la loi ne permet pas la mise en place de tels critères d'exclusion.**

Le droit d'asile mis à mal

Les demandeurs d'asile représentent 22 % des ménages mis à l'abri et accompagnés dans le cadre de ce projet. Les personnes dont la demande d'asile est en cours d'instruction (ou les personnes en procédure Dublin en attente de réadmission vers l'État européen responsable de leur demande) peuvent bénéficier des Conditions Matérielles d'Accueil (CMA) gérées par l'Office Français d'Immigration et d'Intégration (OFII)[8].

Celles-ci comportent à la fois l'hébergement et le versement d'une Allocation pour Demandeur d'Asile (ADA). Elles sont versées aux personnes ayant accepté « l'offre de prise en charge » lors de l'enregistrement de leur demande d'asile. Dès lors, **l'OFII doit procéder à l'orientation**

8. Le bénéfice des conditions matérielles d'accueil est encadré par la loi telle que prévue par les dispositions relevant du chapitre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Les conditions d'octroi, de suspension et de retrait de ce bénéfice sont plus spécifiquement prévues par les articles L 551- 8 à L 551- 16 du CESEDA. Toutes les personnes en demande d'asile n'en sont pas bénéficiaires et ce en fonction de la procédure dans laquelle elles ont été placées par la Préfecture lors de l'enregistrement de leur demande ou des évolutions de cette même procédure.

LE MONTANT DE L'ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE (ADA) AVEC MAJORATION

Ici, à titre d'exemple, voici un calcul de ressources mensuelles issues de l'ADA avec majoration, lorsque les personnes ne sont pas hébergées par l'OFII, pour trois compositions familiales différentes (sur un mois de 31 jours) :

Nombre de personnes dans le ménage	**Composition familiale**	**Montant journalier** (défini en fonction du nombre de personnes composant le ménage)	**Montant de la majoration personnes non hébergées** (calculé sur la base du nombre d'adulte composant le ménage)	**Total perçu ADA / mois de 31 jours / ménage non hébergé**
1	Personne isolée	210,80 €	229,40 €	**440,20 €**
4	Couple avec 2 enfants	527,00 €	458,80 €	**985,80 €**
4	Femme isolée avec 3 enfants	527,00 €	229,40 €	**756,40 €**

Nous pouvons noter l'écart de montant pour un même nombre de personnes (4 personnes) mais calculé en fonction du nombre d'adultes. Dès lors une mère isolée avec 3 enfants percevra 230 euros de moins qu'un couple avec 2 enfants. Cette information nous semble d'autant plus importante que les mères isolées avec enfants sont très représentées dans le cadre de ce projet.

des personnes vers un hébergement dédié relevant du Dispositif National d'Accueil (DNA)[9]. Pour les demandeurs enregistrés hors Ile-de-France, les orientations se font au niveau régional en fonction de la territorialisation de l'agence de l'Office.

En 2023, au niveau national, et de façon assez stable depuis de nombreuses années, **seules 50 % des personnes en demande d'asile** bénéficiaires des CMA, et ayant accepté l'offre de prise en charge, **sont effectivement hébergées** par l'OFII via le DNA.

Lorsque les personnes ne sont pas hébergées (que ce soit au sein du DNA, au sein du dispositif d'hébergement généraliste dit de « droit commun » auquel elles peuvent prétendre ou encore par ders tiers à titre gratuit), la loi prévoit qu'elles bénéficient d'un montant additionnel au montant socle de l'allocation. **Leur allocation est donc majorée afin de « *couvrir les frais d'hébergement ou de logement du demandeur* »**[10]. Le problème majeur étant que **le montant de cette majoration n'a pas été réévalué depuis 2018**. Plusieurs procédures contentieuses engagées par des associations devant le Conseil d'État viennent contester, depuis 2015, ce montant additionnel jugé insuffisant pour pouvoir permettre de « *disposer d'un logement privé sur le marché de la location* »[11]. Le Conseil d'État enjoint ainsi le gouvernement, par deux décisions rendues en 2016 et 2018, à réévaluer le montant de la majoration de l'allocation[12]. Depuis 2018, le montant de la majoration de l'allocation s'élève à **7,40 euros par jour.** L'annexe 8 du CESEDA[13] vient préciser que ce montant additionnel est versé « à ***chaque demandeur d'asile*** *adulte ayant accepté l'offre de prise en charge, qui a* ***manifesté un besoin d'hébergement*** *et* ***n'a pas accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit*** ».

Au-delà des importantes difficultés pour trouver un logement et surtout pouvoir présenter les garanties suffisantes pour le louer, il semble intéressant de relever que ces montants ne peuvent en aucun cas permettre à la fois de payer un loyer, de se nourrir et de répondre à tous les besoins quotidiens. Les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler, ils sont donc totalement dépendants pour leur survie de cette allocation. De fait, un demandeur d'asile ne pourra pas non plus financer par lui-même une chambre d'hôtel. Sur la base des tarifs que nos organisations ont pu négocier avec des hôteliers en vue de mettre à l'abri les personnes accompagnées dans le cadre de ce

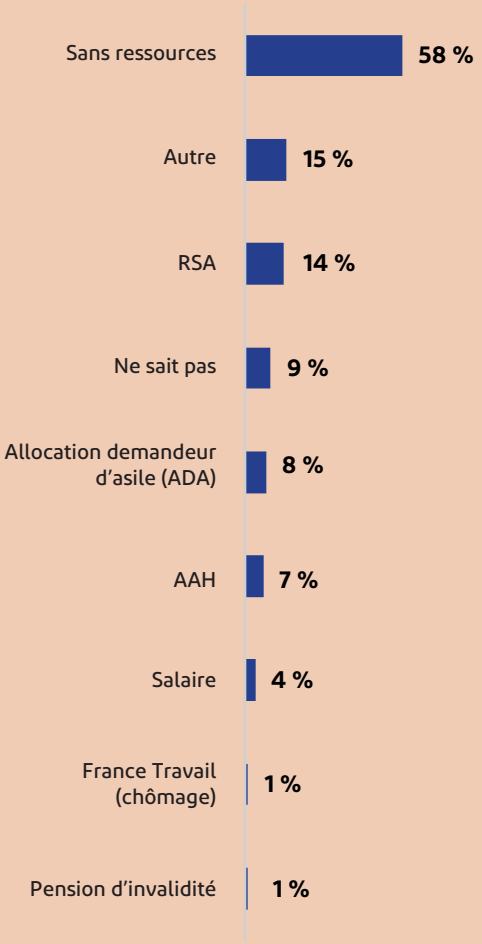
9. Hébergement des personnes exilées, Typologies des dispositifs, La Cimade, Juin 2023.
10. Article D553-8 du CESEDA.
11. Ibid.
12. Décision n° 394819 du 23 décembre 2016 venant annuler le décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile et décision du Conseil d'État n°410280 du 17 janvier 2018 venant annuler partiellement le décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l›allocation pour demandeur d›asile, notamment le montant additionnel de l'ADA.
13. Annexe mentionnée à l'article D 553-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

projet, voici les montants qui pourraient être demandés mensuellement aux personnes concernées :

Nombre de personnes	Prix par nuit	Pour 31 nuits
1 personne	45 €	1 395 €
2 personnes	50 €	1 550 €
3 personnes	60 €	1 860 €
4 personnes	70 €	2 170 €

Il apparait clairement que lorsque les personnes ne sont pas hébergées, elles ne peuvent financer un logement avec l'allocation qui leur est pourtant versée dans ce but. Nombre d'entre-elles sont alors contraintes, pour ne pas rester à la rue, de trouver des solutions alternatives. Bien souvent ces solutions ne sont pas dignes et les mettent en danger. **De nombreuses personnes en demande d'asile survivent ainsi en squats ou alors en « louant » des chambres ou appartements à des marchands de sommeil qui profitent de leur vulnérabilité.**

TYPES DE RESSOURCES ÉCONOMIQUES DES MÉNAGES



Des ménages dans l'incapacité de financer un hébergement ou un logement

42 % des ménages mis à l'abri ont déclaré déjà percevoir des ressources à la date de la mise à l'abri. Il est important de noter que **ces ressources sont cependant insuffisantes pour qu'ils puissent se loger par leurs propres moyens**.

Les ressources sont réparties comme sur le graphique ci-contre.

Au-delà des ménages disposant de trop faibles ressources pour financer un logement ou un hébergement, **58 % des ménages ne disposent d'aucune ressource** quand la demande de mise à l'abri est faite.

Pour une partie d'entre eux, la situation est amenée à évoluer à moyen terme, selon les cas :

• Concernant les demandeurs d'asile en cours d'instruction (et ceux en attente de rendez-vous au GUDA) une grande partie sont en **attente du 1er versement de l'ADA** qui n'est effective que 45 jours après l'enregistrement de la demande d'asile par la Préfecture des Bouches-du-Rhône. Ces ménages sont laissés sans ressource dans cette attente.

• Plusieurs ménages sont en attente de **régularisation de leur situation au niveau d'organismes publics** tels que la Caisse d'Allocation Familiales concernant le versement du RSA comme des allocations familiales, ou encore le versement de l'Allocation pour Personnes Âgées (ASPA). Ou encore des démarches engagées auprès de la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH) pour le versement de pensions d'invalidité ou de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH).

• Des personnes orientées sont en attente de **versement de leur premier salaire** (nouveau contrat de travail) et ne peuvent pas financer leur hébergement dans cette attente.

• Des personnes ne peuvent pas avoir accès à des prestations sociales (présence en France depuis moins de 5 ans) et ne peuvent pas travailler légalement (APS sans autorisation de travail) dans un premier temps.

Partie 2

LES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT PROPOSÉES PENDANT LA MISE À L'ABRI

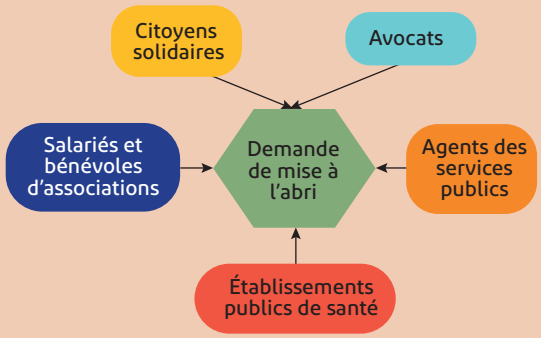
Des mises à l'abri plébiscitées par un large réseau d'acteurs

En 2023, plus de **48 prescripteurs différents** ont été identifiés, qu'ils soient citoyens solidaires, avocats, salariés et bénévoles d'associations ou encore agents des services publics mobilisés pour et aux côtés des personnes sans abri. La diversité de ces prescripteurs est à corréler avec une pluralité de liens avec les ménages, de nature et d'intensité différentes. Rencontre ponctuelle, suivi en lien avec une problématique spécifique, accompagnement global, sont autant de cas de figure représentés et qui auront un **impact sur la qualité de l'accompagnement complémentaire** que nos quatre structures pourront proposer dans le cadre de ce projet.

GRAPHIQUE DES PRESCRIPTEURS

MARSS
Sauvegarde 13
Sindiane
Un chez soi d'abord
Point d'appui et d'accès aux droits pour les étrangers
Structure du Premier Accueil des Demandeurs d'Asile
Amicale du Nid
Association du Pont de la Gare
Association des Usagers de la PADA
Réseau Education Sans Frontières 13
Médecins du Monde
SPADA Forum Réfugié
Welcome Pays d'Aix
Collectif de Résistance contre le Racisme Institutionnel
Maison Culturelle Kurde

Réseau Santé Marseille Sud
Réseau Hospitalité
JUST
Gépij
La Cimade
Coup de Pouce Migrants
Ampil
Maison de l'hospitalité Martigues
Osiris
Acadel
ADDAP 13
Collectif 59 St Just
La Bagagerie
Le Cana
Secours Catholique
Auberge Marseillaise
Bus 31/32
Le Comède



AP-HM
CLAT
Hôpital Edouard Toulouse
Unité d'Accueil Pédiatrique Enfants en Danger La Timone

MDS Littoral
MDS L'Estaque
MDS La Viste
MDS Les Flamands
MDS Pont de Vivaux
MDS Saint Marcel
MDS Colbert
SOS Voyageurs
Établissements et Services pour Enfants et Adolescents Polyhandicapés

Les motifs de la demande de prise en charge

Nous observons une grande diversité de situations qui amène à une demande de prise en charge pour une mise à l'abri mais les deux causes principales sont :

• **Le non-accès à l'hébergement** à travers le 115 : 54 % des cas.

• **La fin de prise en charge de l'hébergement 115** : 12 % des cas.

Dans les deux tiers des cas donc (66 %), nous constatons **le non-respect des principes d'accès à l'hébergement d'urgence** ainsi qu'un **manquement à la continuité de la prise en charge** dictés par le Code de l'Action Sociale et des Familles (respectivement les articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3).

Les personnes préalablement hébergées en structures, chez des tiers, en institutions ou encore locataires, pour lesquelles aucune solution d'hébergement ou de logement n'a pu être anticipée, constituent une autre grande partie des personnes concernées par le projet *(cf. graphique p. 16)*.

Face à la pénurie de places d'hébergement et au renforcement de la visibilisation des besoins, les difficultés se sont accentuées pour avoir accès aux services du 115. Parmi les 117 ménages mis à l'abri en 2023, **la quasi-totalité (93 %) a tenté d'appeler le 115**, la plupart du temps avec le soutien du partenaire qui sollicite la mise à l'abri.

Sur l'ensemble de ces appels émis au 115 :

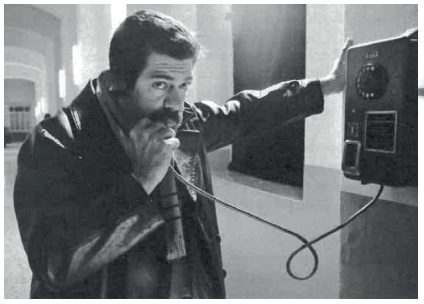
• **67 %** n'ont pas eu de place en raison de la **saturation du dispositif**,

• Pour **21 %** d'entre eux, **l'appel au 115 n'a même pas abouti**,

• Pour les autres appels, certaines **solutions proposées se sont révélées inadaptées** à la situation du ménage (ex. un couple sans enfant auquel seulement une place pour l'un des deux membres du ménage sera proposée, état de santé trop dégradé pour une prise en charge en foyer d'urgence) ou d'autres sont refusées par les personnes (ex. éloignement géographique).

La gazette *Rengaine* de l'Observatoire Hébergement 13 témoigne de ces obstacles en recensant des situations parfois aberrantes : 2h45 d'attente avant d'avoir un écoutant du 115 ou plus de 165 appels 115 avant d'en voir un décroché… Et lorsque les appels sont décrochés, dans la grande majorité des cas, aucune solution n'est proposée, comme ce fut le cas pour Madame B., seule avec 3 enfants de 5, 3 et 1 an, qui renouvelle des appels quasi-quotidiens entre le 14/02/2023 et le 12/04/2023 en obtenant toujours la même réponse : « *absence de places disponibles* ».

Le 115 au bout du fil



05/10/2022 : **PAS DE PLACE** pour plusieurs personnes vivant sous tente sous le pont de la gare.

09/10/2022 : **PAS DE PLACE** : pour ces mêmes personnes sous le pont et une réponse : « Les places du 115 sont gelées en prévision d'expulsions cette semaine à la demande de l'État.»

14/11/2022 : **« L'inconnu du 115 »** : Appels pour renouveler la prise en charge d'une personne évacuée sous le pont de la gare. Cette personne qui dort au CHU depuis le 11 octobre est « inconnue » du 115 ….

19/10/2022 : **J1 : PAS DE PLACE. PLUSIEURS HEURES D'APPELS RÉPÉTÉS** : Une assistante sociale hospitalière cherche une place pour deux mères qui viennent juste d'accoucher.

31/10/2022 : **J 12 : PAS DE PLACE. PLUSIEURS HEURES D'APPELS RÉPÉTÉS** : L'assistante sociale hospitalière essaie tous jours de trouver des places pour les mères avec nourrissons mais ses heures de tentative quotidiennes restent vaines.

07/11/2022 : **J20 : PAS DE PLACE.** Il n'y a toujours pas de place pour ces deux femmes avec leurs nourrissons malgré les appels quotidiens de l'assistante sociale.

18/11/2022 : **J1 : PAS DE PLACE** pour une femme avec ses deux enfants de 5 et 10 ans dormant depuis 3 nuits à la Gare St Charles.

20/11/2022 : **J3** : À force d'insister et avec l'intervention d'une avocate, le 115 les oriente vers un foyer qui les remet à la rue le lendemain matin.

30/11/2022 : **J13** : Prise en charge à l'hotel via le 115 après des appels quotidiens et une nouvelle intervention de l'avocate.

09/10/2022, 8h45 : **MESSAGERIE** : « Pas assez d'agent disponible dans la file d'attente ».

13/10/ 2022, 8h15 : **MESSAGERIE** : « Pas assez d'agent disponible dans la file d'attente ».

14/10/ 2022, entre 8h et 13h30 : **PANNE DU LOGICIEL** : 17 appels sans aboutir.

19/10/2022 : **PROBLÈMES TECHNIQUES** : des appels du 115 des Bouches du Rhône sont déroutés vers le 115 de l'Hérault.

20/10/2022 : **PROBLÈMES TECHNIQUES (bis)** : les personnes appelant le 115 à Marseille tombent encore sur Montpellier.

25/10/2022 : Le 115 est, **encore et toujours, injoignable**.

15/11/2022, 8h22 : **PAS DE PLACE.**

25/11/2022, 8h07 : **MESSAGERIE** « veuillez réitérer votre appel ou envoyer un texto ».

25/11/2022, 9h10 : **PAS DE PLACE.**

26/11/2022, 8H49 : **PAS DE PLACE.**

02/12/2022, 10h52 : **MESSAGERIE** : « La la la la - SFR, bonjour, votre correspondant n'est pas joignable. Veuillez le rappeler ultérieurement. Vous pouvez aussi lui envoyer un texto - La la la la la - Welcome to the SFR network. Your correspondant is not reachable. Please try again later or send him an SMS. »

02/12/2022, 11h51 : **PAS DE PLACE** (après 27 appels sans aboutir et 50 minutes d'attente).

Source : gazette Rengaine de l'Observatoire Hébergement 13 – janvier 2023

Le non-recours au droit à l'hébergement (DAHO)

Parmi les ménages mis à l'abri dans le cadre de ce projet en 2023, 5 % sont reconnus prioritaires et urgents par la Commission de Médiation (COMED) 13 au moment de la demande de mise à l'abri et sont donc en attente d'une proposition d'hébergement ou de logement, garantie par l'État.

1 ménage sur 20 seulement s'est donc vu reconnaître un droit pourtant ouvert il y a 17 ans. En effet, depuis 2007 et le vote de la loi DALO et de son volet hébergement DAHO, le droit au logement est devenu opposable, c'est-à-dire que le citoyen peut engager un recours en justice contre l'État si son droit à être logé ou hébergé n'est pas satisfait. Le droit ainsi reconnu au citoyen fait obligation à la puissance publique d'agir pour le satisfaire. Elle ne peut pas se retrancher derrière l'insuffisance de l'offre mais doit au contraire **ajuster l'offre aux besoins**.

Cette faible mobilisation du DAHO et du DALO peut être observée dans les bilans établis annuellement par les services de l'État. Le nombre de dossiers DAHO et DALO examinés en 2022 par la COMED 13 (respectivement 824 et 10 566 dossiers[14]), ne sont rien au regard du nombre de personnes non ou mal logées dans le département. Ils attestent potentiellement du faible investissement des pouvoirs publics pour permettre un accès effectif aux commissions de médiation DALO. Trouver conseil et assistance pour constituer un dossier DALO et plus encore, un dossier DAHO, relève aujourd'hui du parcours du combattant.

À cela s'ajoute la désinformation véhiculée autour du DAHO, entretenue par des appels de pièces du secrétariat instructeur ou des décisions de la COMED 13, laissant penser qu'il était indispensable d'être enregistré auprès du SIAO ou encore que le recours DAHO était inenvisageable pour des ménages sans titre de séjour valable.

Pourtant la loi est claire (cf. encadré ci-contre) et **une ligne jurisprudentielle constante du Tribunal de Marseille depuis 2021 reconnaît le caractère illégal des refus de la COMED 13 motivés par l'irrégularité de séjour des requérants**.

S'il semblerait que les nombreux recours en justice, entrepris par des ménages et des accompagnants déterminés, aient abouti à ce que la COMED révise aujourd'hui sa position et cesse de prononcer des rejets au motif de l'irrégularité de séjour des ménages, il convient de rester vigilants et mobilisés pour défendre et promouvoir cette loi, dans son esprit et sa philosophie.

Car si l'objectif de la loi est de rendre effectif le droit à l'hébergement et au logement des ménages mal logés, **le rôle du DALO est aussi de révéler l'ampleur des besoins des ménages non et mal logés** et forcer la puissance publique à y répondre. Aussi, ne pas inciter à constituer de dossiers DAHO ou DALO, rendre des décisions au regard du contexte et du nombre de places d'hébergement ou de logements disponibles, nous privent de connaissances et empêche une lecture au plus juste des besoins existants sur le territoire. Ici, les institutions se permettent de ne pas respecter un droit fondamental, celui d'être hébergé ou logé.

Tribunal Administratif de Marseille, 06 décembre 2023, n°2003284

« Pour contester la décision litigieuse, la requérante soutient que, si la commission de médiation lui oppose sa situation irrégulière dès lors qu'elle-même et son époux ont fait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français dans un délai de trente jours le 16 juillet 2019, cette circonstance ne pouvait à elle seule justifier le rejet de sa demande dès lors que ***la commission de médiation ne peut légalement refuser de proposer un hébergement en se fondant sur l'irrégularit de son séjour****. Il ressort, en effet, des pièces du dossier que la commission de médiation qui n'a entendu fonder sa décision que sur la seule condition de régularité et de permanence de séjour de la famille alors même que ces éléments ne constituent pas des éléments qui conditionnent la reconnaissance prioritaire et urgente au titre du droit a l'hébergement opposable tel que défini par le III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, a ainsi entaché sa décision d'une* ***erreur de droit*** *au regard des dispositions citées au point 3.*

Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, Madame est fondée à demander l'annulation de la décision du 1er août 2019 par laquelle la commission de médiation des Bouches-du-Rhône a rejeté son recours amiable tendant à la reconnaissance du caractère urgent et prioritaire de sa demande d'hébergement ».

DROIT À L'HÉBERGEMENT OPPOSABLE - DAHO

Un droit à l'hébergement opposable est garanti par l'État si vous n'avez pas reçu de réponse adaptée à votre demande d'hébergement.
Pour faire valoir votre droit à l'hébergement opposable, vous devez respecter les 2 conditions suivantes :

- Avoir sollicité un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale ;
- N'avoir reçu aucune proposition d'hébergement adaptée à vos besoins.

Vous devez également remplir une condition de régularité de séjour en France si vous faites une demande de logement de transition, logement-foyer ou résidence hôtelière à vocation sociale. Cette condition n'est pas exigée si vous demandez une place dans une structure d'hébergement.

Source : Service Public.fr

14. Bilan régional sur le DALO-DAHO 2022 établi par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)

Des vulnérabilités non prises en considération en amont de la mise à l'abri

85 % des ménages nous sont orientés par d'autres organisations (ils ne font pas partie de la file active de nos quatre structures). Au moment de la mise à l'abri, la majorité des ménages a pu rencontrer un professionnel afin de faire le point sur sa situation. Une distinction va s'opérer toutefois si le ménage est mis à l'abri par l'intermédiaire du Réseau Santé Marseille Sud, qui n'intervient que pour des personnes étant inscrites au sein de la file active de l'association (suivi médico-social et juridique interne). Alors que la Fondation Abbé Pierre, le Réseau Hospitalité et l'association JUST procèdent à des mises à l'abri de ménages orientés par de nombreux acteurs locaux, tel que vu plus haut.

La plupart des situations sont donc inconnues au moment de la mise à l'abri. Dans ce cadre, le Réseau Hospitalité reçoit dans l'urgence les ménages, avec l'**objectif premier de résoudre la problématique de l'hébergement** (la mise à l'abri étant temporaire). Toutefois, le juriste tente également de répondre à d'autres besoins et il peut, au cours des entretiens, évaluer des situations particulières de vulnérabilité.

SITUATIONS DE VULNÉRABILITÉ RECENSÉES PARMI LES MÉNAGES MIS À L'ABRI
(TOUTES ORGANISATIONS CONFONDUES)

Vulnérabilités	Nombre de ménage	%
Pathologie médicale	**45**	**38 %**
Femme seule avec enfants	41	35 %
Troubles psychologiques	**21**	**18 %**
Autre	16	14 %
Victime de violences	13	11 %
Femme enceinte	11	9 %
Post traumatisme	**10**	**9 %**
Pratiques à risque	9	8 %
Nouveau-né	8	7 %
Incarcération	1	1 %

N.B : une personne peut avoir présenté plusieurs situations de vulnérabilité.

La vulnérabilité liée à l'état de santé des personnes est un point majeur qui attire notre attention, cela représente en effet **63 ménages soit 54 % des ménages mis à l'abri.** 38 % des ménages mentionnent une pathologie médicale, 18 % font état d'un trouble psychologique ou psychiatrique et 9 % relatent un état de stress post-traumatique (souvent lié au parcours d'exil).

Il est possible que certaines situations n'aient pas été identifiées pendant la mise à l'abri (en raison du caractère urgent de l'accompagnement) et qu'elles ne soient pas renseignées ici. Nous évaluons donc ici des vulnérabilités *a minima*, à savoir celles qui nous ont été déclarées ou que nous considérons comme objectives (certificats médicaux à l'appui notamment).

Le logement comme un déterminant majeur de la santé

Les liens entre la santé des personnes, la qualité de leur logement et l'endroit où elles habitent sont déjà largement documentés dans la littérature scientifique. Le **logement est en effet un déterminant majeur de la santé de la population**[15] et influe largement sur les **inégalités sociales et territoriales de santé**[16] qui se cumulent lorsque le logement et l'environnement sont dégradés.

Un logement stable et pérenne permet l'entrée dans les soins, favorise le suivi médical nécessaire pour les personnes qui ont besoin d'examens médicaux et renforce l'adhérence thérapeutique. Ainsi, **il est indispensable pour les personnes identifiées avec des besoins de soins d'avoir un lieu de vie stable et pérenne pour pouvoir commencer à se soigner et se maintenir dans leur parcours de soins**[17].

30 % des professionnels qui ont orienté les personnes pour une mise à l'abri les accompagnent sur des problématiques de santé : professionnels rattachés à l'hôpital, association de lutte contre le sida, réseau de santé, CAARUD etc. Ces chiffres nous alertent, il manque des dispositifs pour répondre aux besoins d'hébergement de personnes qui ont besoin d'un suivi médical spécialisé mais qui ne relèvent pas d'une hospitalisation. L'absence de réponse d'hébergement adaptée pour des personnes ayant besoin de soins entraîne des retards dans les prises en charge et place les personnes en situation de non recours aux soins, aggravant leur état de santé.

Une étude réalisée par des équipes de Marseille et Aix-en-Provence évalue les violences subies par les femmes une fois arrivées en France[18]. Les résultats montrent que les femmes qui n'ont pas de compagnon en France et ne se voient pas accorder d'aide à l'hébergement sont plus vulnérables, davantage exposées aux agressions et à toutes sortes de chantages.

15. La Santé en action, Septembre 2021, n°457 Le logement, déterminant majeur de la santé des populations, publié le 11 novembre 2021, mis à jour le 14 juin 2023.
16. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les déterminants sociaux de santé, soit les circonstances dans lesquelles les personnes naissent, grandissent et vieillissent, représentent les principales causes des inégalités de santé.
17. L'absence de logement-hébergement constitue un déterminant important de surmortalité et d'entrave à l'accès aux soins. Cette précarité en matière d'habitat constitue aussi un facteur de risque sur le plan de la santé mentale.
18. *Incidence of sexual violence among recently arrived asylum-seeking women in France : a retrospective cohort study*. Jérémy Khouani, Marion Landrin, Rachel Cohen, Boulakia, Sarah Tahtah, Gaëtan Gentile, Anne Desrues, et al.

NON-ACCÈS À L'HÉBERGEMENT ET PATHOLOGIE DU VIH

Si nous prenons l'angle plus précis du VIH qui est une pathologie infectieuse, transmissible, notamment pour des personnes qui ne seraient pas ou ne pourraient pas être correctement soignées, nous pouvons affirmer que le non-accès à l'hébergement pour des personnes qui en seraient dépourvues fait le lit de l'épidémie de VIH, notamment pour les populations marginalisées économiquement ou socialement (hommes homosexuels, personnes migrantes, personnes transgenres, usagers de drogue, travailleurs/travailleurs du sexe, personnes détenues, femmes) qui sont particulièrement exposées au risque d'infection par le VIH et plus souvent éloignées du soin.

Cette absence d'hébergement, ces dysfonctionnements mis en lumière dans ce rapport, doivent être regardés comme un enjeu de santé publique car nous savons que les conditions d'habitat vont avoir un impact réel sur la possibilité d'être infecté par le VIH, pour certaines catégories de publics d'une part, et que le contrôle de l'épidémie et sa transmission à titre individuel est liée à une observance optimale, possible dans un lieu de vie stable et pérenne, d'autre part.

Pour étayer notre propos, l'étude ANRS-PARCOURS[1] réalisée en Île-de-France en 2012-2013 a montré qu'une partie importante des personnes migrantes infectées au VIH s'étaient infectées en France, mettant en cause le parcours de précarisation administrative et financière sur le territoire français. Réalisée il y a plus de dix ans, cette étude avait déjà montré ce processus liant manque de logement, violence sexuelle et contamination par le VIH[2].

1 Desgrees du Lou A, Pannetier J, Ravalihasy A, Gosselin A, Supervie V, Panjo H, Bajos N, Lert F, Lydie N, Dray Spira R Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire, 2015, n°. 40-41, p. 752-8.

2 Pannetier et al, Lancet Public Health 2018.

De multiples démarches engagées pendant la période de mise à l'abri

Dans le cadre des mises à l'abri, l'action d'accompagnement principale s'axe autour de la recherche d'une solution d'hébergement auprès des institutions publiques responsables. L'objectif étant de trouver un hébergement relevant un caractère de stabilité. Cet objectif n'est malheureusement pas toujours atteint.

La multiplicité des besoins exprimés par les personnes au moment de la prise en charge par nos organisations donne à voir l'errance administrative et la carence d'accompagnement auxquelles elles ont dû faire face jusqu'alors. L'enjeu est donc d'identifier ou remobiliser un service social ou une association qui pourra mener ces démarches dans le cadre de ses missions. A défaut, elles seront assurées par nos organisations.

Aussi, de façon globale, nous avons pu recenser les démarches engagées pendant ces périodes de mises à l'abri pour l'ensemble des ménages.

Démarches engagées	Part des ménages concernés
Appel 115	71 %
Soutien alimentaire (restaurant social NOGA, chèques services, espèces)	56 %
Orientation vers un avocat	46 %
Envoi d'email pour demande de mise à l'abri (115, OFII, DDETS, CD...)	33 %
Démarches administratives (diverses)	20 %
Démarches de soins (somatique, psy)	13 %
SIAO 13 : demande hébergement insertion	1 %
Recours DAHO	1 %

La grande majorité des ménages appellent par eux-mêmes le 115, et cette démarche a déjà été faite avant qu'ils nous soient orientés. De fait, c'est bien souvent en raison de l'absence de réponse du 115 que nous sommes sollicités. Nous poursuivons donc avec eux cette démarche. Pour une autre partie des ménages, nous les remobilisons pour effectuer ces appels, démarche qu'ils avaient abandonnée faute de réponse favorable.

Ceci étant, de nombreuses personnes sont en demande d'asile. Dès lors, leur hébergement relève principalement d'une prise en charge par l'OFII. En fonction des demandes et des situations des personnes, les institutions sollicitées seront différentes, selon la répartition des responsabilités en matière d'hébergement.

Les démarches administratives diverses concernent notamment le soutien engagé autour des procédures de demande d'asile et des démarches en Préfecture en vue de demandes de titre de séjour (régularisation pour soins essentiellement engagée par le RSMS).

L'accès à l'alimentation est un point majeur, particulièrement préoccupant pour les personnes sans ressources qui rencontrent des difficultés pour avoir accès à des denrées alimentaires. Aussi l'hébergement en hôtel (sans cuisine) complexifie ce problème. En 2023, nous avons pu donner aux personnes des chèques services de la Fondation Abbé Pierre permettant d'acheter des denrées en magasin. Pour exemple, le Réseau Hospitalité a délivré l'équivalent de 6 000 euros en chèques services à 48 ménages, essentiellement des personnes suivies dans le cadre des mises à l'abri. Le RSMS, à travers son fonds d'urgence, a distribué 1 900 euros sous forme de tickets services à 16 ménages mis à l'abri et l'association JUST a soutenu les ménages suivis avec l'équivalent de 2 000 euros en tickets services.

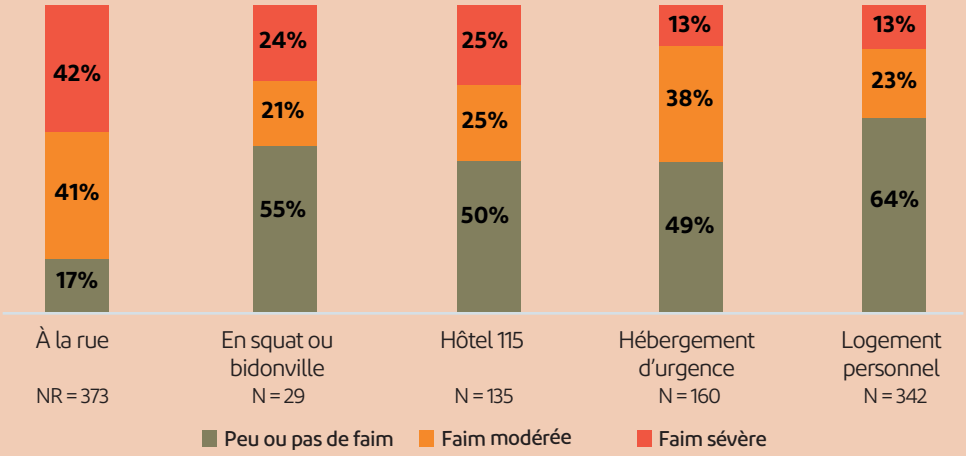
Les liens entre lieu de vie et alimentation

L'alimentation est un déterminant majeur de la santé et de la qualité de vie en France comme dans tous les pays du monde. Même sur notre territoire, elle devient pourtant depuis plusieurs années la variable d'ajustement du budget des personnes aux revenus limités. Ces dernières sacrifient souvent la qualité et/ou la quantité de nourritures au profit d'autres dépenses incompressibles, notamment celles liées au logement. Récemment, l'augmentation des loyers, de l'électricité, la réduction des aides au logement et l'augmentation des prix des denrées alimentaires, ont entraîné une augmentation du nombre de personnes fréquentant les files de l'aide alimentaire ou de manière plus globale étant en situation d'insécurité alimentaire.

Par ailleurs, le lieu de vie impacte aussi l'accès à l'alimentation. Une étude de l'INSEE parue en 2021 indique que le fait de ne pas avoir de logement individuel multiplie les probabilités de fréquenter l'aide alimentaire[19]. Les personnes sans abri ou hébergées à l'hôtel[20] ont elles aussi un accès limité à une alimentation saine et durable (manque de ressources, manque d'équipement nécessaire à la préparation et à la conservation des aliments).

Des enquêtes de terrain spécifiques menées en Ile-de-France et à Marseille par Action contre la Faim semblent confirmer ces constats[21]. Elles ont entre autres mesuré le niveau de faim perçu de personnes faisant appel à des dispositifs d'aide alimentaire. Ces données, non généralisables, évoquent une forte corrélation entre le niveau de faim et le lieu de vie. ACF plaide donc pour la reconnaissance du droit à l'alimentation pour toutes et tous afin qu'il soit retranscrit dans l'ensemble des politiques publiques, y compris celles liées au logement et à l'hébergement.

SITUATION DE FAIM PERÇUE AU REGARD DU LIEU DE VIE (N = 1 042 RÉPONDANTS)



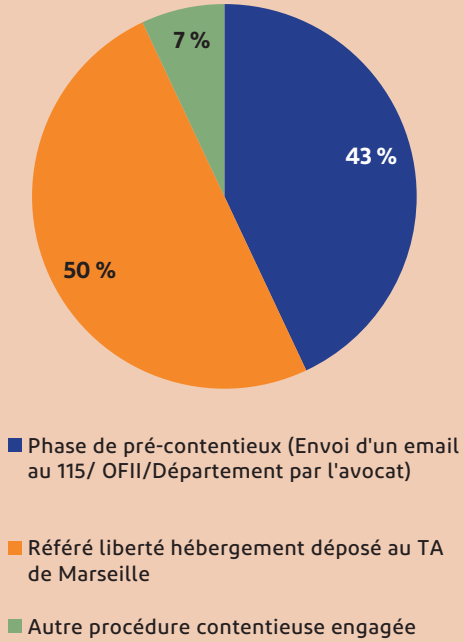
Source : Enquêtes terrains ACF 2023, Ile-de-France et Marseille, HHS (indice domestique de la faim) versus lieu de vie.

19. Les bénéficiaires de l'aide alimentaire, pour beaucoup parmi les plus pauvres des pauvres – France, portrait social | Insee
20. « Selon l'étude "enfants et famille sans logement en Ile-de-France" réalisée en 2013 par l'Observatoire du Samu Social de Paris, il y a une absence de lieux où cuisiner dans le 21 % des situations à l'hôtel » cité dans la Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l'état du mal logement en France en 2024.
21. ACF-Ansa, Enquête auprès des Familles hébergées à l'hôtel, Diagnostic Précarité alimentaire en Île-de-France, 2023 : 26 % des familles en situation de faim modérée à sévère et ACF - Enquête sur le dispositif DADA à Marseille en 2021 : 54 % des personnes interrogées en situation de faim modéré à sévère.

L'accompagnement juridique, l'orientation vers un avocat et l'accompagnement dans une procédure contentieuse

Près de la moitié des ménages mis à l'abri (46 %) a été orientée vers un avocat. Les avocats sont contactés lorsque les tentatives de règlement à l'amiable demeurent infructueuses et que les personnes sont toujours sans lieu de vie stable. Il s'agit du dernier levier que nous pouvons actionner pour permettre aux personnes de sortir de la rue. Dans ce cadre, les avocats sont saisis en vue d'engager des procédures afin de faire respecter les droits à l'hébergement des personnes concernées. En fonction de leurs responsabilités, le Tribunal Administratif peut être saisi en vue de faire injonction d'héberger à la Préfecture, à l'OFII ou au Conseil Départemental.

PROCÉDURES CONTENTIEUSES ENTAMÉES



Sur les 54 ménages orientés vers un avocat, il y a eu **41 référés libertés** enregistrés devant le Tribunal Administratif de Marseille. En amont des dépôts des requêtes, les avocats envoient également des demandes préalables aux administrations mises en cause. Il arrive que ces dernières donnent une suite favorable à ce stade, avant de passer à la phase contentieuse. Pour ces situations, il n'est plus nécessaire de saisir le Tribunal.

L'usage du référé liberté en matière d'hébergement

Afin de mieux comprendre les enjeux et les résultats des procédures contentieuses engagées, il semble nécessaire d'expliquer ici les différences qui peuvent s'opérer entre les procédures contentieuses relevant d'une instruction par le Tribunal Administratif, et particulièrement la procédure en référé liberté.

LE RÉFÉRÉ LIBERTÉ

L'article L 521-2 du Code de la Justice Administrative vient définir cette procédure qui « *permet d'obtenir du juge des référés toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté atteinte de manière grave et manifestement illégale. Le juge se prononce dans ce cas en principe dans un délai de 48 heures* ».

En effet, depuis 2012, **l'hébergement d'urgence est reconnu comme liberté fondamentale**. Une ordonnance rendue par le Conseil d'État fait jurisprudence en la matière. Serge Slama, professeur de droit public à l'Université Grenoble-Alpes le précise ainsi :

« *En février 2012, dans son ordonnance Fofana, le Conseil d'État consacrait le caractère de liberté fondamentale, au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative, du droit à l'hébergement d'urgence (DAHU) des personnes vulnérables. Il reconnaissait alors que, dans la mesure où la loi prévoit qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre ce droit au bénéfice de « toute personne » sans abri se trouvant en situation de « détresse médicale, psychique et sociale », une « carence caractérisée » dans l'accomplissement de cette tâche est susceptible de caractériser une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des « conséquences graves » pour la personne intéressée. Sans être dupe de ses limites, cette jurisprudence était alors apparue « historique ». Elle ouvrait en effet la possibilité de contester par la voie du référé-liberté les – nombreux – refus illégaux de prise en charge par le dispositif de veille sociale (115).* »[1]

1 Droit fondamental à l'hébergement d'urgence : dix ans de démantèlement jurisprudentiel - Revue des droits de l'homme – N°23 - https://journals.openedition.org/revdh/16438

Nos organisations accompagnent des ménages en référé liberté lorsque les demandes d'hébergement n'ont pu être satisfaites. Cela s'applique à la fois pour l'hébergement d'urgence 115 (géré par la DDETS), pour l'hébergement des demandeurs d'asile (géré par l'OFII) ainsi que pour l'hébergement des femmes isolées enceinte et/ou accompagnées d'au moins un enfant de moins de 3 ans (responsabilité des Conseils Départementaux).

Les juges administratifs devront alors évaluer si une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale mise en cause (ici l'hébergement) peut incomber à l'administration. La décision dépendra d'une part de l'appréciation que les juges pourront faire des conséquences graves que cette atteinte entraîne pour la personne requérante et d'autre part, des diligences de l'État et les moyens déployés par l'administration.

L'intérêt d'une telle procédure étant sa rapidité : 48h pour être audiencé devant un juge à la date du dépôt de la requête et une décision rendue dans la foulée.

Dans ce cadre, si le juge rend une ordonnance favorable, il fait injonction à l'administration d'héberger et apprécie au cas par cas le délai qu'il donne pour l'exécution. Il peut aussi prononcer une astreinte et en fixe le montant.

Si le juge prononce une ordonnance de rejet, cela signifie qu'il ne retient pas la violation de la liberté fondamentale constitutive de la carence de l'administration, et notamment les conséquences que cette décision de l'administration a sur la personne concernée. Toutefois **une décision négative du Tribunal Administratif dans le cadre d'un référé liberté « hébergement » ne remet pas en cause les principes de la loi** mais intervient plus comme un degré de « priorisation » des demandes au regard de la situation des requérants.

C'est notamment ce que le rapporteur du Conseil d'État, M. Arnaud Skrzyerbak, rapporteur public, rappelle au Ministre dans des conclusions produites en 2022 :

« *Il nous semble que le ministre raisonne dans le mauvais cadre. Les critères qu'il invoque sont ceux que vous mettez en œuvre pour apprécier s'il existe une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'hébergement de nature à justifier que des mesures urgentes soient prescrites. Ces critères tiennent compte de l'office particulier du juge du référé-liberté dont l'intervention consiste à « modifier l'ordre de la file d'attente des demandeurs »* [...]. ***Pour autant, tous les demandeurs en situation de détresse ont le même droit a l'hébergement d'urgence et l'État est tenu de tous les héberger, sans pouvoir se réfugier derrière une insuffisance de moyens dont il est le responsable.*** »[22]

C'est en effet dans ce sens que le Tribunal Administratif de Marseille statue régulièrement favorablement et prononce des injonctions à héberger dans le cadre de procédure en référé liberté.

Ci-après, deux exemples de décisions rendues pour des personnes mises à l'abri dans le cadre de ce projet et accompagnées dans des recours devant le Tribunal Administratif de Marseille et face à l'État.

Ordonnance rendue par le Tribunal Administratif de Marseille en date du 23 juin 2023 (n° 2305816) :

« D'une part, il résulte de l'instruction, et il n'est pas contesté par le préfet des Bouches-du-Rhône, que si Madame et son époux sont tous deux en situation irrégulière et auraient dû quitter le territoire français, ils sont toutefois parents de trois enfants nés en 2016, 2019 et 2020, l'ainée présentant une quadriparésie spastique et un retard de développement neurologique sévère la rendant totalement invalide et dépendante d'une aide extérieure. La situation de handicap sévère de cette enfant constitue une circonstance exceptionnelle propre à ouvrir à Madame le bénéfice du dispositif d'hébergement d'urgence. D'autre part la famille, qui s'est logée par ses propres moyens jusqu'à ce que Monsieur soit victime au mois de janvier 2023 d'un accident l'empêchant de travailler, est hébergée jusqu'au 23 juin par une association qui ne peut assumer une prise en charge au-delà de cette date, à partir de laquelle la famille sera contrainte de vivre au mieux dans un campement de fortune, situation incompatible avec l'état de santé de la fille ainée, dès lors notamment que les soins dont elle bénéficie seront alors interrompus. ***Au regard de cette situation de détresse médicale et sociale, l'absence d'hébergement de la famille porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, quand bien même le dispositif d'hébergement d'urgence serait saturé****. La situation d'urgence étant caractérisée, au regard du terme de l'hébergement provisoire dont bénéficiait la famille à la date de la présente ordonnance,* ***il y a lieu d'enjoindre au préfet des Bouches-du-Rhône d'héberger Madame et sa famille dans un délai de quarante-huit heures*** *à compter de la notification de la présente ordonnance, sans qu'il y ait lieu d'ordonner une astreinte ».*

C'est aussi le cas dans l'ordonnance n°230700 rendue en date du 31 juillet 2023 (cf. page 23) concernant une femme isolée déboutée d'asile et en situation irrégulière, accompagnée de ses enfants en bas âge.

Tout comme l'État en matière d'hébergement d'urgence généraliste, les Conseils Départementaux ont une responsabilité en matière d'hébergement. Cette responsabilité s'inscrit dans le cadre de leurs missions dévolues à la protection de l'enfance. Cette compétence directe et obligatoire des Départements relève des dispositions de l'article L 222-5 du CASF qui prévoit que plusieurs profils de situations doivent être « *pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental* ».

22. Conseil d'État, décision n° 458724, Ministre des solidarités et de la sante, décision du 22 décembre 2022.

Sont ainsi concernées par ces dispositions, relevant du 4° de l'article L 222-5 du CASF : « *Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile* ».

C'est dans ce cadre que statue le Tribunal Administratif de Marseille en date du 31 octobre 2023 au regard de la situation d'une femme isolée avec deux enfants, accompagnée par nos organisations (cf. encadrés ci-après).

La procédure en référé liberté participe donc pleinement de l'accompagnement à l'accès aux droits des personnes et permet ainsi de veiller **au respect de leurs droits dans l'urgence**. Cependant il reste très compliqué de pouvoir l'engager sans circonstances particulières des requérants et notamment sans venir démontrer l'état de « vulnérabilité » de ces derniers. C'est pourquoi nous poursuivons en parallèle et pour toutes les personnes considérées comme « moins vulnérables », **la promotion du recours DAHO, duquel toute personne à la rue peut se prévaloir.**

Ordonnance n°230700 rendue en date du 31 juillet 2023, motivée ainsi :

« Le très jeune âge des enfants de la requérante et l'absence de toute perspective d'hébergement même provisoire de ces derniers à la date de la présente ordonnance, alors qu'ils ont déjà été contraints de vivre dans la rue en juillet 2023, les exposent à des risques pour leur santé et leur sécurité, et caractérisent un degré de vulnérabilité tel que la situation de la requérante doit être regardée comme prioritaire. ***Au regard de cette situation de détresse sociale, l'absence d'hébergement de Madame et ses deux enfants âgés de deux ans et demi et neuf mois porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale****, quand bien même le dispositif d'hébergement d'urgence géré par les services de l'État dans le département des Bouches-du-Rhône serait saturé. La situation d'urgence étant caractérisée, au regard du terme de l'hébergement provisoire dont bénéficiait la famille à la date de la présente ordonnance, il y a dès lors lieu d'enjoindre au préfet des Bouches-du-Rhône d'héberger Madame et ses enfants mineurs dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la présente ordonnance, sans qu'il y ait lieu d'ordonner une astreinte »*

Depuis plusieurs mois, Madame sollicite à maintes reprises un hébergement auprès de l'État via le 115 comme auprès de la Maison Départementale de la Solidarité où elle est suivie par une assistante sociale. Suite à une prise en charge de 15 jours au sein du dispositif d'hébergement de la Draille[1], elle est de nouveau sans solution. La Fondation Abbé Pierre est ainsi sollicitée pour mettre Mme à l'abri avec ses deux enfants. Cette mise à l'abri prend effet le temps d'engager des démarches avec l'aide du Réseau Hospitalité. Les demandes réitérées n'aboutissant pas, Mme est accompagnée vers une avocate afin de déposer un référé liberté devant le Tribunal Administratif et mettant en cause le Conseil Départemental.

La juge administrative saisie de l'affaire prononce une injonction à héberger Madame et ses enfants sous 48h :

« Il résulte de l'instruction que Madame, née le 4 février 1993, de nationalité comorienne, titulaire d'un titre de séjour valable jusqu'au 24 avril 2024. Vivant en France depuis le 20 juin 2023, l'intéressée, mère de deux enfants nés les 5 juin 2018 et 30 mars 2021, le plus jeune ayant moins de trois ans, de nationalité française, est dépourvue de soutien familial. Il n'est pas contesté qu'elle ne reçoit pas d'aide financière. Elle justifie que ses démarches auprès du 115 sont demeurées vaines, en l'absence de place disponible. Ayant reçu un soutien avec ses enfants par la Draille jusqu'au 23 août 2023, elle est désormais prise en charge par la Fondation Abbé Pierre, a titre provisoire, pour quelques nuitées. Le conseil de Madame a, par mail du 20 octobre 2023, saisi la présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône. ***Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au département des Bouches-du-Rhône****, sous réserve d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait,* ***de prendre en charge Madame et ses deux enfants mineurs dans le cadre de l'hébergement d'urgence, dans un délai maximum de 48 heures*** *à compter de la présente ordonnance, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte ».*[2]

---

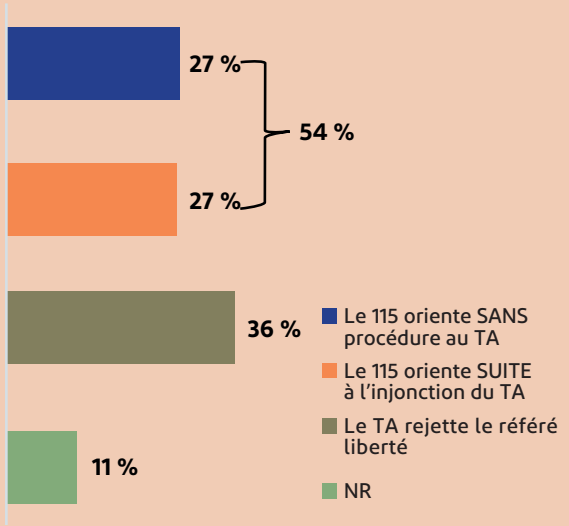
1 Maison d'Enfants à Caractère Social (MECS) à Marseille recevant des femmes enceintes et des mères avec enfants de moins de 3 ans.

2 Une astreinte sera prononcée par le Tribunal Administratif de Marseille en date du 10 novembre 2023. Le Département n'ayant pas exécuté la décision rendue par le Tribunal dans les 48h, une nouvelle procédure a été engagée en vue d'exécution. L'astreinte prononcée est de 100 euros par jour de retard. Mme est orientée vers un hébergement par le Département.

Partie 3

LA FIN DE LA MISE À L'ABRI

Les résultats des démarches juridiques entreprises



N.B. : résultats sur les 54 ménages orientés vers un avocat

Dans les cas où le Tribunal Administratif aura été saisi, il y a quatre issues possibles :

· **Ordonnances positives** rendues par le Tribunal Administratif de Marseille et faisant injonction à héberger dans un délai allant de « sans délai » à 7 jours.

· **Ordonnances de « non-lieu »** faisant suite à une proposition d'hébergement faite par l'administration en cause (DDETS, OFII ou Conseil Départemental pendant l'instruction de la procédure) après le dépôt de la requête mais avant audience.

· **Ordonnances de rejet** prononcées par le Tribunal qui ne retient donc pas la violation de la liberté fondamentale résultant de la carence de l'administration (en général les circonstances exceptionnelles mises en balance avec les moyens de l'État).

· **Ordonnances de tri** prononcées, ce qui veut dire que le Tribunal rejette sans audience et qu'il n'y a pas de contradictoire. Le juge considère que la demande serait notamment « mal fondée » (application de l'article L 522-3 du CJA).

Si les résultats de ces démarches sont variés, il reste que **plus d'un ménage sur deux ayant engagé des démarches précontentieuses ou ayant saisi le Tribunal Administratif en référé liberté se voit attribuer une place d'hébergement dans le cadre de la procédure**. Ainsi, les démarches engagées pour rendre effectifs les droits des ménages sont majoritairement positives.

Conséquemment, la puissance publique - d'elle-même ou suite à une condamnation par le juge - propose un hébergement aux personnes. Les démarches d'accès aux droits demeurent indispensables à la bonne mise en œuvre des dispositifs et confortent le fait que proposer **un accompagnement fondé sur la mobilisation du droit est une piste de résolution des situations de mal-logement**. Sans cet accompagnement, ces personnes seraient potentiellement restées à la rue.

La grande majorité des ordonnances de rejet rendues par le Tribunal Administratif de Marseille vient confirmer que la ligne jurisprudentielle en la matière reste très floue (seuls 36 % des dossiers en référé liberté ont été rejetés par le Tribunal Administratif).

C'est ce que rappelle notamment Maître Samy Djémaoun qui analyse[23] une série de décisions rendues par le Conseil d'État en urgence. Les critères d'interprétation des situations par les juges restent peu homogènes (voire très hétéroclites) et que des situations similaires peuvent induire des issues différentes. C'est le cas d'une famille suivie dans le cadre de ce projet et pour laquelle le Tribunal Administratif de Marseille a conclu au rejet de la requête. La situation de la famille entrait pourtant, selon nous, parfaitement dans les critères relevant de la jurisprudence du Conseil d'État.

23. « Hébergement d'urgence : le référé liberté au soutien des enfants dans la rue », publié en 2023 dans la Revue des droits de l'homme - N°24.

« Monsieur et Madame, ressortissants ivoiriens, sont arrivés en France en septembre 2023 accompagnés de leur enfant né le 28 octobre 2022 et ont sollicité l'asile. Ils ont été placés en procédure Dublin et, dans l'attente, ils bénéficient des conditions matérielles d'accueil sous forme de l'allocation pour demandeur d'asile. Il est constant que les requérants perçoivent cette allocation majorée en application de l'article D. 553-8 du code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile afin de couvrir leurs frais d'hébergement ou de logement. En outre, si les requérants contestent le tableau produit par l'OFII faisant ressortir que 27 familles de composition équivalente à la leur restent dans l'attente d'un hébergement pour demandeurs d'asile, ils n'apportent pas d'élément pour contredire la situation de saturation notoire du dispositif d'accueil, particulièrement dans les Bouches-du-Rhône. Enfin, ***il ne résulte pas de l'instruction que l'enfant des requérants, certes jeune et ayant été hospitalisé six jours, se trouverait dans un état de santé justifiant que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il détient*** *en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Dans ces conditions, Monsieur et Madame ne sont* ***pas fondés à soutenir que l'OFII aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales dont ils se prévalent****.*

Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés au point précédent, le préfet des Bouches-du-Rhône ne peut être regardé comme ayant porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales dont les requérants se prévalent. »

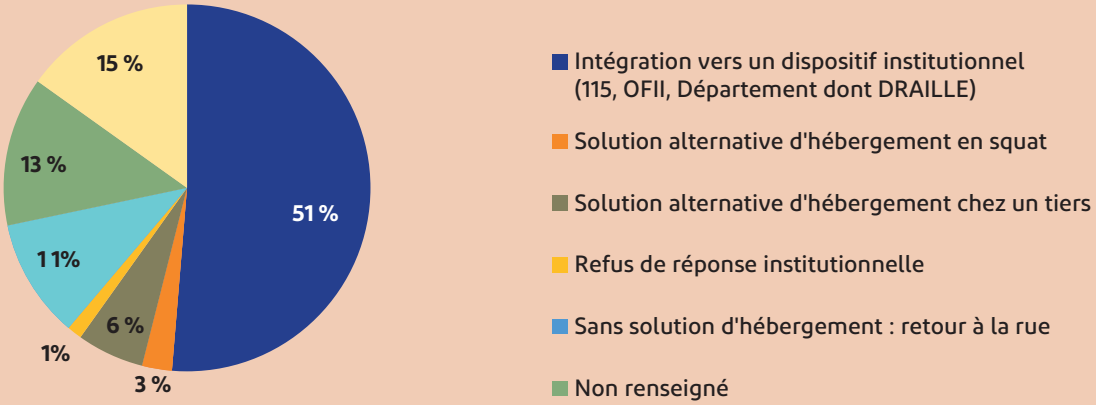
Cette famille a été hébergée par nos organisations pendant plusieurs semaines, au cours desquelles nous l'avons aidé à appeler le 115 et à contacter l'OFII. Leur **enfant âgé d'un an** ayant été hospitalisé après avoir dormi près d'un mois sur le parvis de la Gare Saint-Charles avec ses parents : il avait développé une pneumonie résultant directement de ses conditions de vie à la rue comme en attestait le certificat du médecin hospitalier. Pour autant le juge administratif de permanence en référé liberté considère ce jour-là que cette famille ne serait pas plus prioritaire qu'une autre notamment puisqu'elle perçoit l'allocation pour demandeurs d'asile majorée en vue de se loger. Soit un montant global mensuel, sur 31 jours de 880,40 euros pour trois personnes représentant 28,40 euros par jour pour se loger, se nourrir, acheter des produits d'hygiène dont des couches pour le bébé. Finalement, début janvier 2024, l'OFII orientera la famille vers un hébergement dédié pour demandeurs d'asile. Nous aurons mis à l'abri cette famille pendant près d'un mois en vue de trouver des solutions que les administrations ne voulaient pas assumer.

Au-delà des disparités ci-dessus présentées, il est important de noter que **la procédure en référé liberté**, telle qu'elle est appliquée par la jurisprudence, **exclut de fait une grande partie des personnes à la rue qui ne peuvent pas démontrer une vulnérabilité particulière**.

Si l'usage du référé liberté a pu être considéré comme une avancée majeure en 2012, quand l'hébergement d'urgence a été reconnu par le Conseil d'État comme une liberté fondamentale, nous constatons aujourd'hui qu'**il ne permet pas de défendre l'ensemble des personnes dépourvues d'hébergement**, particulièrement pour les hommes isolés non malades qui appellent quotidiennement le 115 sans résultat ou que l'OFII n'oriente pas vers des hébergements, du fait d'un défaut de place disponible.

Nous considérons que **toute personne à la rue est, de fait, vulnérable et que, si elle en fait la demande, elle doit pouvoir bénéficier d'un hébergement d'urgence tel que prévu par la loi**. **L'État ne se donne pas les moyens d'assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent.** Sans une considération à la juste hauteur des difficultés des personnes, cela induit une saturation des dispositifs qui instaure mécaniquement des logiques de tri des publics comme variable d'ajustement de la carence.

PERSPECTIVES À L'ISSUE DE LA MISE À L'ABRI



N.B. : résultats sur l'ensemble des ménages (117)

La poursuite du parcours des ménages à l'issue de la mise à l'abri

La moitié des ménages (52 %) mis à l'abri a pu bénéficier d'une sortie positive, à travers l'intégration d'un dispositif institutionnel, que ce soit au travers d'un hébergement d'urgence généraliste relevant du dispositif 115, d'un hébergement dans le cadre du dispositif national d'accueil géré par l'OFII, ou encore d'un hébergement financé par le Conseil Départemental (concernant les femmes isolées avec enfants).

Des orientations vers le dispositif national d'accueil dédié aux demandeurs d'asile

Comme vu précédemment dans l'encart dédié aux CMA, l'État a une obligation d'hébergement des demandeurs d'asile par l'intermédiaire de l'OFII. Cette obligation résulte de dispositions relevant de directives européennes qui s'imposent aux États membres tels que la France[24]. La directive dite « accueil » de 2013 définit les conditions matérielles d'accueil comme : « *les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière* ».

Pour exemple, en octobre 2023 nous sommes saisis de la situation d'une famille demandeuse d'asile à la rue. Il s'agit d'un jeune couple âgé de 20 ans accompagné de leur fils lui-même âgé de 6 ans. La famille dort sur un matelas sur le parvis de la Gare Saint-Charles depuis une quinzaine de jours.

La famille vient de Sierra Léone et est arrivée à Marseille pour demander l'asile. Enregistrée à la SPADA, elle appelle quotidiennement le 115 sans résultat. Sa demande d'asile a été enregistrée par la Préfecture et elle bénéficie des conditions matérielles d'accueil. Toutefois elle ne perçoit pas encore l'ADA qui n'est effectivement versée que plus de 45 jours suivant l'enregistrement.

Face à l'impossibilité d'accéder à un hébergement d'urgence 115 et en l'absence d'orientation de l'OFII vers un hébergement relevant du DNA, la famille est mise à l'abri par la Fondation Abbé Pierre puis elle est orientée vers une avocate en vue de déposer un référé liberté au Tribunal Administratif afin de faire respecter son droit à l'hébergement.

Finalement, suite au dépôt de la requête, le Tribunal Administratif de Marseille rend une ordonnance de « non-lieu à statuer » en date du 03 novembre : « *Il résulte de l'instruction que le préfet des Bouches-du-Rhône a décidé de l'hébergement du requérant, de son épouse et de leur enfant du 2 au 7 novembre 2023, date à laquelle ils seront admis à La Caravelle, Hébergement d'Urgence pour les Demandeurs d'Asile (HUDA) de Marseille, à l'hôtel Moderne situé également à Marseille. Il suit de là qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de l'intéressé présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* ».

Il s'agit ici d'un exemple de situation où la Préfecture, comme l'OFII, toutes deux saisies dans cette affaire, trouveront une solution d'hébergement pour une famille à la rue. Cette solution d'hébergement résulte directement de la procédure contentieuse engagée devant le Tribunal Administratif quand bien même cette famille appelait le 115 quotidiennement depuis plusieurs semaines et qu'elle était inscrite sur les listes des demandeurs d'asile ayant accepté l'offre de prise en charge de l'OFII et donc en attente d'orientation vers le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

24. Voir notamment les articles 17 et 18 de la Directive 2013/33/UE DU Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

Des orientations vers des solutions insatisfaisantes car temporaires

Les orientations vers le dispositif la Draille ne sont pas un hébergement stable et pérenne puisque ce dispositif assure une prise de charge de 15 jours pour les femmes isolées avec enfants, dans le cadre des obligations relatives à la protection de l'enfance en lien avec les compétences du Conseil Départemental. Ce faisant, des personnes suivies par nos organisations puis orientées vers la Draille sont revenues vers nous à l'issue de cette prise en charge car aucune orientation n'avait été proposée suite à l'intégration dans le dispositif. Cela contrevient au principe de continuité de l'hébergement.

D'autres issues suite à la mise à l'abri

Le caractère temporaire des mises à l'abri est un élément que nous mettons en avant auprès des ménages afin d'assurer la poursuite des recherches de possibles solutions, soit en lien avec l'association prescriptrice qui assure l'accompagnement global, soit par le ménage lui-même en activant son réseau. À l'issue de la mise à l'abri, une partie des ménages a trouvé une solution alternative d'hébergement, chez un tiers ou en squat (9 % des ménages). Certains acteurs et collectifs trouvent parfois des solutions également à travers la mobilisation de partenariats pour proposer un hébergement solidaire aux ménages.

La suite du parcours de certains ménages représente également une réalité assez diverse selon les besoins et les contraintes auxquels ils font face : hospitalisation, incarcération, changement de ville, retour au pays d'origine. D'autres ménages sont perdus de vue.

Malheureusement, des retours à la rue sont à déplorer pour une partie des ménages accompagnés. Cependant, dans la plupart des cas, ces ménages restent en lien avec les associations ayant assuré la mise à l'abri et/ou avec l'avocat qui continuent de les suivre. Des recours DAHO sont notamment engagés lorsque cela est possible et ils sont encouragés à ne pas cesser leurs appels au 115 pour obtenir une place d'hébergement.

CONCLUSION

À l'automne 2022, le gouvernement a fixé un objectif de « zéro enfant à la rue ».

En 2023, à Marseille, *a minima* **132 enfants, dont 39 âgés de moins de 3 ans, ont vécu dans la rue** avant d'être hébergés par nos organisations, à défaut de réponse des pouvoirs publics. Et cela sans compter les enfants de familles sans abri ayant renoncé à faire toute demande auprès des institutions ou des acteurs associatifs, ainsi que celles qui ne nous ont pas été orientées.

Au total, **ce sont 283 personnes à la rue**, isolées ou en famille, **dont les droits fondamentaux n'ont pas été respectés**, que nous avons pris en charge. Nous pallions ainsi partiellement aux manquements institutionnels, et ce de manière transitoire, le temps d'actionner les leviers qui engageront les autorités responsables.

Ce projet souligne le rôle des acteurs qui s'engagent pour le respect des droits et de la dignité des personnes. Il appelle à **considérer l'accès aux droits liés à l'hébergement et au logement** comme un **outil pour les personnes** mais également **pour les décideurs**, à l'image de l'émergence du droit au logement opposable.

Ce rapport invite à un sursaut collectif – rassemblant citoyens, associations et institutions – pour **faire avancer le respect des droits des personnes sans abri, indépendamment de leur statut administratif ou de leurs vulnérabilités**. Il vise également à interpeller les autorités garantes des droits des personnes afin qu'elles conduisent **une politique publique à la mesure des enjeux** et procèdent **aux arbitrages nécessaires en faveur de l'hébergement et du logement abordable**. De l'exemplarité de nos institutions dépend la société que nous voulons construire, une société plus égalitaire et plus solidaire.